

## “COSTITUZIONE ECONOMICA” E TEORIA DELLA COSTITUZIONE MATERIALE\*.

di Paolo Piluso\*\*

**Sommario:** 1. Esiste una *costituzione economica*? Una questione di teoria del diritto costituzionale e una proposta classificatoria. – 1.1. (segue) I significati di costituzione economica: una proposta tassonomica. – 2. Costituzione economica e teoria della costituzione materiale. – 3. La centralità del lavoro nella Costituzione italiana e l’obiettivo costituzionale della piena occupazione come principio-guida della costituzione economica. – 4. La Costituzione e l’*economia mista finalisticamente orientata*. – 5. Costituzione economica e integrazione europea. Un mutamento di costituzione materiale a costituzione formale invariata? Considerazioni intorno ad una *trasformazione costituzionale*. – 6. Conclusioni: costituzione economica e teoria della costituzione materiale. Interpretazione costituzionale e impegno politico-legislativo.

### 1. Esiste una *costituzione economica*? Una questione di teoria del diritto costituzionale e una proposta classificatoria.

Introdurre un lavoro di ricerca sulla *costituzione economica* non è operazione tra le più agevoli, non solo in quanto il tema trattato è stato spesso arato dalla dottrina giuspubblicistica, ma anche perché ci si imbatte, sin dal principio, in un interrogativo definitorio e in una questione metodologica di non poco momento.

Sotto il primo profilo, infatti, non vi è consenso, tra gli autori che si sono dedicati alla disamina del tema, intorno all’individuazione di una definizione chiara ed univoca di costituzione economica. Anzi, come si vedrà ampiamente, talora se ne contesta radicalmente lo stesso utilizzo. In altri termini, il dissenso attiene tanto al *quomodo*, e di conseguenza al contenuto minimo di definizione del concetto, ma, ancor più a monte, all’*an*, cioè all’ammissibilità stessa, sul piano teorico e dogmatico, della categoria di *costituzione economica*.

Sotto il secondo profilo, affrontare il tema della costituzione economica richiede una necessaria precisazione di ordine metodologico: si tratta, infatti, di una problematica giuridica – e di diritto costituzionale in modo peculiare – che non può essere affrontata unicamente attraverso la lente del metodo del giurista di diritto positivo. Non soltanto il

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

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

giuspositivista non potrebbe rinvenire una definizione di costituzione economica in un testo normativo, ma si troverebbe in difficoltà nel tentare di indagarne il contenuto, anche in relazione al dato della struttura materiale delle basi economiche di un determinato ordinamento giuridico.

Occorre, pertanto, muovere dal piano *teorico*, interrogandosi, cioè, sulla configurabilità della costituzione economica come categoria generale del diritto costituzionale.

Provando, allora, a dare corpo a questo sforzo, bisogna *in primis* constatare criticamente che, con riguardo al concetto di costituzione economica, limitandoci essenzialmente alla dottrina italiana, quest'ultima si è tradizionalmente divisa intorno a due usi alternativi della nozione in esame, entrambi non privi di contraddizioni ed incertezze.

Non è un caso, allora, se, già in tempi, per così dire, non sospetti, taluni potevano lamentare che il metodo di indagine impiegato in Germania intorno all'elaborazione della categoria di *Wirtschaftsverfassung* non avesse conosciuto nella dottrina al di qua delle Alpi una certa utile applicazione<sup>1</sup>. Né era sfuggito, ancora, che, quantunque frequentemente utilizzata,

---

<sup>1</sup> Sul punto, v. G. Motzo e A. Piras, *Espropriazione e 'pubblica utilità'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 199, nota 92, richiamati da U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1964, v. ristampa anastatica ed. 2014, p. 73, nota 9.

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

Per una *Begriffsgeschichte* della costituzione economica, v. D.J. Gerber, *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the New Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, n. 1/1994, pp. 25-84; K. W. Norr, "Economic Constitution": On the Roots of a Legal Concept, in *Journal of Law and Religion*, 1/1994, pp. 343-354; H. Rabault, *La notion de constitution économique: elements*

mancasse una “ricostruzione soddisfacente della nozione di costituzione economica sia per quanto riguarda il dover essere costituzionale sia per quanto riguarda l’integrazione con gli istituti affermatasi nella realtà”<sup>2</sup>.

Da una parte, infatti, è andata prevalendo una nozione di costituzione economica *in senso descrittivo*, che si limita a definirla come l’insieme delle disposizioni costituzionali in materia di rapporti economici. Un approccio, questo, piuttosto povero sul piano teorico – benché apparentemente di difficile contestazione – che si limiterebbe alla mera affermazione secondo la quale in tanto si può parlare di costituzione economica, in quanto l’ordinamento giuridico di riferimento sia fondato su una carta costituzionale che contenga norme specificamente rivolte alla regolazione dei rapporti economici.

Ma, in realtà, le difficoltà insorgono proprio con riguardo all’identificazione dell’oggetto di riferimento: cosa dovrebbe intendersi, cioè, per norme costituzionali dell’economia? Cosa vorrebbe dirsi con l’espressione *disciplina costituzionale dei rapporti economici*? Una domanda solo apparentemente di facile risposta, ma che in realtà si rivela ben più difficoltosa di quanto appaia *prima facie*. Basti pensare che, nella dottrina che ha affrontato il tema adottando una nozione descrittiva di costituzione economica, con specifico riguardo alla Costituzione italiana, si sono considerati prioritariamente gli artt. 41 ss. – il che è emerso anche in alcune pronunzie della Corte costituzionale<sup>3</sup> – dimenticando però un dato di immediata comprensione, cioè che il Titolo III della Parte I della Costituzione

---

*d’introduction*, in *Politeia. Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé*, n. 34/2018, pp. 207-235. Da ultimo, v. l’ampio volume di G. Gregoire e X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2022. Sull’impiego della categoria concettuale di *costituzione economica* nelle diverse culture giuridiche europee, v. M. Tuan Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel. Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*, Peter Lang, Frankfurt, 1999; H. Rabault, *La constitution économique de la France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 707-745; D. Jungbluth, *Die Entwicklung des deutschen Wirtschaftsverfassungsrechts: Von Weimar bis zum Investitionshilfeurteil*, Springer, Wiesbaden, 2018.

Sulle radici fisiocratiche (risalenti, in particolare, al pensiero di Nicolas Badeau) della nozione di *costituzione economica*, v. già A. Jacquemin e G. Schrans, *Le droit économique*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1982, pp. 5-6.

Sulla costituzione economica nel pensiero ordoliberal (e sui rapporti con il decisionismo schmittiano), v., senza pretesa di esaustività, W. Bonefeld, *The Strong State and the Free Economy*, Rowman & Littlefield, Londra – New York, 2017; A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti*, Il Mulino, Bologna, 2022; L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell’ordoliberalismo*, Il Mulino, Bologna, 2023.

<sup>2</sup> Così F. Merusi, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Zanichelli, Bologna-Roma, 1980, p. 153, nota 1.

<sup>3</sup> Cfr., ad es., la sentenza del 17 aprile 1985, n. 103, che parla di un «sistema» emergente dagli artt. 41 ss.

repubblicana, riferito espressamente ai *Rapporti economici*, ha inizio con l'art. 35 – proseguendo nell'enunciazione delle norme sul lavoro – e non con l'art. 41<sup>4</sup>.

Segno evidente, insomma, che non vi è accordo neppure su cosa debba davvero intendersi per norme costituzionali sull'economia.

Dall'altra parte, si è talora adottata una nozione di costituzione economica *in senso prescrittivo*, definendola ora come un corpo autonomo di principi e regole distinto dal resto della Costituzione – espressione, invero, di un'*economia che domina il diritto* derivante dal *mito* liberale della separazione tra Stato e società – ora alla stregua di un insieme di principi e regole idonei ad identificare un determinato sistema economico<sup>5</sup>.

Di fronte a questa *alternativa secca* – costituzione economica in senso descrittivo o costituzione economica in senso prescrittivo – talor così riassunta dalla dottrina<sup>6</sup>, non possiamo non esprimere un certo disagio, sia perché essa non dà conto dei plurimi usi della nozione di costituzione economica e delle numerose sfaccettature che essa può assumere – sicché emerge la necessità di una *proposta classificatoria complessa* – sia in quanto entrambi i poli di questa dialettica celano al loro interno, invero, più contraddizioni che soluzioni, più domande che risposte.

Non è, allora, certamente un caso se una parte della dottrina italiana più rigorosa si sia spinta a contestare radicalmente, *a monte*, l'ammissibilità stessa del concetto e dell'espressione *costituzione economica*. Massimo Luciani, per esempio, sulla scia di suggestioni schmittiane sull'unità della Costituzione, ha respinto tanto l'accezione prescrittiva di costituzione economica quanto l'impiego meramente descrittivo della categoria. La critica all'impiego in senso prescrittivo della nozione in esame si fonda sia sull'intrinseca problematicità di isolare una sfera dell'economico, sia sulla circostanza che

---

<sup>4</sup> Non è, quindi, né casuale né scorretta, ma – al contrario – sistematicamente ineccepibile, la scelta di Alessandro Pizzorusso di affrontare il tema della costituzione economica, nell'ambito della trattazione del suo Manuale, nel capitolo sul *principio di tutela del lavoro*. La notazione con la quale l'A. dà inizio all'analisi richiama, non a caso, secondo una prospettiva sistematica e rispettosa dell'unitarietà della Costituzione, il ruolo dell'art. 3, co. 2, Cost., dal quale deriva, in ultima analisi, “la previsione di un'azione di governo ispirata al primato della politica sull'economia, assegnandosi all'autorità politica ed amministrativa il compito di non assistere passivamente ai processi economici e di intervenire in essi al fine di correggerne gli effetti spontanei contrari alla giustizia sociale, nonché di correggere l'assetto dei rapporti squilibrati formati in passato, onde eliminare gli ostacoli che tuttora «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»” (A. Pizzorusso, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1997, p. 291 ss.)

<sup>5</sup> Cfr., sul punto, Q. Camerlengo, *Costituzione, economia, società*, Cacucci, Bari, 2017, pp. 43-44.

<sup>6</sup> V., ad es., M. Olivetti, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 389; R. Niro, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 849; F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 1 ss.

“postulare un’autonomia delle disposizioni in materia economica presuppone una separazione tra società e politica, Stato e mercato, inammissibile negli odierni Stati sociali”, sia, infine, sul piano dogmatico, sul fatto che essa contrasterebbe con la stessa Costituzione italiana, “in mancanza della affermazione di principi effettivamente ‘economici’”, come invece nel *Grundgesetz* della Repubblica Federale di Germania (si pensi, in particolare, alla clausola dell’equilibrio economico generale)<sup>7</sup>. Tesi critica, questa, condivisa anche da altri autori, che contestano la dicotomia tra dimensione descrittiva e dimensione prescrittiva della costituzione economica “per accedere ad una visione costituzionalmente globale”<sup>8</sup>, così da giungere a rifiutare la stessa espressione “costituzione economica” preferendo quella di “rilevanza o dignità costituzionale del fattore economico”<sup>9</sup>.

Sulla stessa scia, si colloca anche Antonio Baldassarre, il quale, proprio sul presupposto della richiamata alternativa secca tra costituzione economica in senso descrittivo e in senso prescrittivo, revoca in dubbio la stessa opportunità dell’uso della nozione: se descrittiva, è un “puro modo di dire”, un mero “elemento descrittivo cui non corrisponde nessuna categoria nuova o nessun istituto diverso da quelli già noti”; se prescrittiva, come “modello normativo” dell’economia “autofondantesi”, è un “*monstrum* giuridico”, come già riteneva Carl Schmitt (del resto, “se si volesse configurare in concreto una costituzione economica specificamente propria del nostro ordinamento costituzionale” – in riferimento, dunque, all’Italia – “non si potrebbe pervenire a risultati particolarmente fruttuosi, poiché tale tentativo non potrebbe non risolversi nella ricerca di un modello che, per non essere rozzamente aprioristico, finirebbe ineluttabilmente per avere il significato di rifiuto di qualsiasi modello”: infatti, “l’unico modo di definire il sistema economico delineato dalla Costituzione è quello di qualificarlo come sistema ad ‘economia mista’. La qual cosa, pur essendo esatta dal mero punto di vista descrittivo, diviene però insignificante ed in sé contraddittoria ove la si voglia trasfigurare in conseguenza di una valutazione giuridica, dato che non esiste sistema al mondo che non sia misto, che non sia cioè una combinazione di iniziativa privata e di azione pubblica”<sup>10</sup>).

<sup>7</sup> M. Luciani, (voce) *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., V vol., Utet, Torino, 1991, p. 373 ss.

<sup>8</sup> Cfr. Q. Camerlengo, *Costituzione, economia, società*, cit., p. 55.

<sup>9</sup> Ivi, p. 68.

<sup>10</sup> Così A. Baldassarre, (voce) *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 582-583, nota 3.

Se si vuole, allora, provare a delineare un concetto di costituzione economica, occorre uscire necessariamente dal vicolo cieco cui conduce la semplice alternativa tra costituzione economica in senso descrittivo e costituzione economica in senso prescrittivo.

La prima operazione da compiere, dunque, in questa prospettiva, è quella di rendere conto della presenza, nell'elaborazione dottrinale, di diversi e non sempre sovrapponibili usi della nozione di costituzione economica, di là dal semplice binomio oppositivo di cui si è detto, dando atto sia delle classificazioni che taluni autori hanno proposto, sia tentando di fornire una proposta di classificazione complessa e onnicomprensiva degli impieghi del concetto, così da offrire un quadro completo delle accezioni possibili di costituzione economica e da provare ad elaborare altresì, come si vedrà, una autonoma teoria della costituzione economica come parte della costituzione in senso materiale. Non sfugge, peraltro, che tutti i dibattiti dottrinali implicano ciascuno, direttamente o indirettamente, la questione – essa eminentemente politica, a ben vedere – del grado di libertà lasciato al legislatore sulla sfera economica<sup>11</sup>.

Sotto il primo profilo, quindi, emergono autori che hanno offerto delle classificazioni più complesse rispetto alla tradizionale coppia oppositiva. Per esempio, Quirino Camerlengo<sup>12</sup>, pur prendendo le mosse dalla dicotomia di base tra costituzione economica in senso descrittivo e costituzione economica in senso prescrittivo, ha offerto un quadro più ampio delle posizioni dottrinali, in particolare evidenziando *quattro varianti* della nozione di costituzione economica in senso prescrittivo, riconducendovi rispettivamente le posizioni di Giovanni Bognetti – che muove da una prospettiva liberale, sensibile alla pretesa di una separazione Stato/società, per ripensare radicalmente la stessa costituzione economica italiana vigente, così da avanzare una proposta *de iure condendo* di revisione costituzionale –, di Alessandro Pizzorusso – il quale focalizza l'attenzione su un sistema di principi connotati da una loro specificità per materia, ma nel più ampio quadro del sistema costituzionale, individuando, sul piano dogmatico, il principio-base della costituzione economica nell'art. 3, co. 2, Cost. –, di Giuliano Amato – il quale pone in risalto il rilievo costituzionale assunto dal mercato in virtù di fattori esogeni (ovverosia, i principi derivanti dal processo di integrazione europea) – e, infine, di Giuseppe Guarino – che parlerebbe di

---

<sup>11</sup> Così G. Gregoire e X. Miny, *Introduction*, in Id. (a cura di), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, cit., p. 6.

<sup>12</sup> Q. Camerlengo, *Costituzione, economia, società*, cit., p. 51 ss.

costituzione economica in stretta connessione con il concetto giuridico di mercato, valorizzando il principio di autonomia come canone privilegiato di interpretazione.

Particolarmente complessa, poi, appare la ricostruzione operata da Giuseppe Ugo Rescigno<sup>13</sup>, il quale, muovendo dal confronto con la dottrina – non solo giuridica – italiana e tedesca, pone una prima distinzione tra l’idea di costituzione economica in senso non giuridico (come insieme delle strutture e delle leggi generali del funzionamento dell’economia) dagli usi giuridici dell’espressione. In secondo luogo, però, si ammonisce che “se si vuole individuare un insieme di regole volte a salvaguardare il mercato dall’ingerenza dello Stato, allora non ha un proprio senso parlare di costituzione economica, quanto di separazione dello Stato dall’economia”<sup>14</sup>: ne deriverebbe, allora, un significato *ideologico* di costituzione economica intorno al quale si consuma una lotta egemonica, di ordine politico-culturale. Nel passare in rassegna le posizioni di diversi autori, Rescigno procede ad arricchire il novero dei significati di costituzione economica, dando atto della ricchezza di accezioni, da quelle di tipo descrittivo (V. Spagnuolo Vigorita, G. Bianco) a quelle di tipo prescrittivo, con le sue numerose varianti (dalla posizione di Bognetti, sensibile alla lezione ordoliberal dell’economia sociale di mercato, a quella di Padoa Schioppa, che definisce la costituzione economica come insieme di principi aventi, sul piano dogmatico, due fonti di riferimento, cioè la Costituzione italiana e il diritto dell’Unione europea), fino alle posizioni più particolari di Mengoni (la costituzione economica come progetto da realizzare), di Cassese – che, con i suoi tre usi della nozione di costituzione economica<sup>15</sup>, opererebbe per Rescigno non già una ricostruzione di diritto pubblico, e di diritto costituzionale in particolare, ma di storia giuridica delle istituzioni economiche – e, soprattutto, del primo Predieri, che predicava l’aggancio alla categoria mortatiana di costituzione materiale. Ancora, Rescigno, attingendo al dibattito tedesco sulla *Wirtschaftsverfassung* (sin dal volume di Tscherschky del 1924<sup>16</sup>), dà conto sia della

---

<sup>13</sup> G. U. Rescigno, (voce) *Costituzione economica*, in *Enciclopedia giuridica*, X, Treccani, Roma, 2001, pp. 1-9.

<sup>14</sup> Ivi, p. 4.

<sup>15</sup> Per S. Cassese, *Introduzione* in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021, pp. 3-4, si possono accogliere tre diverse nozioni di costituzione economica: un significato descrittivo, *recte* “come formula riassuntiva della Costituzione in senso formale sui rapporti economici”, che accoglie al suo interno, però, anche norme contenute in leggi ordinarie ma di ritenuta rilevanza costituzionale (come alcune norme della legge *antitrust*); la costituzione economica come insieme di istituti non necessariamente appartenenti alla Costituzione scritta, derivante dall’analisi delle norme e, secondo la lezione di Dicey, anche dei mutamenti dell’opinione pubblica; infine, un significato di costituzione economica che si allarga sino ad includere anche gli aspetti amministrativi.

<sup>16</sup> S. Tscherschky, *Wirtschaftsverfassung*, Hirt, Breslavia, 1924.

non pacifica nozione usata nelle scienze economiche – ove emerge la distinzione tra una *Wirtschaftsverfassung* come *tipo ideale* di economia e una costituzione economica intesa come descrizione di una specifica e concreta economia storicamente e geograficamente determinata – sia degli ulteriori usi della nozione del dibattito giuspubblicistico, in cui prende forma anche un'ulteriore dicotomia, quella tra il significato *giuridico-formale* di costituzione economica (che comprende le disposizioni del *Grundgesetz* specificamente dedicate o comunque connesse ai rapporti economici) e il significato *giuridico-materiale*, che includerebbe anche le norme di rango non costituzionale tali, però, da determinare in maniera fondamentale il diritto dell'economia.

Non meno completa, poi, risulta la trattazione di Giovanni Bianco<sup>17</sup>, il quale non soltanto rintraccia le origini del concetto nel dibattito non giuridico, sin dai fisiocratici francesi del Settecento, ma analizza gli usi più disparati della nozione, pur senza offrire una classificazione teorica o sistematica, dai tre significati proposti da Cassese al concetto di Costituzione economica materiale (Hamann, Merusi, Cavallo-Di Plinio, Di Gaspare), dall'indirizzo teorico contrario all'uso della categoria (Luciani, Rescigno) sino alla teoria di Mengoni sulla costituzione economica come problema di coordinamento con un sistema di valori morali.

Altre classificazioni complesse, ancora, sono proposte da Paola Bilancia<sup>18</sup> (che distingue tra un significato storico-economico, uno sociologico, uno economico e quelli giuridici di costituzione economica) e da Roberto Miccù<sup>19</sup>, il quale, lamentando anch'egli che la nozione di costituzione economica non abbia avuto in Italia il necessario approfondimento, da cui è derivato l'impiego prevalentemente descrittivo della nozione nella nostra dottrina, effettua una puntuale disamina del carattere polisemico del concetto nella dottrina tedesca da Weimar a Bonn, così restituendo plurime ipotesi di classificazione (nozione fattuale vs. nozione normativa, costituzione economica in senso stretto vs. costituzione economica in senso ampio; concetto idealtipico vs. concetto costituzionale-positivo; costituzione economica formale vs. costituzione economica materiale; costituzione economica come ordine di regole autonomo vs. costituzione economica come decisione).

---

<sup>17</sup> G. Bianco, *Costituzione economica e ordine pubblico economico*, Utet, Torino, 2008, in particolare pp. 1-11.

<sup>18</sup> P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, in particolare pp. 7-10. Della stessa A., v. *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, *passim*.

<sup>19</sup> R. Miccù, *"Economia e costituzione": una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, cit., p. 243 ss.

Né, infine, va trascurata l'approfondita trattazione di Antonio Cantaro, il quale distingue quattro modelli *forti*, cioè prescrittivi, di costituzione economica, “con matrici culturali molto differenziate tra loro, qualche volta profondamente divergenti e che maturano [...] anche in epoche diverse”, ma con la comune tendenza ad affermare l'esistenza di “un complesso di principi e di valori relativamente autonomi rispetto all'insieme della costituzione: di finalità costituzionali nel campo economico e sociale gerarchicamente sovraordinate, che si impongono di per sé sino a costituire un vincolo alla libera determinazione dei poteri democratico-rappresentativi”<sup>20</sup>; sarebbe così possibile isolare un *modello liberista* di costituzione economica – basato sul presupposto dell'autonomia dell'ordine naturale del mercato e sull'assunto che il diritto privato rappresenta la costituzione materiale della società civile<sup>21</sup> –, un *modello solidarista* – che, ribaltando la prospettiva liberista, rinviene il nucleo della costituzione economica “in tutte quelle norme costituzionali che assicurano il perseguimento del benessere collettivo e delle posizioni sociali svantaggiate, il riequilibrio di potere tra capitale e lavoro”<sup>22</sup> –, un *modello neoliberale* – sensibile alla teoria ordoliberal della *soziale marktwirtschaft*<sup>23</sup> – e un *modello interventista* – centrato sul duplice vincolo della crescita e della stabilità economica<sup>24</sup>.

### 1.1. (segue) I significati di costituzione economica: una proposta tassonomica.

Ecco, allora, che, anche alla luce di questi contributi dottrinali, si può provare ad avanzare una proposta completa di classificazione degli usi della nozione di costituzione economica.

<sup>20</sup> A. Cantaro, *Costituzione e ordine economico*, Bonanno editore, Acireale, 1994, p. 79.

<sup>21</sup> Ivi, p. 81 ss. L'assunto “del diritto dei privati come ‘costituzione economica’ trova per la dottrina giuridica liberale un fondamento nella qualificazione, contenuta nelle costituzioni” ottocentesche, “delle libertà economiche come libertà assolute e inviolabili. Dall'invulnerabilità della proprietà privata, dell'impresa e della libertà contrattuale viene infatti dedotta l'esistenza di ‘limiti impliciti all'azione dei poteri pubblici’ che, vincolando questi al ‘non intervento’ nei rapporti interprivati, garantirebbero un funzionamento del mercato affidato all'automatismo e allo spontaneismo delle sue regole. A questa visione della ‘costituzione economica’ come l'insieme delle norme e dei principi posti a garanzia della legalità naturale dell'ordine di mercato, è connessa una rappresentazione della codificazione come una sorta di ‘costituzionalizzazione della proprietà e del contratto’ (M. Giorgianni) e del diritto privato come la vera costituzione della società civile” (ivi, pp. 92-93).

<sup>22</sup> Ivi, p. 99.

<sup>23</sup> Ivi, p. 104 ss.

<sup>24</sup> Ivi, p. 111 ss.

Ciò risulta necessario sia ai fini di una maggiore chiarezza concettuale ed espositiva sia nell'ottica di una ricostruzione complessiva che tenga conto della diversità degli approcci teorici.

In primo luogo, emergono i *significati non giuridici di costituzione economica*.

Entro questa prima categoria, possiamo annoverare:

- *Significati economici*: nella dottrina economica tedesca emerge una distinzione tra un'accezione *descrittiva* e un'accezione *prescrittiva* di *Wirtschaftsverfassung*, la prima designando un *tipo ideale* di economia – l'economia sociale di mercato, l'economia collettivista, l'economia corporativa – ovvero, se si vuole, l'economia così come *dovrebbe essere*, conformemente ad un modello astratto riconducibile ad uno schema teorico; la seconda rappresentando la descrizione di una specifica e concreta economia, ovvero la *struttura* di un "ordine economico"<sup>25</sup> storicamente e geograficamente determinato<sup>26</sup>.

- *Significati socio-politici*: la costituzione economica, in questa prospettiva, rappresenta la base materiale della stessa costituzione giuridico-politica, espressione dell'assetto dell'economia risultante dalla combinazione della struttura oggettiva dei rapporti di produzione e dal ruolo direttivo delle forze dominanti. Questa nozione di costituzione economica enfatizza, dunque, gli aspetti materiali sottesi alla costituzione in senso formale, traendo spunto<sup>27</sup> dalla lezione marxiana – che guarda all'organizzazione dell'economia politica come fulcro della costituzione reale<sup>28</sup> – e, ancor più, da quella lassalliana<sup>29</sup> – da cui derivava una critica delle costituzioni formali ottocentesche, nella misura in cui esse o si

---

<sup>25</sup> La nozione di *ordine economico* è stata variamente approfondita dalle scienze sociali: sui rapporti tra ordinamento giuridico ed ordine economico, v. la trattazione classica di M. Weber, *Economia e società*, trad. it., vol. 2, Edizioni di Comunità, Milano, 1980; v. anche, nel novero degli studi giuridici, G. Capograssi, *Percorsi vari di economia e diritto*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1940, p. 195 ss.; T. Ascarelli, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in *Problemi giuridici*, I, Giuffrè, Milano, 1959. Nella letteratura costituzionalistica, v. in particolare A. Cantaro, *Costituzione e ordine economico*, cit., *passim*.

<sup>26</sup> Entro questa accezione può annoverarsi, in effetti, anche la dottrina della costituzione economica della scuola del sociologismo economico di Achille Loria (A. Loria, *Le leggi organiche della costituzione economica*, Bocca, Torino, 1889; Id., *La costituzione economica odierna*, Bocca, Torino, 1899; G. Arias, *Il sistema della costituzione economica e sociale italiana nell'età dei comuni*, Casa editrice nazionale, Torino-Roma, 1905; C. Ottolenghi, *I profitti industriali nella costituzione economica odierna*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1907).

<sup>27</sup> Per un siffatto significato di costituzione economica, v. M. Goldoni, *Costituzione economica*, in C. Caruso e C. Valentini (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, in particolare pp. 174-180.

