

Rivista N°: 3/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 30/09/2018

AUTORE: Francesco Gabriele *

DEMOCRAZIA E POTERE ECONOMICO FRA DIMENSIONE SOCIALE, SUSSIDIARIETA' E CONTROLIMITI**

Sommario: 1. Una breve premessa "storico-personale" sulla programmazione economica. 2. Premesso un rapido accenno a tutti gli intervenuti, La prospettiva costituzionale: la "dimensione sociale" come "continuum". 3. La tendenza contraria, o non in linea e diversa, del "dopo-costituzione". 4. Sugli aspetti "sociali" dell'ordinamento sovranazionale, dove la "dimensione sociale" è (ritenuta) un "alienum" 5. Sul mutamento di indirizzo in senso "liberista". 6. Una diversa visione generale con al centro il principio di sussidiarietà. 7. Osservazioni intorno al principio di sussidiarietà in generale e nel nostro ordinamento. 8. Il controverso problema dei "controlimiti" come espressione della compatibilità-incompatibilità fra i due ordinamenti. 9. Considerazioni conclusive: a) sul "potere economico"; b) su democrazia, politica, economia: può esservi una prevalenza "democratica" dell'economia? E quando una democrazia è "democratica"? c) sulla (possibile) precarietà in concreto della "dimensione sociale" comunque "imputabile" (anche) all'ordinamento nazionale.

1. Una breve premessa "storico-personale" sulla programmazione economica

Ringrazio sinceramente il Direttivo della nostra Associazione per aver pensato a me per la Relazione di sintesi nella Sezione del Convegno dedicata al tema "Democrazia e Potere economico", affidato, per la Relazione di base, al Prof. Marco Benvenuti e per la discussione, o, come anche suol dirsi, quale *Discussant*, al Prof. Luigi D'Andrea. L'incarico, per così dire, mi ha fatto ancora più piacere perché mi ha riportato con la memoria, facendomelo rivivere come fosse oggi, il periodo della tesi di laurea, che svolsi sul terzo comma dell'art. 41 della Costituzione e per la quale ebbi come Relatore il Prof. Carlo Lavagna, che, delineato il

* Emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari.

** Relazione di sintesi con osservazioni nella seconda Sessione del Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) "Democrazia, oggi", Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena, 10-11 novembre 2017. Trattandosi di relazione di sintesi, si è ritenuto di non appesantirla, come si sarebbe potuto, con gli usuali riferimenti bibliografici, del resto puntuali ed esaustivi, e quasi tutti reperibili, nei testi della Relazione di base e di quella del *Discussant*.

tema e formulato il titolo (“Principi e norme costituzionali incidenti sulla programmazione economica”), mi affidò al suo giovanissimo Assistente dott. Giuliano Amato, e, poi, come Correlatore, il Prof. E. Tosato (tra l’altro Autore, come è noto, nel 1959, di uno dei primi, se non proprio il primo, e comunque fondamentale studio, dal secondo dopoguerra, sul principio di sussidiarietà dell’intervento statale, che il prof. D’Andrea, come abbiamo appena ascoltato, e come già, e più ampiamente, in suoi precedenti contributi, prospetta come l’architrave, e, in ogni caso, come uno dei cardini, del sistema costituzionale dell’economia). Eravamo negli anni 1963-65, cioè in un periodo nel quale la programmazione, non solo come metodo, se non al centro, era comunque di grande attualità nel contesto politico-economico-istituzionale caratterizzato dalla novità del “centrosinistra”, del quale costituiva una sorta di simbolo, ad un tempo distintivo e qualificante, e mezzo privilegiato ed indispensabile di attuazione delle finalità e degli obiettivi “suoi”, ma anche, più in generale, di ogni indirizzo politico-economico-sociale di governo. Tra l’altro, non senza discussioni tra le forze politiche di maggioranza (con la legge n. 48 del 1967), il Ministero (e il Ministro) del Bilancio sarebbe stato denominato e trasformato, con nuovi organi, strutture e competenze (ma non anche con la Ragioneria generale dello Stato, lasciata, non senza polemiche, al Tesoro), in Ministero (e Ministro) del Bilancio e della Programmazione Economica, e, quindi, almeno sulla carta, se non negli intenti, un vero e proprio “superministero”. Diviene, per es., con quelli del Tesoro, dell’Interno e degli Esteri, uno dei quattro ministeri a competenza generale e, quindi, per così dire, trasversali, dei quali la Presidenza del Consiglio deve acquisire preventivamente, in riferimento all’obbligo di conformità agli obiettivi del programma economico nazionale, il parere in vista delle riunioni del Consiglio dei Ministri con all’ordine del giorno la decisione del Governo di opporsi, o meno, all’ulteriore corso dei progetti di legge deliberati dai Consigli regionali secondo quanto previsto dall’originario art. 127 della Costituzione, poi modificato, come è noto, nel senso, tra l’altro, della eliminazione del predetto controllo preventivo. In realtà, come è certamente noto, dopo “Documenti” ed “Atti” di varia natura e provenienza politico-giuridica (per es., la famosa “Nota aggiuntiva”), un programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70 fu approvato, come allegato, con legge 27 luglio 1967, n. 685, ma non solo non era un piano, o una pianificazione (come non doveva proprio ai sensi del terzo comma dell’art. 41, che parla, per l’appunto, di programmi e di controlli), ma era meramente indicativo. Più che prescrizioni più o meno vincolanti, infatti, conteneva, in larga misura, previsioni e dati statistici e, comunque, poco o nulla di quanto avrebbe potuto pur tenendo presente che doveva trattarsi, per l’appunto, di un programma e non di un piano (ammesso, naturalmente, che i due termini abbiano, o possano avere, di per sé un diverso significato giuridico, che qui, ma solo per comodità, consideriamo possibile) e che, sotto altro profilo, all’epoca una non trascurabile parte dell’economia era, direttamente o indirettamente, economia in mano pubblica e, in quanto tale, o in teoria, molto più suscettibile, almeno in teoria, di essere indirizzata e coordinata rispetto a quella privata. Quella prima esperienza, o, forse, almeno per alcuni, tentativo di programmazione generale con legge (dopo, infatti, viene presentato un “Documento programmatico preliminare al programma economico nazionale 1971-75”), comunque, non fu ripetuta perché si passò a nuove e diverse forme di programmazione, come, ad esempio, alla c. d. “contrattazione programmata”, alla “programmazione per progetti”, ai

“programmi di settore, ecc., tutti caratterizzati almeno dall'intento di renderli efficienti ed efficaci sulla base di un preventivo coinvolgimento, e di una preventiva adesione, sia pure variamente, dei destinatari interessati e, per la verità, tutti via via e variamente indicativi del fatto che, sotto la spinta di diversi fattori, non escluso, ovviamente, l'ordinamento comunitario, si andava affermando un nuovo indirizzo, quello che potremmo chiamare, in questo momento e per semplificare, della necessità di una riconsiderazione del ruolo dello Stato e di quello dei privati nell'economia (Stato “minimo”, iniziativa privata, mercato, concorrenza, ecc.) e, quindi, di una rilettura, per es., dell'art. 41 della Costituzione, che non sacrificasse, ma valorizzasse, il primo comma naturalmente con conseguenti riflessi specialmente sul terzo, il quale, però, pur “colpito” e, magari, gravemente “ferito”, non è, in realtà, mai ed irreversibilmente “affondato”. Nonostante il predetto nuovo indirizzo, che sembra progressivamente condannarlo ad un declino inarrestabile e a relegarlo, ormai inoffensivo, in una sorta di dimenticatoio, e i termini “programmi”, “controlli”, “indirizzo” e “coordinamento” dell'attività economica pubblica e privata continuano, intanto, ed evidentemente, quanto meno ad evocare minacce e pericoli di un esercizio sempre possibile, e testualmente, anzi richiesto, di poteri in qualche misura più consistenti, da non pochi se ne richiede ugualmente una revisione testuale ed inequivoca in senso liberista, che, tuttavia, non passa conseguendo qualche successo solo a livello di legislazione ordinaria che, d'altra parte, conferma che, in realtà, l'interpretazione più ragionevolmente attenta verso l'autonomia privata non fosse e non sia, poi, priva di fondamento sembrando, anzi, quella più corretta. Pur gravemente ferito, il comma, insomma, ovviamente sempre in connessione ed in tensione con gli altri due e del loro precario ed instabile equilibrio complessivo, non cessa di continuare ad avere una sua vitalità ed una sua centralità e non sembra aver perduto definitivamente almeno le sue potenzialità sicché appare potersi convenire con quanto abbiamo appena ascoltato da Marco Benvenuti, che, richiamando N. Irti e L. Delli Piccoli, non esclude la configurabilità di esso come rappresentativo e riepilogativo dell'intera disciplina costituzionale dell'economia né di “*norma in quiescenza*”, ma pronta a ridestarsi ed a riprendere energia quando, per mutevoli circostanze storiche, o il disegno europeo o i principi dell'economia di mercato subissero una qualche sosta o un vero declino”, né, quindi, l'ipotesi per cui “il progressivo riscatto dell'art. 41”, già “stanco e debole”, possa divenire una possibilità alla cui concretizzazione può dare un contributo anche la riflessione giuridica.

2. Premesso un rapido accenno a tutti gli intervenuti, La prospettiva costituzionale: la dimensione sociale come *continuum*

Tornando, ora, più specificamente al compito affidatomi di Relatore di sintesi, non posso, intanto, penso anche a nome di tutti voi, esimermi dal rivolgere il più vivo ringraziamento, non disgiunto dalla sincera ammirazione, a Marco Benvenuti e a Luigi D'Andrea. Nei rispettivi ruoli di Relatore e di *Discussant*, infatti, ci hanno mirabilmente consentito di rappresentarci un quadro approfondito, esauriente e colto, ed aggiornato, sotto pressoché tutti i possibili profili, dei temi, dei problemi e anche delle tensioni e dei conflitti che caratterizzano e alimentano, confermandone la perdurante centralità anche e, direi, proprio nella società

liquida e complessa dei nostri giorni, degli studi e della riflessione sui rapporti tra democrazia e potere economico, i quali, peraltro, spesso si presentano, o sembrano presentarsi, come nuovi e diversi, ed in forme e termini più sofisticati anche se, poi, l'abito nuovo, se non proprio il "travestimento", non sempre riesce a mascherarne almeno parte della antica, direi originaria consistenza, e le sottese e varie ragioni. Non posso neanche non ricordare, naturalmente, per le osservazioni, le sollecitazioni e gli spunti di riflessione molto utili ad integrare e completare quanto già ascoltato dai Relatori, sia pure nella esiguità dei tempi consentiti, gli interventi programmati del Prof. Esposito (in particolare: riferimenti all'ordinanza "Taricco", alle tesi del Prof. Guarino, all'art. 11 Cost. e alla legge ordinaria) e del Prof. Manfrellotti (affermazione del politico sull'economico in entrambe le Relazioni e richiamo al sistema elettorale maggioritario) e quelli, per così dire "liberi", del Prof. Chiarelli (riferimenti all'art. 41 Cost. e ai meriti della Relazione Benvenuti), del Prof. Amirante (rapporto tra modo di produzione capitalistico e modi di produzione giuridici, capitalismo e finanza, deterritorializzazione, politicità dei controlimiti), del Prof. Lucarelli (riferimenti, in forma interrogativa, alla capacità di incidenza dei fatti-poteri sulla funzione giurisdizionale e al tema della certezza/incertezza), del Prof. Saitta (necessità di riflettere per evitare la sconfitta della democrazia, che è a rischio, crisi del ceto medio e del lavoro, primato della politica), del Prof. Luther Jorge (futuro e sostenibilità del Fiscal Compact, possibilità di uscire dall'euro senza uscire dall'UE) e del Prof. Guazzarotti (osservazioni e riflessioni sul tema del pluralismo dei Trattati e sulla BCE). Non mancherò, ovviamente, di tenerne conto anche se, magari, e me ne scuso sin da ora, senza puntuali e nominative citazioni.

Naturalmente, più che ripercorrere, sia pure sinteticamente, tutti i passi e tutti gli argomenti delle due Relazioni, mi limiterò ad evidenziarne gli aspetti a mio avviso più specifici cercando di cogliere quelli comuni e quelli più distintivi anche al di là delle apparenze non senza inserirvi, se e quando possibile, nonché al termine, qualche mia osservazione che valga, ovviamente, così come quelle emerse dagli interventi, solo ad arricchire, non a chiudere una discussione che, per sua natura, non può non costituire, nella migliore delle ipotesi, che il punto, non inutile, però, della situazione in vista di sempre nuovi e maggiori approfondimenti. Ritengo, dunque, possa dirsi, in estrema sintesi, che, secondo il Prof. Benvenuti, i rapporti tra democrazia e potere economico vedano, attualmente, cioè *oggi*, come nel titolo del Convegno, una netta, ma preoccupante prevalenza del potere economico sia pure, però, in presenza di sintomi, neanche tanto trascurabili, di un recupero, per lui del tutto auspicabile, della democrazia e, comunque, di una tendenza in atto ad almeno una pausa di riflessione sulle difficoltà, se non sulla crisi in cui verserebbe la democrazia. Che in tal senso siano il suo pensiero ed il suo auspicio, ovviamente, a suo avviso, sotto un profilo strettamente costituzionale, è rilevabile, comunque, già dall'*incipit* della sua molto ampia, approfondita e colta Relazione quando osserva che la specialità della circostanza per cui, in questo anno 2017, siamo a 70 anni dalla approvazione della Costituzione, a 60 dai Trattati di Roma, a 25 da quello di Maastricht e a 10 da quello di Lisbona dovrebbe costituire occasione non solo, e non tanto, di mera celebrazione, come di solito avviene, o può avvenire, in casi simili, ma anche, se non soprattutto, di attenta ed approfondita riflessione. Entrando ancora di più nel merito, essenziale nel percorso da Lui prescelto sembra l'affermazione secondo la quale nel

nostro diritto costituzionale repubblicano (cui è dedicata la prima parte della Relazione), in evidente rottura con un passato neanche troppo risalente, in una lunga teoria di disposizioni contenute non solo nella prima, ma anche nella seconda parte della Costituzione (per es., artt. 53, 81, 99, 117, Il c., lett. e), la democrazia ed il potere economico sono considerati sempre, nelle singole e specifiche fattispecie disciplinate, in stretta combinazione e mai separatamente numerosi e vari essendo, per l'appunto, i luoghi in cui le dimensioni del politico e quelle dell'economico si incrociano e si combinano e l'antica separatezza deve essere superata da una incessante tendenza alla integrazione. Il collante, per così dire, di questa combinazione, è da Benvenuti individuato nella *dimensione sociale*, che egli definisce, o qualifica, come il *continuum* dei rapporti fra i due termini del binomio di cui ci stiamo occupando e che ai rapporti stessi dà un'anima perché ne prefigura e ne prescrive l'orizzonte. Un collante, potrebbe dirsi, non come il freddo cemento, che cristallizzerebbe, e renderebbe solida, direi statica, quasi una volta per tutte, la combinazione, ma come il fuoco, o la benzina, che sostiene ed alimenta una combinazione che non può non essere fluida e dinamica, sempre *in fieri*, rivolta e tesa com'è, e soprattutto come deve essere, al perseguimento e alla realizzazione delle finalità prescritte dalla Costituzione e che, almeno nel senso che dirò, non possono dirsi mai definitivamente raggiunte ogni arrivo potendo essere punto di partenza per un'altra tappa e non per il traguardo finale. Su tutto quanto riguarda i caratteri, formali e sostanziali, e le finalità di questo *continuum*, come abbiamo anche ascoltato, la Relazione è puntigliosa ed esauriente e, comunque, avremo modo di ritornarci. In questo momento mi preme sottolineare, invece, che, nella prospettiva sovranazionale, la *dimensione sociale*, per Benvenuti, non solo non è il *continuum* così come prefigurato per la Repubblica nella e dalla sua Costituzione, ma non è neanche un qualcosa che, pur in misura e qualità minori e/o diverse, ne abbia almeno la collocabilità all'interno dello stesso genere, cioè una omogeneità di fondo così da rendere possibile una comparazione, che può avvenire solo tra termini almeno non eterogenei. La *dimensione sociale*, infatti, sarebbe, nell'ordinamento comunitario (ora eurounitario), un *alienum*, cioè, per l'appunto, un alieno, un estraneo, uno straniero e, quindi, in sostanza, non esisterebbe con l'effetto, da un lato, che, in esso, cioè nei suoi geni, esisterebbe, allora, solo e soltanto il potere economico, che, non dovendo entrare in *combinazione*, non avrebbe gli obblighi, o i limiti, da questa pur sempre derivanti, e, dall'altro, di non potersi escludere l'insorgere di problemi, anche gravi, come non mancheremo di vedere, nei rapporti tra i due ordinamenti, che, allo stato, devono convivere e, ovviamente, finché convivono.

La dimensione sociale, come è chiaro, è già di per sé un indicatore fondamentale dei principi cui deve ispirarsi, dei fini cui deve tendere e delle linee-guida lungo le quali deve svolgersi, secondo il sapiente ed articolato disegno della Costituzione repubblicana, il processo di progressivo avvicinamento ed integrazione tra democrazia ed economia e, come già detto, la rappresentazione di esso offertaci da Marco è davvero analitica e completa, esplora e ricostruisce sulla base delle disposizioni più note ma anche di quelle più insospettabili, per così dire, termini, modalità, soggetti, ruoli, oggetti, contenuti e mete del processo stesso ed il risultato davvero si segnala per organicità, sistematicità, approfondimento e coerenza. La dimensione sociale, insomma, non è solo proclamata, ci dice e ci dimostra Benve-

nuti, né solo prescritta, ma anche prefigurata, direi disciplinata, in ampiezza e contenuti anche se, ovviamente, non per questo possono mancare, come effettivamente avviene che manchino, le diversità ed i problemi interpretativi, che, ovviamente, fanno parte della fisiologia di ogni testo normativo e, in particolare, proprio per le sue caratteristiche naturali, di una costituzione. Non sembra inutile sottolineare, anche se di certo non può essere sfuggito, che, in questo contesto, il concetto di democrazia indicato dalla Costituzione è, secondo Benvenuti, non quello di una mera democrazia formale, o politica, ma quello di una democrazia fondata sul lavoro, nella quale, cioè, il lavoro abbia un ruolo centrale non solo dal punto di vista economico, ma anche di quello della emancipazione generale e di socializzazione dei consociati. Non sia, quindi, una democrazia senza qualità, ma una democrazia innervata dalla possibilità concreta, sempre più ampia, più diffusa e più aperta ad un esercizio effettivo e generalizzato (“di tutti i lavoratori”: art 3, Il comma) delle libertà e dei diritti pur formalmente riconosciuti e garantiti, cioè da condizioni di almeno tendenziale eguaglianza in senso sostanziale ed una società nella quale si contengano libertà ed eguaglianza e la giustizia sociale sia sempre più assicurata essendo la meta indicata di certo senza tentennamenti dalla Costituzione. Gli spunti di riflessione, ovviamente, sono numerosi e tutti interessanti. Limitandomi, sia pure arbitrariamente, ma di necessità, solo ad alcuni, sarei portato a osservare come, credo anche volutamente, ed almeno, per così dire, in prima battuta, lo studio si concentri prevalentemente, se non quasi del tutto, sulla Costituzione, o, meglio, sul testo della Costituzione, sia pure, ovviamente, scrupolosamente “letta” e riletta senza nulla trascurare di quanto al riguardo emergente dai lavori preparatori, dalla dottrina e dalla giurisprudenza e da ogni altro ausilio utile alla più corretta interpretazione. Si capiscono così anche i richiami ad alcune disposizioni rimaste sulla carta nel senso di pressoché interamente inattuato, come, per es., quello all’art. 46 (a suo tempo “un idillio, sia pure con qualche germe di illusione”, perché facilitato con il consenso pieno delle forze politiche di ispirazione tanto cattolico-democratica quanto marxista, e, comunque, almeno preceduto, per es., dall’art. 165 della Costituzione di Weimar e da una non del tutto assente tradizione italiana, peraltro con non pochi problemi in fase di concreta attuazione, relativa ai Consigli di gestione), sul quale si è soffermato perché, a suo avviso molto, significativo, se non proprio emblematico, nell’ambito della concezione della Costituzione dei rapporti democrazia-potere economico. La prevista collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, infatti, se, da un lato, riguarda la democrazia interna alle aziende stesse, e, quindi, più in generale, la democrazia industriale, dall’altra è certamente elemento che contribuisce, nell’ottica costituzionale, alla democrazia anche in senso generale ed è funzionale non solo alla elevazione economica, ma anche alla promozione politico-sociale del lavoro e del lavoratore proprio in linea con le non poche disposizioni riguardanti il lavoro prima in generale e, poi, in modo via via più specifico, quali, ad es., gli artt. 1 e ss. (specie il 4), l’intero Titolo III, ecc. . Sarei portato a ritenere, in definitiva, non forzata, e neanche troppo audace, per così dire, l’idea per cui si tratterebbe di un articolo che, sia pure, ovviamente, non da solo, e nel contesto delle non poche disposizioni che lo precedono, contribuirebbe a determinare il venir meno di una concezione assoluta del potere imprenditoriale, caratteristico di una stagione nella quale la Costituzione “si fermava ai cancelli delle fabbriche”, e si atteggierebbe, altresì, ad elemento conformativo dello statuto

dell'impresa privata e della democrazia economica non senza una tendenza ad una sorta di status di *activae civitatis*, sostitutiva di quello di *subiectionis*, del lavoratore all'interno dell'azienda, che sarebbe, poi, uno dei modi, ma, direi, il vero *prius*, per la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale di cui al secondo comma dell'art. 3. Se, insomma, la dimensione sociale rappresenta il *continuum* tra la democrazia ed il potere economico, l'art. 46 è suscettibile di legarli direttamente ed immediatamente. D'altra parte, non penso sia un caso se l'articolo stesso, ogni tanto, sia pure non alla lettera ma, nella sostanza e nello spirito, è oggetto, come sulla stampa del mese scorso, di interesse e di riflessione. Naturalmente, anche io sono convinto che, in questo ordine di idee, il termine *sociale*, che ne è la chiave di volta, lo sintetizza e lo esprime emblematicamente, non possa non fare riferimento, attingendo dalla storia ed in coerenza con essa, alla (necessità di una) redistribuzione, non debba, cioè, essere inteso, asetticamente e semplicemente, nel senso di "concernente" o "riguardante" la società, ma come rivolto, in sostanza, a "proteggere" gli uni (cioè i più deboli) e a "disarmare" gli altri (cioè i più forti) nella direzione della realizzazione del programma che Marco denomina di *liberazione nella libertà*. Ciò detto, non posso non ricordare, peraltro, come, non in contrasto ma, in un certo senso, in completamento ed integrazione, se non, magari più "sottilmente", in senso anche limitativo di quello evidenziato, si sia fatto notare, e, di per sé, la precisazione non sembra prestarsi a rilievi, come un significato corretto possa, anzi debba comprendere (anche) la protezione, e, comunque, la garanzia e la tutela dell'iniziativa economica dei privati (ovviamente nei limiti stabiliti) queste risolvendosi, o potendo risolversi, quasi come un antecedente necessario, o un presupposto, o una *conditio sine qua non*, anche e contemporaneamente nella garanzia e nella tutela (poi da continuare non più nell'*an*, ma nel *quomodo*) del lavoro e del lavoratore e, quindi, nella possibilità di perseguire e favorire la realizzazione del predetto programma costituzionale di liberazione nella libertà. Se, dunque, al termine non può non attribuirsi un significato che viene dalla storia dei rapporti economici, e che è certamente quello al quale la Costituzione si riferisce in tutte, o quasi, le sue disposizioni a contenuto economico-sociale, ciò non esclude che esso possa essere inteso come riferito, o riferibile, anche, per così dire, all'impresa sia pure in un senso da precisare, ma facilmente intuibile. Senza entrare troppo nei particolari, non sembra possa esservi dubbio, va ribadito, che, già a prima vista, nel sistema (comunque "misto") delineato dalla Costituzione l'attività economica privata sia utile, se non necessaria (magari non da sola), per la creazione dei posti di lavoro o, meglio, per la realizzazione in larga misura del tanto proclamato e garantito diritto al lavoro e che la presenza del privato, essendo socialmente utile (vedremo che se ne può parlare anche in altri termini), anzi necessaria, sia meritevole di una tutela che, per il potere pubblico è da considerare anche doverosa. Questa estensione del significato del termine "sociale" potrebbe essere considerata ideologicamente "a favore", per così dire, del soggetto forte della relazione, cioè dell'impresa. Può osservarsi, però, da un lato, che la protezione di cui si è detto sarebbe pur sempre da intendersi nei limiti comunque variamente previsti, e, dall'altro, che si potrebbe prospettare, invece, una sorta di funzionalizzazione dell'impresa stessa, che, però, susciterebbe una problematica ampia e complessa sulla quale, forse, spenderò qualche parola tra poco, quando entrerà in campo, per così dire, il principio di sussidiarietà. Penso di poter dire, in estrema sintesi, che la tesi di

Benvenuti sia che, nella prospettiva del nostro ordinamento costituzionale, non solo democrazia e potere economico debbano reciprocamente alimentarsi nessun dubbio potendovi essere sullo “sforzo incessante prodotto dalla Carta repubblicana per avvicinare i due termini della relazione attraverso un processo dinamico di integrazione tra sfere precedentemente caratterizzate come separate e distinte”, ma che nel concorso verso il conseguimento degli obiettivi indicati dalla Costituzione, ed *in primis*, e riassuntivamente, di quello di una sempre maggiore giustizia (o di una minore ingiustizia) sociale, o, per l'appunto, nel processo dinamico di integrazione, il ruolo rispettivo dei due protagonisti non possa prescindere da quanto delineato, in linea generale, ma in piena coerenza con tutte le disposizioni che li precedono, nel secondo e nel terzo comma dell'art. 41, il quale, comunque letto ed interpretato, in nessuna versione può arrivare a consentire di escludere, o vanificare quello, in un certo senso perfino fisiologico, dei pubblici poteri, naturalmente guidati dalla legge, rivolto ad almeno rendere possibile, e comunque a non impedire, anche per la irrinunciabile responsabilità di cui è investito e che lo legittima, il perseguimento e la realizzazione di quella essenziale *dimensione sociale* di cui si è parlato o, in altri termini, una loro funzione (direi proprio nel senso di potere-dovere) di “*eguagliamento* e, quindi, di evoluzione complessiva della società o, se si vuole, il progetto di trasformazione sociale e di sviluppo della persona umana, di pari dignità sociale e di equi rapporti sociali”. E ciò, naturalmente, sia pure nella piena consapevolezza del fatto che, ciò detto, non tutto sia già pienamente risolto perché rimane inevitabilmente il discorso, se non il problema, delicato e complesso, ma decisivo, che è quello, permanente e concreto, del continuo *dosaggio*, nelle singole fattispecie, delle rispettive presenze, per così dire, delle due sfere all'interno di una coesistenza ed una relazione continue e dinamiche ma, presumibilmente, e per comprensibili ragioni, anche non senza tensioni e conflitti, talora anche aspri, come di certo realisticamente non sfuggiva agli stessi costituenti.