<sup>28</sup> K. Marx, *Introduzione alla critica dell'Economia politica*, tr. it. Quodlibet, Macerata, 2010, in particolare pp. 34-35.

<sup>29</sup> F. Lassalle, *Über Verfassungswesen*, in Id., *Gesammelte Reden und Schriften*, a cura di E. Bernstein, vol. II, Paul Cassirer, Berlino, 1919, trad. it. *Sulla natura delle costituzioni*, Casa editrice Ambrosiana, Roma, 1945, *passim*.

ponevano come codificazione dei sottostanti rapporti di forza sociali o, allorché non fossero corrispondenti alla realtà sociale, si rivelavano mere costituzioni di copertura<sup>30</sup>: nell'uno caso, infatti, le costituzioni formali rappresentano la positivizzazione dei valori e degli interessi delle forze sociali egemoni (le borghesie emergenti, nell'epoca in cui scriveva Lassalle); nell'altro, esse sono destinate all'inattuazione o, comunque, ad una breve esistenza, attesa la discrasia esistente “tra il livello dell'organizzazione sociale e quello delle forme giuridiche”<sup>31</sup>. Una simile prospettiva di analisi appare, peraltro, di particolare interesse e utilità allorché la costituzione economica si ponga esclusivamente al di fuori del perimetro formale (come nel caso del Regno Unito, la cui storia costituzionale ha fatto a meno di una costituzione formale scritta, e degli Stati Uniti, la cui Costituzione, storicamente datata, non conteneva – e non contiene – disposizioni relative alla regolazione dei rapporti economici).

Accanto ai significati economici e socio-politici di costituzione economica, si affiancano quelli *giuridici*, che possono essere ricondotti a tre impieghi fondamentali, caratterizzati da ulteriori varianti.

- Significati *descrittivi*: *giuridico-formali* e *giuridico-materiali*. La prospettiva descrittiva *giuridico-formale* si limita a considerare la costituzione economica come l'insieme delle disposizioni costituzionali relative alla regolazione dei rapporti economici, ovverosia la disciplina costituzionale dell'economia. Entro siffatta prospettiva, invero, non mancano quegli autori che vi includono anche quelle norme che, pur essendo contenute in leggi ordinarie, nondimeno assumono un rango costituzionale: è questo, in effetti, il primo significato di costituzione economica accolto da Cassese, il quale non rinuncia al tradizionale approccio descrittivo, includendovi però, per l'appunto, anche quei principi regolativi del diritto dell'economia che, quantunque non trovino diretto appiglio in Costituzione, finiscono con l'acquisire una rilevanza *sostanzialmente* costituzionale<sup>32</sup>.

Questo uso, si diceva, appare prevalente nella dottrina giuspubblicistica italiana, pur non essendo esente dalle critiche che già *supra* sono state ricordate. Tra i primi autori a dedicarsi alla disciplina costituzionale dell'economia, per esempio, Vincenzo Spagnuolo Vigorita intendeva la costituzione economica come “posizione di un sistema economico da parte dell'intero ordinamento giuridico”, che “può essere ricavata dall'insieme delle norme

<sup>30</sup> V. ancora M. Goldoni, *Costituzione economica*, cit., p. 175.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> S. Cassese, *Introduzione*, cit., p. 3.

costituzionali sui rapporti economici”<sup>33</sup>: il diritto, dal punto di vista teorico-generale, allora, “costruisce e tutela la ‘costituzione economica’ che, scelta in sede politica, solo mediante gli strumenti dell’ordinamento giuridico viene realizzata e assicurata, con la posizione di norme a quelle scelte corrispondenti”<sup>34</sup>. Sulla stessa scia, si colloca Cavaleri<sup>35</sup> che, nel dedicare il suo volume alla giurisprudenza costituzionale, invocando sin dal titolo il concetto di *costituzione vivente*, ricorre più volte alla nozione di costituzione economica, ma con accezione meramente descrittiva e senza mai né fornirne una definizione puntuale né indagarne il retroterra teorico, specie di matrice tedesca. Anche De Carli, in un’opera coeva, si limitava ad assumere il concetto di costituzione economica in senso descrittivo, non indagandolo né giustificandone l’impiego<sup>36</sup>. Più recentemente, in un saggio sul tema, Giuseppe De Vergottini, ha accolto un significato descrittivo ampio di costituzione economica, limitandosi a definirla come l’“insieme delle disposizioni costituzionali che riguardano i rapporti economici” e, sulla scia del primo dei tre significati accolti da Cassese, includendovi anche “le regole contenute in atti legislativi che hanno sicuramente portata costituzionale”<sup>37</sup>.

La costituzione economica, però, può essere inquadrata anche in una prospettiva descrittiva *giuridico-materiale*, guardando sì certamente all’insieme delle disposizioni costituzionali (ed, eventualmente, a quelle formalmente legislative ma sostanzialmente costituzionali) attinenti alla disciplina del fenomeno economico, ma valutate in rapporto alla prassi amministrativa, ai vincoli internazionali e, soprattutto, ai presupposti economici materiali o reali che rendono possibile, sul terreno dell’effettività, un determinato assetto giuridico dei rapporti economici. Quest’ottica, a sua volta, può essere variamente declinata. È possibile far rientrare nel novero di questa voce classificatoria, per esempio, il secondo e il terzo significato di costituzione economica proposto da Sabino Cassese, l’uno inteso come insieme di istituti non necessariamente appartenenti alla costituzione scritta, derivante dall’analisi delle norme e, secondo la lezione di Dicey, anche dei mutamenti dell’opinione pubblica; l’altro, più ampio, che include anche gli aspetti legati alla prassi amministrativa in rapporto al fatto economico<sup>38</sup>. Parimenti, a questo gruppo di significati di costituzione

<sup>33</sup> V. Spagnuolo Vigorita, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959, p. 49.

<sup>34</sup> Ivi, p. 13.

<sup>35</sup> P. Cavaleri, *Iniziativa economica privata e costituzione “vivente”*, Cedam, Padova, 1978, *passim*.

<sup>36</sup> P. De Carli, *Costituzione e attività economiche*, Cedam, Padova, 1978, *passim*.

<sup>37</sup> G. De Vergottini, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Diritto e società*, 3-4/2010, pp. 333-334.

<sup>38</sup> Cfr., ancora, S. Cassese, *Introduzione*, cit., pp. 3-4.

economica è certamente ascrivibile la nozione di *materielle Wirtschaftsverfassung* adottata, nella dottrina tedesca, da Hamann<sup>39</sup>, il quale prende in considerazione i presupposti economico-sociali come condizione di effettività delle disposizioni costituzionali, individuati – in un contesto ordinamentale riconducibile alla forma di Stato sociale di diritto (quel *Sozialstaat* ex artt. 1 e 20 del *Grundgesetz* del 1949) – in un benessere economico-sociale collettivo e diffuso proprio di un sistema economico misto ed interventista<sup>40</sup>. Un approccio, questo, al quale sembra accennare anche Merusi nel suo commento all’art. 47 Cost., allorché richiama il ruolo dei vincoli economici e, soprattutto, monetari, nell’analisi di diritto costituzionale, così allargando la trattazione della costituzione economica ai fattori materiali dell’ordine valutario interno ed esterno, sicché ne deriverebbe che, per la costituzione economica italiana, il valore della moneta – pur non essendo dedicata alla materia valutaria un’espressa disposizione costituzionale – risulta dall’equilibrio di tre fattori: “la componente estera di un ordinamento giuridico, e perciò anche economico, ‘aperto’; la finanza pubblica e la relazione risparmio-credito”, posto che tale equilibrio deve essere “raggiunto compatibilmente con, e sul presupposto di, un sistema economico fondato sulla piena occupazione”<sup>41</sup>. Per certi versi affine, poi, è l’opzione metodologica di Giuseppe Di Gaspare, il quale distingue la costituzione economica formale dalla costituzione economica materiale, quest’ultima identificata con il *diritto vivente* dell’economia, risultante dall’evoluzione storica, segnata da cesure e fasi, del combinato degli assetti giuridici ed economici nelle dinamiche internazionali<sup>42</sup>. Un approccio giuridico-materiale alla costituzione economica, ancora, è certamente quello di Gianpiero di Plinio, il quale – muovendo dal rapporto tra struttura economica e diritto pubblico e coniugando l’approccio marxiano con il metodo storicistico (sul presupposto che non esiste *il* diritto bensì esistono *i* diritti, vale a dire i sistemi giuridici storicizzati, che trovano fondamento, razionalità e legittimazione da determinati assetti storici della società

<sup>39</sup> A. Hamann, *Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht*, Luchterhand, Monaco, 1958, *passim*.

<sup>40</sup> Su cui, v. anche G. Bianco, *Costituzione ed economia*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 200-201. Per l’A., “la nozione di costituzione economica può essere necessaria, quindi, soltanto se è funzionale per indicare, a livello di diritto costituzionale dell’economia, un insieme di dati storici che si sono affermati, consolidati e sono stati trasfusi in norme costituzionali e ciò con particolare riferimento all’incremento delle funzioni economiche del governo per l’attuazione di determinati principi fondamentali ed alla dialettica tra autonomia privata ed azioni pubblica di indirizzo e controllo dell’economia; mentre appare inutile qualsiasi eccessivo dualismo di essa con la Costituzione politica proprio perché la Costituzione [...] è da intendersi in senso unitario” (p. 201).

<sup>41</sup> F. Merusi, *Art. 47*, cit., p. 153.

<sup>42</sup> Per questa opzione di metodo, v. G. Di Gaspare, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2017, spec. p. 11.

e dell'economia) – considera la costituzione economica come “insieme dei *core values* che in ogni fase installano negli ordinamenti giuridici le condizioni materiali dettate dal modo di produzione e dai suoi mutamenti”: tutti gli ordinamenti giuridici, perciò, si fonderebbero “su una costituzione economica, composta dei valori imperativi del modo di produzione”<sup>43</sup>. È, quindi, l'economia che pone i suoi principi di struttura alla sovrastruttura giuridica, e “l'unità di misura storicamente universale e preliminare del fenomeno giuridico non può che essere il sistema economico, cioè il modo di produzione della stessa esistenza degli uomini”<sup>44</sup>, sicché, in ultima istanza, volendo accostare la posizione dell'autore alla lezione lassalliana, è *la costituzione economica la vera costituzione materiale*, idonea a sorreggere la costituzione politica (formale). Conseguentemente, per il fautore di questo approccio, la distinzione tra costituzione economica e costituzione politica non è un aspetto patologico che attenta all'unità della costituzione, quanto piuttosto un *dato fisiologico e strutturale*, che fa della costituzione economica l’“oggettività costituzionale” presupposta (e, per questo, non violabile) dalla “volontà” della costituzione politica<sup>45</sup>. Questo approccio teorico alla costituzione economica si rinviene anche in un classico della dottrina costituzionalistica portoghese<sup>46</sup>, che rappresenta un ambizioso tentativo di costruzione di una teoria generale della costituzione economica, quest'ultima definita come “garanzia giuridica di una concreta forma economica di un determinato sistema economico” e, dall'altra parte, come “fondamento di un determinato ordine economico”<sup>47</sup>: la costituzione economica, pertanto, viene individuata sia come la cristallizzazione giuridica di una particolare *forma*, cioè di una *modalità di manifestazione*, che può assumere un sistema economico dato da un determinato modo di produzione (ad esempio, la forma concorrenziale del sistema economico capitalistico dato dal relativo modo di produzione), sia come il *fondamento della struttura* ordinatrice di una singola concreta economia. In quest'ottica, diverrebbe agevole comprendere che può aversi una trasformazione profonda

<sup>43</sup> G. Di Plinio, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, pp. 109-110. Per un approfondimento, v. Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1998, in particolare pp. 1-11 e pp. 107-110.

<sup>44</sup> Id., *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 7.

<sup>45</sup> Ivi, p. 110.

<sup>46</sup> V. Moreira, *Economia e Constituição. Para o conceito de constituição económica*, ed. Università di Coimbra, Coimbra, 1979, *passim*.

<sup>47</sup> Ivi, p. 46 (traduzione nostra). L'A. definisce il “sistema economico” in base ai modi di produzione (capitalistico, feudale, socialista, v. p. 47), la “forma economica” come il modo tipico di manifestazione di un determinato sistema (p. 48) – sicché, per esempio, nell'ambito del sistema capitalistico, si rinviene la forma concorrenziale, quella monopolistica, il capitalismo di Stato, ecc. –, mentre l’“ordine economico” rappresenta la struttura ordinatrice di una determinata economia concreta.

della costituzione economica senza che ne risulti una trasformazione del sistema economico complessivo<sup>48</sup>: una categoria ermeneutica, dunque, che si rivelerebbe particolarmente utile per spiegare anche le trasformazioni della stessa costituzione economica italiana, che, nell'ambito di un medesimo sistema economico (capitalistico, perché dato dal *modo di produzione capitalistico*), ha nondimeno subito il passaggio dallo *Stato fiscale keynesiano* allo *Stato neoliberale aperto*. La costituzione economica sarebbe dunque un *concetto giuridico-materiale dalla valenza teorica*, come tale applicabile ad ogni ordinamento positivo.

In questo contesto, ma con una propria specificità che la allontana dai rischi di determinismo economicistico insiti nell'iper-valorizzazione di una pretesa *oggettività costituzionale* e nella conseguente svalutazione del volontarismo politico, si colloca anche la prospettiva accolta da Alberto Predieri<sup>49</sup>, che, nell'analizzare la disciplina costituzionale italiana dell'economia, muove dal presupposto che la costituzione democratica del '48 presuppone "una costituzione economica materiale ad economia mista"<sup>50</sup> (assunta nella costituzione formale agli artt. 41-47 Cost.): prospettiva, però, come si accennava, scevra dai potenziali rischi di determinismo insiti in una nozione di costituzione economica (materiale) di matrice marxiana, in quanto agganciata all'idea mortatiana di costituzione materiale, come si evince da un espresso richiamo al Maestro calabrese<sup>51</sup> a proposito dell'"assorbimento della costituzione economica, come parte della costituzione materiale, nella costituzione formale"<sup>52</sup>. In altri termini, dunque, la costituzione formale italiana, per Predieri, "ha assunto una costituzione economica intesa come parte della costituzione materiale, considerata questa quale presupposto, fondamento e sostegno della costituzione formale [...], assorbita e formalizzata nei suoi lineamenti di sistema innegabilmente misto"<sup>53</sup>.

- *Significati prescrittivi forti o decisionistici*: In opposizione ai significati meramente descrittivi di costituzione economica, in senso giuridico-formale o giuridico-materiale, si rinvencono le accezioni prescrittive, che possono essere, a loro volta, ricondotte a due varianti, assai diverse tra loro per contenuto, ma caratterizzate da un elemento teorico

---

<sup>48</sup> Ivi, p. 52.

<sup>49</sup> A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Roma – Ivrea, 1964, in particolare pp. 35-41.

<sup>50</sup> Ivi, p. 35.

<sup>51</sup> Ivi, p. 37, nota 104.

<sup>52</sup> Ivi, p. 37.

<sup>53</sup> Ivi, p. 38.

comune, vale a dire il riconoscimento di un nucleo di principi normativi, specificamente rivolti alla dimensione dei rapporti economici, che esprimono un *dover essere* di rango normativo-superiore proprio di una *decisione fondamentale* sulla forma e sulla specie dell'unità economica. Possiamo mutuare, allora, la formula schmittiana (sulla costituzione come decisione) sul piano della costituzione economica: operazione che Schmitt non approverebbe, in nome dell'unitarietà della costituzione, ma che, sul piano euristico, può essere utile richiamare al fine di cogliere l'elemento sotteso alle nozioni prescrittive di costituzione economica, vale a dire l'operare di una decisione suprema, politicissima ma dagli effetti spoliticizzanti, in grado ora di porre l'economia al riparo dall'invasione della sfera statale ora, al contrario, di determinare *a priori* la scelta di un sistema economico statalista. È evidente, allora, che il contenuto della decisione può essere vario, anzi antitetico, ma comune è il *proprium* della decisione, ovvero sia la sua essenza di individuazione, in termini di scelta politico-fondamentale in quanto costituzionale, di una determinata forma di un sistema economico, così da produrre l'effetto neutralizzante e spoliticizzante che impedisca, una volta per tutte, di questionare l'assetto dell'ordine giuridico-economico e, dunque, di estendere ad esso il *conflitto* economico (produttivo e distributivo).

Il primo significato prescrittivo forte di costituzione economica, allora, è *nel senso della separazione liberale Stato/società*<sup>54</sup>, fondato sul presupposto di una decisione fondamentale per l'*autonomia dell'economico*. Questa visione normativa di costituzione economica è stata patrocinata in particolare dalla scuola ordoliberal, specie da Eucken e Böhm, e ha avuto, nella dottrina italiana, una eco nel pensiero di Giovanni Bognetti<sup>55</sup>. Sebbene Bognetti non lo affermi esplicitamente, non fornendo una elaborazione sul piano teorico della categoria concettuale di costituzione economica, egli va inquadrato entro questo contesto, atteso che la sua prospettiva è tutta rivolta a separare i principi

---

<sup>54</sup> Sul *mito* originario della teoria costituzionale liberale, v. le considerazioni di A. Cantaro, *Costituzione e ordine economico*, cit., pp. 56-57, secondo il quale proprio in questo presupposto “risiede il paradosso e al tempo stesso l'originalità della teoria costituzionale liberale. Questa, infatti, avendo distinto in due sfere nettamente separate pubblico e privato, politica ed economia, non può mai configurarsi come costituzione dell'intera società: essa è morfologicamente ‘carta di governo’, costituzione formale, costituzione politica, costituzione giuridica. E, tuttavia, essa progetta un ordine politico e giuridico che, benché distinto dall'ordine economico e sociale, è comunque egualmente in grado di ordinare la vita sociale nel suo complesso. L'articolazione di questa in due distinte sfere, una pubblica ed una privata, è, infatti, concepita in modo tale da ‘rinviare’ a quest'ultima la questione di quale debba essere il concreto ordine economico-sociale della comunità”.

<sup>55</sup> In particolare, cfr. G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1995, seconda ed., e i contributi precedentemente raccolti negli scritti del Gruppo di Milano diretto da G. Miglio, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, spec. p. 133 ss.

costituzionali che sovrintendono all'economia mista (artt. 41 ss., rilette nell'ottica dell'*economia sociale di mercato*, di chiara matrice ordoliberal) dai principi costituzionali sui fini sociali (operazione intellettuale, invero, protesa a neutralizzare la portata performativa e trasformatrice dell'art. 3, c. 2, Cost., al punto che si traduce nella proposta, *de iure condendo*, di riscrittura del Titolo III della Parte I). Può essere giovevole, in tal senso, a fini euristici, impiegare la categoria schmittiana del "concetto ideale di costituzione" – individuato, com'è noto, dal giurista di Plettenberg come la "costituzione così detta in un senso peculiare, a causa di un determinato contenuto"<sup>56</sup>, per descrivere la costituzione secondo i principi liberali o, se si vuole, la pretesa liberale al monopolio del concetto di costituzione secondo i canoni del costituzionalismo –, per sostenere che, a ben vedere, quello di Bognetti rappresenta un tentativo di costruzione di un *concetto ideale di costituzione economica*, ossia di una *costituzione economica definita in virtù di un determinato contenuto*, quello dell'economia sociale di mercato, teso a spolicizzare il mercato per allontanarvi il conflitto distributivo. Ma, da un punto di vista teorico, non si può individuare un tipo (di costituzione, in generale; di costituzione economica, in particolare) eleggendolo a "dogma", prescindendo dai condizionamenti storici e politici, al punto di ritenere che, concettualmente, sia ammissibili un'unica accezione che dia senso all'espressione stessa di costituzione economica. Tuttavia, va al contempo registrato che, in altra sede<sup>57</sup>, l'autore sembra accogliere un significato prescrittivo nel senso debole di costituzione economica, intendendola come insieme dei principi fondamentali sui quali si basano, in un ordinamento giuridico, i particolari istituti che reggono i processi di produzione e distribuzione della ricchezza.

Dall'altra parte, ma con identico effetto spolicizzante, vi è la nozione di costituzione economica *nel senso dell'imposizione di un modello statalista dell'economia, ovvero dell'economia subordinata all'ideologia di Stato*. Questa accezione di costituzione economica esprime l'idea di una completa subordinazione della sfera economica alla

---

<sup>56</sup> C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, tr. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, p. 58. Secondo Schmitt, "per motivi politici è spesso indicata come 'vera' o 'pura' costituzione solo ciò che corrisponde ad un determinato ideale di costituzione. Il modo di esplicarsi della lotta politica porta con sé che ogni partito in lotta riconosce come vera costituzione solo una costituzione che corrisponda alle sue richieste politiche" (p. 58), sicché, nello Stato borghese di diritto, sarebbe 'vera' costituzione solo quella che ponga un sistema di garanzie delle libertà borghesi, introduca la distinzione dei poteri, e assuma la veste di una carta costituzionale scritta. Dal punto di vista teorico, allora, il tipo dello Stato borghese di diritto, e della sua costituzione, non può essere assunto a dogma assoluto, di cui debbano essere ignorati il condizionamento storico e la relatività politica.

<sup>57</sup> G. Bognetti, *La Costituzione economica*, in A. Vignudelli (a cura di), *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, anno accademico MMX-MMXI, Mucchi, Modena, 2011, p. 159 ss.

direzione politica, contenutisticamente antitetica alla precedente decisione fondamentale, pur altrettanto carica di effetti di neutralizzazione del conflitto produttivo e distributivo, in favore dell'autonomia del mercato e dell'economico. Siffatta prospettiva sarebbe l'unica entro la quale avrebbe un senso parlare di costituzione economica, secondo Carl Schmitt, il quale, inserendosi incidentalmente nel dibattito sull'art. 165 della Costituzione di Weimar, rifiuta la configurazione della *Reichsverfassung* alla stregua di una costituzione economica – non essendo giuridicamente configurabile, pena la rottura dell'unità della costituzione medesima, la costruzione di una democrazia dei consigli quale espressione di una costituzione economica indipendente da quella politica – ritenendo, invece, applicabile la nozione in esame soltanto all'esperienza dello Stato corporativo fascista e allo Stato sovietico, entrambi caratterizzati da una decisione fondamentale spoliticizzante sull'ordine economico, una decisione *totale* vista come via d'uscita, invero solo apparente e ingannevole – sia pure in due direzioni materialmente opposte –, alla crisi dello Stato *economico* contemporaneo quale Stato totale quantitativo<sup>58</sup>, che, però, non ha il senso “di rendere libera ed autonoma l'economia, ma al contrario di consegnarla in mano allo Stato e di sottometerla ad esso”<sup>59</sup>.

L'impiego di modelli prescrittivi forti tradisce, così, una comune diffidenza verso la democrazia e verso un'ampia discrezionalità del legislatore in materia economica (nella prospettiva di un primato “dell'*economia politica* sulla *politica economica*”<sup>60</sup>); si può sostenere, in proposito, che proprio le teorie prescrittive forti della costituzione economica – nel quadro di una visione di *economic constitutionalism* – rappresentino uno dei vettori di quella crescente tensione tra democrazia e costituzionalismo cui ricorre Dieter Grimm<sup>61</sup>, finendo il secondo polo (in particolare in presenza della costituzionalizzazione di vincoli economici) col limitare – e comprimere oltremodo – la sfera di libera determinazione del legislatore, espressione della democrazia<sup>62</sup>.

*Significati prescrittivi deboli*: è possibile, infine, isolare un altro uso del concetto di costituzione economica, che potremmo definire *prescrittivo debole* in quanto, considerando la nozione come identificativa dell'ordinamento fondamentale e unitario dei

---

<sup>58</sup> V. C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, cit., pp. 149-154.

<sup>59</sup> Ivi, p. 154.

<sup>60</sup> Così O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, p. 69.

<sup>61</sup> D. Grimm, *Moins de constitution pour plus de démocratie en Europe?*, Lectio magistralis, Collège de France, Parigi, 29 marzo 2017.

<sup>62</sup> È questa la tesi di G. Gregoire e X. Miny, *Introduction*, cit., p. 8.

rapporti economici, può essere individuato *in negativo*, per differenza rispetto agli altri approcci. Esso, infatti, pur prendendo le mosse dall'insieme delle disposizioni costituzionali concernenti la regolazione del fattore economico, non si limita ad assumere una funzione meramente descrittiva, ma esprime la normatività di principi specificamente riferibili alla disciplina dell'economia; tuttavia, e differentemente dagli approcci prescrittivi forti – specie rispetto alla prima accezione –, il riconoscimento di un ambito materiale definito (cioè l'esistenza di una disciplina costituzionale dell'economia) non ne implica l'autonomia, alla stregua di un corpo estraneo, sottolineandone, invece, l'aggancio alla costituzione politica e, in ultima istanza, l'unità della costituzione. A questo approccio può essere ricondotta, per esempio, l'analisi di Umberto Pototschnig, che, nel suo storico lavoro sui servizi pubblici, muove dall'idea che le norme costituzionali (italiane) in tema di rapporti economici tracciano anche le linee fondamentali secondo cui questi rapporti dovranno ordinatamente svolgersi, introducendo l'espressione *costituzione economica* per designare, appunto, l'ordinamento fondamentale, e quindi unitario, del modo di svolgersi dei rapporti economici<sup>63</sup>; sicché, per l'autore, la costituzione economica in senso giuridico esprime la “positiva determinazione dei principi e delle regole che non tanto definiscono il sistema economico prescelto, ma governano il modo di realizzazione di tutti i rapporti economici”<sup>64</sup>, secondo quel fine unitario – principio autenticamente direttivo dei rapporti economici medesimi – rappresentato dal principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3, c. 2, Cost.*, valorizzato in via ermeneutica in virtù delle clausole generali di «utilità sociale» e dei «fini sociali» di cui all'art. 41, co. 2 e 3, Cost. Su questa scia, si colloca anche il contributo di Alessandro Pizzorusso, a partire dal presupposto della nozione di costituzione economica come “complesso di principi costituzionali che si occupano dei rapporti economici e dai quali si desume quale modello di società sia stato prefigurato dai costituenti”<sup>65</sup>, sicché l'utilità dell'elaborazione di una tale nozione consisterebbe nella “realizzazione di un sistema di principi caratterizzati da una loro specificità nel più ampio quadro del sistema costituzionale”<sup>66</sup>.

Nell'ambito di questa proposta di classificazione, occorre aggiungere, in verità, un ulteriore significato di costituzione economica.

---

<sup>63</sup> U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, cit., p. 75.

<sup>64</sup> Ivi, p. 74, nota 9.

<sup>65</sup> A. Pizzorusso, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 6.

<sup>66</sup> Ivi, p. 7.

E qui veniamo alla prospettiva teorica alternativa che il presente lavoro intende offrire: l'idea, cioè, della costituzione economica, intesa come concetto teorico generale, quale *parte della costituzione materiale in senso mortatiano*.