3. Osservazioni. La tendenza contraria, o non in linea e diversa, del “dopo-costituzione”

La mia impressione, sotto quest'ultimo profilo, è che almeno due aspetti meritino di essere sottolineati. Il discorso di Benvenuti, infatti, sembra riguardare la Costituzione non solo “soltanto” nel suo testo, ma, aggiungerei, quasi “esclusivamente” nel suo testo originario, del quale chiaramente sembra preferire l'interpretazione che, prevalsa (ma, come dirò tra poco, non senza sintomi di segno diverso) più o meno fino ai primi anni '90 ha avuto, poi, in termini sempre più espliciti e decisi, cedimenti di entità talora consistente anche se sembrano non mancare, come già rilevato, segni, o indizi, di ripensamento il pendolo della storia, a mio avviso, offrendo sempre buone occasioni per nuove e più approfondite riflessioni. Nella sua organica e stringente ricostruzione, che, come ho già detto, condivido ed apprezzo anche per gli elementi, aggiuntivi ed originali, da lui indubbiamente apportati, Marco Benvenuti, non senza coerenza con la tesi di fondo della intera Relazione (che mi sembra, in estrema sintesi, quella del contrasto tra ordinamento costituzionale interno e ordinamento sovranazionale, e della necessità di salvaguardare alcuni caratteri di fondo del primo, tra i quali certamente la *dimensione sociale*), di certo utilizza, in questa prima parte, senza alcuna rinun-

cia, per così dire, sia pure senza alterarne, né forzarne, il significato normativo, tutte quelle disposizioni e quelle interpretazioni della Costituzione che oggettivamente non solo sono funzionali, e comunque non di impedimento, alla sua tesi, ma sembrano quasi richiedere alla tesi stessa di non essere trascurate, né, tanto meno tradite, e di essere realmente rappresentate in tutta la loro carica innovativa, se non rivoluzionaria rispetto al nuovo modello di società-comunità delineato, o, forse meglio, prescritto (dalla Costituzione). Di ciò sembra quasi una prova indiretta, per così dire, il fatto che, viceversa, da un lato non sempre valorizza, nell'ordinamento interno, ciò che pure potrebbe prestarsi a maggiormente considerare *status* e ruolo dell'economia privata, ivi comprese varie innovazioni, legislative ordinarie ma anche costituzionali, ed interordinamentali, sopravvenute alla Costituzione, e, dall'altro, opera, o dà almeno la sensazione di operare quasi in senso contrario, e sotto entrambi i profili, per quanto riguarda l'ordinamento sovranazionale in qualche modo non dando, di questo, il rilievo, che pure si potrebbe dare, sia ad alcuni caratteri, ancorché sfumati, presenti sin dall'origine, sia ad altri, successivi, manifestatisi nel corso del tempo evidentemente ritenendoli irrilevanti rispetto alla natura, tutta "liberista", di esso (posso solo anticipare, d'altra parte, che, in senso uguale e contrario, ma con la stessa logica, qualcosa di simile sembra rinvenibile anche nella molto interessante Relazione del prof. D'Andrea). Non manca, in dottrina, l'osservazione secondo la quale la genericità, l'incertezza e, magari, l'ambiguità e, insomma, il carattere prevalentemente compromissorio di varie disposizioni costituzionali (che riguarda, in realtà, non solo la prima, ma anche la seconda parte della Costituzione: per es., parlamento bicamerale paritario che non era, però, il monocameralismo della Sinistra, né quello con un Senato rappresentativo delle categorie economico-sociali, se non proprio corporativo), determinata dalla notevole diversità delle posizioni di partenza delle principali forze politiche presenti nell'Assemblea costituente, recava in sé la possibilità del riemergere, in futuro, di indirizzi, in fase attuativa, e se possibile, più netti in un senso o nell'altro a seconda degli equilibri politici via via risultanti dalle competizioni elettorali. Ciò, in un certo senso ed entro certi limiti, è certamente nella natura delle cose, per così dire, tanto più che non ritengo possa escludersi che il "compromesso" raggiunto in Assemblea, certamente "nobile" ed espresso con tratti di penna spesso davvero felici (sia o non sia, la nostra, la costituzione "più bella del mondo"), e con grande senso di responsabilità e consapevolezza dell'alto compito da "onorare", non fosse stato "vissuto", per così dire, solo come rinuncia, sia pure più o meno parziale, ai propri convincimenti originari, ma anche, se non soprattutto, come solida base su cui fondare, in futuro, l'azione per una possibile, più ampia (ri)affermazione di questi. Non credo però, possa negarsi, come ampiamente "dimostrato" da Benvenuti, che dal testo costituzionale nel suo complesso derivino valori, principi e fini (persona, dignità, solidarietà, eguaglianza ecc.), e comunque un indirizzo politico costituzionale e, di certo, un quadro normativo che, se anche non obbliga alla sua attuazione, come sarebbe (correttamente) intendendo l'attività legislativa come svolgimento ed attuazione della Costituzione, quanto meno di certo non può svolgersi in contrasto con essa pena l'illegittimità degli atti in contrasto e degli indirizzi dei quali fossero espressione. Ciò detto, a me sembra che il rapporto democrazia-potere economico, e la consistenza della dimensione sociale, che è l'effetto e anche l'espressione del come i ruoli rispettivi si svolgono e si modulano dinamicamente e conti-

nuamente, abbia, nel tempo, assunto caratteristiche e contenuti diversi e, però, nel loro insieme con sostanziale sacrificio del tasso di socialità prefigurato dalla Costituzione. Si tratta di forme e di modi vari e complessi, e, magari, di varia natura, non sempre espliciti e lineari e spesso tali da suscitare dubbi, complice una possibile pluralità di letture, pur dopo attenta riflessione e valutazione, sotto il profilo del possibile contrasto o della integrazione-modificazione della Costituzione originaria e, per quanto qui ci riguarda, delle disposizioni relative al rapporto democrazia-potere economico (è appena il caso di rilevare che, quando si tratti di “discostamenti” dalla Costituzione mediante atti, per es. legislativi, anche formalmente imputabili a queste o quelle forze politico-parlamentari, e che, quindi, non pongono, di per sé, problemi di democraticità, possa porsi qualche interrogativo in ordine all’incidenza di ciò sul rapporto democrazia-potere economico specie ove si ritenga, come spesso si ritiene, pressoché equivalenti, nel tema che ci occupa, i termini democrazia e politica; in tal caso, infatti, non di arretramento della politica, e quindi della democrazia, si potrebbe essere tentati di parlare, ma forse più propriamente, come dirò tra poco, di politica diversa, ma pur sempre politica e, quindi, almeno formalmente, pur sempre democrazia). Dire che si è avuto un mutamento, se non proprio, per ampiezza e per contenuti, un capovolgimento nella interpretazione del testo della Costituzione (in senso favorevole al mercato, alla concorrenza, ecc.) è corretto fino ad un certo punto e, comunque, non è dire tutto. Nel mentre, infatti, nella prima fase, il “pubblico” era largamente presente, in vario modo, direttamente o indirettamente, come imprenditore o come regolatore, nell’economia, e prevaleva la dottrina in linea generale a ciò favorevole, l’Italia, con un comportamento almeno in parte schizofrenico, aderiva, e come socio fondatore, prima ad uno e poi ad altri due organismi internazionali, nel tempo diventati uno solo (CECA, CEE, EURATOM, CE, UE), i quali, pur senza disconoscerla espressamente e talvolta solo genericamente accennandovi, non recavano nelle loro norme fondative e nei loro programmi nulla di quella dimensione sociale così presente e raccomandata dalla nostra Costituzione il loro oggetto essendo, in una parola, l’integrazione economica e, se vogliamo, il loro centro ispiratore l’*homo oeconomicus*. Avveniva, cioè, che le forze politiche di maggioranza, mentre all’interno perseguivano, o sembravano perseguire, (anche) finalità sociali in linea con i disposti costituzionali, nei rapporti con alcuni Stati, e senza limiti di tempo, facevano assumere al nostro Stato impegni in senso diverso e, comunque, non a conferma né in coerenza con tale indirizzo e, al più, a prescindere da esso. Come è noto, la legge (ordinaria) di autorizzazione alla ratifica di entrambi i trattati istitutivi (l. 14 ottobre 1957, n. 1203) riscosse l’approvazione della sola maggioranza di governo, fu oggetto di vivaci critiche da parte delle minoranze (ragioni di merito, ma anche la necessità comunque di una legge costituzionale) e fu anche portata, alcuni anni dopo, davanti alla Corte costituzionale, la quale dopo una prima decisione di attesa, per così dire, di certo “consigliata” dalla grande importanza della questione sollevata, non solo non rilevò alcuna illegittimità costituzionale, ma (secondo Franco Modugno, con una “ardita, ma inverata” interpretazione: v. sent. n. 14 del 1964 e, soprattutto, n. 183 del 1973) precisò che non solo le norme del diritto comunitario primario, ma anche quelle derivate, successivamente adottate, nonostante la ratifica con legge ordinaria, che era consentita, per così dire, dall’articolo 11 della Costituzione, si imponevano, salvo alcune eccezioni, e, quando possibile (come nel caso dei Regolamenti), anche

direttamente, nei riguardi delle norme interne anche di rango costituzionale (c.d. “primato”, o “primazia” dell’ordinamento europeo) così automaticamente determinando, e in ogni caso ponendo le basi per la modifica-integrazione automatica, anche futura e continua, della Costituzione vigente e/o dell’ordinamento sub-costituzionale. Che tutto ciò, come già detto, potesse avvenire con una (semplice) legge ordinaria risaliva, secondo la Corte, e comunque non era in contrasto con l’art. 11, cioè, in definitiva, era consentito dalla stessa Costituzione, così considerata geneticamente aperta a questa (sua) evoluzione mediante semplice legge ordinaria, ossia con una scelta compiuta (in ipotesi) da una maggioranza parlamentare occasionale, quale quella sufficiente per approvare una normale legge ordinaria, e non “qualificata” come quella richiesta per le leggi costituzionali (per le quali, peraltro, in caso di maggioranza “solo” assoluta dei componenti, è prevista l’eventualità di un referendum, che, invece, sarebbe precluso nel nostro caso anche successivamente alla sua entrata in vigore trattandosi, secondo un punto di vista quasi generale, ma, forse, non del tutto indiscutibile, e, comunque, in qualche modo variamente “aggirabile”, di una delle leggi di cui all’art. 75 della Costituzione, della cui “democraticità”, sotto tale profilo, secondo alcuni, si potrebbe anche discutere il referendum nella materia “de qua” essendo variamente ammesso in altri ordinamenti dell’Unione ed essendosi, talora, anche svolti e con esiti per lo più non proprio lusinghieri per l’Europa). Vi è solo da aggiungere, anche per il possibile rilievo sul tema dei rapporti democrazia-potere economico, da un lato, che la giurisprudenza della Corte, non insensibile, anche non senza temporanei conflitti, o “dialoghi”, e, forse, qualche resistenza e qualche mediazione, a quella della Corte comunitaria, ha, poi, via via precisato e completato, per così dire, il quadro dei rapporti diritto interno-diritto comunitario di certo non indebolendo, ma, se si vuole, affinando e rafforzando il tasso di incidenza del secondo e, dall’altro, che, nel corso del tempo, più o meno parallelamente non potendosi mai escludere influenze reciproche, dirette o indirette, ma fisiologiche ancorché complesse e delicate, sono avvenuti anche dei non trascurabili fatti politico-normativi.

Mi riferisco, a tacer d’altro, alle maggioranze parlamentari con le quali sono state approvate, spesso, le leggi (sempre ordinarie) di autorizzazione alla ratifica dei non pochi Trattati, tra i quali anche taluni molto importanti, successivi a quelli originari (mi sembra interessante rilevare, a titolo, magari, ma non solo, di mera curiosità, che, tra i motivi addotti dai contrari alla ratifica dei primi, cioè alla scelta dell’Italia di far parte dei nuovi organismi, oltre a quelli della necessità di una legge costituzionale, delle difficoltà che così si creavano alle prospettive della (ri)unificazione tedesca, della diretta applicabilità delle norme comunitarie con la conseguente esclusione dell’intervento del Parlamento, ecc., vi era anche quello dell’esiguo numero, solo sei, dei componenti perché così non si univa l’Europa, mentre, strana e/o misteriosa percezione, o folgorazione, ne sarebbero stati necessari 27, che è proprio il numero attuale sia pure calcolando l’uscita del Regno Unito). Sembra, anzi, che la tendenza sia ad una approvazione con maggioranze sempre più ampie nonostante l’obiettivo di una Unione sempre più stretta e l’incremento dei vincoli via via derivanti dai nuovi trattati e, sotto altro profilo, del non risolversi adeguatamente, almeno per i più, del problema del *deficit* democratico dell’ordinamento comunitario (prima), o eurounitario (poi) con i suoi possibili conseguenti riflessi sulle relazioni tra i due protagonisti del nostro tema (la democrazia e il pote-

re economico). Più specificamente, ed a titolo meramente esemplificativo, la legge per la ratifica del Trattato di Maastricht (l. 3 nov. 1992, n. 454) viene approvata alla Camera con 403 voti favorevoli, 46 contrari e 18 astenuti, cioè rasentando la maggioranza dei due terzi dei componenti; quella relativa al Trattato con il quale si adottava la Costituzione (la quale, ad un certo punto, come è noto, “abbandonata”, anche a prescindere dai suoi contenuti, e dall’indubbio significato politico e simbolico, comunque avrebbe determinato una ulteriore riduzione dei poteri degli Stati ed un rafforzamento di quelli dell’Unione), cioè la legge 7 aprile 2005, n. 57, con 436 voti favorevoli, 28 contrari e 5 astenuti, quindi con una maggioranza addirittura superiore ai due terzi; quella relativa al Trattato di Lisbona sostanzialmente, e addirittura, all’unanimità. E ciò senza considerare il referendum di indirizzo indetto sulla base della famosa legge costituzionale-provvedimento n. 2 del 1989 (da Benvenuti definito episodio *ingombrante*, non senza qualche sfumatura “plebiscitaria”) con il quale gli elettori italiani espressero, a larghissima maggioranza, un parere favorevole all’ampliamento dei poteri dell’Unione. Non si può non ricordare, inoltre, che qualcosa di non trascurabile, ed in via del tutto “democratica”, è avvenuto, però, anche su un piano più strettamente formale ed ai più alti livelli normativi. Prima, infatti, in via legislativa ordinaria (l. 15 marzo 1997, n. 159, detta “Bassanini”, ma anche D.P.R. 31 marzo 1998, n. 112), e, poi, anche costituzionale (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), con una curiosa (ancorché non senza possibili dubbi di costituzionalità) inversione del normale ordine di produzione del diritto, cioè non dando attuazione ad una fonte di rango costituzionale con una di rango ordinario, ma, in un certo senso, a questa con quella, che poi, però, in qualche modo la “sana”, viene espressamente previsto, per la potestà legislativa statale (e per quella regionale), il limite dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario (art. 117, primo comma, novellato) ed entrano formalmente nel testo costituzionale la “concorrenza” (la cui “tutela” viene attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato), il sistema valutario ed anche, sia pure, almeno in apparenza, con dei limiti, il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 novellato, quarto comma). Non è passato, inoltre, come è noto, un successivo tentativo di “revisione della revisione” del 2005 mentre, sia pure solo con legge ordinaria, è passato quanto ritenuto già implicito nell’art. 41 della Costituzione, ma considerato importante rendere esplicito, cioè che è consentito tutto ciò che non sia espressamente vietato. Nel 2012, poi, con la legge costituzionale n. 1 (art. 1), di “fretta, senza dibattito e quasi sotto dettatura di sollecitazioni esterne” (come ci ricorda lo stesso Benvenuti citando Massimo Luciani), ovviamente attribuibili al più ampio contesto europeo, viene riformulato l’articolo 81 della Costituzione in termini tali che, comunque intesi, di certo quanto meno non sembrano “solidali”, per così dire, con (o favorire la realizzabilità di) quella *dimensione sociale* di cui ci stiamo occupando.

4. Sugli aspetti “sociali” dell’ordinamento sovranazionale, dove la dimensione sociale è (ritenuta) un “*alienum*”

Credo possa notarsi, poi, nella linea del carattere di queste osservazioni, che nella Relazione di Marco Benvenuti, di certo per meglio evidenziare, secondo quanto già detto, la *alienità*, starei per dire, cioè la estraneità totale della dimensione sociale alla natura stessa

dell'ordinamento sovranazionale, si tende a non dare rilievo ad elementi che, pur non ignorati nella loro oggettiva esistenza, sono ritenuti ininfluenti, cioè incapaci di incidere sui tratti fondamentali e sulla vocazione di esso modificandone il DNA. Non sono mai mancati, in realtà, fin dai Trattati istitutivi, e sono, anzi, via via divenuti più ampi e giuridicamente più impegnativi, in quelli successivi, riferimenti, richiami e vere e proprie statuizioni variamente concernenti la *socialità*. Nel recente Trattato di Lisbona, per es., sono numerose ed anche significative (pur se, volendo, forse non proprio insuscettibili di un'unica "lettura") le disposizioni ad essa dedicate (v., per es., l'art. 3 T.U.E., secondo il quale l'Unione deve adoperarsi "per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su una economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione ed al progresso sociale"; combattere "l'esclusione sociale e le discriminazioni"; promuovere la giustizia e la protezione sociale ecc., rispetto al quale Benvenuti, però, oltre a sottolineare le parole "fortemente competitiva", ancorché rivolta, a suo avviso quasi contraddittoriamente, "alla piena occupazione e al progresso sociale", oppone, più in generale, "la clamorosa scomparsa dell'aggettivo *sociale* in molteplici altri luoghi dei Trattati, dove si parla di un'*economia di mercato aperta ed in libera concorrenza tout court*, la perdurante evanescenza dei titoli competenziali in merito alla *politica sociale* dell'UE" e, in definitiva, il fatto che "la dimensione sociale è colta al più come effetto di altre politiche...e non è configurata come oggetto di una competenza propria dell'ordinamento sovranazionale"). E ciò senza considerare la stessa sostanziale incorporazione, nel Trattato stesso, della Carta dei diritti fondamentali di Nizza, la quale contiene, tra l'altro, un Titolo (il IV) dedicato alla solidarietà ed uno (il I) all'uguaglianza. Sembra utile ricordare, comunque, che già nel corso della discussione parlamentare per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato istitutivo della CEE, a chiare lettere si afferma, nella relazione di maggioranza, che l'espansione della vita economica nella e con la CEE avrebbe comunque provocato impulsi e riflessi diretti ed indiretti anche nel campo sociale. E già nel Trattato istitutivo, inoltre, un intero Titolo (il terzo della Parte III) è dedicato proprio alla politica sociale in quanto, si legge nella richiamata relazione, per quanto lo scopo del Trattato consistesse principalmente nella integrazione economica, dalla cui realizzazione i Governi già si ripromettevano "un impulso crescente al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, tuttavia un capitolo speciale era dedicato alla politica sociale al fine di permettere agli organi della Comunità di stimolare essi stessi tale progresso ...prevedendo una stretta collaborazione fra gli Stati membri nel campo sociale in particolare nelle materie relative all'impiego, al diritto del lavoro e alle condizioni del lavoro, alla formazione e al perfezionamento professionale, alla sicurezza sociale, alla protezione contro gli infortuni e le malattie professionali", ecc. (e ciò, a mio avviso, tenendo però presente che gli spunti e le aperture verso il sociale vanno sempre considerati alla luce del fatto che, poi, le relative azioni spettano, in concreto, soprattutto, se non esclusivamente, ai singoli Stati pur non dovendosi mai sottovalutare, peraltro, almeno l'idoneità potenziale della loro presenza ad essere utilizzata in qualsiasi ed imprevedibile circostanza dalle istituzioni comunitarie non esclusa la giurisdizione). Può essere interessante rilevare che, nella predetta relazione, non manca una sorta di difesa, per così dire, o di risposta anticipata rispetto alla critica, che abbiamo appena ascoltato, del Prof. Benvenuti, se-

condo la quale vi sarebbe stata, a suo tempo, una sorta di sottovalutazione della libertà di circolazione (anche) dei capitali, che, prevista insieme altre tre, aveva, a suo avviso, un rilievo, ben maggiore, e tale da sconsigliarne la previsione, come poi avrebbero ampiamente dimostrato gli eventi successivi e, in particolare, quelli seguenti alla liberazione dei cambi e, comunque, dopo Bretton Woods, da lui ritenuta, invece, positivamente strumentale alla attuazione del costituzionalismo democratico e sociale. La libertà di movimento dei capitali, infatti, come si legge nella richiamata relazione, era chiaramente stata ritenuta, e perciò voluta, allora, in quanto, insieme a quella delle persone, delle merci e dei servizi, fondamentale elemento integrante dell'erigendo sistema comunitario. La costituzione di una comunità, infatti, sarebbe stata, nelle considerazioni dei fondatori, altrimenti vana perché proprio la libertà di circolazione dei capitali offriva la possibilità, alle imprese e/o ai cittadini di un Paese membro, di attingere disponibilità finanziarie da più convenienti mercati esteri non disgiunta, ovviamente, o magari, dalla determinazione di consentirne liberamente l'afflusso all'interno. Tutto ciò considerato, la tesi dell'*alienum* proposta dal Prof. Benvenuti, se non rivisitata, potrebbe apparire meritevole di più attenta riflessione quanto meno al più limitato fine di poter dare al termine il significato di estraneo, bensì, ma non avverso e, comunque, non tale da comportare effetti negativi, o pregiudizi, nell'ordinamento nazionale in ordine alla possibilità non solo di non essere impedito, ma di poter perseguire anche in positivo l'attuazione del suo indirizzo "democratico-sociale", per il quale, del resto, ha competenza e "obbligo" dalla "sua" Costituzione. Non starò a ripetervi gli argomenti sulla antitetività della prospettiva europea rispetto a quella della nostra Costituzione, presentati da Benvenuti anche brillantemente. Mi limito, perciò, soltanto a ricordare, intanto, le sue precisazioni analitiche e puntuali sulla attenzione necessaria per non incorrere in errore quando si parla della "dimensione sociale europea", che, diversamente da come avviene nell'ordinamento costituzionale interno, in quello sovranazionale, per l'appunto, a suo avviso "è colta", in definitiva, "al più come effetto di altre politiche...e non è configurata come oggetto di una competenza propria dell'ordinamento sovranazionale" (nel quale il mercato sembra, o può sembrare, un luogo di verità e giustizia e, comunque, l'economia è creatrice del diritto, il processo è istituzione economica-Stato, non viceversa, lo Stato è sotto la sorveglianza del mercato non il mercato sotto la sorveglianza dello Stato). Molto interessanti sono anche, però, e per es., le sue considerazioni sul "compromesso" di Maastricht, ossia sulla separazione tra politica economica e politica monetaria e sulla BCE come la banca più indipendente del mondo, e, dunque, sulla politica monetaria estraniata del tutto dal circuito democratico (la Banca d'Italia comunque non sarebbe un organo costituzionale e, da noi, il principio democratico si appalesa, a suo avviso, come consustanziale ai vari apparati amministrativi e agli organi costituzionali indipendenti e perfino alle FF. AA.) e perfino suggestive le immagini, molto evocative, del "pode-stà forestiero" e del "pilota automatico". Non sembra inutile ribadire, inoltre, la sua insistita "accusa" alla libertà di circolazione dei capitali, e alla teoria del "quartetto inconciliabile", specie là dove rileva che l'apertura del mercato dei capitali ha privato lo Stato del privilegio di avere come creditori principalmente soggetti interni e che la rivoluzione economica, diversamente da quella digitale e tecnologica, non sarebbe avvenuta spontaneamente, cioè solo per effetto di quella tecnologica, ma si sarebbe realizzata, per l'appunto, grazie alla rimozione di

vincoli giuridici al movimento dei capitali. L'Italia, facendo parte dell'UE, ha la mobilità dei capitali ma la rigidità del regime di cambio valutario per effetto dell'Unione monetaria metterebbe in difficoltà il nostro costituzionalismo democratico-sociale. Fin quando il confine per la valuta e gli altri strumenti finanziari era chiuso il debito pubblico, a suo avviso, non pesava necessariamente sull'economia e, comunque, gli effetti inficiano la configurazione del principio democratico. Lo Stato, dovendo rivolgersi a soggetti "altri" rispetto ai "suoi" cittadini, viene a trovarsi non più di fronte al popolo dello Stato ma al mercato, che è portatore, però, di interessi diversi. Lo Stato non è più lo Stato fiscale ma diviene lo Stato debitore. Sembra difficile, per la verità, prendere posizione in modo netto e "competente" su almeno alcuni dei vari aspetti di una tematica così complessa e, direi, multidisciplinare e specialmente su quelli più strettamente economici. Credo però sia ugualmente difficile non considerare, comunque, il fenomeno della globalizzazione e quello del progresso tecnologico, che certamente condizionano, e non da ora, anche l'UE e dai quali non avremmo potuto prescindere del tutto neanche se da soli, o, forse, proprio perché da soli, e non lo possiamo neanche ora, sia pure senza nulla togliere alla analisi degli effetti di scelte, quale quella europea, che, compiuta liberamente e, come abbiamo visto, progressivamente, almeno in apparenza, sempre più condivisa, comporta, bensì, delle limitazioni, ma non senza dei vantaggi non trascurabili ogni volta in cui si affronti un problema di bilanciamento.