Quest'ottica intende mettere insieme la tradizione dei significati giuridico-materiali di costituzione economica, protesi ad includere nel dato giuridico la considerazione dei presupposti economici strutturali, con la giusta considerazione critica secondo la quale la costituzione economica non può essere intesa come la carta di un ambito extra-statale, distinto e avverso all'ambito politico, semmai essendo essa la stessa e identica costituzione dello Stato, non indebolita nella sua originaria positività, ma soltanto "applicata" ai rapporti dell'economia, dunque una "*determinazione interna all'unità complessiva della costituzione*"<sup>67</sup>.

Quest'alternativa teorica appare, allora, necessaria per superare le (opportune) riserve, di cui si è detto sin dal principio, nei confronti degli usi tradizionali descrittivo e prescrittivo forte dell'espressione, così da ricomprendere saldamente la costituzione economica nell'ambito della costituzione politica, e dunque per non perdere di vista le interconnessioni fondamentali all'interno della costituzione materiale, la quale regge la costituzione formale nella sua *totalità e globalità*, sicché, da un punto di vista teorico-generale, di *costituzione economica* si può parlare muovendo dall'individuazione dei *fini di politica economica costituzionale*, o, se si vuole, dei *fini politico-economici fondamentali* dell'ordinamento, purché sia chiaro che l'espressione in tanto assume una funzione giuridica in quanto sia inclusa nel contesto complessivo della costituzione materiale.

Ciò detto, ci potrebbe essere opposto che, così ricostruita la nozione, staremmo riproponendo un significato descrittivo, da annoverare nella *species* dei significati in senso giuridico-materiale, ma in realtà il pregio euristico della tesi qui avanzata risiede nell'ancorare l'economia al *fine politico fondamentale* della costituzione materiale (nella sua declinazione di *fine politico-economico fondamentale*), con tutte le conseguenze normative che ne discendono anche in rapporto alla costituzione formale (per esempio, ora sul piano dei limiti sostanziali alla revisione costituzionale ora sul piano dell'interpretazione costituzionale); d'altra parte, così sostenendo, non si cadrebbe neppure nell'affermazione di un significato prescrittivo forte (in quanto, se la concettualizzazione, da parte nostra, è proposta in termini di una nozione di teoria generale, la prescrittività

---

<sup>67</sup> N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 17.

forte, nel senso dell'imposizione di un modello economico determinato ovvero della separazione Stato-economia, sarebbe una mera *eventualità teorica*, in quanto discenderebbe dalle *singole* costituzioni materiali – a seconda di come siano storicamente configurabili e per come sorreggano le relative costituzioni formali – dei singoli ordinamenti, dunque a seconda dei *fini politici fondamentali* di ciascuna costituzione materiale).

In tal senso, sarebbe difficilmente accettabile anzitutto una categoria teorico-generale di costituzione economica fondata sulla separazione Stato/società, perché, dal punto di vista del diritto costituzionale, è radicalmente impensabile una *autonomia dell'economico* dal *politico*, di talché una simile impostazione – cara ai fautori del liberismo economico – in realtà è mera ideologia (nel senso deteriore marxiano di *falsa coscienza*), giacché da una parte l'assunto della libertà assoluta dell'economia dallo Stato è un'opzione anch'essa massimamente politica, e non certo un dato naturale oggettivo (e, quindi, semmai sarebbe conseguenza di una specifica costituzione economica per come in concreto configurata), e, dall'altra, empiricamente e storicamente, il mercato (come insegna la lezione polanyana) è sempre un ordine giuridico che abbisogna sempre dello Stato per il suo *farsi* (il che, pertanto, escluderebbe la possibilità di costruire una categoria teorica di costituzione economica secondo un canone di assoluta autonomia). Allo stesso tempo, ricorrere – come concetto teorico – ad una categoria di costituzione economica che imponga un modello economico determinato – nell'unico senso che Carl Schmitt ritiene possibile attribuire alla nozione, allorché si riferisce allo Stato corporativo fascista o allo Stato sovietico – è fuorviante, poiché tale imposizione, come negli esempi citati, rappresenta pur sempre una conseguenza del *fine politico* della costituzione materiale, o – ancor meglio – una parte essenziale di esso.

Si tratterebbe, in fondo, di opporre ad un'*economia politica costituzionale a la Buchanan*<sup>68</sup> una "*politica economica costituzionale*", rifiutando quella *naturalizzazione* dell'economia

---

<sup>68</sup> Mostra importanti punti di contatto con l'interventismo giuridico insito nella teoria della *Wirtschaftsverfassung* ordoliberal la scuola della *Constitutional Political Economy*, il cui massimo esponente fu, per l'appunto, James M. Buchanan, vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1986. La scuola di Buchanan, a ben vedere, condivide con l'ordoliberalismo tedesco l'idea che l'ordine di mercato presupponga una cornice giuridico-istituzionale complessiva e definita, e segnatamente un quadro generale di norme ordinatrici, specie a livello costituzionale; ancora, sul presupposto del paradigma dell'*homo oeconomicus*, come agente razionale che opera sul mercato per massimizzare la propria utilità, e della critica conseguente verso le politiche macroeconomiche, di stampo keynesiano, rivolte al sostegno della domanda aggregata, entrambe le prospettive teoriche rivendicano "un aggiornamento del costituzionalismo liberale [...], auspicando l'introduzione di vincoli costituzionali più penetranti nei confronti dei poteri pubblici in materia fiscale, monetaria e di regolazione dei mercati" (così O. Chessa, *La costituzione della moneta*).

propria dell'Analisi Economica del Diritto e dei suoi fondamenti epistemologici hayekiani<sup>69</sup> e riconoscendo, semmai, la centralità del *politico* e la questione fondamentale del potere in seno alla società<sup>70</sup>.

*Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 72), traducendosi nella proposta di costituzionalizzare il principio di indipendenza delle banche centrali, la tutela della concorrenza e la regola del pareggio di bilancio. Ma, ancora, l'elemento in comune di maggior pregnanza è rappresentato dalla critica verso la deriva interventista della democrazia, muovendo dal convincimento che il processo democratico è intrinsecamente viziato da un "paradigma dello scambio" tra gruppi di interessi organizzati che rivendicano privilegi corporativi nel nome di una presunta giustizia sociale: in tal modo, gli studi sulla *Public Choice* pervengono alla conclusione della necessità di arginare la gestione discrezionale della politica economica attraverso norme costituzionali "dirette a neutralizzare la forza espansiva del paradigma dello scambio" (ivi, p. 77). Una lettura, questa, che, peraltro, mostra interessanti – solo apparentemente paradossali – punti di contatto con la coeva letteratura marxista sulla crisi fiscale dello Stato, a partire da quel celebre volume di James O' Connor che, proprio cogliendo le dinamiche neocorporative delle democrazie contemporanee basate sullo "scambio" politico tra interessi organizzati, dimostrava una tendenza generale (alla lunga insostenibile) all'aumento delle spese governative "più rapidamente delle entrate" (J. O' Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, trad. it. Einaudi, Torino, 1973, p. 4.). Una convergenza, quella tra neomarxisti e neoliberali, che tuttavia, a ben guardare, non stupisce, per la comune tendenza metodologica a sovraordinare le ragioni dell'economia – ora in quanto "struttura", per i marxisti, ora in quanto unico paradigma identificativo dell'agire umano, per i liberali – a quelle della politica, così occultando, però, una precisa ideologia dietro lo schermo dell'avalutatività scientifica e finendo col far dipendere dall'economia l'intero assetto della società e dello Stato (ed omettendo, altresì, di considerare quel nesso costitutivo fondamentale che lega le due dimensioni, cioè l'egemonia).

Il programma della scuola della *Constitutional Political Economy* si considera iniziato con G. Brennan e J. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, sulla base delle teorie hayekiane (F. A. Hayek, *Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung*, in *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 1967, pp. 11-33; Id., *Die Verfassung eines freien Staates*, in *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 1968, pp. 3-11; F. A. Hayek, *Reflections on constitutional economics*, in R. B. McKenzie (a cura di), *Constitutional economics: containing the Economic Powers of Government*, Lexington Books, Lexington, 1984, pp. 235-237), sviluppate ulteriormente da V. Vanberg, *A Constitutional Political Economy Perspective on International Trade*, in *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 1992, pp. 375-392; Id., *Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy*, in *Journal of Institutional Economics*, n. 1/2005, pp. 23-49. Per Vanberg, che connette questa tradizione all'ordoliberalismo tedesco, solo uno Stato forte può impedire a "(re)feudalization of state and society" e agire come "guardian of competitive order" (V. Vanberg, *Ordoliberalism, Ordnungspolitik, and the Reason of Rule*, cit., pp. 29-30): l'ordine economico è il prodotto, perciò, di una "constitutional economic policy", il cui compito è quello di creare "the conditions under which the invisible hand that Adam Smith had described can be expected to do its work" (ivi, p. 29); cfr., sul punto, anche le considerazioni di V. Valentin, *L'idée de la constitution économique et l'hypothèse du libéralisme autoritaire*, in G. Gregoire e X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, cit., p. 253, il quale – pur nel quadro di una ricostruzione storico-concettuale rivolta a sottolineare la continuità tra liberalismo e neoliberalismo – coglie nel (neo)liberalismo il dato centrale che "le plein fonctionnement de la main invisible [...] requiert des conditions que l'État peut garantir". S. Adalid, *De la constitution économique à la constitution écologique: l'avènement de la 'méta-politique'*, in G. Gregoire e X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, cit., p. 755, discorre, sul punto, di una "costituzione economica neoliberale" il cui obiettivo è quello di trasformare lo Stato per sottometterlo al mercato e permettere l'avvento di una "meta-politica", di una ideologia di mercato imposta giuridicamente attraverso il diritto.

<sup>69</sup> È questa la tesi di G. Gregoire e X. Miny, *Introduction*, cit., p. 17.

<sup>70</sup> Approccio, questo, già *in nuce* nel filone di pensiero "*Law and Political Economy*", sensibile alla lezione di Polanyi sulla giuridicità e sulla politicità del mercato. Cfr., in particolare, M.A. Wilkinson e H. Lokdam, *Law and Political Economy*, in *Lse Law, Society and Economics Working Papers*, n° 7/2018, disponibile al sito: <http://eprints.lse.ac.uk/87544/>, e il classico di K. Polanyi, *La grande trasformazione*, trad. it. Einaudi, Torino, 2010. Sull'interdipendenza di politica, economia e società, secondo la lezione di Polanyi, v. autorevolmente C. Joerges, *Economic Constitutionalism and "The Political" of "The Economic"*, in G.

L'opzione teorica qui patrocinata aiuterebbe, peraltro, anche ad inquadrare le trasformazioni della costituzione economica nell'ambito di un mutamento complessivo della costituzione materiale; non potendosi scindere economia e politica, e non potendosi isolare dal punto di vista teorico una nozione di costituzione economica nell'accezione dell'autonomia dell'*economico*, le trasformazioni ordinamentali vissute dall'Italia (in ragione dei due vettori fondamentali rappresentati dai processi di globalizzazione e di integrazione sovranazionale) potrebbero essere configurate entro i termini di un *mutamento di costituzione materiale a costituzione formale invariata*, una categoria sotto certi aspetti non *nuova* nel diritto costituzionale – come definire altrimenti, per esempio, l'avvento del fascismo storico a costituzione formale invariata? – ma che presenta indubbi aspetti di novità (e problematicità) in un contesto assai diverso, cioè quello dello *Stato neoliberale aperto*, che vede svuotare progressivamente dall'interno e, soprattutto, dall'esterno, i *contenuti politico-economici delle costituzioni materiali degli Stati democratico-sociali*<sup>71</sup>. Ancora, l'inquadramento della costituzione economica nell'ambito della costituzione materiale appare rilevante ai fini dell'interpretazione delle stesse disposizioni della costituzione formale in ambito economico, così da intendere queste alla luce dello *spirito* della costituzione materiale, ovvero sia del *fine politico* e del *fine politico-economico* della seconda. In tal modo, lungi dal determinare una autonomizzazione della sfera dell'economico, il ricorso ermeneutico alla categoria della costituzione economica come parte (non separabile) della costituzione materiale consentirebbe di non perdere quella essenziale unità e globalità della costituzione.

## 2. Costituzione economica e teoria della costituzione materiale.

Lo sforzo teorico intrapreso è, allora, quello di inquadrare la costituzione economica nell'ambito della costituzione in senso materiale, non già, però, in una prospettiva di sterile opposizione alla costituzione formale o in quella, comune al costituzionalismo neoliberale e all'approccio metodologico marxiano, di contrapporre una pretesa *oggettività* costituzionale (struttura) condizionante ogni volontarismo politico, ma nell'ottica

---

Gregoire e X. Miny (a cura di), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, cit., p. 787 ss.

<sup>71</sup> Applica la categoria di *mutamento costituzionale* alle trasformazioni della costituzione economica R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2020, pp. 23-45.

(accennata in Predieri, come si è visto) di agganciare la costituzione economica alla costituzione materiale intesa nel senso mortatiano.

Solo in questo modo, a ben vedere, è possibile superare quelle corrette riserve, di cui si è detto sin dal principio, nei confronti degli usi tradizionali descrittivo e prescrittivo forte dell'espressione, così da ricomprendere saldamente la costituzione economica nell'ambito della costituzione politica, non perdendo di vista le interconnessioni fondamentali all'interno della costituzione materiale, la quale regge la costituzione formale nella sua *totalità e globalità*.

Conseguentemente, da un punto di vista teorico-generale, di *costituzione economica* si può parlare in stretta connessione con i *fini di politica economica costituzionale* (o, se si vuole, dei fini costituzionali di politica economica): il pregio euristico della tesi qui avanzata risiederebbe, quindi, proprio nell'ancorare l'economia al *fine politico* della costituzione materiale (nella sua declinazione di *fine politico-economico*), con le conseguenze normative che ne discendono anche in rapporto alla costituzione formale, in primo luogo sul piano dell'interpretazione costituzionale.

L'inquadramento della costituzione economica nell'ambito della costituzione materiale sarebbe, perciò, giovevole ai fini dell'interpretazione delle stesse disposizioni della costituzione formale in ambito economico, così da intendere queste alla luce del *fine politico* (e del *fine politico-economico* che ne è declinazione) della costituzione materiale. In tal modo, lungi dal determinare una autonomizzazione della sfera dell'economico, il ricorso ermeneutico alla categoria della costituzione economica come parte (non separabile) della costituzione materiale consentirebbe di non perdere la necessaria ed essenziale unità e globalità della costituzione.

L'opzione teorica qui patrocinata aiuterebbe, poi, come si ricordava, anche ad inquadrare le trasformazioni della costituzione economica nell'ambito di un mutamento complessivo della costituzione materiale; non potendosi scindere economia e politica, e non potendosi isolare dal punto di vista teorico una nozione di costituzione economica nell'accezione dell'autonomia dell'economico, le trasformazioni ordinamentali vissute dall'Italia potranno essere configurate entro i termini di un *mutamento di costituzione materiale a costituzione formale invariata*, categoria utile per inquadrare la trasformazione degli Stati costituzionali democratico-sociali verso lo *Stato neoliberale aperto*, che vede progressivamente svuotare dall'interno e, soprattutto, dall'esterno – in virtù della globalizzazione giuridico-economica e del processo di integrazione europea, i cui principi

giuridici fondamentali in materia economica, concretizzazione (e positivizzazione) degli interessi di *forze dominanti* diverse da quelle che si sono “incontrate” sul piano nazionale, ovvero di forme di egemonia *altre*, impattano sulla costituzione materiale nazionale – i contenuti politico-economici delle costituzioni materiali degli Stati democratico-sociali.

Ecco, allora, emergere il nesso tra teoria della costituzione economica, teoria della costituzione in senso materiale e teoria dell’egemonia, che dovremo cercare di chiarificare.

Innanzitutto, va preliminarmente ricordato che, dopo un lungo periodo in cui la dottrina della costituzione materiale del Mortati<sup>72</sup> sembrava essere caduta in oblio – come confermava il lungo applauso tributato, in occasione del convegno annuale dei

---

<sup>72</sup> Sul tema. L. Paladin, *Diritto costituzionale*, quarta ed. aggiornata da L. Mazzaroli e D. Giroto, Giappichelli, Torino, 2018, p. 19 ss., ricorda gli antecedenti storici della teoria mortatiana, dalle lezioni di Pellegrino Rossi alla Sorbona negli anni Trenta dell’Ottocento, sul diritto costituzionale come complesso delle premesse di ogni componente degli altri insegnamenti giuridici (“in quanto riferito alle proposizioni fondamentali delle più rilevanti leggi dello Stato”) sino – risalendo più indietro nel tempo – alle elaborazioni di Mario Pagano (nel cui progetto di Costituzione partenopea si intendeva esattamente lo scopo della Costituzione come il “porre le mura maestre dell’ordinamento statale”) e di Giuseppe Compagnoni (che, nei suoi “Elementi di diritto costituzionale” editi a Venezia nel 1797, configurava la costituzione come quel “certo e stabile modo con cui un popolo esiste e si regge”). L’A., però, ammonisce che “l’incontestabile esigenza di trarre le norme costituzionali dal rispettivo testo, puntando sull’interpretazione sistematica e sul bilanciamento dei principi che la informano, non dev’essere confusa con l’idea di una costituzione materiale scissa da quella testuale”. Sulle difficoltà di definizione della nozione di costituzione materiale, cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. 1, Cedam, Padova, 1970, p. 92, il quale ricorda, infatti, che in questo campo “si ricorre con maggiore frequenza e successo alle metafore, come quelle (particolarmente felici, per l’intuizione del fenomeno) del Romano, che, configurando l’ordinamento statale come un albero, ne ravvisa nella costituzione il tronco, da cui si ripartono ma cui si riattaccano, restandone ‘generati e sostenuti’, i diversi rami”. L’A., poi, riconnette la costituzione materiale alla teoria della “super-costituzione” (p. 100 ss.), quale “nucleo originario, irreducibile e assolutamente condizionante dell’intero ordinamento statale, tale perciò da potersi addirittura designare come ‘costituzione materiale’ in senso stretto e per antonomasia”.

Invita alla prudenza, e segnatamente ad un’interpretazione restrittiva e, per ammissione dell’A., “estrema”, della costituzione materiale, A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 18-19, sicché “non ogni modifica del sistema politico e sociale costituisce cambiamento della costituzione materiale con conseguente svuotamento della costituzione formale. Altrimenti le costituzioni, perdipiù rigide, sarebbero uno strumento inutile a fronte di tensioni e cambiamenti sociali che sono inevitabili – ed anche auspicabili – in un orizzonte temporale di lungo termine. La rottura della costituzione materiale indica invece una frattura così importante del modello sociale ed organizzativo, che la costituzione formale non è più in grado di contenere”. Ammonimenti giungono anche da A. Barbera e C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Quinta edizione, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 34-35, secondo i quali “la teoria della costituzione materiale può però essere travisata, com’è accaduto spesso, per contrapporre a quella in senso formale (cioè il documento), considerata come una ‘costituzione di carta’, una presunta costituzione effettivamente vigente, con l’effetto di svalutare la prima. Da strumento per capire il fondamento dell’ordinamento costituzionale, la costituzione in senso materiale è stata usata, distorcendola, come giustificazione per l’allontanamento dal testo costituzionale o per interpretazioni politicamente orientate dello stesso”.

Sulla formazione del Mortati, v. F. Lanchester, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in M. Galizia e P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 187 ss.

Sui precedenti nella dottrina tedesca, v. F. Riccobono, *Appunti per una storia di “costituzione in senso materiale”*, in A. Catelani e S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 159 ss.; da ultimo, cfr. G. Bisogni, *La costituzione materiale a Weimar: Hermann Heller, Rudolf Smend, Carl Schmitt*, in *Filosofia politica*, n. 1/2023, p. 33 ss.

costituzionalisti italiani del 1994, ad una relazione che invitava ad abbandonare siffatta teoria<sup>73</sup> – si è assistito ad un recupero degli studi mortatiani, anche a livello internazionale<sup>74</sup>.

Sicché, sembrerebbe essere stato, almeno da taluni, ricompreso quel grande merito della teoria mortatiana, consistente nel “tentativo di legare la normatività della costituzione all’effettività della volontà politica ed alla idoneità (idoneità non teorizzata o postulata, ma pretesa e vissuta) di questa a porsi come principio vitale e fonte di ordine effettivo, e sempre rinnovantesi, nella vita della comunità”<sup>75</sup>.

Mortati, quindi, fu un realista, sempre rivolto all’esperienza giuridica (e politica) concreta, entro una prospettiva che guardava al *Sein* e al *Sollen* costituzionale non come a due poli paralleli e incomunicabili, ma, al contrario, in quanto destinati alla convergenza<sup>76</sup>. In quest’ottica, viene così rivendicata la centralità della costituzione rispetto allo Stato: se nel costituzionalismo (liberale e positivistico-statalistico) era lo Stato “la forza costitutiva della costituzione e della politica”, la visione di Mortati, al contrario, considera la politica – motore e sostrato della costituzione materiale – “la forza determinativa della costituzione”, e – secondo un rapporto derivativo-consequenziale – anche “dello Stato”<sup>77</sup>. Dal punto di vista metodologico, non a caso, per Mortati non potevano che essere considerate parti di una medesima ricerca “sia l’indagine sul modo di essere di un ordine statale sia quella relativa al fondamento della sua obbligatorietà”<sup>78</sup>.

Pertanto, “la politicizzazione del diritto costituzionale si accompagna alla consapevolezza del necessario arricchimento del contenuto materiale della costituzione. Il ‘fine politico’ che, della costituzione materiale, rappresenta lo spirito animatore e, delle forze dominanti,

---

<sup>73</sup> Ricorda questo episodio G. Zagrebelsky, *Premessa* a C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, ristampa anastatica, Giuffrè, Milano, 1998, p. VII.

<sup>74</sup> Cfr., per es., M. Goldoni e M. A. Wilkinson, *The Material Constitution*, in *The Modern Law Review*, 4/2018, trad. it. in *Rivista di diritti comparati*, 1/2020; M. Goldoni, *The Materiality of the Legal Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

<sup>75</sup> Così, ormai più di cinquant’anni fa, ammoniva sul rischio di sottovalutazione dei meriti mortatiani, M. Nigro, *Costituzione ed effettività costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1969, p. 1710 ss.

<sup>76</sup> In tal senso, Mortati “rappresenta il punto di convergenza originale tra la scuola realistica e la tradizione della scuola giuspubblicistica nazionale (di derivazione orlandiana e romaniana)” (così F. Lanchester, *Mortati nella dottrina costituzionalistica italiana*, in A. Catelani e S. Labriola (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, cit., p. 135).

La tesi è ripresa anche, da ultimo, da M. Gregorio, *La costituzione in senso materiale di Costantino Mortati*, in *Filosofia politica*, n. 1/2023, in particolare p. 77 ss. (l’A. riconosce in Mortati un riuscito tentativo di “sintesi”, aperto anche alle teorie schmittiane ma disinnescandone gli esiti più pericolosi).

<sup>77</sup> Per queste indicazioni, v. G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXVII.

<sup>78</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 9.

la ragione sociale, non è limitato a questo o quell'ambito. Ogni questione, ogni aspetto della vita collettiva può costituzionalizzarsi, quando diventi terreno di lotta politica per il predominio<sup>79</sup>.

Orbene, non potrebbe forse questo *fine politico*, anelito della costituzione materiale, se è vero che non è limitabile *a priori* entro questo o quell'ambito, essere esteso anche all'economia?

Anzi, proprio quando l'economia diventa storicamente un terreno (forse *il* terreno per eccellenza, nel Novecento) del conflitto politico, allorché diviene chiaro, nell'epoca del capitalismo industriale e della società di massa, che il costituzionalismo non può essere soltanto fondazione e limitazione del potere (politico) legittimo, ma anche insieme degli strumenti di garanzia verso i poteri (economici) privati, allora i fini politici fondamentali non possono non includere anche la regolazione o la direzione del processo economico.

In questo senso, allora, la costituzione economica è inquadrabile nella costituzione materiale mortatiana, sul presupposto che il *fine politico* su cui è fondata la costituzione materiale, che sorregge la costituzione formale, è idoneo ad includere anche un *fine economico* (*rectius* un fine politico-economico fondamentale), nella misura in cui ogni aspetto della vita sociale è politicizzabile, se diventa terreno di lotta, e, conseguentemente, costituzionalizzabile<sup>80</sup>.

Ed è chiaro, allora, che, solo pensando in questo modo la costituzione economica, essa non tradisce il tentativo di rendere la sfera economica autonoma da quella politico-statuale, restaurando un'anacronistica separazione Stato/società di marca liberale ottocentesca, ma, semmai, diviene espressione proprio dell'*inestricabile nodo gordiano tra politica ed economia* nell'era della società di massa. Sicché, la costituzione materiale – e la costituzione economica che ne è parte –, con la sua carica di politicità potenzialmente sconfinata, rappresenta lo strumento teorico indispensabile per comprendere le dinamiche del costituzionalismo nello Stato delle masse<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXVIII.

<sup>80</sup> Non sfugge, in effetti, che il grande merito della teoria mortatiana – evidente nel cap. III della sua opera del '40 – è quello di analizzare non soltanto la costituzione materiale come concetto teorico, ma di utilizzarla come un *criterio ermeneutico*, “ponendosi cioè, oltre al problema della definizione del concetto, il problema – decisamente più pregnante di quale fosse la sua funzione”, immaginando “un'idea di costituzione capace di vincolare a tutti i livelli l'azione dell'apparato statale, di strutturare i rapporti tra i privati, nonché di indirizzare le interpretazioni dei giuristi” (M. Gregorio, *La costituzione in senso materiale di Costantino Mortati*, cit., pp. 86-87).

<sup>81</sup> Scrive, d'altronde, M. Fioravanti, *Dottrina dello Stato-persona e dottrina della Costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana (Dallo Stato liberale al regime fascista, ed oltre)*, in M. Galizia e P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, cit., p. 160, che il ragionamento

Per Mortati, uno Stato concreto non può, allora, “pensarsi esistente se non come organizzazione giuridica di una collettività ordinata secondo un’idea politica”<sup>82</sup>, alla cui base, vi è la “differenziazione fondamentale tra dominanti e dominati”, categoria molto vicina a quella gramsciana di egemonia<sup>83</sup>, in quanto allorché “tale differenziazione, costruita tanto su forza materiale quanto su forza ideologica, si rende stabile e vincolante [...], allora si determina un ordine costituzionale, al quale si addice il nome di costituzione in senso materiale”<sup>84</sup>.

La forza politica, in altre parole, è la condizione fondamentale “per il sorgere dello Stato, risultante dal prodursi, nel seno della comunità, di una specificazione nella posizione dei consociati in base alla quale alcuni riescono ad esercitare un potere sugli altri in modo da ottenere obbedienza”<sup>85</sup>: la *forza*, allora, non può non essere intesa in una duplice accezione formale e sostanziale, e cioè qualificata sia in virtù del suo materiale esercizio (costante) e della capacità di ottenere non accidentalmente l’obbedienza dei consociati sia in virtù del suo contenuto, ossia della tipologia e della natura dell’ordine che intende promuovere e realizzare nella comunità sociale, così da raggiungere una tendenziale unità degli interessi (vari e disparati) dei consociati. Accanto, dunque, all’elemento strumentale convive l’elemento materiale, rappresentato “dall’idea, cioè da uno scopo unificatore dei vari interessi che si aggregano intorno allo stato”<sup>86</sup>.

---

di Mortati presuppone il superamento della separazione liberale Stato-società, riconoscendo alla base della Costituzione un processo di selezione tra gruppi antagonisti portatori di interessi diversi.

<sup>82</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 64.

<sup>83</sup> Per un’interpretazione gramsciana della costituzione materiale mortatiana, v. G. Preterossi, *Egemonia e costituzione materiale*, in *Almanacco di Filosofia e Politica*, n. 3/2021, pp. 101-118. Per un significativo confronto “a tre” (Schmitt, Mortati, Gramsci), v. Id., *Teologia politica e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 159. Cfr. anche Id., *Che cosa resta della costituzione materiale*, in *Filosofia politica*, n. 1/2023, p. 89 ss., che – muovendo dal rapporto tra costituzione materiale ed egemonia – considera tre possibili significati/usi attuali della costituzione materiale: “euristico (come registrazione dei mutamenti delle forze reali); diagnostico (degli effetti destituenti del neoliberalismo); polemico, come contrapposizione al traviamiento neoliberale del costituzionalismo moderno” (ivi, p. 106).

<sup>84</sup> G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXIX.

<sup>85</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 62.

<sup>86</sup> Così T. Martines, *Diritto costituzionale*, Quindicesima edizione interamente riveduta da G. Silvestri, Giuffrè, Milano, 2020, p. 19: conseguentemente, scrive l’A., “funzione della costituzione materiale è quella di identificare quelle norme nelle quali sono sanciti i principi fondamentali di un determinato ordinamento, principi di natura tale che, se vengono sovvertiti, lo stesso ordinamento cessa di esistere”.

Sono queste forze politiche dominanti – ora il “partito”<sup>87</sup>, ora i “partiti”<sup>88</sup>, ora la “classe governante”<sup>89</sup> – le reggitrici della costituzione materiale, nella misura in cui hanno vinto la lotta per il predominio politico – la lotta per l’egemonia, appunto –, aggiungendo alla forza materiale e politica – che, volendo utilizzare un’interpretazione in senso gramsciano, promana dalla forza economica – quel plusvalore politico idoneo ad intercettare il consenso dei consociati e, quindi, la legittimazione del potere così raggiunto.

Non si può non cogliere, sotto questo profilo, un punto di contatto con alcune dense pagine della *Staatslehre* helleriana: anche Heller, infatti, mostra un’attenzione peculiare ai presupposti materiali dell’ordine giuridico, condividendo le suggestioni di Jellinek sulla normatività del fattuale, e sostenendo l’interconnessione fondamentale tra potere, consenso e legittimazione. Nessuna organizzazione di dominio che intenda “assicurare il suo potere e il suo ordinamento può fare affidamento semplicemente sul suo apparato coercitivo”, ma deve sempre “tendere alla legittimazione, ossia tendere a porre i dominati in una comunità di valore e volontà che giustifichi la sua rivendicazione del potere; essa deve dunque tentare di legittimare la sua pretesa di dominio tramite contenuti ideali” – quelli che Mortati definirebbe i fini politici fondamentali o le idee-forza – “ponendola come obbligo normativo ai dominati affinché la riconoscano interiormente”<sup>90</sup>. L’esistenza del potere,

---

<sup>87</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 71 ss.: il “partito” è inteso come “centro di attrazione per l’acquisto di nuovi aderenti e per la conquista del potere dello Stato” ed “elemento attivo dell’istituzione originaria”.

<sup>88</sup> C. Mortati, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Darsena, Roma, 1945, *passim*.

<sup>89</sup> C. Mortati, (voce) *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, in particolare pp. 162-163: la nozione di classe governante, qui impiegata, secondo un abbozzo di sociologia politica, è articolata nella *classe politica* e nella *classe dirigente*, anche economica, culturale e religiosa. Sul punto, v. anche L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., p. 21.

<sup>90</sup> H. Heller, *Dottrina dello Stato*, cit., pp. 140-141. Scrive, ancora, il giurista tedesco: “il potere viene fondato, notoriamente, solo tramite comandi osservati, e l’osservanza vive sempre ed in tutte le forme di potere, fondamentalmente, della convinzione nella legittimità del comando”; “lo Stato è legittimato nella misura in cui rappresenta l’organizzazione necessaria a garantire il diritto ad un determinato grado di sviluppo. Con diritto intendiamo qui innanzitutto i principi giuridici etici che fondano le norme giuridiche positive. A tutti questi principi giuridici, la cui validità ideale deve venire presupposta, è immanente l’esigenza di validità sociale”.

Sul rapporto tra Mortati ed Heller, v. le considerazioni di A. Cantaro, *Costituzione e ordine economico*, cit., pp. 150-151, il quale sottolinea la comune riappropriazione, da parte della teoria costituzionale, del tema dell’ordine sociale ed economico, “in varia guisa rimosso dalle dottrine costituzionali del XIX secolo”: “le pagine [...] di Hermann Heller sull’illusione formalistica di un diritto separato dal ‘senso sociale’ della sua obbligatorietà e l’invito a leggere nella costituzione il luogo della razionale pianificazione dei fini della cooperazione sociale, riecheggiano molto da vicino la convinzione mortatiana che nell’età postindividualistica e postliberale la costituzione è destinata a rappresentare l’ultima grande speranza di ordine collettivo. Anzi, progetto e programma economico-sociale capace di dettare indirizzi vincolanti l’esercizio di tutti i poteri discrezionali, ad iniziare da quello del legislatore per giungere poi alle stesse sfere di autonomia dei privati”. Riconosce l’A., inoltre, che “le suggestioni di Mortati ed Heller [...] non sono state, tuttavia, esplorate ed indagate in tutte le loro potenzialità. Lo stesso giurista italiano, che pure

perciò, non può andare disgiunta dalla convinzione dei consociati sulla sua legittimità, che passa attraverso la formalizzazione di principi giuridici – tali da trascendere, perciò, sia lo Stato che il diritto<sup>91</sup> – ad opera del potere costituente: ogni gruppo dominante, allora, “ha bisogno, col passare del tempo, di convincersi che i suoi principi giuridici e, tramite essi, le sue norme giuridiche possiedono una forza obbligatoria generale, che vincola anche i dominati”<sup>92</sup>; e, dall’altra parte, i dominati, per poter obbedire al potere, richiedono che esso sia legittimato da un contenuto ideale che trova positivizzazione giuridica grazie all’azione del potere costituente.

E non è, allora, un caso se anche Heller valorizzi un concetto, non solo sociologico, ma anche squisitamente giuridico di costituzione materiale, sia in senso ampio – come condizione dell’unità politica e dell’unità dell’ordinamento giuridicamente valida e fondata – sia in senso stretto – in virtù di un contenuto parziale essenziale e qualificante come ordinamento fondamentale (e giammai come *Grundnorm* logica o epistemologica, ipotetico-formale, *a la* Kelsen)<sup>93</sup>.

Tornando a Mortati, allora, le *forze dominanti* sono in grado di tradurre la forza conseguita nella lotta politica nel consenso come strumento di legittimazione, in virtù di quella che, a tutti gli effetti, è un’egemonia – e non meramente un potere fondato sulla forza bruta –, in grado di esprimersi attraverso quei *fini politici fondamentali* che alimentano la costituzione materiale e che finiscono col tradursi in una tavola di principi nella costituzione formale. In questo modo, allora, allorché le forze dominanti “si raccolgono attorno a un fine supremo, riuscendo a imporlo nella realtà come elemento costitutivo della società” – e che diviene, perciò, al contempo fonte di legittimazione – “l’ordine materiale e ideale che ne deriva si obiettivizza e diviene un limite e un vincolo per le stesse forze governanti”<sup>94</sup>.

Il fine politico fondamentale della costituzione materiale – che diviene il fine politico dello Stato, “fonte prima”<sup>95</sup> del suo diritto e fondamento della stessa *forma di Stato* – è, così,

---

abbraccerà con convinzione nell’ultima fase della sua opera la tesi di una costituzionalizzazione dei principi dello stato sociale, non perverrà ad una compiuta declinazione del rapporto tra costituzione ed ordine economico”.

<sup>91</sup> Anche in altro luogo della sua opera, Heller parla, infatti, di un “criterio giuridico che deve venire pensato al di sopra dello Stato e del suo diritto positivo” (H. Heller, *Dottrina dello Stato*, cit., p. 337).

<sup>92</sup> Ivi, p. 297.

<sup>93</sup> Ivi, pp. 421-423.

<sup>94</sup> Così G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXXIII.

<sup>95</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 110.

anche una regola di condotta per la sua attuazione da parte delle istituzioni costituzionali e da parte delle stesse forze dominanti<sup>96</sup>.

Ed è significativo, sul punto, che Mortati ricorra ad un esempio proprio sul terreno dei rapporti economici – ad ulteriore conferma del nostro tentativo di inquadrare la costituzione economica entro la costituzione materiale –: “per es., l’esigenza generica dell’ordine sociale nel campo dei rapporti economici può, in un dato momento storico, concretarsi nel senso di ritenere necessaria la sua realizzazione attraverso il libero dispiegamento dei contrastanti interessi, con il solo limite costituito dal mantenimento della sicurezza pubblica; in un altro momento dirigersi allo scopo dell’attuazione della collaborazione tra le classi, e questa a sua volta può essere intesa come attuantesi in condizioni di parità o di disuguaglianza, diretta dal di fuori o ottenuta spontaneamente dal di dentro; in un altro momento ancora nel predominio, o addirittura nell’esclusività di una sola classe”<sup>97</sup>.

Proprio la lente gramsciana dell’egemonia, allora, è di utilità nel comprendere la lontananza mortatiana da ogni forma di determinismo, come testimonia significativamente, d’altronde, anche la circostanza che l’autore cita il socialista Lassalle – il primo ad aver indagato la teoria della costituzione in una prospettiva *materiale* – una sola volta, in nota, peraltro a proposito di quei lavori che analizzano la costituzione politica in opposizione a quella giuridica senza indagarne i nessi.

L’egemonia, infatti, pur essendo una categoria di frequente impiego nel marxismo ortodosso, da Engels alla *Questione agraria* di Karl Kautsky, da Plechanov a Lenin a Bogdanov – pur avendo, a monte, una lunga storia<sup>98</sup>, nella storiografia e nella teoria delle relazioni internazionali (Droysen<sup>99</sup>, von Ranke<sup>100</sup>) e nel diritto internazionale pubblico (Triepel<sup>101</sup>) – , trova nel pensiero gramsciano una significativa radice, scevra da rozzi determinismi: pur essendo innegabile l’aggancio di Gramsci alla metodologia marxiana sul rapporto struttura-sovrastuttura, nondimeno l’impiego della categoria di egemonia evita, per l’appunto, le strettoie degli automatismi deterministici, valorizzando la politica e la dimensione della società civile (in particolare, quella culturale) come terreno di lotta.

---

<sup>96</sup> Ivi, p. 93 ss.

<sup>97</sup> Ivi, pp. 95-96. L’esempio è riportato dall’A. per chiarire la distinzione tra interessi primari e interessi secondari, questi ultimi necessari per il soddisfacimento dei primi.

<sup>98</sup> Per una raffinata *Begriffsgeschichte* dell’egemonia, cfr. G. Cospito, *Egemonia. Da Omero ai Gender Studies*, Il Mulino, Bologna, 2021.

<sup>99</sup> J. G. Droysen, *Geschichte Alexanders der Grossen*, Friedrich Perthes, Amburgo, 1833.

<sup>100</sup> L. von Ranke, *Die grossen Mächte*, in *Historisch-politische Zeitschrift*, n. 2/1833, in particolare p. 23 ss.

<sup>101</sup> H. Triepel, *L’egemonia*, trad. it., Sansoni, Firenze, 1949.

Come si evince, in particolare, in un passo del quarto quaderno<sup>102</sup>, l'egemonia si muove dalla fase "economico-primitiva" a quella "economico-politica" sino a quella "politica" in senso stretto, con il passaggio "dalla pura struttura alle superstrutture complesse", allorché il gruppo, inizialmente subalterno, è in grado di elevarsi "alla fase di egemonia politica politico-intellettuale nella società civile e divenire dominante nella società politica", sicché lo Stato altro non è che la combinazione della società civile e della società politica, cioè, quindi, l'"egemonia corazzata di coercizione".

Appare chiaro, così, tornando di nuovo a Mortati, che la teoria costituzionale mortatiana, con la sua insistenza sulla politicità, non è distante neppure da quella schmittiana, ma con una complessità<sup>103</sup> – grazie all'influsso delle prospettive integrazionistiche smendiane<sup>104</sup> e istituzionalistiche-pluralistiche romane, che ne consente uno sguardo attento all'*organizzazione sociale* – tale da poter essere ragionevolmente e validamente impiegabile anche nei contesti politici democratico-pluralisti<sup>105</sup>.

Ed è una dottrina, questa, non limitata al profilo filosofico-giuridico, ma con una diretta incidenza sul terreno giuridico-positivo, sia perché la costituzione materiale si pone come garanzia di validità della costituzione formale, sia perché determina la forma di Stato e, conseguentemente, fonda i limiti materiali al potere di revisione costituzionale<sup>106</sup>, sia,

<sup>102</sup> A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, quaderno n. 4/1975, par. 38, p. 455 ss.

<sup>103</sup> È Mortati stesso a rivendicare la maggiore complessità e completezza della propria prospettiva analitica rispetto al decisionismo schmittiano: scrive l'A, infatti, che "lo Schmitt ha riguardo, prevalentemente almeno, ad una concreta e particolare decisione, che ha per portatore non il popolo, ma determinate forze, variabili nel tempo, delle quali però non ricerca la composizione e la funzione" (così C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 44). V., *amplius*, Id., *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 1/1973, pp. 511-532.

<sup>104</sup> Sul punto, è lo stesso Mortati ad individuare il suo debito nei confronti dell'*Integrationslehre* smendiana, al contempo marcando la propria differenza rispetto alla teoria di Smend e avanzando un'acuta critica nei suoi confronti: in Smend, infatti, "i supremi valori politici positivizzati in costituzione non appaiono espressione di una volontà determinata, non hanno un portatore, non sembrano concepiti come diffusi nella coscienza sociale e quindi sottoposti ad un incessante mutamento": così C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., pp. 39-40.

<sup>105</sup> Su cui, cfr. G. Preterossi, *Carl Schmitt e la tradizione moderna*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 32 ss.; G. Zagrebelsky, *Premessa*, cit., p. XXX.

<sup>106</sup> Sul punto, v. anche V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. 1, cit., pp. 100-102 che, impostando il problema della "super-costituzione" come "costituzione materiale in senso stretto e per antonomasia", ritiene che nulla impedisca "che certe parti della costituzione siano, dalla costituzione stessa, dichiarate immodificabili" (come l'art. 139 della Costituzione italiana). Il problema viene anche impostato in termini generali, cioè nella prospettiva dell'esistenza di limiti logicamente necessari – secondo una coerente teoria generale – alla revisione costituzionale, come il "limite logico assoluto" e "di ragione" individuato dal Ross nelle stesse norme sul procedimento di revisione costituzionale e le norme "di regime", attinenti "a quel che si ritiene caratterizzi sostanzialmente l'ordinamento statale nella sua più intima e vera essenza politica, nelle sue strutture fondamentali e determinanti", come la forma di Stato o la "decisione totale e unitaria sulla specie e la forma di governo dello Stato" per Schmitt o, appunto, il "fine politico fondamentale" del Mortati, "sostenuto ed attuato dalle forze sociali dominanti".

infine, in quanto garantisce l'unità dell'ordine giuridico, affinché esso risulti espressivo di uno stesso pensiero, riunendo le varie fonti di produzione del diritto così che esse siano "parti di un unico sistema"<sup>107</sup>. È il fine politico della costituzione materiale, allora, a svolgere una funzione essenziale nell'interpretazione delle leggi, nell'uso dei mezzi di integrazione, nel completamento delle lacune ordinamentali, nell'uso del potere discrezionale, nell'attuazione delle consuetudini.

Diviene evidente, allora, quanto rimanga preziosa la lezione di Mortati, grazie alla quale ripensare anche la stessa categoria di costituzione economica, distante sia da un rigido positivismo giuridico che si fermi al mero dato della norma *posita*, sia da un sociologismo politico che, per quanto di sicuro interesse nel comprendere il sostrato delle norme, tuttavia non fornisce alcun ausilio al giurista nell'ermeneutica costituzionale, sia, ancora, da uno sterile determinismo economicistico, comune a liberisti e marxisti, che finisce, col subordinare la dimensione della politica alla sfera di una (presunta) oggettività economica.

### **3. La centralità del lavoro nella Costituzione italiana e l'obiettivo costituzionale della piena occupazione come principio-guida della costituzione economica.**

Muovendo dalla teoria mortatiana della costituzione materiale e applicandola alla Costituzione repubblicana, è possibile operare un'interpretazione delle norme costituzionali orientata attorno al *fine politico fondamentale* promanante della costituzione materiale, identificato dal giurista calabrese nel *lavoro*.

La Costituzione italiana, quindi, si connota per il riconoscimento del primato assiologico del lavoro sul capitale<sup>108</sup>, evidente sin dall'art. 1 e dalla scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro: un'opzione, questa, non meramente retorica, ma dall'altissimo contenuto normativo, nella misura in cui richiede lo sviluppo coerente

---

<sup>107</sup> C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 130. Proprio questa tesi mortatiana potrà essere impiegata, nel quadro di una coerente teoria della costituzione materiale, per sottoporre a critica la rigida separazione, alla luce del diritto euro-unitario, tra politica economica e politica monetaria, caratterizzate da fini istituzionalmente diversi e non dialoganti, il che pone, dal punto di vista del "fine politico fondamentale" della costituzione materiale assunto nella costituzione formale italiana – quello della tutela del lavoro e della piena occupazione (arg. ex artt. 1 e 4 Cost.) – un problema di compatibilità delle politiche monetarie (gestite da una Banca Centrale completamente indipendente) unicamente protese alla stabilità dei prezzi all'ordinamento costituzionale italiano.

<sup>108</sup> Cfr., sul punto, M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione Europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 18.

dell'ordinamento attorno al lavoro quale idea-forza che, promanando dalla costituzione materiale – mortatianamente intesa – viene ad essere assorbita nella costituzione formale. Proprio l'inquadramento della costituzione economica nell'ambito della costituzione materiale impone una chiara disamina del principio lavorista, non potendosi affrontare l'analisi della costituzione economica prescindendo dall'impatto esercitato dal *fine politico fondamentale* rappresentato dal lavoro, cui si connette, nella declinazione dal lato economico della costituzione materiale, quello che abbiamo definito il *fine politico-economico fondamentale*, cioè l'*obiettivo costituzionale della piena occupazione*.

Ma non soltanto queste ragioni di ordine teorico, riconducibili alla nostra opzione verso la teoria della costituzione in senso materiale, impongono una necessaria chiarificazione del ruolo assunto dal principio lavorista nell'ordinamento giuridico italiano, ma, a ben vedere, anche motivi di ordine dommatico, sia ove se ne consideri la natura e la portata di principio fondamentale – come tale richiedendosi la coerenza sistematica dell'ordinamento attorno ai principi-guida che ne esprimono la stessa legittimazione – sia ove si constati la stessa articolazione del Titolo III della Parte I della Carta, dedicato ai rapporti economici, che si apre, non certo casualmente, proprio con le disposizioni dedicate alla tutela del lavoro e dei lavoratori.

Sotto il primo profilo, la natura di principio fondamentale del diritto al lavoro si rafforza anche nel rapporto con gli altri principi fondamentali: con il principio personalista, in primo luogo, essendo il diritto al lavoro un «fondamentale diritto di libertà della persona umana» (Corte cost., sent. n. 45/1965) attraverso il quale si realizza «lo sviluppo della sua personalità» (Corte cost., sent. n. 163/1983), sicché il lavoro non è giammai fine a sé stesso né rappresenta un mero strumento per poter conseguire i mezzi di sussistenza, ma rappresenta un “tramite necessario per l'affermazione della persona”<sup>109</sup>; con il principio di solidarietà, in considerazione della contestuale natura del lavoro quale dovere civico (*ex art. 4, co. 2, Cost.*) – al punto che Mortati, sia in Assemblea Costituente<sup>110</sup> sia in sede

<sup>109</sup> Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, nona edizione, pp. 156-157.

<sup>110</sup> C. Pinelli, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, ora in Id., *Lavoro e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, in particolare p. 10 ss., ricostruisce, in proposito, il dibattito in Assemblea Costituente in ordine al rapporto tra dovere di lavorare (art. 4, secondo comma) ed esercizio del voto. Mortati e Tosato, sul punto, avevano sostenuto l'espressa positivizzazione di una limitazione all'esercizio del diritto di voto per gli oziosi volontari, tesi subito contestata da Bozzi, per il quale una simile limitazione avrebbe richiesto un complesso sistema di accertamenti che si sarebbe facilmente prestato ad abusi, oltre che – da due prospettive opposte – da Amendola, il quale riteneva che i *rentiers* potessero esercitare altre leve di comando, come la finanza e il giornalismo, e da Einaudi, il quale metteva in guardia da simili proposte a causa della difficoltà che, a monte, si avrebbe nel distinguere il lavoro produttivo da quello improduttivo. La proposta di Mortati e Tosato venne poi rilanciata anche da Lelio Basso, suscitando le riserve di Aldo Moro, il quale

scientific<sup>111</sup>, si era spinto a sostenere la limitazione del diritto di voto per gli oziosi volontari –; e con il principio di eguaglianza, rappresentando il lavoro il fondamento della pari dignità sociale<sup>112</sup> e lo strumento prediletto per la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale che ha di mira l’art. 3, co. 2.

Sotto il secondo profilo, poi, l’articolo 35, in particolare, quale norma di apertura del Titolo III, nell’affermare al primo comma che «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni», lungi dall’«essere ultroneo alla luce dei richiami al lavoro già presenti»<sup>113</sup> nei principi fondamentali, mira – come ebbe a dire l’on. Ghidini in Assemblea Costituente – a rafforzarne “quel posto di sicura preminenza che gli compete nell’assetto sociale”, così svolgendo senz’altro “una funzione di criterio generale di ispirazione e di guida nell’interpretazione di tutte le successive disposizioni contenute nel Titolo III”<sup>114</sup>. In questo senso, allora, si può sostenere con assoluta sicurezza che la costituzione economica è innanzitutto una *costituzione del lavoro e per il lavoro*.

Opportunamente, dunque, Giuseppe Federico Mancini, nel suo fortunato commento all’art. 4 della Costituzione, poteva stigmatizzare l’assenza – nel momento in cui scriveva – di trattazioni monografiche sul tema del diritto al lavoro sin dalla metà degli anni Cinquanta e, soprattutto, per quanto più direttamente ci interessa, l’estrema sottovalutazione del tema del lavoro (ed in particolare dell’art. 4 Cost.) nei principali studi dedicati alla costituzione economica, ricordando (e contestando) che – a titolo esemplificativo – Spagnuolo Vigorita, nel suo volume del 1959, dedicava complessivamente appena 7 pagine al tema del lavoro, mentre Predieri, nel suo lavoro ponderoso su *Pianificazione e Costituzione*, pur

---

opportunamente sottolineava “il pericolo che la disposizione” potesse essere usata “come un’arma per escludere dal voto cittadini che si presume o si vuol presumere non esercitino un’attività produttiva mentre in realtà la esercitano”. Si addivenne, così, ad una soluzione di compromesso, in base alla quale si impiegava – non nella norma sul diritto di voto, ma in quella sul diritto al lavoro – la formula “l’adempimento di questo dovere al lavoro è presupposto per l’esercizio dei diritti politici”: durante la discussione in Assemblea Costituente, tuttavia, questa formula cadde sotto le critiche di Cortese (che la riteneva antidemocratica), di Foa e dei democristiani Zotta, Gabrieli e Benvenuti.

<sup>111</sup> C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, 1954, ora in Id., *Raccolta di scritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1972, in particolare p. 237 ss.

<sup>112</sup> Al punto che, come ricorda G. Curreri, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 144, “nella Repubblica nessun altro elemento, diverso dal lavoro, può essere titolo di merito o differenziare i cittadini tra loro: né la discendenza, tant’è che i ‘i titoli nobiliari non sono riconosciuti’ (XIV disp. trans. fin.) [...], né la proprietà dei beni”.

<sup>113</sup> Così C. Tripodina, *Art. 35*, in R. Bin e S. Bartole (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, aggiornamento, Cedam, Padova, 2008, p. 346.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

coerentemente sviluppato attorno al fine costituzionale di cui all'art. 3, co. 2, vi accennava addirittura in 7 brevi riferimenti<sup>115</sup>.

Proprio dall'art. 4 discende un *vincolo di scopo* per il legislatore, chiamato ad individuare normativamente, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità – in mancanza di indicazioni specifiche del testo costituzionale – le modalità più opportune per il conseguimento del fine costituzionale, tra cui, indubbiamente, la politica di programmazione economica che la stessa Costituzione, all'art. 41, co. 3, prevede come diretta ad indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata.

Emerge, così, contestualmente, anche lo stretto legame – che taluni Padri Costituenti intendevano esplicitare, nella prospettiva della pianificazione democratica dell'economia (si pensi agli emendamenti di Foa e di Montagnana, Pajetta e Pesenti) – che intercorre tra la clausola generale dei «fini sociali» (art. 41, co. 3) e l'obiettivo costituzionale della piena occupazione (art. 4), interpretati sistematicamente e in connessione con il principio di eguaglianza sostanziale scolpito nell'art. 3, co. 2.

In tal senso, si può affermare che, proprio a partire dall'art. 4 Cost. – nel suo collegamento sistematico con l'art. 3, co. 2, con gli artt. 35 ss. e con la clausola generale dei «fini sociali» ex art. 41, co. 3 –, trova riscontro l'idea di un *ordine obiettivo* dei rapporti economici ispirato ad un principio-guida, rappresentato dall'obiettivo costituzionale della piena occupazione, che si pone come declinazione specifica del *fine politico fondamentale* della costituzione materiale (il lavoro come *idea-forza*).

La valorizzazione del rapporto tra queste norme, d'altronde, non può non tener conto del fatto che, entro il quadro della costituzione materiale presupposta dalla costituzione formale, il riconoscimento del diritto al lavoro implica, a monte, la convinzione – e la stessa constatazione empirica e storica – che “l'equilibrio nel mercato del lavoro non si possa attendere dallo spontaneo giuoco dei fattori che operano a determinarlo, perché questi possono in determinate circostanze porsi essi stessi come causa di disoccupazione”<sup>116</sup>: di

<sup>115</sup> G. F. Mancini, *Art. 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. 1, p. 200.