5. Sul mutamento di indirizzo in senso "liberista"

Gli argomenti appena sfiorati mi ricordano che non posso non sottolineare, nella relazione di Benvenuti, la parte in cui non sorvola, ma si sofferma ampiamente, sul periodo in cui, favorito dalla (o più o meno parallelamente alla) crisi progressiva della varia ma molto consistente presenza pubblica, nonché dal crescere dei vincoli di un ordinamento comunitario ormai largamente accettato e legittimato, si sviluppa un mutamento di indirizzo nella interpretazione della Costituzione, fondato sulla centralità del mercato, e quindi, in generale, dell'economia privata, che conosce uno dei momenti più significativi proprio in un nostro Convegno, quello di Ferrara del 1991, con le relazioni, in particolare, di G. Amato, G. Guarino e G. Bognetti, e con il famoso esordio di quest'ultimo, che riporto testualmente: "Oggi abbiamo assistito ad una sfilata di lodi (solo qua e là interrotta da dubbi e da deboli, seppur ferme voci discordi) al mercato, all'iniziativa economica privata, alla concorrenza. Non occorre che io dica quanto questa diversa atmosfera sia stata dolce musica al mio cuore. Forse per la prima volta, da moltissimi anni a questa parte, mi sono sentito in concordanza con i sentimenti prevalenti in un convegno dedicato alla costituzione, al diritto, alla politica". In realtà, le ragioni addotte da Amato e da Guarino a supporto delle rispettive tesi, pur in una certa convergenza nel risultato così come sintetizzato da Bognetti, presentano varie ed interessanti specificità. Per Amato, per es., il mercato, pur non nominato, è certamente rinvenibile in Costituzione e negli stessi lavori dell'Assemblea costituente e sarebbe stato difeso, peraltro, "tatticamente" non in nome delle ragioni dell'economia, ma di quelle delle libertà politiche. Guarino, a sua volta, evidenzia come lo Stato rischi di diventare non-Stato quando rinuncia ai poteri di determinare autoritariamente la quantità di moneta da immettere in circo-

lazione, di fissare il cambio, di fissare il tasso di sconto, ecc. . Ciò, tuttavia, a suo avviso non sarebbe distonico rispetto alla Costituzione (dovendosi enunciare, altrimenti, ma in presenza dell'art. 11, la chiusura del sistema) purché in condizioni di parità con gli altri Stati, come lo stesso art. 11 stabilisce. Si tratta di elementi cui va aggiunto, come ho già ricordato, anche un orientamento politico-legislativo, ordinario e costituzionale, come, per es., la legislazione ordinaria denominata "Bassanini", che anticipa la riforma costituzionale del 2001, e la riforma dell'art. 81 del 2012, che, tuttavia, non varrebbero (ma, a mio avviso, non andrebbero neanche sottovalutate) ad alterare nella sua impostazione di fondo il discorso prospettato da Benvenuti anche perché, da un lato, l'impianto costituzionale originario rimane sostanzialmente immutato e, dall'altro, proprio il tentativo, non riuscito, ma fortemente perseguito, di modificare, più o meno profondamente, l'articolo 41 dimostra, in qualche modo, che non si aveva la certezza nemmeno di una plausibile interpretabilità (se non al costo di svilirne del tutto il testo), diciamo così, di esso nel senso desiderato (il prof. Bognetti, d'altra parte, pur alfiere, per così dire, senza riserve della ammissibilità di una interpretazione delle disposizioni costituzionali quasi svincolata dai testi, se sorretta dal contesto al momento prevalente, nel caso di specie non si accontentava di tale via e proponeva comunque anche una revisione formale delle disposizioni costituzionali interessate bensì per offrire maggiore sicurezza alla sua visione "liberista", ma anche, se non soprattutto, ritengo, perché consapevole che i testi vigenti non solo si prestassero alla lettura, allora quasi corrente, alla quale era contrario, ma che di tale lettura fossero realmente l'espressione fedele e senza incertezze e, perciò, oggettivamente difficile da superare) . Non si può neanche non segnalare, d'altra parte, che il mutamento di indirizzo richiamato, se vogliamo rinvenibile, o latente, già nel sostanziale fallimento della programmazione, in realtà solo tentata, e, poi, sempre più chiaramente, nel passaggio dallo stato imprenditore (che andò progressivamente snaturandosi ad un certo punto occupandosi, come si disse, anche di salvataggi e di panettoni, un giorno anche invidiato "modello" con l'intervento mediante le PP. SS. e poi solo e dannosamente "impiccione") allo stato regolatore, che, si libera e libera, bensì, ma, magari, non sempre regola, o riesce a farlo al meglio, e non sempre controlla efficacemente, e non è immune, a sua volta, se non già da un incipiente, ma non immotivato, ripensamento, quanto meno da una riflessione molto attenta proprio sotto il profilo della necessità di un recupero di quella dimensione sociale che, a mio avviso, la Costituzione, comunque letta, prescrive come irrinunciabile, lasciando spazio, al più, ma entro certi limiti, solo al modo in cui realizzarla, e innegabilmente appare da qualche tempo sofferente e in una condizione di chiara precarietà, che l'incertezza e i dilemmi pubblico/privato di certo non aiutano a superare (sia pure *en passant*, viene spontanea l'osservazione, peraltro non peregrina pur nella sua ovvietà, secondo la quale spesso non sono tanto i sistemi così come concepiti, quanto la loro concreta attuazione e il loro concreto funzionamento a decretarne il successo, o l'insuccesso, e che comunque vanno considerati anche quando se ne discute in sede teorica). Ho letto di recente, d'altra parte, una intervista (Corriere della Sera, 12 gennaio 2017, "Il populismo non è sconfitto. La terza via? Un fallimento per la sinistra") nella quale Giuliano Amato, Presidente dell'Antitrust proprio agli inizi degli anni '90, riferendosi a quel periodo, dice testualmente: "Si parlò, infatti, di magia del mercato come magia che, sconfitto il comunismo, avrebbe conquistato il mondo e sarebbe

bastato a farlo crescere nella democrazia, ma la globalizzazione avrebbe portato crescenti diseguaglianze e perdite di reddito. Si pensava che, ormai, fosse la politica della concorrenza l'unica politica industriale che ci serviva. Ci si accorse dopo, invece, che non era così perché la promozione dell'innovazione tecnologica e il suo trasferimento nell'impresa almeno in alcuni Paesi e sicuramente nel nostro hanno bisogno di un intervento pubblico”.

6. Una diversa visione generale con, al centro, il principio di sussidiarietà

Davvero molto interessante, come credo conveniate, è stata la relazione di Luigi D'Andrea, il quale, partendo da lontano, per così dire, e, quindi, non senza una premessa di ordine storico-costituzionalistico (secolarizzazione del sistema giuridico recepita dal costituzionalismo dovendo, a suo avviso, il sistema giuridico stesso aprirsi alle dimensioni della effettività: *ex facto oritur ius*), prospetta, in linea con alcuni suoi pregevoli studi precedenti, con grande organicità e dovizia di argomenti, la tesi che, sintetizzando, ma semplificando, al massimo, e con qualche inevitabile arbitrio (mio), sarei portato a ritenere impostata, in definitiva, sul principio di sussidiarietà come “architrave della costituzione economica” italiana, nella quale sembrerebbe insinuarsi in tutte le sue possibili declinazioni, o potenziali manifestazioni, riuscendo sempre coerente ed in grado di dare, ma anche di ricevere spiegazioni ai suoi caratteri e a quelli della Costituzione. Intorno a tale principio, o sulla base di esso, infatti, sempre a suo avviso, si strutturano e si plasmano i rapporti tra sistema giuridico e sfera economica. Ad esso sarebbe ispirato e da esso sarebbe non solo oggettivamente pervaso e compenetrato il nostro ordinamento repubblicano fin dalla sua origine, quando nulla di esplicito era detto in tal senso nel testo della sua Costituzione, come molti anni dopo sarebbe avvenuto (art. 118 novellato), ma, per l'appunto, non con efficacia sostanzialmente innovativa bensì a mera conferma (che Benvenuti ritiene, invece, timida e limitata). Ispirerebbe e pervaderebbe anche l'ordinamento comunitario, nel quale, peraltro, ancorché prima che in Italia, è stato introdotto ugualmente solo ad un certo punto, cioè con il Trattato di Maastricht, si disse per volontà ed a garanzia degli Stati membri, anche se, a mio avviso, non senza qualche dubbio, al riguardo, soprattutto in fase applicativa e, comunque, tenendo presente che, almeno per come è formulato, sembra da intendere soltanto in senso verticale e non anche orizzontale o, magari, senza escludere di questo quanto eventualmente comunque si ritenga compreso nel primo. Il principio, secondo Luigi D'Andrea, è pienamente in linea sia con l'istanza propriamente liberale, di limitazione del potere pubblico, sia con quella solidaristica perché impone l'intervento pubblico per assicurare effettiva protezione ai bisogni e alle esigenze di tutti i cittadini (profilo negativo, positivo ed anche efficientista) e si risolve, anzi non può non risolversi, nella opzione per un sistema politico istituzionale di tipo democratico. Nessun dubbio, poi, sulla sua natura pienamente convergente con il principio personalista, con quello della cura e della promozione della libertà e della dignità umana e con la sua idoneità a generare processi di liberazione e di emancipazione dal bisogno e dalla dipendenza. Costituirebbe, inoltre, un punto di equilibrio tra l'istanza di rispettare e valorizzare l'autonomia degli operatori economici e della complessiva dinamica economica e l'istanza di tutela e di garanzia degli interessi costituzionalmente rilevanti dei cittadini non soddisfatti, o addirittura

pregiudicati dall'esercizio delle libertà economiche, mediante l'intervento (in forma variabile) della pubblica autorità; riconoscerebbe la portata universale del lavoro; non ammetterebbe la rendita improduttiva, la speculazione finanziaria, il parassitismo sociale, ma sarebbe per la garanzia di una effettiva libertà di accesso al mercato e sarebbe per una politica favorevole alla concorrenza nel rispetto dei limiti che i fallimenti del mercato impongono. Proprio nel rispetto del principio di sussidiarietà, a suo avviso, sarebbe necessario mantenere sempre aperto, nelle due direzioni, un canale di comunicazione tra il sistema giuridico ed il sistema economico strutturando il primo alla luce dei molteplici e cangianti interessi costituzionalmente rilevanti manifestati dal secondo, a sua volta inciso e plasmato ad opera del primo (dialettica unità-pluralismo e fatto-diritto in piena coerenza con la sua concezione della costituzione economica non come atto ma come processo). Interessanti i suoi riferimenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e a quella di Lussemburgo, e alle reciproche influenze, da cui risulterebbe, in definitiva, un complessivo recupero di posizioni da parte della concorrenza, e di quanto ad essa sotteso in termini di libertà di impresa, rispetto a quando, ma solo la nostra, tendeva a metterne in evidenza soprattutto i rischi e non anche i vantaggi ed il valore in sé. Da sottolineare mi sembra, anche, nella relazione di D'Andrea, direi in linea con la sua visione generale incline a dare molta importanza alla dinamicità dei rapporti fra settori, o sfere, ed al loro divenire reciprocamente influenzandosi, da un lato, il suo convincimento che il processo di integrazione europea non abbia, almeno sin qui, varcato i limiti segnati dall'ordinamento costituzionale mantenendosi, piuttosto, all'interno degli spazi di flessibilità che intrinsecamente lo connotano e, dall'altro, il suo auspicio che il sistema UE sappia valorizzare adeguatamente principi e norme che costituiscono parte integrante del Trattato di Lisbona e del modello sociale europeo, per il quale sarebbe sufficiente richiamare l'art. 3 TUE (piena occupazione, progresso sociale, giustizia e protezione sociali, coesione economica e sociale, esclusione sociale da combattere, ecc.). A suo avviso, insomma, l'ordinamento interno con la sua prospettiva costituzionale (tenendo presente una delle possibili letture, cioè la sua, della Costituzione), e quello sovranazionale non sono incompatibili tra loro e nessuna prevalenza si sarebbe avuta da parte di quello sovranazionale sull'altro perché questo già conteneva (ed era espressione di) una visione paritaria tra l'economico e il sociale-democratico (e non di quello subordinato a questo) i due sottosistemi essendo parimenti in grado di garantire e proteggere i valori di cui sono espressione in sostanza proprio secondo il principio di sussidiarietà. Questo, infatti, anche per l'ampiezza della sua portata e le potenzialità applicative (come già detto, limita il pubblico, bensì, e, però, non solo consente, ma ne richiede l'intervento; garantisce il privato, ma finché il bene comune lo consenta; non esclude nemmeno l'efficienza, ecc.), troverebbe proprio nella nostra Costituzione il suo terreno d'elezione ed una presenza diffusa e sintomatica. Da sottolineare, credo, sia anche la sua conseguente considerazione secondo la quale si tratterebbe, insomma, di due primati, i quali, proprio perché ed entrambi (da lui considerati) primati, non possono non esprimersi nella forma del bilanciamento ragionevole e caso per caso e, comunque, non in una logica rigida e gerarchica, ma sempre nella relazione, e che lo porta a non condividere la posizione di Benvenuti, "autorevolmente manifestata in sede dottrinale" (Massimo Luciani) secondo la quale la legittimazione dell'ordinamento sovranazionale si radicherebbe nei sistemi costituzionali

nazionali e, quindi, per quanto ci riguarda, nella nostra Costituzione (specialmente nell'art. 11) e non viceversa. Il sistema giuridico europeo, infatti, gli sembra continuare a connotarsi per la sua ambiguità (cioè per l'intreccio originalissimo di tratti costituzionalistici e di tratti internazionalistici), la quale impedirebbe, di conseguenza, risposte nette ed univoche alla questione. Per quanto riguarda il problema del livello ordinamentale cui riconoscere il primato nell'ambito dello spazio costituzionale europeo, radicalmente connotato da un carattere *interlivello* (che preferisce a *multilivello*), ritiene, tuttavia, che non possa non aversi *fisiologicamente* (il corsivo è mio) un primato del diritto europeo sugli ordinamenti degli Stati membri.

7. Osservazioni intorno al principio di sussidiarietà in generale e nel nostro ordinamento

Naturalmente, non insisterò oltre nel richiamare gli argomenti via via affrontati brillantemente, e con coerenza sistematica esposti, da D'Andrea. Limitandomi, perciò, ad alcune osservazioni, necessariamente disorganiche, credo che una di queste non possa non riguardare quello che, rubandogli la parola, appare come l'"architrave" della sua controrelazione, per così dire, cioè il principio di sussidiarietà. Di questo sembra non possa non dirsi, intanto, o, meglio, non riconoscersi, se non si vuole partire dalla solita, peraltro importantissima, *quadrigesima anno*, che abbia, almeno a partire da Aristotele, una certa varietà di ascendenze, non tutte coeve e anche ben distinguibili nel tempo, non poche versioni (in origine pensato, per es., per limitare o contenere gli abusi della proprietà privata a giustificazione e legittimazione della stessa: tra gli altri, secondo Enzo Balboni), magari di natura etico-sociale e/o giuridica; vari significati e vari campi di applicazione e/o di "applicabilità". Credo non gli si possa negare, in ogni caso, una forte capacità di adattamento, che, spesso, si trasforma in una spiccata, ma non sempre "complice", idoneità ad essere "adattato" a (o rinvenuto in) realtà e a (o in) normative che, a volte, non affondano in esso le loro radici ma solo non ne negano, magari, taluni effetti o coincidenze oggettive e inducono a farlo sembrare, pur non essendolo, un principio buono per tutte le stagioni nel campo della organizzazione sociale, evocato ed invocato, coinvolto e coinvolgibile a proposito, ma anche, talvolta, a sproposito, a causa della indubbia importanza dei valori di cui è portatore, o che gli si attribuiscono, e che comunque evoca, o sembra evocare, non senza prestarsi a fornire anche non pertinenti coperture (non mancano, per es., tentativi rivolti a sostituire con il paradigma della sussidiarietà quello della sovranità). Ciò considerato, credo meriti attenta riflessione la nettezza quasi totalizzante con la quale Luigi, direi non senza qualche dose di generosa disponibilità, sembra rinvenire una presenza così ispiratrice e pervasiva nella Costituzione repubblicana del principio "de quo", del resto in questa non previsto espressamente se non, e con dei limiti, solo con la predetta riforma del 2001 mentre nell'ordinamento comunitario, come già detto, fu introdotto, almeno espressamente, solo nel 1992 e solo nella versione "verticale" (così determinandosi, almeno a livello formale, una qualche diversità fra i due ordinamenti). Com'è ovvio, anche per l'ampiezza dei campi che il principio investe, o finisce inevitabilmente per investire, non è difficile rinvenire in non poche disposizioni costituzionali scelte ed opzioni non in contrasto, ma coerenti, o compatibili, per così dire, con la sussidiarietà, se non di questa

espressione, anche perché, come bene ha messo in evidenza D'Andrea, non è incompatibile (ma, talora, solo in apparenza essendo, come dirò, quanto meno diversa) con altri principi e, comunque, con il costituzionalismo dei nostri tempi e con la sua stessa essenza originaria. Altro è, però, a mio avviso, quando si tratta di radici e sviluppi, altro quando di più o meno mera coincidenza oggettiva di risultati, dovuti ad un non contrasto tra le fonti di provenienza, che, tra l'altro, quando ricorra, rende difficile, ma rischiosa, l'opera di chi voglia distinguere. Ciò detto, a prescindere dal fatto che nel testo della Costituzione non fu inserito alcun riferimento espresso al principio, come pure sarebbe stato logico se il principio stesso fosse stato assunto a cardine del nuovo ordinamento, e che non ebbe alcun esito l'impegno di Dossetti al riguardo, sembra indubitabile la presenza nella Costituzione quanto meno anche di altri valori e altri principi dei quali le sue disposizioni sono variamente ed in varia misura (anche) espressione. Ne deriva, così, ma dovrebbe esserlo sempre già sul piano del metodo, che non sia corretto rinvenire un valore, e/o un principio, come, per es., la sussidiarietà, e far discendere da esso, come elaborato sul piano teorico della disciplina di appartenenza, il significato normativo prescindendo dal testo delle disposizioni, o quasi non tenendone conto, mentre è da questo e dal suo tenore che può desumersi se e in che misura uno, o, magari, più principi siano stati accolti e, per così dire, giuridicizzati. Così, per es., non sembra agevole rinvenire il principio di sussidiarietà in perfetta solitudine e nella pienezza della sua ispiratrice pervasività in un articolo della Costituzione (il 41) secondo il quale l'iniziativa economica privata, pur libera, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale ecc. e la legge "deve" (l'indicativo equivalendo all'imperativo) determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (quasi che l'una e l'altra, cioè perfino la pubblica, ne abbiano bisogno per qualsiasi ragione), che sono quelli che la stessa Costituzione diffusamente richiama e che appaiono non tanto indicati, ma scolpiti nel secondo comma dell'art. 3. D'altra parte, anche ammettendo, o riconoscendo, le varie priorità della persona umana rispetto alla comunità, e la strumentalità di questa rispetto a quella, non sembra possa poi trascurarsi che è nella comunità che la persona trova la garanzia delle sue libertà e dei suoi diritti e che in tal modo la comunità certamente recupera, per così dire, un ruolo ed una posizione che non possono non essere considerati in ogni sede, anche teorico-ideologica, ed anche se si aprono, così, questioni e problemi che, ovviamente, meritano altra ed apposita riflessione (secondo, per es., L. Basso, di certo autorevole costituente, lo Stato non è venuto prima della persona, ma nemmeno questa prima di quello in quanto la persona non può esistere come tale senza la società nella quale vive sicché può dirsi, a suo avviso, che le varie forme di convivenza, e tra queste certamente lo stato, hanno lo stesso valore storico). Né può dimenticarsi, com'è naturale, e come, però, è certamente confermato dai testi di tante disposizioni costituzionali, che queste riflettono e sono espressione di una pluralità di forze politiche, delle cui ideologie e dei cui programmi recano le tracce e che le stesse formulazioni più univoche, o meno ambigue, che pure non mancano, lo sono, spesso, non tanto perché espressione di una sola ideologia, che difficilmente, nelle condizioni date, avrebbe potuto imporsi da sola, quanto perché si è determinata, e nella misura in cui ciò sia avvenuto, una convergenza oggettiva sul piano concreto, cioè a prescindere dai rispettivi punti di partenza.

Vorrei quasi approfittare dell'occasione, peraltro, per ricordare, ma soprattutto a me stesso, il noto studio sul principio di sussidiarietà, del 1959, del Prof. Egidio Tosato, tra l'altro, com'è noto, autorevole padre costituente, per degli spunti di riflessione di grande rilievo che certamente ancora sollecita anche sotto un profilo più strettamente giuridico-costituzionale, tra i quali significativo appare, a mio avviso, il riferimento al come intendere, per così dire, il diritto del singolo proprio nel contesto di tale principio. In particolare, senza negare, né sottovalutare, anzi pur riconoscendo "priorità e precedenza al diritto del singolo sul diritto delle società minori e dello Stato", e che, quindi, non compete allo Stato "fondamentalmente e inizialmente la direzione di tutta la vita sociale", precisa, però, che "l'interesse generale, il bene comune della comunità statale non viene ridotto e risolto perciò, analiticamente e puntualmente, nel bene individuale ed egoistico degli individui singolarmente considerati.....il bene privato è inseparabile dal bene comune, e quindi dal bene pubblico.....il principio di sussidiarietà riconosce ai singoli e affida loro il diritto di iniziativa, ma impegna al tempo stesso la loro responsabilità sociale, perché, pur riconoscendo la natura umana in tutta la sua dignità, in tutte le sue ricchissime possibilità, e quindi nei conseguenti diritti che ne derivano, caratterizza, radicalmente, la funzione anche sociale di tali diritti, e ciò in base alla considerazione della intrinseca natura sociale dell'uomo, e quindi della necessaria partecipazione non soltanto passiva, ma anzitutto attiva, alla vita sociale". La natura ed i limiti dell'intervento statale nei vari settori della vita sociale sono così svincolati "dalla morsa reciprocamente esclusiva dell'individualismo liberale e del collettivismo socialista"; il principio di sussidiarietà, *funzionalizzando*, per così dire (il corsivo è mio), almeno in parte, anche il diritto del singolo, non si inserirebbe "come una formula di compromesso" fra le due "contrapposte posizioni" ma sarebbe espressione di un pensiero autonomo "nelle premesse, nel contenuto, e quindi nella sfera di applicazione" (potrei ricordare, nel predetto ordine di idee, che nella enciclica Caritas in Veritate, si parla, tra l'altro, anche di consumatore "responsabile").

Pur alla luce di questi importanti rilievi, rimane, ovviamente, in qualche modo da risolvere il problema del dosaggio, per così dire, delle due presenze in senso quantitativo ed in senso qualitativo (a mero titolo di esempio: presenza pubblica diretta o indiretta, stato imprenditore e/o stato regolatore, e in che misura e come, ecc.), che, poi, finisce con l'essere inevitabilmente il problema centrale nella soluzione del quale occorrerebbe sempre considerare, a mio avviso, da un lato il ruolo non solo non disconoscibile, ma perfino doveroso del pubblico nella rimozione degli ostacoli di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, con i poteri-doveri che ne conseguono, e, dall'altro, e per converso, il fatto, incontrovertibile, che, nel sistema prefigurato (comunque "misto"), alla creazione del lavoro, cioè della condizione-base per la predetta rimozione, insieme al pubblico, non può non partecipare, avendone, del resto, il diritto, ma non l'obbligo (nel senso che non può essere obbligato ad assumere l'iniziativa, ove scelga di non farlo), il privato, per la cui presenza proprio il pubblico deve continuamente determinare le condizioni favorevoli, e/o incentivanti e non limitarsi a passivamente sperare nell'imprenditore di per sé eticamente sensibile, o "civile", e, comunque, non "prenditore", secondo una felice espressione del Sommo Pontefice anche perché potrebbe non essere privo di senso un interrogativo sul come assicurare, o assicurarsi, soprattutto *ex ante*, che l'esercizio del diritto del singolo si svolga in coerenza, per es. con il princi-

pio di sussidiarietà come or ora richiamato almeno per la parte in cui nel diritto è rinvenibile, magari non senza una qualche contraddittorietà, una sorta di obbligo ad autoimporsi un limite e/o un fine.