<sup>116</sup> C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, 1953, ora in Id., *Raccolta di scritti*, vol. III, cit., p. 152. Da questa affermazione discendeva, per Mortati, l'esigenza di un programma statale, in un'economia semplicemente *diretta* e non pianificata, che importasse per lo meno: “a) che i privati imprenditori predispongano le direttive cui informare nel prossimo avvenire le loro attività; b) l'obbligo di ciascuno di essi di dare l'esatta e tempestiva comunicazione allo Stato delle direttive medesime; c) un certo grado di vincolo, almeno '*rebus sic stantibus*', nel mantenerle ferme ed esattamente eseguibili per tutto il periodo cui esse si riferiscono; d) l'integrazione di questa informazione con tutte le notizie riferentisi alla giacenza di materie prime o di prodotti, all'entità ed efficienza degli impianti, al piano dei finanziamenti, ecc.” (ivi, p. 157).

qui, appunto, l'esigenza, costituzionalmente affermata, di una programmazione economica protesa a garantire la realizzazione del fine sociale della piena occupazione (*arg. ex artt. 3, co. 2; 4, co. 1, e 41, co. 3*).

Programmazione che, si badi, per quanto vasta possa essere nell'esercizio della discrezionalità politica, non può varcare il limite dato dal modo di produzione capitalistico, costituzionalizzato con il riconoscimento dell'iniziativa economica privata (art. 41, co. 1) e della proprietà privata dei mezzi di produzione (art. 42, co. 1): la stessa prassi keynesiana, nella comparazione dei sistemi europei dei *Trente Glorieuses*, conferma, d'altronde, la propria natura di tipo neocapitalistico, atteso che “la massiccia dislocazione di potere resa necessaria da una politica di piena occupazione non comporta [...] alcuna modifica del meccanismo di mercato nella distribuzione delle risorse tra impieghi alternativi e, se incide sulla scala d'operazione delle imprese private, non mette in discussione “il modo di funzionamento dell'impresa privata”, sicché alle autorità centrali è affidato “un compito correttivo, il ruolo del termostato”<sup>117</sup>.

Correttamente, allora, la Corte costituzionale ha accantonato alcuni precedenti controversi, come la sentenza n. 78/1958, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41, c. 1, Cost., della previsione che imponeva alle aziende agricole l'assunzione di un determinato numero di lavoratori.

Al contrario, la “norma di scopo” – per riprendere ancora la categoria di Lavagna<sup>118</sup> – impone allo Stato un chiaro *obbligo*, giuridicamente rilevante, *di adottare politiche rivolte al pieno impiego*, il cui inadempimento determina precise conseguenze giuridiche, a partire dal pagamento dell'indennità di disoccupazione, che – secondo una coerente circolarità, che valorizza il combinato disposto degli artt. 4 e 38 Cost. – assume così tanto la portata di un diritto soggettivo costituzionalmente riconosciuto quanto una natura sanzionatoria nei confronti dell'inadempienza statale<sup>119</sup>, quasi che fosse – come aveva intuito Mortati –

<sup>117</sup> Così G. F. Mancini, *Art. 4*, cit., p. 217.

<sup>118</sup> C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977, v. par. 6 del cap. III.

<sup>119</sup> Sul punto, scrive P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 106, che “lo Stato può operare per una piena occupazione utilizzando gli strumenti di politica economica che anche la Costituzione gli appresta, come la programmazione (art. 41 III co.): se quella politica non riesce – o non viene neppure tentata, come accade oggi in Italia – lo Stato risponde per inadempienza, e deve pagare un'indennità di disoccupazione [...] che permetta al lavoratore di vivere”.

un'indennità “corrisposta a titolo di risarcimento per il mancato conferimento del posto di lavoro”<sup>120</sup>.

Correlativamente, la natura di norma di scopo dell'art. 4 – e dunque dell'obiettivo della piena occupazione ivi contenuto – comporta, con la sua intrinseca giuridicità, la possibilità di esercitare il sindacato sugli atti legislativi attraverso la verifica della assoluta insuscettibilità della norma censurata “a raggiungere il fine stesso”, oppure “del contrasto radicale con il medesimo”, o – ancora – “sotto il profilo della minore congruenza della scelta medesima rispetto ad altre possibili”<sup>121</sup>.

Contestualmente, e non alternativamente, le «condizioni che rendono effettivo» il diritto al lavoro possono essere identificate, condividendo la tesi di Mancini, anche in “a) un mercato del lavoro tale che la domanda sia in grado di assorbire tutta la possibile offerta; b) una struttura amministrativa che agevoli in modo efficace l'incontro tra la domanda e l'offerta; c) un sistema di formazione professionale permanente della manodopera”<sup>122</sup> (in attuazione, altresì, di quanto previsto dall'art. 35, co. 2): parole scritte più di quarant'anni fa, ma che restano, a ben vedere, di una imperitura attualità, non solo ove si consideri la mancata realizzazione di politiche di piena occupazione negli ultimi lustri – con la conseguente inattuazione del disposto dell'art. 4 – ma anche ove si tenga conto che strutture efficaci per garantire l'incontro tra domanda e offerta sul mercato del lavoro e una formazione professionale continua non abbiano, in realtà, mai davvero funzionato (come dimostrato anche dalla stessa recente vicenda dei centri per l'impiego).

In altre parole, quindi, quello all'effettività del diritto al lavoro rappresenta un interesse fondamentale, cui la Costituzione riconosce una chiara *preminenza sugli altri*, da cui conseguono precisi obblighi per il legislatore (di fare e di non fare), per l'amministrazione pubblica, per il giudice stesso – chiamato ad interpretare la norma, nel dubbio, nel senso più conforme a “soddisfare la pretesa al lavoro”, cioè a dare “prevalenza fra gli interessi in conflitto a quelli attinenti all'esigenza del lavoro”<sup>123</sup> – e, infine, anche per lo stesso privato imprenditore, “che si trova obbligato a rispettare lo status del dipendente”<sup>124</sup>.

Lo stretto legame, quindi, intercorrente tra l'art. 4, l'art. 36 – norma immediatamente precettiva sulla retribuzione proporzionata e sufficiente, idonea ad assicurare la dignità del

<sup>120</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1962, p. 884.

<sup>121</sup> C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., p. 209.

<sup>122</sup> G. F. Mancini, *Art. 4*, cit., p. 236., che richiama, in relazione alla formazione professionale permanente, l'esperienza, giudicata positiva e da emulare, della legge francese del 16 luglio 1971.

<sup>123</sup> C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 239.

<sup>124</sup> P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 105.

lavoratore e della sua famiglia – e l’art. 38, delinea chiaramente un sistema di protezione in sé proteso alla piena occupazione e al rispetto della dignità *del* lavoro e *nel* lavoro. Ma il filo rosso della dignità del lavoro passa anche attraverso il citato art. 35, co. 2, l’art. 36, co. 3 – altra norma di evidente immediata precettività nel riconoscere il diritto, qualificato irrinunciabile, del lavoratore al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite –, l’art. 37 (sulla retribuzione paritaria tra uomini e donne) e le due norme, invero largamente inattuata, dell’art. 43 (nella parte in cui consente la riserva originaria o il trasferimento successivo, mediante espropriazione e salvo indennizzo, di determinate imprese o categorie di imprese, secondo i limiti indicati, anche in favore di *comunità di lavoratori*) e l’art. 46 sulla cogestione<sup>125</sup>.

Com’è noto, però, sia le problematiche strutturali italiane del mercato del lavoro sia, ancor di più, l’avvento della globalizzazione economica e il processo di integrazione europea hanno finito col rendere largamente ineffettivo l’obiettivo costituzionale alla piena occupazione<sup>126</sup>.

Tra le varie questioni critiche, non si può non segnalare, sin da subito, con riserva di ulteriore approfondimento in altra sede, il ruolo della Banca Centrale Europea che, essendo preposta anzitutto alla garanzia della stabilità dei prezzi, differentemente dalla *Federal Reserve* statunitense, non considera nella sua azione, istituzionalmente e costitutivamente, la finalità della piena occupazione. La BCE, ai sensi dell’art. 127 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) opera come soggetto titolare della politica monetaria rivolto al fine prioritario del mantenimento della stabilità dei prezzi e, solo fatto salvo quest’obiettivo, sostiene la politica generale dell’Unione. Ciò pone un evidente punto di tensione – come dimostra anche la prassi degli ultimi mesi che, attraverso politiche restrittive di rialzo dei tassi (con conseguenti restrizioni creditizie), è protesa a mantenere artificialmente alti i tassi di disoccupazione ai fini del contrasto all’inflazione (benché, come molti studi rivelano, quella attuale sia un’inflazione da costi, non da domanda), col conseguente rischio di indurre una recessione – con l’obiettivo costituzionale della piena occupazione.

Se è vero, allora, che l’art. 4, in collegamento con l’art. 1, esprime il *fine politico-economico fondamentale* proprio della costituzione economica come declinazione del *fine*

<sup>125</sup> Per un simile quadro, v. R. Fattibene, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 76.

<sup>126</sup> Su cui, v. le opportune considerazioni di A. Cariola, *Art. 4*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 118-120.

*politico fondamentale* della costituzione materiale, ponendo – come norma di scopo – un obiettivo per l’azione di tutti i pubblici poteri (e, quindi, come si è visto, un obbligo giuridicamente rilevante) – ivi compresa, evidentemente, anche la Banca d’Italia, che pure del SEBC è parte – e che, correlativamente, come ha scritto Luciani con la consueta lucidità analitica, “non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell’art. 11”<sup>127</sup>, il principio lavorista è idoneo a rappresentare un *controlimite* all’operatività, nell’ordinamento giuridico interno, di regolamenti, decisioni e indirizzi della BCE che non tengano in adeguata considerazione l’obiettivo della piena occupazione, attraverso una verifica, secondo il sindacato condotto in base al parametro integrato da una norma di scopo, della assoluta insuscettibilità della norma censurata “a raggiungere il fine stesso”, oppure “del contrasto radicale con il medesimo”, o, ancora, “sotto il profilo della minore congruenza della scelta medesima rispetto ad altre possibili” (v. *supra*); valutazione, quindi, che può pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell’ordine di esecuzione dei Trattati europei *nella parte in cui* consentono l’ingresso, nell’ordinamento italiano, di atti vincolanti della BCE incompatibili con la finalità, costituzionalmente imposta, della piena occupazione.

#### 4. La Costituzione e l’economia mista finalisticamente orientata.

Inquadrando la costituzione economica nell’ambito della costituzione materiale, ed ancorandola, conseguentemente, al fine politico-economico fondamentale della piena occupazione, assorbito nella costituzione formale in stretta connessione con l’idea-forza del lavoro (artt. 1 e 4 Cost.), entro un coerente disegno di emancipazione umana, individuale e collettiva (artt. 2 e 3 Cost.), diviene agevole comprendere il *favor* che dalla Costituzione traspare verso l’interventismo dei soggetti pubblici nelle attività economiche. La Costituzione, com’è noto, individua e sottintende un regime di economia mista<sup>128</sup>, lontano dagli eccessi sia dell’economia collettivistica di stampo sovietico (che neppure i

<sup>127</sup> M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale dell’Associazione Italiana Costituzionalisti, 2011, disponibile in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 79.

<sup>128</sup> Sul tema, v., tra i tanti, in generale, A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, cit., p. 527, che parla di una “Costituzione mista”, “sia perché le attività economiche possono essere svolte da soggetti privati e da soggetti pubblici, sia perché, pur affermando in maniera molto forte la libertà di impresa e di iniziativa economica, si

comunisti italiani ritenevano praticabile alle condizioni date) sia del liberismo tradizionale, quest'ultimo ampiamente criticato dalle forze reggitrici della costituzione materiale (cioè i tre grandi partiti di massa: democristiani, socialisti, comunisti) in un contesto in cui le forze liberali, quantunque autorevoli e talora non poco influenti, erano però, nel complesso, recessive. Entro una prospettiva sistematica, allora, la Costituzione individua l'obiettivo di una piena democratizzazione, non soltanto dal punto di vista politico ma anche delle strutture economiche, nel quadro di un processo di trasformazione generale della società italiana tale da garantire il pieno sviluppo della persona e l'effettività della partecipazione alla vita comunitaria, e cioè, in ultima istanza, idoneo ad assicurare la coerenza del modo di produzione capitalistico con gli scopi di un'avanzata democrazia pluralista, secondo i valori del costituzionalismo democratico-sociale<sup>129</sup>.

Certamente una disposizione centrale nell'esprimere l'opzione costituzionale verso l'economia mista è rappresentata dall'art. 41, non già, però, configurabile alla stregua di una norma recante lo statuto fondamentale dell'intera economia privata – come invece riteneva Spagnuolo Vigorita<sup>130</sup> –, per le ragioni anzidette che impongono, sia dal punto di vista teorico (cioè alla luce della teoria della costituzione economica come parte della costituzione materiale) sia dal punto di vista dommatico (tenuto conto della rilevanza fondamentale degli artt. 1 e 4 Cost., idonei a proiettarsi, anche sul piano interpretativo, sulle

---

prevede altresì la possibilità che la legge possa intervenire allorché l'esercizio dell'attività economica vada ad impattare con altri valori egualmente meritevoli di tutela". Per la tesi che il modello di economia mista non esprima una vincolatività positiva, ma sia caratterizzato da un'intrinseca elasticità, v., per esempio, G. Curreri, *Lezioni sui diritti fondamentali*, cit., p. 385, secondo il quale il modello costituzionale non sarebbe rigido, "ma elastico", in quanto, "fissati alcuni principi generali sul rapporto tra pubblico e privato in economia, stabilisce le forme di intervento attraverso cui il legislatore può attuare gli indirizzi di politica economica, entro gli opposti poli liberista e socialista. Era, pertanto, inevitabile che, in virtù della sua flessibilità, tale modello costituzionale fosse destinato ad attuazioni pratiche oscillanti anche in base alle mutevoli congiunture economiche. Ciò spiega il motivo per cui questa parte della Costituzione è stata quella che ha maggiormente risentito del passare del tempo". Tuttavia, non bisogna confondere la discrezionalità delle modalità di intervento con quella sui fini, atteso che, pur nella diversità delle declinazioni che può assumere l'intervento pubblico nell'economia, giammai può essere ostacolato o impedito l'obiettivo costituzionale della piena occupazione, sicché, come si dirà *infra*, il modello di economia mista consacrato nella Costituzione italiana non esprime soltanto una vincolatività negativa, ma anche una vincolatività positiva.

<sup>129</sup> Cfr., sul punto, F. Saitto, *I diritti nella sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, in M. Benvenuti e R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. 3, Giappichelli, Torino, 2022, p. 308, per il quale, "nell'attuazione di questa spinta trasformativa, ricca di un'allusività impegnata e fiduciosa, l'attività economica (pubblica e privata) avrebbe avuto un ruolo decisivo nel democratizzare e rendere coerente il modo di produzione capitalistico con i fini di un'avanzata democrazia pluralista. Sullo sfondo, si stagliava la convinzione che il programma di sviluppo sarebbe stato sostenuto da una crescita economica destinata a rafforzarsi in ragione del consolidamento dell'industrializzazione. Al legislatore, che avrebbe dovuto orientare la sua azione per attuare la disciplina costituzionale in modo coerente con le riserve di legge rinforzate e con i fini socioeconomici individuati, si guardava con speranza e ottimismo".

<sup>130</sup> V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., p. 68.

norme del Titolo III della Parte I) un'interpretazione sistematica protesa a valorizzare, per l'appunto, i principi espressi dagli artt. 1 e 4.

Proprio in ragione di questo inestricabile nodo gordiano che lega l'art. 41 agli artt. 1 e 4, allora, è possibile delineare un sistema di economia mista, caratterizzato dalla compresenza necessaria del pubblico e del privato, non già, però, definibile esclusivamente *in negativo* (dal che deriverebbe la sola possibilità di individuare i sistemi economici che siano incompatibili con la Costituzione) – come invece sostenuto da Baldassarre, per il quale la formula *economia mista* finiva con l'assumere un valore puramente descrittivo, insignificante sul piano giuridico, non esistendo alcun sistema al mondo che, sul piano empirico e non idealtipico, non sia misto, che cioè non esprima “una combinazione di iniziativa privata e di azione pubblica”<sup>131</sup> –, ma, al contrario, in grado di esprimere anche una *vincolatività positiva*, derivante dalla funzionalizzazione degli interventi pubblici rispetto ai fini sociali *ex art.* 3 e, in particolare, rispetto all'obiettivo della piena occupazione (art. 4).

In altre parole, più semplicemente, l'economia mista costituzionale è definita in base ai fini che essa è chiamata a perseguire, e che, in altre parole, *non può non* perseguire.

È a partire da questi presupposti che è possibile interpretare correttamente il disposto dell'art. 41 Cost., cominciando con una lettura coerentemente unitaria dei tre commi di cui la norma si compone<sup>132</sup>, essendo difficilmente configurabile, sul piano pratico, la distinzione tra «iniziativa» e «svolgimento» – su cui parte della dottrina aveva costruito un regime differente, disgiungendo i primi due commi della disposizione –, ove si consideri che l'attività economica, anche (e soprattutto) quando esercitata nella forma dell'impresa, non si risolve in un unico atto di iniziativa, ma tende ad articolarsi in una serie, costante e non isolata, di iniziative.

Non a caso, correttamente la giurisprudenza costituzionale da tempo ritiene (Corte cost., sentt. nn. 29/1957; 50/1957; 47/1958; 78/1958; 7/1962; 78/1970) che la garanzia di libertà espressa dal primo comma dell'art. 41 riguardi non soltanto “la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento, con la conseguenza che siffatta garanzia “deve ritenersi operante in tutte le fasi dell'attività e, al tempo stesso, che a tale libertà devono ritenersi applicabili limiti dei commi 2 e 3”<sup>133</sup>, cioè, in altri termini, i

<sup>131</sup> A. Baldassarre, (voce) *Iniziativa economica privata*, cit., p. 583, nota 3.

<sup>132</sup> Su cui, cfr. anche R. Niro, *Art. 41*, cit., p. 850.

<sup>133</sup> M. Giampieretti, *Art. 41*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di R. Bin e S. Bartole, Cedam, Padova, 2008, pp. 411-412, che richiama la tesi di A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte*

limiti dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana (cui si aggiungono, con la novella operata dalla legge cost. n. 1/2022, i limiti dell'ambiente e della salute), oltre ai programmi e ai controlli, trovano applicazione non soltanto con riguardo allo svolgimento dell'attività economica, ma anche, a monte, rispetto all'atto di impulso. Ma, al di là del contenuto precipuo della libertà economica (di iniziativa e/o di svolgimento), certa ne è la sua natura di *libertà dimidiata*, di un rango differente (ed inferiore) rispetto alle libertà civili, non potendo essere qualificata alla stregua di un diritto fondamentale<sup>134</sup>, ma pur sempre connotata dall'irrivocabilità<sup>135</sup> e non potendo degradare – ché anzi si andrebbe contro lo spirito degli stessi lavori preparatori – ad una situazione giuridica soggettiva esclusivamente funzionalizzata al perseguimento dei fini sociali individuati nel quadro dell'attività di programmazione pubblica dell'economia nazionale (come pur avrebbe voluto, invero, il Mortati<sup>136</sup>). L'assenza delle caratteristiche di indisponibilità e di irrinunciabilità – come riconosciuto dallo stesso diritto positivo, sol se si pensi alla disciplina giusprivatistica dei patti di non concorrenza (art. 2596 c.c.) e del divieto di concorrenza in capo all'alienante l'azienda (art. 2557 c.c.) –, tradizionalmente proprie dei diritti costituzionalmente garantiti riconducibili al patrimonio irretrattabile della persona umana, sarebbe già di per sé un validissimo argomento a sostegno della tesi volta ad escludere la natura di diritto fondamentale della libertà economica; ma, ancor più

---

*speciale*, Cedam, Padova, 1992, pp. 461-462. Cfr. anche M. Olivetti, *Diritti fondamentali*, cit., p. 398. *Contra*, v. A. Baldassarre, (voce) *Iniziativa economica privata*, cit., pp. 594-599, fautore della distinzione tra iniziativa e svolgimento dell'attività economica, per il quale l'iniziativa – intesa come impulso, investimento, ossia come “atto di destinazione di beni capitali al processo produttivo” – sia “immediatamente incoercibile”, atteso che soltanto l'organizzazione mediante la quale gli stessi privati svolgono le loro attività produttive “soggiace, sia nel suo quadro strutturale sia nei comportamenti che ne realizzano in concreto il funzionamento, ai limiti, ai vincoli, alle espropriazioni, alle riserve originarie, ai controlli, secondo i principi ed i criteri stabiliti negli artt. 41-43-46 Cost.”.

<sup>134</sup> Su cui, v. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, pp. 37-43.

<sup>135</sup> Sottolinea, invece, la sovrapposibilità dell'irrivocabilità con la fundamentalità A. Pace, *Libertà “del” mercato e “nel” mercato*, in *Politica del diritto*, 2/1993, in particolare pp. 330-331, secondo cui “l'eventuale soppressione della libertà economica avrebbe, in Italia, effetti sconvolgenti né più né meno della soppressione della libertà di espatrio o di circolazione”; “chi sostiene tale possibilità evidentemente dimentica che l'Italia, con l'adesione alla CEE, ha fatto una scelta irreversibile e che in buona parte il legislatore ordinario (e, di fatto, lo stesso legislatore costituzionale) non ha più poteri restrittivi delle situazioni tutelate dall'art. 41 Cost.”. Ancora, “la Corte costituzionale effettua bilanciamenti interpretativi con riferimento alla libertà di iniziativa economica anche se vengono in gioco altri diritti della persona. Ciò vuol dire che il ‘valore’ dell'iniziativa economica privata non è gerarchicamente inferiore agli altri diritti, anche se la disciplina positiva è, indubbiamente, meno rigida”. Queste autorevoli riflessioni, però, non tengono conto né della distinzione tra irrivocabilità e fundamentalità – sicché, un conto è affermare, come Pace giustamente fa, che la libertà di iniziativa economica privata è irrivocabile, altra cosa, invece, è inferirne, per ciò solo, il connotato di fundamentalità – né della graduazione di valore che la Costituzione, evidentemente, afferma, a partire dal primato del lavoro e dalla circostanza che, attraverso la clausola dell'utilità sociale, assumono prevalenza sull'iniziativa economica privata gli interessi sociali riconducibili al quadro dei fini di cui agli artt. 1-4.

<sup>136</sup> C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., p. 222 ss.

radicalmente, da un punto di vista sistematico, è “l’intero processo storico di trasformazione del significato dei diritti fondamentali nello stato sociale contemporaneo”<sup>137</sup> a militare nel senso della non fondamentalità della libertà di iniziativa economica privata di cui all’art. 41.

Il rilievo sistematico degli artt. 1 e 4 Cost., poi, si apprezza particolarmente anche con riguardo al secondo comma dell’art. 41, nella misura in cui la Costituzione individua dei limiti allo svolgimento dell’iniziativa economica privata, rappresentati ora dalla clausola generale dell’utilità sociale, ora dai limiti espliciti della sicurezza, della libertà, della dignità umana – secondo una concezione risalente all’art. 151 della Costituzione di Weimar – e, a seguito della novella operata dalla legge cost. n. 1/2022, dell’ambiente e della salute (questi ultimi, invero, già da tempo determinati in via ermeneutica dalla giurisprudenza costituzionale).

Si tratta, come si evince dalla stessa lettera della disposizione, di *limiti negativi esterni*, non positivi, sicché dall’affermazione che l’iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con i limiti suddetti non può desumersi, finendosi col provar troppo, che intanto l’iniziativa economica privata riceve tutela costituzionale in quanto sia finalizzata, ovvero sia funzionalizzata, al perseguimento dell’utilità sociale e degli altri valori normativamente indicati: la tesi della funzionalizzazione, pur cara – come si accennava – ad autori come il Mortati<sup>138</sup>, non trova, cioè, conferma né sul piano letterale né, a ben vedere, sul piano dell’interpretazione storica e teleologica, come si desume dai lavori dell’Assemblea Costituente.

Ora, è sempre una corretta interpretazione letterale della disposizione costituzionale che ci induce a negare l’ammissibilità della tesi che vedrebbe operante, nell’art. 41, co. 2, una riserva di legge relativa implicita: sebbene la giurisprudenza costituzionale abbia sovente affermato che la presenza di una tal riserva deriverebbe dagli stessi «principi generali informatori dell’ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell’organo che trae da costoro la propria diretta investitura» (Corte cost., sentt. nn. 4 e 5/1962; v. anche sentt. nn. 60/1965, 24/1967, 9/1973) – e per giunta così garantendosi la riconducibilità ad un quadro complessivo degli interventi pubblici nell’economia, in luogo di affidare la determinazione di tali limiti alla valutazione

<sup>137</sup> Così M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 43.

<sup>138</sup> Cfr. C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., p. 222 ss.

discrezionale delle autorità amministrativa, “in diretta applicazione dell’art. 41”<sup>139</sup> –, in realtà, il secondo comma, specie con riguardo all’indicazione dei limiti dati dalla sicurezza, dalla libertà e dalla dignità umana, lungi dal ritenere che da ciò discendano presunte lacune garantistiche<sup>140</sup>, è idoneo – come già Esposito aveva lucidamente chiarito<sup>141</sup> – ad attribuire situazioni giuridiche soggettive immediatamente efficaci, “utilizzabili in sede amministrativa e giudiziaria a prescindere da ulteriori specificazioni legislative”<sup>142</sup>.

Né, tra l’altro, la circostanza che il successivo terzo comma contenga espressamente una riserva di legge potrebbe rappresentare un valido indizio in favore dell’esistenza di una riserva implicita al comma precedente, come pur sovente la giurisprudenza costituzionale ha argomentato, giacché le fattispecie del secondo e del terzo comma sono ragionevolmente differenziate dal legislatore costituzionale, un conto essendo la mera determinazione dei limiti allo svolgimento dell’attività economica, altro essendo, invece, l’individuazione di controlli e, soprattutto, di programmi – decisamente più invasivi della mera determinazione di limiti negativi – per indirizzare e coordinare l’economia a fini sociali.

È da condividersi, allora, la tesi di Baldassarre, per il quale l’intera norma espressa dal comma 2 dell’art. 41 risulta essere immediatamente precettiva (compresa l’indicazione dell’utilità sociale) nei confronti di tutti i soggetti dell’ordinamento, dal che deriva la possibilità di assoggettare qualsiasi atto posto in essere nel corso di un’attività economica (d’impresa, ma non solo) al sindacato giurisdizionale, sicché “qualora un negozio giuridico o una clausola contrattuale o un atto amministrativo o un’attività fossero ritenuti in contraddizione con l’utilità sociale, con la sicurezza, con la libertà o con la dignità umana, ne discenderebbe automaticamente un vizio comportante la nullità o l’annullamento, totale o parziale, rispettivamente dell’atto negoziale e dell’atto amministrativo, oppure un vizio di illiceità dell’attività compiuta”<sup>143</sup>.

Anche il contenuto dell’utilità sociale, quindi, in luogo di essere coperto da una riserva di legge (relativa) implicita, è direttamente ricavabile dalla Costituzione, attraverso

---

<sup>139</sup> L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., p. 676. Per la tesi della riserva di legge implicita, v. anche G. Morbidelli, (voce) *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma-Torino, 1989, vol. XIX, pp. 1-7.

<sup>140</sup> Come invece ritiene R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, p. 201, che critica anche la giurisprudenza costituzionale sull’utilità sociale, ritenuta troppo sensibile al dirigismo.

<sup>141</sup> C. Esposito, *I tre commi dell’articolo 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, in particolare p. 33.