8. Il controverso problema dei “controlimiti” come espressione della compatibilità-incompatibilità fra i due ordinamenti

Alla diversa posizione in ordine alla compatibilità fra i due ordinamenti almeno, per quanto qui ci riguarda più specificamente, sotto il profilo della *dimensione sociale*, i nostri due Colleghi pervengono, come in parte ho già accennato, seguendo percorsi complessi e non sempre paralleli, per così dire, non privi, bensì, di momenti di incontro ma anche di dissenso, caso per caso di varia consistenza, ma, soprattutto, di una diversa visione di fondo e di un, forse conseguente, diverso atteggiamento verso quanto di nuovo nei due ordinamenti sembra innegabile sia pur indubbiamente avvenuto nel corso del tempo, e dei quali tendono a tener conto in un modo che potrebbe dirsi analogo e contrario ma funzionale, per così dire, alle rispettive tesi. Al di là del chiaro contributo, da parte di entrambi, e da versanti diversi, ad una più approfondita, aggiornata e completa riflessione su un tema così complesso, per il quale comunque mi sento di dover esprimere un grande apprezzamento e un doveroso ringraziamento, non posso non rilevare una notevole diversità su quello che, poi, diviene inevitabilmente lo sbocco, o il dilemma finale e conclusivo di qualsiasi studio sul tema, cioè la questione dei controlimiti, per la quale mi sembra possa scorgersi, peraltro, anche qualche convergenza non soltanto, direi, nei toni, com'è naturale, ma anche sugli effetti non senza dimenticare, peraltro, come, da nessuno dei due essendo messi in discussione né il primato del diritto costituzionale in quanto tale come categoria (che D'Andrea non contesta, infatti, se non nella “forma” che lo stesso assume nella proposta di Benvenuti suggerendone una “riconformazione”), né la centralità di alcuni valori, quali, *in primis*, quello della persona umana, della dignità, del lavoro, ecc., le diversità, talora, vadano ricercate, e lo abbiamo già visto, nelle eventuali ascendenze ideologiche, da cui possono discendere diverse “terapie” aventi, però, almeno lo stesso scopo e lo stesso effetto in concreto. Un problema di controlimiti, com'è ovvio, si pone solo se e quando si rinvenga un contrasto che sia ritenuto lesivo di un principio supremo o fondamentale, ed irrinunciabile, per uno Stato membro e, quindi, in definitiva, finisce con il dipendere dal come si individua e costruisce, non senza una qualche fisiologica “politicità”, più che discrezionalità, la fattispecie della lesione stessa, che in ultima istanza deve essere dichiarata, ovviamente, in sede giurisdizionale, ma non senza un qualche coinvolgimento, prima o poi, di organi politico-costituzionali, quali il Parlamento e il Governo, anche se la questione, già di per sé complessa e delicata, non è di certo semplificata dal fatto che i caratteri essenziali di ciascun ordinamento nazionale per un verso vanno tutelati e per l'altro entrano a far parte del patrimonio della stessa Unione così contribuendo a rendere quasi inestricabile l'individuazione ragionevole, se non almeno tendenzialmente oggettiva, per così dire, dell'oggetto e del parametro dell'eventuale giudizio (l'ordinamento sovranazionale, d'altra parte, sulla base dei suoi stessi principi, dovrebbe sempre attingere, per così dire, da quelli nazionali e di questi, in qualche modo, nutrirsi ed essere espressione in

una sorta di (con)fusione “virtuosa”, starei per dire, degli uni e degli altri). Altro aspetto importante sarebbe, poi, l’effetto di una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale rispetto all’ordinamento sovranazionale ed ai problemi che potrebbe far sorgere e dei quali lo stesso giudice nazionale probabilmente non potrebbe non farsi carico prima di pronunciare la predetta illegittimità, che, di per sé, dovrebbe riguardare la legge ordinaria di autorizzazione alla ratifica “nella parte in cui” ecc. (il tutto, ovviamente, dando per scontata l’invalidità di certi limiti da parte del diritto sovranazionale, pur “titolare”, come abbiamo detto, di un “primato” in linea generale non solo non disconosciuto, ma espressamente riconosciuto anche sotto il profilo di una crescente operatività nell’ordinamento interno (basti ricordare, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984). Prescindendo da questa sorta di premessa, ritengo possa dirsi che più severa, dal punto di vista interno, sembra presentarsi senz’altro la posizione di Marco Benvenuti a ciò Egli pervenendo per il convergere in piena coerenza dei suoi punti di vista sui vari profili coinvolti. Credo possa dirsi, intanto, che tutto quanto da lui detto in ordine alla *dimensione sociale* autorizzi la considerazione che, a suo avviso, essa sia elemento costitutivo, o essenziale, nella e della nostra Costituzione ed, in quanto tale, identificativa della stessa e, perciò, irrinunciabile o, come anche si usa dire, “non negoziabile” e che nella individuazione dei principi costituzionali irrinunciabili ed inviolabili per la salvaguardia della identità costituzionale dell’ordinamento interno occorra adottare criteri severi e, comunque, non “lassisti” tenendo presente che, pur dando accoglienza anche teoricamente salda al problema in sé dei controlimiti, da noi se ne è parlato, almeno per un non breve periodo di tempo, in un certo senso più come di un problema astratto, o di bandiera, o meramente “accademico” (che mai, o molto difficilmente si sarebbe posto realmente), che di un problema suscettibile di attivare azioni concrete e vada, quindi, in qualche modo riconsiderato in tutta la sua anche dirimpante potenzialità, per la quale, del resto, non manca neanche un qualche concreto riscontro. Come già ricordato, a suo avviso, d’altra parte, sarebbe l’UE che prende legittimazione dagli Stati e non viceversa e, naturalmente, sarebbe la Costituzione che andrebbe adottata come parametro e non viceversa appunto perché la legittimazione dell’ordinamento sovranazionale si radicherebbe nei sistemi costituzionali nazionali e, per quanto riguarda la nostra Costituzione, specialmente nell’art. 11, cioè in quell’articolo, non posso non rilevare, nel quale in Assemblea costituente prevalse la contrarietà (espressa, per es., dall’on.le Moro), magari anche per motivi di politica internazionale, a inserire espressamente un riferimento all’Europa dato che il testo, nella sua portata generale, comunque non la escludeva. Aggiungerei che il problema dei controlimiti, in un certo senso, possa dirsi in qualche misura più sentito, per così dire, da Benvenuti che da D’Andrea, ma soltanto perché, come abbiamo già detto, D’Andrea non vede, tra i due ordinamenti, quella incompatibilità, e, comunque, quella diversità che, invece, vede Benvenuti, il quale sembra temere, sarei portato a dire, una sorta di “colonizzazione” del nostro ordinamento da parte di quello sovranazionale consistente nella rinuncia, e, in ogni caso, nella perdita oggettiva, per l’appunto, di uno o più tratti costitutivi della sua identità (cioè qualcosa di diverso, a mio avviso, da quello che si vuole intendere quando si rileva che, a partire da un certo momento, e via via sempre di più, a rigore, come già notava, per esempio, Andrea Manzella, non sia corretto parlare tanto di costituzione italiana, o francese, o tedesca, ecc., quanto di costituzione

italo-europea, franco-europea ecc. o, magari, euro-italiana, euro-francese ecc. anche se sullo sfondo permane l'esigenza che ciò non implichi, o non consenta, del resto conformemente alle più recenti acquisizioni del diritto primario europeo, per nessuna di esse la perdita della propria identità nazionale la stessa diversità essendo un patrimonio inalienabile nella costruzione di un'Europa sempre più stretta. Richiamando, insomma, Massimo Luciani, Marco Benvenuti ritiene che "il posto dell'Italia in Europa...deve deciderlo l'Italia" per il tramite degli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati e, con Gaetano Azzariti, che resti "di prima attualità l'esigenza di ordine costituzionale" di "assegnare centralità al Parlamento, recuperare la dignità della rappresentanza, estendere il pluralismo, allargare la platea dei soggetti e degli interessi che partecipano al compromesso parlamentare". Io non saprei dire se a queste affermazioni sia sotteso il problema generale del *deficit* democratico dell'UE, o, come preferisce dire Raffaele Bifulco, della questione democratica dell'UE. Senza entrare, però, almeno per il momento, nel merito, vorrei osservare che, a fronte di una sua eventuale riduzione, o attenuazione, vi sarebbe comunque, come effetto, una modifica nel processo di formazione delle decisioni eurounitarie in senso "comunitario", pe così dire, ed una riduzione del ruolo degli Stati, che renderebbe problematica, e comunque difficile, l'esercizio di una competenza sovranazionale concernente quella che possiamo chiamare la "questione sociale" (che certamente non è estranea proprio al tema dei rapporti tra democrazia e potere economico), stante il notevole numero e la altrettanto notevole varietà-diversità delle situazioni nazionali, specie ove non limitato a pochi e generali profili il resto non potendo non essere lasciato ai singoli ordinamenti. Essendo, insomma, le decisioni europee prese da una compagine di 28, o 27 Stati, nella quale, magari, proprio per effetto della democratizzazione, le individualità conterebbero di meno per il minor potere di interdizione, e inevitabilmente in qualche misura si confonderebbero, o sarebbero costrette a confondersi, per così dire, nella ricerca delle aggregazioni di cui far parte, e dei conseguenti compromessi, da un lato non potrebbero non essere piuttosto generali (anche per la predetta difficoltà, se non proprio l'impossibilità di omogeneizzare altrettante specificità, che, più o meno tutte, finirebbero quasi certamente per sentire di non avere la giusta considerazione), se non generiche, e, dall'altro, e di conseguenza, non potrebbero non lasciare ampi spazi ai singoli ordinamenti nazionali, i quali, e mi riferisco, però, al nostro, non sempre hanno dimostrato di essere in grado, o di voler fare quello che pure a loro sarebbe stato possibile negli spazi residui, ma non ristretti, se convenientemente utilizzati, così mostrandosi a loro volta carenti proprio rispetto a quella dimensione sociale che Benvenuti, invece, fiduciosamente presume in essi insita. Sulla eco di ricordi liceali, ma anche universitari e di diritto costituzionale, credo si possa dire anche che Marco, come Sonnino, invochi ed auspichi, in definitiva, un "ritorno", ovviamente non allo Statuto, ma alla Costituzione, cioè a quel patto costituzionale originario nel quale il rapporto democrazia-potere economico non era, non è, a suo avviso, e non deve essere mai, un *alienum*, ma un *continuum* che alimenti senza sosta la tensione costante della comunità verso una sempre maggiore giustizia sociale o, come Egli stesso ci ha detto, verso una *liberazione nella libertà*. E ciò, evidentemente, perché l'equilibrio prefigurato tra i due termini sarebbe stato, sotto non pochi profili, e per varie vie, sostanzialmente alterato nel corso del tempo a vantaggio del potere economico.

Luigi D'Andrea non disconosce che la tutela del libero mercato, e della libera concorrenza e, con essi, il rifiuto di ogni primato, rispetto ad essi, della democrazia e della politica, abbia costituito la stella polare del processo di integrazione comunitaria in materia economica, né che nel corso degli anni le istituzioni comunitarie, a partire dalla Corte, abbiano esercitato le proprie funzioni, aventi, è bene sottolinearlo, un crescente impatto negli ordinamenti nazionali, in una prospettiva prevalentemente liberale e, a volte, squisitamente liberista e, dunque, in direzione di un ampliamento delle garanzie di libertà economiche spesso sacrificando le tutele sociali. In piena coerenza con la compatibilità a suo avviso esistente fra i due ordinamenti, egli tende, tuttavia, ovviamente con un atteggiamento per così dire più irenico, a non paventare particolari rischi per l'identità di quello interno e ad avere un conseguente atteggiamento nei riguardi della questione dei controlimiti anche se non può non essere sottolineato come abbia fiducia in una evoluzione dell'ordinamento sovranazionale nel senso di una sempre maggiore valorizzazione di quelle disposizioni che, via via aumentate e divenute sempre più esplicite nei vari Trattati, dei quali ormai fa parte la stessa Carta di Nizza, ne hanno almeno formalmente accentuato il profilo sociale e, quindi, quella compatibilità, non solo potenziale, con l'ordinamento interno, a sua volta da lui "letto", come abbiamo visto, diversamente da Benvenuti, e nella quale, invece, questi crede di meno e, comunque, vede con sospetto e, quindi, con occhio vigile e, in un certo senso, senza mai abbassare la guardia. Non posso, tuttavia, non sottolineare che, a suo avviso, per quanto attiene alla questione, "assai complessa e delicata", delle forme che potrebbe assumere la attivazione dei controlimiti, dal suo punto di vista "per quanto possibile da scongiurarsi", si potrebbe anche ammettere, in linea con una prospettazione di Antonio Ruggeri, che, di fronte ad un indirizzo consolidato dei giudici nazionali, quello di Lussemburgo sarebbe soggetto ad un vincolo "stringente" così assicurandosi una sorta di primato del diritto nazionale nei confronti di quello europeo. Questa, però, sarebbe per lui la forma più blanda della efficacia dei controlimiti. Ben più gravosa si prospetterebbe, infatti, a suo avviso, quella di cui all'ipotesi, non esclusa dalla stessa Corte costituzionale nell'ordinanza n. 24 del 2017, della necessità di una dichiarazione di incostituzionalità, *in parte qua*, della legge nazionale di autorizzazione alla ratifica. Ed è su questo punto che la sua posizione differisce da quella di Benvenuti secondo il quale, egli sottolinea, non sotto il profilo della opportunità, ma di diritto costituzionale, della scelta, sarebbe da "ritenersi consentito il recesso dall'unione monetaria" così come si dovrebbe ritenere "in generale reversibile lo stesso processo di integrazione europea, a garanzia dell'identità costituzionale italiana" e sarebbe "una buona regola istituzionale, e in qualche misura anche costituzionale, predisporre comunque un "piano B", ossia approntare un'*exit strategy* a cui, se del caso, fare affidamento". Da costituzionalisti, infatti, egli osserva che "non possiamo e non dobbiamo eludere una domanda: il complessivo patrimonio dei diritti inviolabili dell'uomo e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale risulta meglio tutelato, sul terreno dell'effettività, *nell'Unione europea e con l'Unione europea* o, piuttosto, *fuori di essa*? La sua risposta è senza dubbi nel senso della prima ipotesi anche perché ritiene che le grandi sfide (come, per es., i cambiamenti climatici e gli squilibri ambientali), dal cui esito dipende, in definitiva, la stessa garanzia dei diritti inviolabili, risultano sovradimensionate rispetto alle dimensioni di tutti gli Stati europei nazionali. E quindi, a suo avviso, ancora