<sup>142</sup> M. Giampieretti, *Art. 41*, cit., p. 413.

<sup>143</sup> A. Baldassarre, (voce) *Iniziativa economica privata*, cit., p. 607.

un'interpretazione sistematica, non limitata alle norme sui rapporti economici, ma rivolta ai principi fondamentali, e segnatamente agli artt. 1 e 4.

L'utilità sociale, quindi, è un concetto di valore inquadrabile come un *principio-valvola* – secondo la nota ricostruzione di Luciani, che applica la categoria teorica dei *Ventilbegriffe* di Wurzel all'art. 41 Cost., intesi quali “concetti la cui funzione principale consiste nell'approntare una categorizzazione per l'imprevisto, nel prestare al diritto una certa flessibilità, una capacità di adattamento”, alla stregua di “valvole di sicurezza”<sup>144</sup> –, che il legislatore può determinare successivamente in via mediata, *ma con un proprio nucleo minimo indefettibile*, come già Cavaleri aveva ben intuito, riconducibile a quel *complesso di valori* – i diritti fondamentali della persona, in primo luogo, per l'autore – direttamente applicabili dal giudice, così come dalle pubbliche amministrazioni, e costitutivamente idonei a prevalere sull'esercizio dell'attività economica<sup>145</sup>.

È questo nucleo minimo, quindi, che il legislatore, in via successiva, può arricchire e specificare, nell'esercizio della propria discrezionalità, ma certamente giammai violare: come il privato esercente un'attività economica (nella dimensione orizzontale), così il legislatore che intenda meglio definire il contenuto dell'utilità sociale non può non conformarsi ai confini individuati attraverso il richiamo agli artt. 1 e 4, sicché non soltanto l'apprezzamento legislativo sarà sindacabile dalla Corte costituzionale “sotto il profilo dell'effettiva rilevabilità dell'intento [...] di perseguire un determinato fine e della generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo”<sup>146</sup>, ma – secondo il ragionamento sistematico più volte ricordato – la Corte potrà, giusta la determinazione del contenuto minimo dell'utilità sociale in virtù degli artt. 1 e 4 Cost., verificare la compatibilità della scelta legislativa ai fini costituzionali (rispetto dei diritti inviolabili della persona; trasformazione generale della società secondo il progetto di partecipazione e democratizzazione dell'art. 3, co. 2, Cost.; tutela del lavoro e promozione della piena

<sup>144</sup> M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 79 ss. e p. 117 ss.

<sup>145</sup> Il riferimento è a P. Cavaleri, *Iniziativa economica privata e costituzione “vivente”*, cit., pp. 37-38, per il quale, infatti – criticando la tesi della riserva implicita – nulla impediva che i limiti di cui all'art. 41, secondo comma, potessero essere applicati indirettamente a fini interpretativi ed anche direttamente (v. pp. 52-53).

<sup>146</sup> M. Giampieretti, *Art. 41*, cit., p. 415, che richiama la tesi di M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 164. Questa forma di sindacato è stata svolta, già in tempi risalenti, dalla Corte costituzionale, che, sin dalla sentenza n. 14/1964, “ha provveduto a delineare i confini del proprio intervento, riconoscendosi competente a sindacare la palese contraddizione dei fini di utilità sociale perseguiti dal legislatore con i presupposti di fatto accertabili, la non assoluta inidoneità dei mezzi predisposti dal legislatore rispetto allo scopo ed infine il perseguimento di finalità palesemente diversa da quella di utilità sociale formalmente indicata”: così R. Niro, *Art. 41*, cit., p. 855, che riprende la tesi espressa anche da S. Niccolai, *Sull'utilizzo del principio dell'utilità sociale in una sentenza sulla panificazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 472 ss.

occupazione), seguendo le modalità del già descritto sindacato condotto alla luce dei parametri integranti norme di scopo.

Oltretutto, questa tesi risulta decisamente più coerente con le premesse sistematiche da cui abbiamo preso le mosse, vale a dire con la riconosciuta non fondamentalità della libertà di iniziativa economica privata (tenuto conto, altresì, delle sue stesse peculiari caratteristiche – l’esser, cioè, una libertà che si estrinseca soprattutto attraverso il compimento di atti giuridici a contenuto patrimoniale, che implicano la disponibilità e rinunziabilità di diritti –), salva restando, in ogni caso, la regola generale della riserva di legge (relativa) per le prestazioni personali e patrimoniali imposte (art. 23 Cost.).

La determinazione del contenuto dell’utilità sociale, in particolare, conferma l’opzione costituzionale verso un’economia mista, definibile in positivo – non, quindi, meramente in negativo – in quanto *finalisticamente orientata*, riconducendosi la clausola generale dell’art. 41, co. 2, al quadro dei principi fondamentali *ex artt. 1 e 4* – come già Mortati, non a caso, aveva intuito, almeno con riferimento al collegamento sistematico col principio lavorista<sup>147</sup> –: utilità sociale, quindi, come espressione di una dimensione *altra* dall’economia – e non semplicemente inquadrabile alla stregua di un principio benthamiano di benessere per tutti o, come riteneva Spagnuolo Vigorita, di un “benessere economico collettivo” quale “progresso materiale di tutti in condizioni di eguaglianza”<sup>148</sup> – che attinge direttamente alle finalità, proprie della società nel suo complesso (quella società protagonista del processo di trasformazione delineato dall’art. 3, co. 2<sup>149</sup>), scolpite negli artt. 1 e 4 Cost.

È evidente, allora, che – sulla scorta di queste argomentazioni di ordine sistematico – non può essere condiviso quell’orientamento della Corte costituzionale, che, talora smentendo se stessa, ha ricondotto al limite dell’utilità sociale alcuni interessi propriamente economici (dall’equilibrio tra domanda e offerta all’incremento della produzione, passando per la competitività tra le imprese), i quali, semmai, sarebbero impliciti già nell’affermazione di principio del primo comma (sia pur non soggettivamente intesi, ma correlati al mercato oggettivamente considerato): si è giustamente parlato, in proposito, di una “eterogenesi dei fini di utilità sociale”<sup>150</sup>, determinatasi in concomitanza con l’approfondirsi

<sup>147</sup> Su cui, di nuovo, v. C. Mortati, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit., p. 143 ss.

<sup>148</sup> V. Spagnuolo Vigorita, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., p. 243.

<sup>149</sup> Su cui, ancora, cfr. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 132 ss.

<sup>150</sup> Così R. Niro, *Art. 41*, cit., p. 856.

dell'integrazione comunitaria e il consolidarsi dell'affermazione del principio del mercato concorrenziale, nella direzione di un obiettivo *ordine pubblico economico*, ma in un'accezione diversa da quella fatta propria dalla tradizionale dottrina francese, in grado di esprimere da sé un complesso di valori, squisitamente economici, vincolanti.

Se, quindi, la Costituzione parla di *utilità sociale*, giammai essa può essere surrettiziamente intesa alla stregua di una clausola di *utilità economica*; né, conseguentemente, è ammissibile la riconducibilità del principio di tutela della concorrenza al secondo comma dell'art. 41, come pur taluno ha provato ad argomentare<sup>151</sup>, sia perché questa esprime un valore essenzialmente economico, sia perché, così argomentando, si finirebbe col cadere in quell'evidente corto circuito (dal punto di vista dell'assiologia costituzionale) per il quale il mercato stesso sarebbe il luogo di realizzazione, in presenza di una concorrenza perfetta, dell'utilità sociale, *de facto* annullando la distinzione tra l'*economico* e il *sociale* (e dissolvendo, quindi, la seconda dimensione nella prima).

Così operando, per giunta, si introdurrebbe surrettiziamente nella nostra Costituzione un modello di economia sociale di mercato, di matrice ordoliberal (come quello accolto nei Trattati europei) – per il quale l'aggettivazione del *sociale* esprime l'idea di un'inclusione attraverso il mercato, nel quadro di una *società fondata sul diritto privato* – ben diverso dall'idea di un'economia sì certamente anch'essa di tipo misto, ma pur sempre finalisticamente orientata rispetto agli artt. 1 e 4 Cost.

Oltretutto, se l'utilità sociale corrispondesse all'utilità economica espressa attraverso un regime di mercato a concorrenza perfetta, non si capirebbe neppure il motivo della previsione di un'autonoma clausola di *utilità sociale*, sicché, a ben vedere, anche ragioni di carattere eminentemente logico-giuridico, in applicazione del principio di conservazione, militerebbero in favore della tesi dell'utilità sociale come concetto autonomo, da interpretare alla luce degli artt. 1 e 4, e in particolare del disegno di emancipazione e trasformazione sociale accolto nell'art. 3, co. 2, Cost.

Al contrario, è la libera concorrenza che incontra il limite dell'utilità sociale (cfr. sentt. nn. 241/1990 e 386/1999), come è stato correttamente affermato dalla Corte costituzionale anche rispetto all'operatività della disciplina di matrice comunitaria: lo dimostra, infatti, il

---

<sup>151</sup> V. Oppo, *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Giuffrè, Milano, 1990, in particolare p. 70. *Contra*, correttamente, A. Pace, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, cit., p. 329, per il quale la tutela della concorrenza, ai fini della libertà del mercato, è da rinvenirsi nella stessa proclamazione della libertà di iniziativa, e non fra i limiti di cui al secondo comma.

caso Alitalia (sent. n. 270/2010), nel quale la Corte, pur esprimendosi in termini eccezionali e derogatori, ha ritenuto che il decreto-legge censurato fosse giustificato in quanto finalizzato a «fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa (come dimostra la sottoposizione della medesima all'amministrazione straordinaria), che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità [...], peraltro in un settore particolare, notoriamente di importanza strategica per l'economia nazionale, meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni ed interruzioni suscettibili di ricadute sistematiche in ulteriori comparti».

Ora, il ragionamento condotto intorno all'economia mista finalisticamente orientata è ulteriormente corroborato dalla formulazione del terzo comma dell'art. 41, proposta in Assemblea Costituente dal socialdemocratico Arata con l'obiettivo non tanto di legittimare la pianificazione come metodo generale del tutto alternativo all'economia di mercato, quanto di sancire la “legittimità di determinati piani economici a seconda delle esigenze economiche e sociali che possono prospettarsi e giustificarne la formazione”<sup>152</sup>, come conferma la stessa opzione per il termine “programmi” invece di “piani”<sup>153</sup> (dovuta ad una soluzione compromissoria proposta da Taviani). In questo modo, pur garantendo la struttura di un'economia di mercato, presupposta dal riconoscimento costituzionale della libera iniziativa economica privata, l'art. 41, c. 3, consente una regolazione politica dell'economia attraverso la forma della legge.

Com'è noto, lungo e vivace è stato il dibattito in merito alle potenzialità espresse dalla norma in esame, in particolare dal riferimento ai “programmi”, specie quando, negli anni Sessanta – ma già, invero, vi erano stati dei prodromi ai tempi del piano Vanoni – si discuteva della possibilità di attuare una politica di programmazione economica generale, sia per assicurare il protagonismo del Parlamento, onde sottrarre l'elaborazione delle scelte strategiche e gli indirizzi di politica economica “alla mutevole facoltà del potere esecutivo”<sup>154</sup>, sia per garantire, al contempo, le situazioni giuridiche soggettive. Era chiaro,

<sup>152</sup> Queste le parole riportate da A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, cit., p. 531.

<sup>153</sup> Sebbene, sul punto, vi sia chi ritenga che non abbia particolare senso giuridico la distinzione tra i due termini; cfr. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 6.

<sup>154</sup> A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 295. L'autore, che rivendicava la differenza tra la pianificazione democratica e quella collettivista di stampo sovietico (v. pp. 100-101), metteva abilmente in guardia dalle possibili distorsioni dell'interventismo disciplinatore (pp. 54-55): si pensi agli esempi, citati da Predieri, del piano economico globale polacco che conteneva disposizioni finanche sulla produzione dei cocomeri o sul numero delle lepri da uccidere nell'anno, oppure della legislazione (non certo collettivistica!) francese sulla raccolta delle lumache, divise nelle due classi da allevamento e da corsa (*sic!*). Queste considerazioni appaiono interessanti non soltanto perché mettono in luce che, anche in ordinamenti che non accolgono la pianificazione, le distorsioni dell'“interventismo giuridico” sono sempre alle porte (e che,

ai protagonisti del dibattito di quegli anni, che la vera alternativa non si poneva, infatti, tra la libera iniziativa dei privati e la pianificazione pubblica, quanto piuttosto tra la pianificazione privata (espressione, cioè, dei poteri privati, talora monopolistici) e la pianificazione, *recte* programmazione, pubblica<sup>155</sup> e che le disfunzioni dell'economia, come opportunamente scriveva Galgano – riprendendo una suggestione bobbiana – in opposizione alla tesi di Giannini, non derivavano dalla circostanza che si fosse affermato uno Stato pluriclasse, semmai dal fatto che non lo fosse abbastanza<sup>156</sup>.

La legge, in questo contesto, spiccava come “strumento di democratizzazione del sistema dei programmi e controlli”<sup>157</sup>, volto a garantirne la piena compatibilità con le finalità ultime del disegno emancipativo, individuale e collettivo, tracciato dalla Costituzione. Al contempo, un'attività legislativa di programmazione economica generale avrebbe consentito di fornire continuità all'indirizzo politico in materia economica – secondo l'idea riassunta nell'icastica formula di Barbera<sup>158</sup> “una legislatura, un Piano, un Governo” – individuando i fini di politica economica da perseguire nell'arco del quinquennio e predisponendo apposite (e articolate) procedure di programmazione (sicché la programmazione veniva a porsi come un “procedimento di procedimenti”, cioè come un “procedimento composto di procedimenti”<sup>159</sup>).

Un dibattito, quello sull'art. 41, co. 3, che per lungo tempo è caduto, però, in oblio, non solo per il fallimento della politica di programmazione (tant'è vero che, dopo la legge n. 685/1967 di approvazione del Primo piano quinquennale 1966-1970, l'esperimento non è

---

conseguentemente, non è mai la pianificazione in sé e per sé a creare eccessi di burocratismo) ma anche poiché individuano una tendenza, comune ad ordinamenti diversi, all'iper-regolazione (discorso che potrebbe valere, oggi, anche nel diversissimo contesto dell'Europa ordoliberal, divisa nella sua contraddizione tra l'iper-regolazione di alcuni settori – come non pensare alle discusse quote-latte – e la de-regolamentazione alimentata in altri).

<sup>155</sup> Cfr. anche T. Ascarelli, *Teoria della concorrenza e dei beni immateriali. Istituzioni di diritto industriale*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 88.

<sup>156</sup> F. Galgano, *Art. 41*, cit., p. 56. *Contra*, M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 330 ss. Galgano sostiene che l'antinomia fondamentale risiede nel fatto che lo Stato è pluriclasse sotto il profilo politico-sociale, mentre è ancora monoclasse dal lato dell'economia, riprendendo la concettualizzazione di Norberto Bobbio sulla democrazia “dimidiata”, in quanto “non arriva alle decisioni che attengono allo sviluppo economico” (cfr. N. Bobbio, *Il marxismo e lo Stato*, Grafica editrice romana, Roma, 1976, p. 36).

<sup>157</sup> F. Saitto, *I diritti nella sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 313.

<sup>158</sup> Del quale, v. A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, in cui l'Autore aveva teorizzato una efficacia sovraordinata, entro la gerarchia delle fonti, della legge di piano rispetto alle leggi di attuazione del medesimo. Sulla natura dell'indirizzo pianificatorio, v. anche A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 110-113.

<sup>159</sup> Così G. Palma, *Economia pubblica e programmazione*, ESI, Napoli, 1980, p. 130. La formula è opportunamente ricordata anche da M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 4, v. in particolare nota 12.

stato ripetuto), ma anche per l'instabilità politica e, soprattutto, per l'impatto del diritto comunitario, ispirato ad un *favor* verso la concorrenza, al punto che taluno è stato indotto a definire la norma un "residuo storico"<sup>160</sup>. Ma, con la crisi economico-finanziaria del 2007-2008 e con la crisi pandemica, l'intervento dello Stato nell'economia, dopo decenni di ritirata nel deserto secondo lo spirito dello Stato regolatore<sup>161</sup>, sembra essere ritornato in auge, soprattutto attraverso Cassa depositi e prestiti S.p.A. oppure tramite un'attività di incentivazione (come nel caso del Piano Industria 4.0) o mirate azioni di salvataggio<sup>162</sup>, fino alla nuova stagione aperta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel quadro di una programmazione multilivello. La legge costituzionale n. 1/2022, infine, con la novella operata all'art. 41, co. 3 – con ciò ponendosi decisamente nel quadro di una revisione-programma e non meramente di una revisione-bilancio –, aggiungendo il riferimento ai «fini ambientali», può legittimare nuove forme di programmazione economica, nel contesto della transizione ecologica<sup>163</sup>.

Tuttavia, la segnalata ripresa di una stagione di interventismo pubblico nell'economia di per sé non basta a rivitalizzare l'art. 41, co. 3, e, più in generale, le norme costituzionali sui rapporti economici, né, a maggior ragione, a ritenere consacrato un cambio di paradigma: l'intervento pubblico, in sé e per sé, è un mezzo, del quale non soltanto devono essere verificate la conformità e la congruità ad un fine, ma che, soprattutto, deve essere, entro una prospettiva sistemica e non frazionata, rivolto a dare attuazione alle norme costituzionali che esprimono quel disegno globale di trasformazione sociale di cui si è tante volte parlato. Ecco, ancora, cioè, che ritornano le necessarie puntualizzazioni sull'economia mista *finalisticamente orientata* (e non un'economia mista *tout court*): da questo punto di vista, allora, l'art. 41, co. 3, fornisce utilissime indicazioni.

Innanzitutto, occorre sottolineare che i controlli e, soprattutto, i programmi cui la disposizione si riferisce, si rivolgono tanto all'attività economica privata, quanto a quella pubblica – così, di fatto, equiparandole, dando loro eguale legittimità nel quadro

---

<sup>160</sup> N. Irti, *Iniziativa economica e concorrenza*, in G. Della Cananea e G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 30.

<sup>161</sup> Su cui, tra tutti, v. A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, *passim*.

<sup>162</sup> Sul punto, cfr. F. Saitto, *I diritti nella sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, cit., pp. 314-315.

<sup>163</sup> Per la considerazione della novella del terzo comma dell'art. 41 Cost. come elemento di "revisione-programma", sia consentito il rinvio a P. Piluso, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 e la novella dell'art. 9 Cost.: questioni aperte sulla modificabilità dei principi fondamentali. Qualche certezza giuridica e (non pochi) dubbi di politica del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2023, pp. 111-136, e alla bibliografia ivi indicata.

costituzionale –, entrambe da indirizzare e coordinare a fini sociali: proprio dalla lettera di questa norma, allora, a ben vedere, possiamo argomentare chiaramente l'opzione costituzionale, già ricostruita in via sistematica, verso l'economia mista – nella misura in cui l'attività economica è sia quella privata sia quella pubblica (ché anzi è significativo che la norma menzioni prima la seconda)<sup>164</sup>, ma, come si è più volte detto, con un contenuto positivo. In altre parole, l'articolo 41, co. 3, conferma l'idea che dalla Costituzione discende un modello di economia mista *non puramente e semplicemente*, ma sempre *orientata al perseguimento di fini sociali* (e, a seguito della ricordata novella operata dalla legge cost. n. 1/2022, anche *ambientali*).

L'intervento pubblico nell'economia, cioè, non può rappresentare un fine in sé, semmai costituisce uno strumento per perseguire gli scopi accolti dal disegno costituzionale, riconducibili agli artt. 1 e 4, sicché anche l'attività economica pubblica – che di per sé non è garanzia di sicuro perseguimento dei fini costituzionali e che, correlativamente, non rappresenta una libertà ma una *funzione*<sup>165</sup> – può essere sottoposta, secondo legge, a controlli e programmi opportuni per assicurare il raggiungimento dei *fini sociali* (e ambientali) di cui parla l'art. 41, co. 3. Fini, quindi, che – come già Pototschnig aveva opportunamente rilevato – “si riportano direttamente al costituirsi dell'organizzazione del Paese”<sup>166</sup>, nella prospettiva del progresso materiale e spirituale della società (art. 4, co. 2) e, soprattutto, del riassetto generale dei rapporti sociali nell'ottica della piena partecipazione alla vita comunitaria (art. 3, co. 2)<sup>167</sup>, sicché la norma, nonostante la sua collocazione, esprime una direttrice essenziale “in ordine all'assetto complessivo dei rapporti economici”<sup>168</sup>.

---

<sup>164</sup> Sul punto, però, A. Pace, *Libertà “del” mercato e “nel” mercato*, cit., p. 331, ritiene che “se la parificazione ex lege dei pubblici poteri ai privati è legittima nella misura in cui essa non pregiudichi la libertà di iniziativa economica riconosciuta ai privati, è evidente che, alla luce dell'art. 41, comma 1, Cost., deve ritenersi tuttora valido, anche se con una diversa ratio, il c.d. principio di sussidiarietà dell'azione statale nei settori produttivi”. Questa tesi, tuttavia, finisce col provar troppo, essendo ampia, ai sensi dell'art. 41, la discrezionalità del legislatore nell'intervento pubblico, a differenza che nell'ipotesi, circoscritta da una precisa riserva di legge rinforzata, dell'art. 43 Cost.

<sup>165</sup> Su cui, v. R. Niro, *Art. 41*, cit., p. 859.

<sup>166</sup> U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, cit., p. 91.

<sup>167</sup> Dello stesso avviso è anche A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 194-195.

<sup>168</sup> U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, cit., p. 92. L'autore prosegue, specificando ulteriormente che “tutta la disciplina costituzionale dei rapporti economici va gravitando [...] verso la realizzazione di un ordinamento che assicuri non tanto il contemperamento reciproco delle attività dei privati e di quelle dello Stato, quanto il confluire delle une e delle altre in un sistema unitario: alla cui realizzazione convergono ambedue le direttrici che governano lo svolgersi dei rapporti economici. L'organizzazione che ne consegue non è soltanto un'organizzazione di attività (quale potrebbe risultare ed effettivamente risulta, sia pure in modi diversi e talvolta solo approssimati, da una qualunque disciplina del settore), ma è divenuta attualmente, in base alla norma costituzionale di cui all'art. 3, ultima parte, anzitutto un'organizzazione di persone [...].

Ed è sempre entro questa prospettiva sistematica, e sulla conseguente opzione per un'economia mista finalisticamente orientata, che è possibile cogliere il *proprium* dell'articolo 43 Cost., non già ritenendosi che esso rappresenti una deroga rispetto al preteso principio generale della libertà di iniziativa economica privata<sup>169</sup>, ma sostenendosi, sulla scia di Galgano, proprio in considerazione della natura intrinsecamente mista (nel senso chiarito) dell'economia per l'ordinamento giuridico italiano (e tenuto conto della stessa lettera del terzo comma dell'art. 41, che pone un'equiparazione tra attività economica pubblica e privata), che la deroga, semmai, attiene alla diversa posizione di cui l'intervento pubblico può connotarsi: se esso, infatti, non trova ostacoli allorché si svolge su un piano di concorrenza e parità con gli operatori privati – salva, in ogni caso, la sottoposizione a programmi e controlli in ordine al rispetto dei fini sociali – incontra, invece, “precisi limiti quando avviene in forma autoritativa, non potendosi sottrarre d'imperio le attività economiche ai privati e avocarle alla gestione pubblica e sociale se non nei casi e modi” ivi espressamente previsti<sup>170</sup>.

Ad assumere connotati di eccezionalità, quindi, giammai è l'intervento pubblico nell'economia in quanto tale, ma l'intervento autoritativo nei modi della riserva originaria e delle collettivizzazioni (nazionalizzazioni e socializzazioni<sup>171</sup>), non a caso circoscritto mediante una riserva di legge assoluta e rinforzata per contenuto, che richiede precisi presupposti (ambiti economici riferiti a servizi pubblici essenziali<sup>172</sup>, fonti di energia, situazioni di monopolio, carattere di preminente interesse generale<sup>173</sup>) e condizioni di operatività (fini di utilità generale e, nel caso di espropriazioni, indennizzo).

---

L'organizzazione politica economica e sociale del Paese è, per definizione testuale della norma costituzionale, un'organizzazione di lavoratori, che si costituisce pertanto come entità giuridicamente individuata, portatrice di propri interessi e volta al raggiungimento dei propri fini. Se questo è vero, non vi è chi non veda come i fini ‘sociali’ sono precisamente quei fini il cui centro di imputazione è costituito dall'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” (pp. 107-108).

<sup>169</sup> Tesi accolta, su tutti, da L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., p. 677.

<sup>170</sup> Cfr. F. Galgano, *Art. 43*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., Rapporti economici, Tomo 2, p. 193, richiamato, sul punto, da M. Giampieretti, *Art. 43*, in R. Bin e S. Bartole (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 447.

<sup>171</sup> Sulla distinzione tra i concetti, l'uno riferito al trasferimento dell'impresa ad ente pubblico, l'altro al trasferimento a comunità di lavoratori o utenti, cfr., *ex multis*, M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., pp. 128-129; G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 664.

<sup>172</sup> Per un'efficace ricostruzione del dibattito in ordine alla natura dei servizi pubblici (teoria soggettiva e teoria oggettiva), v. S. Cattaneo, (voce) *Servizi pubblici*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 370 ss.

<sup>173</sup> Che il carattere di preminente interesse generale sia riferito alle imprese o categorie di imprese da sottoporre a riserva originaria o nazionalizzazione/socializzazione, e non, invece, rappresenti una sostanziale ripetizione del fine di utilità generale, lo si evince dagli stessi lavori dell'Assemblea Costituente, e in particolare dagli interventi di Taviani. Una ulteriore questione interpretativa, sulla quale sia sufficiente qui operare solo un cenno, è se il carattere di preminente interesse generale dia luogo ad un *quartum genus* di

È proprio l'impiego della clausola dell'«utilità generale» a confermare, anche dalla prospettiva dell'art. 43 Cost., la tesi dell'*economia mista finalisticamente orientata*: intanto, cioè, è possibile ricorrere agli strumenti prospettati dalla norma, in quanto siano rivolti ad assicurare finalità di “utilità generale” e, quindi, non soltanto vantaggi economici ma, ancora una volta, benefici sociali complessivi, in un quadro che non può non essere teleologicamente orientato (vale a dire rivolto alla realizzazione del disegno emancipativo di società risultante dagli artt. 1 e 4 Cost.); come già per l'art. 41 Cost., quindi, anche per l'art. 43 l'intervento pubblico nell'economia non si pone un fine in sé, ma sempre uno strumento per il raggiungimento di scopi sociali, cioè di fini che attengono alla società nel suo complesso, nell'ottica dei principi fondamentali della Carta<sup>174</sup>.

D'altronde, che l'utilità generale, al pari dell'utilità sociale, non possa essere sovrapposta né all'utilità economica né all'interesse pubblico, è reso evidente dalla stessa formulazione dell'art. 43, che, agli operatori pubblici operanti in regime di riserva o con i mezzi di produzione autoritativamente sottratti ai privati, affianca le *comunità di lavoratori o di utenti*, aprendo uno spazio ad una dimensione sociale non coincidente né con quella pubblica né con quella *stricto sensu* privata<sup>175</sup>.

### **5. Costituzione economica e integrazione europea. Un mutamento di costituzione materiale a costituzione formale invariata? Considerazioni intorno ad una trasformazione costituzionale.**

La teorizzazione della costituzione economica come parte della costituzione in senso materiale apre, di fronte all'analisi dell'impatto del processo di integrazione europea, un dilemma di non poco momento: vale a dire, se sia possibile: 1) configurare un mutamento

---

imprese – cosicché l'elencazione operata dal precedente passo della norma risulterebbe non tassativa – o se, invece, si limiti a restringere ulteriormente, nel quadro di un'elencazione or sì tassativa, l'ambito delle imprese sottoponibili a collettivizzazione. Quest'ultima tesi è da preferire, non solo in quanto è confortata dall'interpretazione letterale della norma – e segnatamente dall'utilizzo della congiunzione *e*, dal che sembra che il carattere di preminente interesse generale delle imprese sia un elemento necessario e contestuale, che si aggiunga alla riconducibilità ai tre ambiti indicati –, ma anche perché non vi sarebbe rischio di una inutile superfetazione rispetto ai fini di *utilità generale*, ponendosi le due valutazioni (quella del carattere e quella della finalità) su due terreni diversi.

<sup>174</sup> Intorno all'impatto del processo di integrazione europea sul portato dell'art. 43 Cost. (e sul conseguente ridimensionamento del suo ambito applicativo), v. A. Lucarelli, *Art. 43*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 890 ss. e la bibliografia ivi citata.

<sup>175</sup> Per una tal posizione, cfr. anche M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 126.

di costituzione economica, e non, invece, una mera interpretazione evolutiva degli artt. 41 ss. Cost.; 2) inquadrare, eventualmente, siffatto mutamento nel novero delle trasformazioni costituzionali; e, correlativamente, 3) individuare un nuovo *genus* di trasformazione costituzionale.

In primo luogo, non appare convincente poter ritenere che l'adattamento ai principi del diritto euro-unitario rappresenti una forma come un'altra di attuazione costituzionale o, in alternativa, come uno strumento per operare un'interpretazione evolutiva degli artt. 41 ss. Cost.: tesi non persuasiva, connessa alla difficoltà di una coerente riconduzione a sistema e dalla presenza di una generale antinomia tra la costituzione economica italiana (come parte della costituzione materiale assorbita nella costituzione formale) e la decisione di sistema assunta (volontariamente) dagli Stati membri a livello comunitario prima, euro-unitario poi<sup>176</sup>.

Appare difficile, infatti, armonizzare la (complessa) disciplina, di principio e di dettaglio, di matrice europea, in particolare dopo la svolta del Trattato di Maastricht, con il *fine*

---

<sup>176</sup> V. ancora, sul punto, N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., pp. 28-30. Nel cogliere il *proprium* dei rapporti tra disciplina costituzionale dell'economia e ordinamento euro-unitario, non possiamo non convenire con la lucidità analitica dell'A., che esprime le proprie preoccupazioni, in termini sia di coerenza giuridica che di unità politica, intorno all'"antinomia tra decisione di sistema e costituzione economica": "la decisione di sistema, assunta nei Trattati, non è costituzione economica né dell'Unione (la quale non è soggetto sovrano, diverso dagli Stati membri); né dello Stato italiano, la cui costituzione economica può essere bensì disapplicata, ma non sostituita dal diritto comunitario. Ci troviamo così dinanzi a un affascinante paradosso: una decisione di sistema, regolatrice di immane spazio, capace bensì di impedire l'applicazione del costituzionale art. 41, ma tuttavia inidonea, per intima debolezza di consenso, a elevarsi a dignità di costituzione economica (e dell'Ue e degli Stati membri)". Ma questa "scissione", evidentemente, "non giova oggi né alla vecchia Costituzione, esposta all'efficacia disapplicante delle norme comunitarie, né a queste ultime, che, smarrito il vincolo statale della legge di ratifica, appaiono sorrette soltanto dall'ideologia politica dell'apoliticità e del dissimulante tecnicismo della neutralità".

Per la tesi dell'interpretazione evolutiva dell'art. 41 Cost., v., invece, su tutti, G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 7 ss.; ora anche in Id., *Le istituzioni della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 297 ss.

Si ricorda, inoltre, più in generale, che le trasformazioni economiche, sociali e politiche indotte dalla globalizzazione finanziaria e l'approfondirsi del processo di integrazione europea secondo principi neoliberali hanno indotto la dottrina giuspubblicistica italiana a rivedere il tema della costituzione economica: una rinnovata attenzione, questa, che, se da un lato ha consentito di riportare al centro della riflessione costituzionalistica la disciplina del fenomeno economico, nondimeno ha lasciato con sé non poche contraddizioni, sovente foriere di una sottovalutazione, o addirittura di un consapevole allontanamento, dall'"idea-forza" della costituzione materiale mortatiana (e cioè dalla centralità del lavoro e, correlativamente, dall'obiettivo della piena occupazione). È il caso, a titolo meramente esemplificativo, di G. Bognetti, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Id., *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 1 ss., che, muovendo da una iper-valorizzazione delle cc.dd. disposizioni procedurali della costituzione economica (artt. 47 e 81 Cost.) e da un'interpretazione sistematicamente non convincente protesa a sottovalutare la portata precettiva dell'art. 3, co. 2, Cost., si spinge a prospettare una nozione fortemente prescrittiva di "costituzione economica" ispirata alla visione ordoliberales della *Soziale Marktwirtschaft*; e di S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, cit., *passim*; per un quadro critico di queste dottrine, sia consentito il rinvio a P. Piluso, *Alcune considerazioni critiche intorno alla genealogia teorica della "nuova" costituzione economica*, in corso di pubblicazione.

*politico-economico fondamentale* – declinazione del *fine politico fondamentale* del lavoro, quale idea-forza mortatianamente intesa – rappresentato dalla piena occupazione, sicché viene ad essere indebolito il legame strutturale, evidente ad un'interpretazione sistematica, intercorrente tra gli artt. 41 ss. (in particolare, nell'impiego delle clausole generali) e gli artt. 1 e 4 Cost.

E qui valgano, in primo luogo, alcune considerazioni in ordine all'obiettivo prioritario della stabilità dei prezzi nella politica monetaria europea, che, di fatto, rende il *diritto monetario*, imperniato sulle funzioni della Banca Centrale Europea, un corpo estraneo alla costituzione economica, per la sua irriducibile difficoltà di riconduzione ad unità sistematica.

Che la disciplina della Banca Centrale Europea sia ispirata ad una logica antisolidaristica è, in effetti, reso evidente dalle norme del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: in primo luogo, l'art. 123, par. 1, TFUE vieta la «concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, così come l'acquisto diretto di titoli del debito pubblico degli Stati membri, da parte della Banca Centrale Europea o delle banche centrali degli Stati membri», così vincolando le modalità di finanziamento dei deficit pubblici attraverso una chiara sottoposizione degli Stati al continuo *giudizio/controllo* dei mercati finanziari, secondo lo spirito dello streeckiano Stato debitore, amplificato dalle dinamiche disordinanti generate dalla libera circolazione dei capitali (che, non a caso, era circondata da ampie cautele nel Trattato di Roma, ma venute gradualmente meno con l'Atto Unico Europeo e con il Trattato di Maastricht<sup>177</sup>).

Inoltre, l'art. 124 preclude alle stesse istituzioni «qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra [...] un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie»; l'art. 125, par. 1, poi, prevede chiaramente che né l'UE né gli Stati membri sono responsabili o subentrano agli impegni finanziari altrui, escludendo il ruolo della BCE come prestatore di ultima istanza. È, quest'ultimo, il c.d. principio del *no bail out*, espressione dell'idea di un disciplinamento fiscale degli Stati membri e, nelle intenzioni dei redattori del Trattato, uno dei capisaldi della credibilità del sistema, facendo leva sulle «virtù 'pedagogiche' dei mercati finanziari»<sup>178</sup>. Sicché, come la sentenza della Corte di Giustizia del 27 novembre 2012, C-370/2012, *Pringle*, ha affermato, «il divieto stabilito

<sup>177</sup> Cfr. W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, trad. it. Feltrinelli, Milano, 2013, p. 54 ss. e p. 85 ss., che riflette ampiamente sul rapporto condizionante tra progressiva liberalizzazione del mercato dei capitali e crisi fiscale dello Stato (consacrando il passaggio dallo Stato fiscale allo Stato debitore sino allo Stato consolidato).

<sup>178</sup> Cfr. R. Cabazzi, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 55-56.

dall'art. 125 TFUE garantisce che gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio».

Il modello tedesco, trasposto a livello europeo, ha “dato vita ad un’innovazione importante nel costituzionalismo occidentale”, introducendo un nuovo fine costituzionale di stabilità, che si accompagna alla ridefinizione dell’assetto dei poteri statali secondo un modello di democrazia poliarchica non lineare, per usare le categorie di Predieri sensibili alla lezione di Dahl, che attribuisce “una funzione di decisione politica di importanza fondamentale per la *politeia* ad un organo estraneo al sistema corpo elettorale-parlamento-governo, indipendente nello spazio di quel sistema come dai tempi del sistema stesso e che è contemporaneamente *decisore* e *garante*, perché custode della costituzione economica”<sup>179</sup>, un vero e proprio *Hüter der Wirtschaftsverfassung*. Un soggetto, quindi, titolare di un potere di indirizzo politico – il che non stupisce, atteso che è connaturato al vigente ordine monetario internazionale del *fiat standard* che l’emissione della moneta avente corso legale sia il frutto di una decisione politica<sup>180</sup> – ma con una legittimazione tecnocratica, estranea al circuito democratico, e garanzia di piena indipendenza: “la banca centrale” – continua Predieri – “è un decisore, organo di indirizzo politico, le cui attribuzioni sono in contrasto con il modello lineare del governo parlamentare”, in quanto “è decisore che decide come il governo o come il parlamento [...], ponendosi come organo omogeneo ad essi per le sue decisioni, ma non fondato su un principio democratico maggioritario né per la sua formazione né per la sua responsabilità, che non c’è in quanto contrastante con l’indipendenza, collocandosi in una diversa accezione di democrazia non elettivo-maggioritaria, ma costituzionalmente egualitaria, in quanto istituzione che per struttura e procedimenti tratta una scelta non vincolata alla legge, come fa il giudice, ma con piena discrezionalità politica dà attuazione al fine costituzionale di garantire la stabilità dei prezzi”<sup>181</sup>.

Il *regime monetario europeo*, a ben vedere, rappresenta pressoché un *unicum*, nella sua rigidità, avendo realizzato il programma della *Constitutional Political Economy* di Buchanan (v. *supra*, nota 68), atteso che la sua indipendenza è affermata nei Trattati, e

<sup>179</sup> A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 247-248. La metafora del “custode della costituzione economica” è stata ripresa recentemente anche da G. Teubner, *Nuovi conflitti costituzionali*, trad. it., Bruno Mondadori, Milano, 2012, p. 133.

<sup>180</sup> O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, cit., pp. 261-263.

<sup>181</sup> A. Predieri, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit., pp. 270-271.

perciò rileva sia nei confronti degli esecutivi sia nei confronti dei Parlamenti nazionali: l'obiettivo qualitativo è, dunque, predeterminato da una fonte superiore (rappresentata dal Trattato, che, nella logica del principio della *primauté*, è sovraordinato alle stesse Costituzioni nazionali), mentre l'individuazione degli obiettivi quantitativi è rimessa esclusivamente alla Banca medesima. Un modello così rigidamente previsto e applicato pone evidenti tensioni rispetto all'effettività del principio democratico e al principio lavorista, in relazione alla determinazione degli indirizzi di politica economica: il combinato disposto del fine della stabilità dei prezzi e dell'indipendenza pressoché assoluta della BCE rende oltremodo difficile l'attuazione di politiche economiche di segno diverso a quelle neoliberiste, in particolare le politiche keynesiane, potendo queste ultime essere ragionevolmente perseguite solo a condizione che da parte della banca centrale vi sia un atteggiamento consenziente.

Oltretutto, nonostante i dogmi della teoria quantitativa della moneta, la politica monetaria non è affatto neutrale, né lo è, *a fortiori*, il fine della stabilità dei prezzi, né, ancora, è la sola offerta di moneta a condizionare l'inflazione: non soltanto, infatti, a determinare l'inflazione, oltre alla regolazione della quantità di moneta circolante, sono le stesse dinamiche dell'economia reale (in primo luogo, i costi di produzione, il costo delle materie prime, il costo del lavoro) – tant'è vero che la teoria economica più accorta distingue diverse cause dell'inflazione (ed è questa, in fondo, anche la ragione per cui l'attuale politica monetaria restrittiva della BCE sta ricevendo autorevoli critiche, in quanto essa intenderebbe combattere con approccio monetarista un'inflazione dovuta essenzialmente ad una dinamica dell'economia reale, e segnatamente gli alti costi delle materie prime<sup>182</sup>) – ma, come già Keynes aveva intuito, “bisogna avere chiaro quali siano gli interessi sociali colpiti dall'inflazione e quali dalla deflazione: nel primo caso le vittime sono soprattutto i *rentiers* e quei lavoratori che non hanno la possibilità di difendere il potere di acquisto dei salari attraverso meccanismi di indicizzazione degli adeguamenti retributivi, nel secondo caso a essere colpite sono la classe imprenditoriale e, soprattutto, la classe lavoratrice nel suo complesso”<sup>183</sup>. La politica monetaria, dunque, è tutto fuorché neutrale, nella misura in cui individua le condizioni di solvibilità degli attori del sistema economico, e perciò

---

<sup>182</sup> Su cui, da ultimo, v. F. Saraceno, *Oltre le banche centrali. Inflazione, disuguaglianza e politiche economiche*, Luiss University Press, Roma, 2023.

<sup>183</sup> O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 312. Cfr. J. M. Keynes, *Esortazioni e profezie*, trad. it., Il Saggiatore, Milano, 2011, pp. 87-88.

decidendo, con funzione regolatoria e neutralizzatrice, del “conflitto tra capitali solvibili e capitali insolventi, tra creditori e debitori e, in una unione monetaria, tra nazioni in attivo e nazioni in passivo”<sup>184</sup>.

Ancora, il combinato disposto tra l’obiettivo (primario) della stabilità dei prezzi e la separazione tra politica monetaria (di competenza europea) e politica economica (di competenza nazionale) apre ad un ulteriore aspetto di contraddizione, che renderebbe evidente il motivo per cui è in atto un *mutamento di costituzione economica*, nella misura in cui al fine politico-economico fondamentale della piena occupazione è andato affiancandosi un fine diverso.

La separazione tra politica economica (politiche fiscali e di bilancio) e politica monetaria, infatti – accompagnata alla sottoposizione della prima al coordinamento europeo secondo criteri orientati alla convergenza necessaria per assicurare l’unione monetaria (e, conseguentemente, per l’effettiva applicazione degli indirizzi unitari di politica monetaria)<sup>185</sup> – di fatto finisce col subordinare la prima alla seconda: se, infatti, l’obiettivo della politica economica è, per il diritto europeo, l’equilibrio finanziario, nell’ottica di assicurare quella convergenza minima che rappresenta il presupposto necessario per un’unione monetaria, allora vuol dire – per inferenza logica – che, in ultima istanza, la politica economica è subordinata alla necessità di garantire l’*unità della politica monetaria*. Il che apre ad evidenti criticità sul piano della coerenza del sistema costituzionale: in primo luogo, in quanto, se le politiche economiche nazionali sono funzionalizzate alla reciproca convergenza, per assicurare l’unità della politica monetaria, allora ciò comporta che il fine della politica monetaria è al contempo, logicamente, un *fine indiretto* della stessa politica economica (sicché diviene chiaro che parlare di separazione è intrinsecamente contraddittorio, dal punto di vista logico, perché significherebbe velare la funzionalizzazione della politica economica a quella monetaria); in secondo luogo, in quanto il suddetto fine *indiretto* è la stabilità dei prezzi, che, però, nella prospettiva costituzionale italiana, non può essere considerato un fine in sé, semmai uno dei (tanti)

---

<sup>184</sup> E. Brancaccio, *La democrazia sotto assedio. La politica economica del nuovo capitalismo oligarchico*, Piemme, Milano, 2022, p. 90: per l’Autore, quindi, “lungi dal preservare un immaginario equilibrio concorrenziale”, le banche centrali contribuiscono “a regolare una fondamentale legge di movimento del capitalismo, vale a dire la tendenza verso la ‘centralizzazione dei capitali’ in sempre meno mani”.

<sup>185</sup> Su tutti, i criteri di convergenza di Maastricht e i parametri del Patto di Stabilità e Crescita. In prospettiva critica, v. M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell’Unione Europea*, cit., *passim*, e R. Cabazzi, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, cit., *passim*.

mezzi (ché invece il *fine politico-economico fondamentale* – come tante volte lo abbiamo definito – è la piena occupazione).

Più in particolare, la stabilità dei prezzi come obiettivo primario della politica monetaria europea pone un motivo di tensione irriducibile con l'ordito costituzionale italiano, attraverso un'indebita *gerarchizzazione* dell'ordine di priorità<sup>186</sup>. Basti qui ricordare, per cogliere la radicalità del ribaltamento di obiettivi rispetto alla Costituzione italiana, le considerazioni di Federico Caffè, il quale riconosceva chiaramente – secondo un'ottica analitica che esprime il *proprium* della disciplina costituzionale dell'economia – che “all'obiettivo della creazione di nuovi posti di lavoro deve accompagnarsi quello della riduzione del tasso di inflazione, ma in *questo* ordine di priorità, e soprattutto senza alcuna concessione all'aspettativa che la maggiore stabilità sia di per sé in modo automatico creatrice di maggiore occupazione”<sup>187</sup>.

L'unica strada per salvaguardare la coerenza del sistema costituzionale è l'applicazione della teoria dei controlimiti<sup>188</sup>, sebbene sia chiaro, anche a chi scrive, quanto possa esser difficile che essa trovi una generalizzata affermazione nella pratica della Corte costituzionale (sebbene la *saga Taricco* possa rappresentare, in tal senso, un utile precedente, sia pur in materia penale).

Il principio lavorista, e segnatamente l'obiettivo costituzionale della piena occupazione, dovrebbe, allora, essere valorizzato quale *controlimite* all'operatività, nell'ordinamento giuridico interno, di atti giuridici (regolamenti, decisioni e indirizzi) della BCE che non lo tengano in adeguata considerazione, sicché sarebbe auspicabile che la Corte costituzionale operi una puntuale verifica, secondo il sindacato condotto in base al parametro integrato da una norma di scopo; valutazione, quindi, che potrebbe aprire ad un controllo, simile a quello operato dal *Bundesverfassungsgericht*, sino all'*extrema ratio* della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'ordine di esecuzione dei Trattati europei *nella parte in cui* consentono l'ingresso, nell'ordinamento italiano, di *singoli e specifici* atti vincolanti della BCE incompatibili con la finalità, costituzionalmente imposta, della piena occupazione.

---

<sup>186</sup> M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione Europea*, cit., p. 113.

<sup>187</sup> F. Caffè, *Contratti e occupazione*, ora in Id., *La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino, 1990, p. 227.

<sup>188</sup> Ritiene che il ricorso alla teoria dei controlimiti sia un valido strumento tecnico-giuridico per impedire che si producano (ulteriori) “buchi e lacerazioni in quell'esteso e informe spazio che è la costituzione economica”, R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, cit., p. 14.

Se questo è il quadro, configurare un *mutamento di costituzione economica* non sarebbe operazione peregrina: peraltro, si tratterebbe di un concetto già scandagliato in sede teorica da Vital Moreira, muovendo dalla (prima) definizione di costituzione economica come *garanzia giuridica di una concreta forma economica di un determinato sistema economico*, cioè, come si è ricordato, come garanzia di una certa modalità di manifestazione che può assumere un *sistema economico* dato da un determinato modo di produzione (ad esempio, la forma concorrenziale del sistema economico capitalistico, a sua volta dato dal relativo modo di produzione).

La distinzione tra la *forma* di un sistema economico e il *sistema* stesso, allora, agevolerebbe la comprensione del fatto che, sul piano teorico, è ammissibile una trasformazione profonda della costituzione economica senza che, per ciò solo, ne risulti una trasformazione del sistema economico complessivo<sup>189</sup>, vale a dire un mutamento della *forma* di un sistema, *pur a sistema invariato*. Si tratterebbe, quindi, di una categoria ermeneutica particolarmente utile per spiegare anche le trasformazioni della stessa costituzione economica italiana, la quale, nell'ambito di un medesimo sistema economico (capitalistico), ha nondimeno subito una trasformazione, nel quadro dell'integrazione euro-unitaria, in senso neoliberale.

Tuttavia, se *forma* e *sistema* rappresentano, nella teoria di Moreira, delle determinanti strutturali, secondo la (rigida) metodologia marxista, sicché sono essi a condizionare, secondo il rapporto struttura-sovrastuttura, gli stessi mutamenti costituzionali generalmente intesi, al contrario, muovendo dalla teoria della costituzione economica come parte della costituzione materiale in senso mortatiano, la *forma* esprimerebbe il *fine politico-economico fondamentale* assegnato al *sistema* economico dalle forze reggitrici della costituzione materiale, ragion per cui un mutamento di costituzione economica in tanto è configurabile, sul piano teorico, in quanto a quel *fine* si affianchino o sostituiscano nuovi fini politico-economici fondamentali.

Ed è il caso, appunto, per le ragioni su esposte, del mutamento della costituzione economica italiana nel contesto multilivello, indotto (nell'approfondirsi del processo di integrazione euro-unitaria), dal (nuovo) *fine* (ché, invece, per l'ordinamento italiano esso sarebbe semplicemente un *mezzo*) della stabilità dei prezzi.

Il mutamento di costituzione economica, però, finisce col trascinar seco anche la costituzione materiale nel suo complesso, attesa l'unità e indivisibilità della costituzione

---

<sup>189</sup> V. Moreira, *Economia e Constituição. Para o conceito de constituição económica*, cit., p. 52.

(che proprio l'impiego della nozione di costituzione in senso materiale contribuisce a rafforzare), sicché un *mutamento* di tal genere può essere ricondotto nel novero delle “trasformazioni costituzionali”<sup>190</sup>, cioè – per riprendere la categoria applicata da Ackermann nella sua trattazione teorica e comparatistica<sup>191</sup> – di quei mutamenti che intervengono in forme diverse da quelle prescritte dalla costituzione (formale) medesima per la propria revisione. Pertanto, accanto alle trasformazioni *revolutionary* (che entrano in vigore per effetto dell'affermarsi di un movimento rivoluzionario di massa, non diversamente da quel fenomeno di “instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale” che, nella teoria giuridica italiana, era stato già elaborato da Santi Romano<sup>192</sup>), alle trasformazioni secondo il modello di *elites construction* (nate da un tracollo spontaneo degli assetti costituzionali precedenti) e a quelle del modello *establishmentarian* (tipico del Regno Unito e connotato da mutamenti gradualisti), si potrebbe aggiungere un ulteriore “idealtipo”, quello della trasformazione della costituzione economica che, per l'indissolubilità che lega il *fine politico economico fondamentale* all'*idea-forza* della costituzione materiale, trascina con sé anche quest'ultima nel suo complesso.

Si sarebbe in presenza, quindi, dell'affermazione di nuovi fini politico-economici fondamentali (la stabilità dei prezzi, in tensione con quello della piena occupazione) da parte delle forze reggitrici della costituzione materiale – e cioè, oggi, venuti meno i partiti di massa, la *classe governante* in senso lato, come la intendeva il tardo Mortati<sup>193</sup> – ma con una peculiarità, vale a dire che queste hanno inteso promuovere quei (nuovi) fini non già al livello dell'ordinamento costituzionale interno *stricto sensu*, ma – per così dire, indirettamente – come parte di una classe governante transnazionale nell'ottica di un

---

<sup>190</sup> La categoria di *mutamento* o di *trasformazione* costituzionale è da tempo nota alla dottrina, prevalentemente tedesca e italiana, sin dal classico di Jellinek (G. Jellinek, *Mutamento e riforma costituzionale*, trad. it. parz., Pensa editore, Lecce, 2004) e dal lavoro successivo di Hsu Dau-Lin, sul concetto di *Verfassungswandlung* (cfr. Hsu Dau-Lin, *Verfassungswandlung*, De Gruyter, Berlino-Lipsia, 1932). Critico nei confronti della metodologia di Hsu Dau-Lin, preferendo ricorrere alla “dottrina del moto delle costituzioni”, è M. Luciani, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in AA.VV., *Dalla Costituzione 'inattuata' alla Costituzione 'inattuale'? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 31 ss. Da ultimo, v. la valorizzazione di questa categoria concettuale in V. Baldini, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari, 2023.

<sup>191</sup> B. Ackermann, *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts) – Londra, 2019.

<sup>192</sup> S. Romano, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, ora in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 27 ss.

<sup>193</sup> C. Mortati, (voce) *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, cit., in particolare pp. 162-163

processo di integrazione europea, nato – non a caso – proprio sul terreno dell’economia: pur non trovandoci di fronte ad un vero e proprio *federalizing process* (ove però gli Stati, in particolare quelli egemoni, rivendicano di essere *i signori dei Trattati*), tuttavia si ha innanzi un *mutamento costituzionale* di nuovo segno, nella misura in cui “nell’Unione europea è il solo momento ordinante a essere *in atto*, mentre il prodotto che dovrebbe derivarne è ancora *in potenza*”, sicché. l’ordinamento europeo e gli ordinamenti statali sarebbero “parte di un tutto che è l’Europa unita che li comprende”, cioè una “*entità unitaria eterarchica*”, “frutto della produzione di norme derivanti dai fatti fondamentali che ne costituiscono la struttura *in fieri*”<sup>194</sup>.

E qui veniamo, in fondo, anche alla peculiarità dell’atteggiamento della *classe governante* italiana di fronte all’integrazione europea, che essa, il più delle volte, ha inteso genuinamente come un processo costituzionale *in itinere*, così consentendo, attraverso i Trattati, non solo alle limitazioni di sovranità *ex art. 11 Cost.* ma anche – in particolare dall’Atto Unico europeo in poi, come si è visto – ad affiancare di fatto nuovi *fini politico-economici fondamentali* a quelli dell’originaria costituzione materiale (e assorbiti nella costituzione formale), così originando un *mutamento di costituzione economica* che ha portato con sé un complessivo *mutamento costituzionale in itinere*, ovverosia, se si vuole, una trasformazione (in atto) della costituzione materiale a costituzione formale invariata (talora culminata in una revisione costituzionale in senso stretto, come nel caso della legge cost. n. 1/2012).

E proprio questo, invero, rappresenta un punto di osservazione interessante: proprio la circostanza che, per le *forze dominanti* (o, se si preferisce, le nuove forze egemoni, espressione di una ritrovata centralità del capitale, piuttosto che del lavoro) il processo di integrazione euro-unitaria rappresenta un *percorso in atto verso un’Unione sempre più stretta*, sino all’esito della federazione – ma ciò vale per l’Italia, meno per gli Stati (già) egemoni, che escludono questa prospettiva *costituzionale* – rende il mutamento costituzionale *strutturalmente incompleto*: ed è, questa, la caratteristica di contraddizione (e di tensione) più significativa, che restituisce anche la complessità della situazione di *limbo* (o di *interregno*, gramscianamente, se si vuole) nella quale ci si trova attualmente. Il

---

<sup>194</sup> Così, nella sua raffinata esposizione, A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall’integrazione europea*, in *Federalismi.it*, n. 20/2018, p. 4. Per l’A., invero, queste categorie servirebbero a spiegare il processo di integrazione sovranazionale *in quanto tale*; a parere di chi scrive, invece, semmai ciò vale a intendere il *punto di vista italiano* (*rectius*, della sua *classe governante*, in senso mortatiano) sull’integrazione.

mutamento della costituzione economica, cioè, nei modi descritti, trascina con sé la costituzione materiale nel suo complesso, ma il *mutamento complessivo* non potrà dirsi concluso (ed è perciò *in itinere*) sin quando il processo di integrazione europea non avrà raggiunto l'esito della federalizzazione. Esito che, tuttavia, potrebbe anche non giungere mai, e che, in effetti, sembra ancora ben di là dal venire, sol se si consideri la posizione dello Stato *egemone* tedesco (puntualmente espressa dal suo Tribunale costituzionale) e la ritrovata centralità, nell'attuale contesto bellico, degli Stati dell'Europa orientale (legati ad un'idea di integrazione *milwardiana*, come strumento di proiezione di potenza dello stesso Stato nazionale<sup>195</sup>).

La condizione storico-spirituale dell'odierna realtà costituzionale, per parafrasare Schmitt<sup>196</sup>, è dunque caratterizzata da una *profonda* (e, allo stato, irriducibile) *contraddizione*: il *mutamento costituzionale* – ossia il mutamento di costituzione materiale a costituzione formale invariata – è da (molto) tempo in atto, trainato dal mutamento della costituzione economica (che della costituzione materiale è indivisibilmente parte), ma è ben lungi dal concludersi<sup>197</sup>, perché è connesso ad un processo di integrazione sovranazionale che la *classe governante* (politica e dirigente) percepisce come rivolto ad un destino comune europeo, ma che in realtà è ben di là dal venire, per la notevole varietà di approcci all'Europa delle classi dirigenti nazionali. Un *lungo interregno*, per dirla gramscianamente, che svuota lentamente la costituzione materiale originari (assorbita nella Costituzione repubblicana), ma che non è ancora nelle condizioni di transitare ad una dimensione costituzionale autenticamente “altra”<sup>198</sup>.

<sup>195</sup> Il riferimento è ad A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, Londra, 2000.

<sup>196</sup> C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, trad. it., Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>197</sup> D'altronde, sul piano teorico, il mutamento di costituzione materiale (pur a costituzione formale invariata) è destinato a concludersi pur sempre con l'alterazione della forma sostanziale dello Stato (forma di Stato, regime, sistema, quali concetti che, per Mortati, esprimono l'insieme delle forze politiche e dei fini di cui esse sono portatrici, e che ispirano il complesso normativo). Cfr. C. Mortati, *La costituzione in senso materiale*, cit., p. 195 ss.

<sup>198</sup> Questa visione prospettica – si badi – diviene utile anche per vagliare correttamente le dinamiche di “neo-interventismo” pubblico nell'economia che recentemente sono andate affermandosi, anche a livello europeo. Il sociologo Gerbaudo, sul punto, segnalando un “ritorno dello Stato” nell'economia, ha parlato addirittura di un nuovo orizzonte ideologico, quello del “neostatalismo”, basato “su un consenso minimo rispetto alla necessità di un maggiore intervento dello Stato” (P. Gerbaudo, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Nottetempo, Milano, 2022, pp. 10-11). Affermazioni, queste, che necessitano di essere contestualizzate e chiarite.

È vero, da una parte, che l'“abbandono parziale dello stretto imperativo del conservatorismo fiscale e monetario”, il “ritorno del protezionismo commerciale e della politica industriale con l'uso di sussidi, barriere regolative, dazi, difesa della proprietà nazionale delle imprese strategiche”, la “crescente enfasi sul bisogno di una tassazione più equa delle imprese multinazionali e dei grandi patrimoni”, il “recupero di forme di pianificazione indicativa, specie nel contesto della politica ambientale ed energetica” (ivi, p. 11) sembrano

rappresentare tutti fattori costitutivi di un nuovo cambio di paradigma politico-economico, nel quadro di un rifiuto del recente passato neoliberale. Eppure, come lo stesso Gerbaudo riconosce, benché financo la rivista *Foreign Policy* nel 2020, nel pieno dell'emergenza pandemica, ammettesse che "adesso siamo tutti statalisti!", nondimeno manca una coerente dottrina neo-interventista, trovandoci, adesso, proprio "nel momento di passaggio tra due diverse ere ideologiche: da un lato quella neoliberista, segnata da un consenso bipartisan sulla necessità di dare libero sfogo agli 'spiriti animali' dell'iniziativa privata, dall'altro una nuova era [...] 'neostatalista' ", quest'ultima ancor di là dal conoscere una piena affermazione, ma verosimilmente caratterizzata dai nuovi imperativi "controllare e proteggere" (ivi, p. 15)

È evidente, allora, che parlare di una "nuova", anzi di una "nuovissima" costituzione economica (e, conseguentemente, di un parallelo mutamento costituzionale) sarebbe, a questo punto, piuttosto azzardato, se non *in toto* scorretto. Non soltanto, invero, un approccio teorico-sistematico costituzionalistico evidenzerebbe il carattere ancora *in itinere* del mutamento costituzionale, ma, *a fortiori*, questo ragionamento varrebbe per il neo-interventismo, atteso che esso non si è ancora sviluppato in un assetto coerente delle politiche economiche, sicché, se ancora non è chiaramente definito il mutamento di politiche economiche, a maggior ragione non si può parlare di una nuova costituzione economica, caratterizzata da diversi fini politico-economici fondamentali.

Questa complessa transizione a livello di politiche economiche – e non già, lo si ribadisce, di costituzione economica nel suo complesso – è resa evidente anche operando una (breve) disamina delle principali risposte di politica economica e monetaria adottate dalle istituzioni euro-unitarie di fronte agli effetti della pandemia da Covid-19.

In primo luogo, la Banca Centrale Europea ha opportunamente proseguito con l'implementazione di politiche monetarie espansive, in continuità con il programma di *Quantitative Easing* lanciato dal Governatore Draghi negli anni della crisi dell'euro, attraverso un rinnovato piano di acquisti dei titoli del debito pubblico degli Stati dell'Eurozona sul mercato secondario (Pandemic Emergency Purchase Programme, c.d. PEPP, adottato con decisione BCE/2020/17), così immettendo considerevole liquidità nel circuito finanziario. L'impatto delle politiche monetarie espansive è stato giustamente salutato con favore da (pressoché) tutti i decisori politici, dagli istituti bancari e dagli investitori finanziari internazionali, anche per l'importante precisazione, nella decisione della BCE, circa la mancanza di un limite all'acquisto di titoli per ciascuna emissione e circa la possibilità di acquisto dei titoli collocati anche da quei Paesi non più capaci di stare sui mercati obbligazionari.

È chiaro, però, che, anche sul terreno specifico della c.d. costituzione monetaria (impiegando questa espressione con accezione puramente descrittiva), non può parlarsi di un (avvenuto) cambio di paradigma: in primo luogo, restano in piedi tutte le restrizioni poste dai Trattati e dallo Statuto della BCE, sicché la Banca ha proceduto ad un massiccio piano di acquisti sul mercato secondario (immettendo, quindi, liquidità nel sistema finanziario, confermando la logica dell'indebitamento statale sui mercati e con il rischio, sempre presente, di alimentare bolle speculative col passare degli anni), e non già sul mercato primario, permanendo esclusa la possibilità per la BCE di agire come prestatore di ultima istanza con l'acquisto diretto degli stock di titoli di debito pubblico non collocati; in secondo luogo, l'approccio culturale monetarista non è affatto messo in discussione, come evidenzia il fatto che, con l'emergere dell'aumento dell'inflazione (seppur da costi, non da domanda) nel 2022, la BCE è tornata rapidamente ad attuare politiche monetarie restrittive, innalzando i tassi di interesse, così ribadendo la priorità (che rimane sempre saldamente scolpita nei Trattati) del contenimento dell'inflazione su qualsiasi altro obiettivo socialmente connotato, nonostante il rischio che ciò possa alimentare una spirale recessiva e una crescita della disoccupazione.

Tra le misure adottate per fronteggiare l'impatto economico dell'emergenza sanitaria vi è anche il c.d. SURE, cioè il fondo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione, che, pur dovendo conformarsi alle rigide previsioni dell'art. 122 TFUE, è (opportunamente) caratterizzato da minime condizionalità (legate alle opportune evidenze che «l'aumento repentino e severo della spesa pubblica, effettiva ed eventualmente anche programmata direttamente connessa a regimi di riduzione dell'orario lavorativo e a misure analoghe» sia riconducibile «alle circostanze eccezionali causate dall'epidemia», *ex art. 6, Regolamento UE 2020/672*). Ancora, limitandoci a piccoli cenni, il Piano *Next Generation EU* ha consentito di superare un *tabù*, quello dell'impossibilità di un debito comune europeo e di un sistema di condivisione dei rischi, atteso che il finanziamento di esso è alimentato da prestiti sui mercati finanziari attraverso l'emissione di titoli europei (contestualmente ad un aumento delle risorse proprie dell'Unione per sostenere la crescita delle spese previste nel quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-27). Ciò nel quadro di un vasto programma di sovvenzioni e prestiti (rispettivamente 500 e 250 miliardi di euro, in termini complessivi a livello europeo) nei confronti degli Stati membri in maggiore difficoltà, e di cui l'Italia è il primo fruitore. Una logica solidaristica ed espansiva, questa, che, sia attraverso l'emissione di debito comune sia attraverso la concessione di somme a fondo perduto e l'apertura di linee di credito, apre ad un'autentica condivisione dei

rischi nel quadro di un'Unione che sia, non solo negli intenti, *sempre più stretta*. Eppure, anche il c.d. *Recovery Fund*, lungi dal rappresentare un radicale cambio di paradigma rispetto al recente passato, non può presentare inevitabili ambiguità, attesa la mancata revisione dei Trattati: in primo luogo, la sua base giuridica è individuata nell'art. 175 TFUE, che consente «azioni specifiche che si rivelassero necessarie fuori dai fondi» strutturali già esistenti, sicché il Piano non può non essere inquadrato nell'ottica di un programma meramente temporaneo ed eccezionale; in secondo luogo, proprio la conformità all'art. 175 TFUE è alla base di un complesso regime di condizionalità, che, sebbene presenti opportunamente molteplici riferimenti al vincolo di impiego delle somme ricevute dagli Stati per il perseguimento di obiettivi sociali – la transizione ecologica, la garanzia di una ripresa equa e inclusiva, fondata sulla solidarietà e sull'eguaglianza, il rilancio della sanità pubblica, lo sviluppo dei sistemi di protezione sociale per migliorare la tutela dei lavoratori che ne sono attualmente esclusi –, nondimeno mantiene il richiamo espresso ad obiettivi, di marca ordo- e neo-liberale, peraltro nel quadro di un contributo effettivo per l'implementazione delle raccomandazioni formulate nel contesto del semestre europeo (che, considerando quelle rivolte l'anno precedente all'Italia, continuano a prevedere la riduzione della spesa pubblica); in terzo luogo, infine, dal punto di vista della *governance*, è rafforzata la centralità delle istituzioni intergovernative, atteso il ruolo del Consiglio nell'approvazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, previa valutazione della Commissione, con eventuale coinvolgimento del Consiglio europeo ove anche un solo Stato reputi che vi siano gravi scostamenti dal soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali (aspetti, questi, stigmatizzati da una risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020, che ha manifestato la propria opposizione all'approccio intergovernativo, rivendicando, nel suo ruolo di unica istituzione europea direttamente eletta dai cittadini dell'Unione, la necessità di assicurare un controllo democratico e parlamentare *ex ante* – oltre ad una verifica *ex post* sull'impiego dei fondi – sui piani nazionali).

Sul Piano *Next Generation EU* e sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, cfr., nella dottrina costituzionalistica, E. Catelani, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 210-221; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, p. IV ss.; Id., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper, 7 settembre 2022; Id., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, paper, 15 febbraio 2023, pp. 1-23; A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 199 ss.; M. D'Alberti, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, paper, 15 febbraio 2023; per l'impatto sul sistema delle fonti del diritto, v. E. Cavasino, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 247 ss.; da una prospettiva marcatamente critica, v. F. Salmoni, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 1-13; Ead, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, *passim*. Per una visione di insieme sui diversi profili di interesse del PNRR, v., più recentemente, D. De Lungo e F. S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023. Sull'auspicata prospettiva di un'Europa sociale, anche nell'ottica di una maggior rispondenza ai principi del costituzionalismo democratico-sociale della tradizione italiana, v. F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, cit., in particolare p. 19 ss. e p. 195 ss.

Emerge, in buona sostanza, che il *neo-interventismo*, affermatosi in special modo durante e dopo l'emergenza pandemia, non può ancora essere considerato come un insieme coerente di politiche economiche né, a maggior ragione, come indice di una nuova – o meglio di un ritorno alla vecchia – costituzione economica. Su quest'ultimo punto, peraltro, come l'analisi già condotta ha inteso dimostrare, l'interventismo statale, nell'ottica del diritto costituzionale italiano, non è certamente un fine in sé, semmai un mezzo proteso al raggiungimento di quei «fini sociali» che l'art. 41, co. 3, proietta sui principi fondamentali della Carta, a partire dal principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2) e dall'obiettivo costituzionale della piena occupazione (art. 4). Rimanendo questi obiettivi ancora piuttosto sopiti nell'attuazione politica, è evidente, allora, che non può dirsi compiuto un cambio di paradigma; in ogni caso, i primi segni di un approfondimento dell'*Europa sociale*, pur tra le descritte ambiguità e contraddizioni, non vanno certamente sottovalutati, e rafforzano la tesi, condivisa da Luciani, per cui la Costituzione repubblicana – ma, prima ancora, il buon senso politico –, richiede un punto di vista *autenticamente italiano* sull'Unione, il che non può non tradursi, sul piano economico, nella promozione di politiche, a livello europeo, *sempre rivolte alla realizzazione dei fini costituzionali* (in primo luogo, la piena occupazione) e, in ultima istanza, nell'impegno ad una riforma dei Trattati necessaria per fornire un contenuto personalistico e sociale ad un'Europa che ne è sostanzialmente

## 6. Conclusioni: costituzione economica e teoria della costituzione materiale. Interpretazione costituzionale e impegno politico-legislativo.

423

La ricostruzione operata, che ha inteso prospettare una *Begriffsgeschichte* della nozione di *costituzione economica* nella teoria costituzionale, ha evidenziato una polisemia (e una polifonia) tale da respingere la tradizionale distinzione tra i significati meramente descrittivi e prescrittivi. L'analisi dei contributi teorici e dottrinali in tema di *costituzione economica* non è stata, perciò, soltanto un'operazione di storia concettuale o di *archeologia* dei saperi, semmai essa si è rivelata strettamente funzionale alla parte propositiva di questo studio: in altre parole, proprio la complessità della nozione (e degli usi) dell'espressione *costituzione economica* nella storia costituzionale delle idee ha consentito di cogliere il nodo inestricabile dei rapporti tra politica, diritto ed economia, da cui muove la prospettazione della teoria (*con* Mortati e *oltre* Mortati) della costituzione economica come parte della costituzione in senso materiale.

Questo approccio ha reso possibile il riconoscimento dell'inscindibilità di politica ed economia, rifiutando, in particolare – e con ciò ponendosi oltre il doppio speculare determinismo dei liberisti e dei marxisti –, quell'*autonomia dell'economico* che ha sovente rappresentato il *non-detto* di numerose teorie della costituzione economica.

È dal *fine politico fondamentale* della costituzione materiale, invece, che può essere fatta discendere l'esistenza di un *fine politico-economico fondamentale* quale traslazione politico-economica dell'*idea-forza* mortatiana. Se questo è il presupposto sul piano teorico, allora diviene evidente che, dal punto di vista del diritto positivo, applicando siffatto metodo alla Costituzione repubblicana, l'obiettivo della piena occupazione (*arg. ex art. 4 Cost.*) viene a rappresentare il *fine politico-economico fondamentale* e, conseguentemente, il *principio unificatore della costituzione economica* che, al contempo, rende quest'ultima non un universo a sé stante, ma, al contrario, una *determinazione interna all'unità complessiva della Costituzione* (accogliendo, così, l'invito metodologico di Irti) in quanto

---

monca, adeguando essi (e non viceversa) ai valori fondanti della Repubblica (M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., p. 79).

proiezione nell'economia dell'idea-forza che anima l'intera costituzione materiale (e cioè il *lavoro*, il quale difatti è posto a fondamento della Repubblica democratica, *ex art. 1 Cost.*).

In quest'ottica, dunque, è possibile rifondare la teoria della costituzione economica a partire dalla costituzione materiale, dal che discendono (o, quantomeno, possono discendere) precisi sviluppi nella *pratica costituzionale*:

1) *Una rafforzata interpretazione sistematica delle norme costituzionali*: l'accoglimento di questa precisa opzione teorica consentirebbe sia di interpretare le norme costituzionali sui rapporti economici senza arbitrarie separazioni interne (cogliendo lo spirito unificatore alla base degli artt. 35 e 47 Cost., e senza isolare gli artt. 41 ss. come espressione di un corpo autonomo di disposizioni) sia di valorizzare, sulla scia di autorevole dottrina, i concetti-valvola contenuti negli artt. 41 ss. in rapporto con gli artt. 1 e 4 Cost.

2) *Il riconoscimento della primazia del lavoro*: si tratterebbe di accantonare definitivamente quelle antiche visioni che consideravano l'art. 1 Cost. come espressione di una mera dichiarazione retorica, cogliendo in essa – al contrario – l'*idea-forza* promanante dalla costituzione materiale. Ciò implicherebbe, al contempo, il rifiuto di un *eguale bilanciamento* tra i diritti costituzionalmente riconosciuti (a differenza della logica sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che infatti prevede una disposizione generale – l'art. 52 – per le limitazioni ai diritti ivi previsti, da cui discende un'ipervalorizzazione del principio di proporzionalità): il che, si badi, non significherebbe certo affermare una *tirannia* del lavoro (tanto come valore obiettivo quanto come diritto soggettivo), semmai riconoscere che il bilanciamento che il legislatore – segnatamente, per quanto ci interessa, in materia economico-sociale – è chiamato ad operare (e su cui vigila la Corte costituzionale) non muove, per rimanere in metafora, da *piatti eguali* nelle condizioni di partenza, atteso che la bilancia costituzionale non può non pesare maggiormente il principio lavorista (e i suoi corollari). Non si tratterebbe – si ribadisce – di sancirne una *tirannia* – ché anzi, allorché si ha a che fare con i diritti fondamentali, il loro contenuto essenziale deve essere sempre ritenuto intangibile –, quanto piuttosto di riconoscere al lavoro un *peso rafforzato* nelle operazioni di bilanciamento (cosa che, in taluni luoghi della giurisprudenza costituzionale, non è andata sempre emergendo).

3) *L'affermazione del principio lavorista (e dell'obiettivo costituzionale della piena occupazione) come controlimite*: il riconoscimento dell'obiettivo costituzionale della piena occupazione come principio-guida della costituzione economica, direttamente riconnesso

all'idea-forza della costituzione materiale nella sua funzione unificatrice, ne implica l'inclusione nel novero dei *controlimiti* all'operatività nell'ordinamento interno di norme incompatibili del diritto euro-unitario (e del diritto internazionale generale).

Quest'approccio è suscettibile di determinare punti di tensione – a titolo esemplificativo – con il ruolo e le politiche della Banca Centrale Europea, come si è ricordato – ma con riserva di ulteriore approfondimento in altra sede – atteso che essa, ai sensi dell'art. 127 TFUE, opera secondo il fine prioritario della stabilità dei prezzi (e, solo fatto salvo quest'obiettivo, sostiene la politica generale dell'Unione). Se è vero, allora, che l'art. 4 Cost., in collegamento con l'art. 1, esprime il *fine politico-economico fondamentale* quale declinazione dell'idea-forza della costituzione materiale, ponendo – come norma di scopo – un obiettivo per l'azione di tutti i pubblici poteri – ivi compresa, evidentemente, anche la Banca d'Italia, che pure del SEBC è parte –, potrebbe essere invocata la teoria dei *controlimiti* rispetto all'operatività, nell'ordinamento giuridico interno, di regolamenti, decisioni e indirizzi della BCE che non tengano in adeguata considerazione l'obiettivo della piena occupazione, attraverso una verifica, secondo il sindacato condotto in base al parametro integrato da una norma di scopo, della assoluta insuscettibilità della norma censurata “a raggiungere il fine stesso”, oppure “del contrasto radicale con il medesimo”, o, ancora, “sotto il profilo della minore congruenza della scelta medesima rispetto ad altre possibili” (v. *supra*); valutazione, quindi, che può pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'ordine di esecuzione dei Trattati europei *nella parte in cui* consentono l'ingresso, nell'ordinamento italiano, di atti vincolanti della BCE incompatibili con la finalità, costituzionalmente imposta, della piena occupazione. In quest'ottica, la *limitazione* di sovranità resa possibile dall'art. 11 Cost. – che non può certo essere considerato una *supernorma*, se è vero che “non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell'art. 11 della Costituzione”<sup>199</sup> – reca con sé la *contro-limitazione* del fine costituzionale della piena occupazione, sicché un'autorizzazione del legislatore nazionale alla limitazione della sovranità non può ignorare il disposto dell'art. 4 Cost. (neppure, quindi, in materia di governo sovranazionale della moneta).

4) *La necessità di un impegno politico-legislativo per l'attuazione dei fini costituzionali*: se i primi tre corollari della teoria qui prospettata si rivolgono, anzitutto, all'interprete (e segnatamente al giudice costituzionale), il quarto – e più significativo – si rivolge al

---

<sup>199</sup> M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., p. 79.

legislatore. Il riconoscimento della centralità dell'obiettivo costituzionale della piena occupazione – come principio-guida della costituzione economica – in rapporto all'idea-forza del lavoro quale fondamento della Repubblica democratica implica, per il legislatore, un vincolo di scopo. Ed è il legislatore, a ben vedere, il primo soggetto chiamato a realizzare i fini della costituzione – e della costituzione economica come determinazione interna all'unità complessiva della costituzione –, cioè ad attuare nella legislazione ordinaria i fini costituzionali.

E sono le forze politiche, in ultima istanza, a dover riscoprire la centralità del lavoro e della piena occupazione nel definire le politiche economiche a livello interno (e, a livello sovranazionale, nel concorrere a determinare le politiche europee).

Se i partiti, che sono i primi soggetti reggitori della costituzione materiale (e *portatori* dei fini fondamentali che da essa promanano) abdicano al proprio compito, alla propria missione (costitutiva e costituzionale), allora è proprio la Costituzione nella sua unità e nella sua portata politica e normativa complessiva ad entrare in crisi.

La crisi della costituzione economica sottesa alla Carta repubblicana del '48, in fondo, è parte (decisiva) di quel più generale processo di crisi della costituzione materiale – e dei suoi attori protagonisti, i partiti – che, sullo sfondo dei fattori condizionanti rappresentati dalla globalizzazione e dall'approfondirsi dell'integrazione sovranazionale, appare sempre più manifesto, se non irreversibile.

La dottrina della costituzione economica come parte della costituzione materiale mortatiana, allora, intende essere anche una reazione di fronte all'ormai endemica *decostituzionalizzazione* dell'economia, ribadendo la piena normatività (e il primato) della Costituzione e l'inestricabile nodo gordiano che lega politica, diritto ed economia, e che vincola quest'ultima, come dimensione non autonoma, al perseguimento dei *fini politici fondamentali* promananti dalla costituzione materiale e consacrati nella Costituzione formale.

**Abstract:** Il saggio affronta il tema della *costituzione economica* muovendo da una proposta tassonomica complessa, protesa a distinguere i plurimi usi e significati della nozione alla luce di una breve rassegna critica delle principali posizioni dottrinali. La classificazione prospettata è prodromica alla presentazione di una teoria alternativa, volta ad inquadrare la costituzione economica nell'ambito della costituzione materiale (mortatianamente intesa) come *determinazione interna all'unità complessiva della costituzione* (così accogliendo

l'invito di Natalino Irti) attraverso l'individuazione di un *fine politico-economico fondamentale* inteso come declinazione dell'*idea-forza* della costituzione materiale. Questa ricostruzione teorica consente – sul piano del diritto positivo – di inquadrare la costituzione economica italiana attorno al fine della piena occupazione (obiettivo costituzionalmente rilevante *ex art. 4 Cost.*), considerato come proiezione sul piano economico dell'*idea-forza* del lavoro (posto a fondamento della Repubblica *ex art. 1 Cost.*). Correlativamente, emerge la configurazione costituzionale di un'*economia mista finalisticamente orientata*, grazie alla valorizzazione dei *principi-valvola* di cui agli artt. 41 ss. interpretati sistematicamente con gli artt. 1 e 4 Cost. La chiave analitica prescelta è impiegata, infine, per analizzare criticamente l'impatto del processo di integrazione europea sulla costituzione economica, prospettando problematicamente un mutamento di costituzione materiale a costituzione formale invariata come nuovo genere di trasformazione costituzionale.

**Abstract:** The essay deals with the theme of the *economic constitution* starting from a complex taxonomic proposal, aimed at distinguishing the multiple uses and meanings of the notion in the light of a brief critical review of the main doctrinal positions. The prospected classification is prodromal to the presentation of an alternative theory, aimed at framing the economic constitution within the ambit of the material constitution (in the sense of Costantino Mortati) as an *internal determination of the overall unity of the constitution* (so accepting the invitation of Natalino Irti) through the identification of a *fundamental political-economic end* as a declination of the *idea-forza* of the material constitution. This theoretical reconstruction thus allows – on the level of positive law – to frame the Italian economic constitution around the goal of full employment (constitutionally relevant objective pursuant to Article 4 of the Constitution), considered as a projection on the economic level of the *idea-forza* of work (placed at the foundation of the Republic pursuant to Article 1 of the Constitution). Correlatively, the constitutional configuration of a *finalistically oriented mixed economy* emerges, thanks to the enhancement of the *valve-principles* referred to in articles 41 et seq. systematically interpreted with the articles 1 and 4 Const. Finally, the chosen analytical key is used to critically analyze the impact of the European integration process on the economic constitution, prospecting problematically a change of material constitution with unchanged formal constitution as a new kind of constitutional transformation.

**Parole chiave:** costituzione economica – costituzione materiale – fine politico-economico fondamentale – economia mista finalisticamente orientata – trasformazione costituzionale.

**Keywords:** economic constitution – material constitution – fundamental political-economic end – finalistically oriented mixed economy – constitutional transformation.