una volta *ex facto oritur ius* e, configurandosi sempre la necessità del primato *nella e per la* relazione con l'altro, con Certau, "mai senza l'altro". Il discorso, così impostato, diviene, ovviamente, tale che bisogna prenderne atto trattandosi di valutazioni che, in qualche misura, e per la misura in cui sembrano quasi prescindere da dati specifici controllabili quali sono quelle relative ai vantaggi e agli svantaggi, che comunque arrecherebbe la partecipazione all'UE, e al loro confronto con sacrifici il cui costo e la cui sopportabilità sfuggono alla possibilità di un bilanciamento di per sé non in grado di garantire una almeno accettabile ragionevolezza. La posizione di Benvenuti, d'altra parte, anche *de iure condito*, non è aliena dal richiamare, e riconoscere, tentativi di soluzione quali, ad es., il meccanismo c. d. del "freno di emergenza", di cui alla legge n. 234 del 2012, il quale, *de iure condendo*, a suo avviso, potrebbe essere generalizzato ove si volesse procedere ad una parlamentarizzazione delle forme di salvaguardia dell'identità costituzionale, che, nella loro attuale configurazione giurisdizionale, hanno già relativizzato il principio del primato del diritto sovranazionale, e, ritengo, sarebbe in linea con la tendenza, proprio del diritto europeo, a valorizzare, per così dire, il ruolo dei parlamenti nazionali. La sua posizione, insomma, non appare rigidamente predisposta alla rottura se non e limitatamente, ma in questo caso direi con fermezza, alle ipotesi di rischio di perdita di pezzi di identità irrinunciabili comprendendo nella irrinunciabilità anche ciò che prevedibilmente proprio con essa si perderebbe occorrendo comunque, a mio avviso, valutare anche, nei limiti del possibile, il "costo" di una rottura comparandolo con i presumibili vantaggi. E ciò, a mio avviso, tenendo presente anche come non ometta di rilevare una qualche contraddizione tra l'approfondimento del processo di integrazione europea, *specie nella dimensione economica*, e la salvaguardia delle prerogative anche costituzionali dei popoli dell'Europa (dei quali rileva il dissenso quando sono stati chiamati a pronunciarsi ove si escluda quello italiano, peraltro in un referendum consultivo "dal sapore plebiscitario" da lui molto criticato ed al quale, cioè al popolo, credo sia da rilevare, si ritiene, dai più, dalla Costituzione, art. 75, non consentito quello abrogativo) in misura tale da incidere sull'orizzonte democratico, né il timore, o la eventualità che quello della Grecia possa essere un caso capace di assurgere a "paradigma" (secondo l'espressione di F. Bilancia) di un processo di "decostruzione costituzionale" (secondo l'espressione di A. I. Marketou), di costituire una "grave ipoteca su ogni futura declinazione in chiave democratica dell'ordinamento sovranazionale" e per ciò anche percepito e rappresentato come un *superstato di polizia economica* (A. Somma) se non come una vera e propria *caserma* (C. Pinelli).

9. Considerazioni conclusive

a) sul "potere economico"

Vorrei, a questo punto, se me lo consentite, avviarmi alla conclusione con alcune altre osservazioni di carattere più generale e, in qualche modo, sganciate da quanto sin qui detto prendendo lo spunto da punti specifici delle due relazioni. A me sembra che, pur nell'ampiezza e nell'approfondimento degli argomenti utilizzati e trattati per affrontare al me-

glio il tema in oggetto, un aspetto non considerato, forse perché ritenuto scontato, o presupposto, nei ragionamenti di entrambe le Relazioni, ma che, forse, avrebbe meritato, e comunque meriterebbe almeno qualche accenno più esplicito, fosse, e sia, quello relativo ad una previa individuazione-definizione e, magari, anche delimitazione delle nozioni, e/o dei concetti assunti (o da assumere) di democrazia e di potere economico (ovviamente senza corre il rischio di farne un tema a se stante, come pure sarebbe possibile, ma di certo non in questa sede) anche perché non immutati nel tempo, né di per sé univoci in uno stesso tempo, comunque utili, però, a dare conto, per così dire, dell'ambito nel quale si è trattato il tema in questione. È noto, per es., che, secondo una più o meno recente prospettazione del neolibberismo, il problema potrebbe non essere più, per questo, contrariamente ad ogni presunzione, quello del c.d. "stato-minimo", o della più ampia e piena libertà del mercato, ecc., ma quello di uno Stato, invece, anche o, forse, necessariamente interventista purché funzionale, però, agli interessi del mercato, o della concorrenza, ossia, poi, ed in definitiva, dei grandi e forti soggetti, o gruppi, economico-finanziari, per i quali, quindi, il giuridico (comprensivo delle stesse istituzioni pubbliche, di ogni livello e rango, anche costituzionale, non escluse, se non, anzi, soprattutto quelle che operano in concreto) diventi, o si tenti di far diventare una sorta di semplice momento, se non proprio di strumento dell'economico (si leggeva già nei testi di diritto pubblico dell'economia, peraltro, come, per es., in quello di Massimo Severo Giannini, che il pubblico, in realtà, è storicamente sempre intervenuto proprio e specialmente per le opere, dette "grandi", e, anche per questo, "pubbliche", per le quali il privato non avrebbe mai potuto, né, potendolo, ritenuto conveniente intervenire). Non parlandosi, poi, nel titolo, come pure, d'altra parte, si sarebbe potuto, di "economia", ma, per l'appunto, di "potere economico", potrebbe pensarsi che ci si sia voluti riferire, in realtà, non a qualsiasi manifestazione, o espressione dell'agire economico (o, *tout court*, economica), ma (solo) a quelle ipotesi in cui tali manifestazioni siano individuabili e comunque finiscano con il divenire, o consistere (anche) in un potere e, in tal caso, sia pure senza precisare, a rigore, il tipo di potere (di fatto o, per così dire, istituzionalizzato, o l'uno e l'altro) non ogni potere essendo, o potendo essere in linea, per es., proprio con l'art. 41, II c., Cost. a meno che non si voglia ritenere, o si ritenga, che ogni iniziativa-attività economica costituisca di per sé esercizio di potere economico. Il tutto anche perché dell'espressione, o sintagma, "potere economico" non vi è alcuna traccia nell'intera Costituzione. Quanto a quello privato e non istituzionalizzato (nei limiti in cui ciò possa dirsi in assoluto), poi, perché in ogni caso si tratta di un potere, ritengo, che ha, bensì, una sua peculiarità nel fatto che nasce, per così dire, come libertà, non solo riconosciuta e garantita al privato come tale e, soprattutto, in quanto persona, innanzitutto nel suo interesse (ma, com'è ovvio, in piena linea con i valori propri dell'ordinamento e, quindi, di questo "bene" da garantire e proteggere proprio nella visione della Costituzione là dove afferma che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"), ma è, anche, non una, starei per dire, normale libertà negativa, ma una libertà il cui esercizio, in un certo senso, potrebbe dirsi "auspicato", o "sollecitato", e comunque in linea generale da favorire (senza divenire, però, salvo più audaci e più approfondite prospettazioni, obbligo o funzione) perché proprio (anche) da esso dipende, e ad esso è affidata, nel con-

testo del sistema prefigurato, la possibilità di realizzazione delle condizioni per aversi lavoro, cioè, come è stato detto con efficacia da entrambi i Relatori, delle condizioni-base per l'esercizio effettivo delle libertà civili e politiche e, quindi, della democrazia. Penso, infatti, non possa non considerarsi, in un sistema comunque non collettivista, l'opportunità, se non proprio la necessità, che l'intervento e la presenza del pubblico (comunque almeno presupposta dalla Costituzione), nelle sue varie forme, non prescindano mai, e comunque non trascurino mai non solo il coordinamento e l'armonizzazione con il privato, quanto (anche) di stimolarne e favorirne le potenzialità e l'interesse imprenditoriali e, va ribadito, la stessa iniziativa e presenza. Naturalmente, le nozioni di potere economico assunte, e presunte, dai Relatori possono desumersi anche dal complesso dei rispettivi discorsi, come certamente ciascuno di noi avrà senz'altro fatto senza trovare, credo, sostanziali differenze, ma non sembra dubbio che, in generale, la previa definizione e delimitazione dei termini del discorso può sempre giovare alla chiarezza, alla comparabilità e alla migliore comprensione. Come cercherò di dire tra poco, l'osservazione riguarda, com'è ovvio, forse perfino in misura maggiore, il termine democrazia.

b) Democrazia, politica, economia: può esservi una prevalenza “democratica” dell'economia? E quando una democrazia è “democratica”?

Per quanto riguarda la democrazia, credo possa osservarsi come se ne sia parlato prevalentemente, se non quasi del tutto, deducendone quantità e qualità, nell'ordinamento interno ed in relazione al potere economico, quasi come effetto diretto ed automatico, e quindi, per così dire, inevitabile ed inalterabile, delle regole, e delle conseguenti decisioni, variamente efficaci, adottate in sede sovranazionale nell'esercizio delle proprie competenze sia in periodi normali, cioè “a regime”, per così dire, sia in caso di crisi economico-finanziaria, con particolare riferimento ai riflessi sui diritti sociali, la cui condizione è sempre indicativa fin quasi a confondersi con quella della democrazia intesa, ovviamente, secondo Costituzione. E ciò a prescindere dalla considerazione, valida, del resto, in generale, e di certo condivisibile (C. Pinelli), concernente il “gioco”, da tempo in corso, che potremmo definire delle reciproche convenienze e convivenze, fra Unione e Stati membri, per il quale, da un lato, la “peculiare dispersione delle autorità di governo che caratterizza l'UE crea occasioni uniche per esercitare il potere senza doverne rendere conto all'esterno” e, dall'altro, gli Stati membri, invece, “approfittano della opacità dei meccanismi decisionali configurati nei trattati europei per *accaparrarsi i benefici della convivenza nell'Unione*” (cui potrebbe aggiungersi, a mio avviso, quella tendenza dei protagonisti politico-istituzionali ad attribuire, se non proprio a “scaricare” sull'Unione necessità, o veri e propri obblighi comportamentali all'interno, per evitare i quali nulla o poco avevano fatto al livello più alto non contrastandoli o, addirittura, accettandoli). Credo possa osservarsi, inoltre, che, parlandosi di democrazia, si potrebbe intendere, e certamente spesso si intende, e, magari, si è inteso anche e proprio in questo nostro convegno, “politica”, cioè si sono intesi i due termini, nella nostra fattispecie, sostanzialmente come sinonimi sicché il titolo del tema che ci occupa potrebbe essere o essere stato formulato anche come “politica e potere economico” anziché “democrazia e potere economico”. Se, poi,

per quanto riguarda quest'ultimo, anziché "potere economico" si volesse dire semplicemente "economia", che comunque quanto meno non sarebbe sbagliato, potremmo parlare, allora, di rapporti tra "politica ed economia" dando però per scontato, o ammesso, che politica equivalga sempre a democrazia ed economia mai e, comunque, sempre a qualcosa di diverso. Si potrebbe avere, allora, l'ipotesi della prevalenza della politica sull'economia o dell'economia sulla politica senza domandarsi, però, come pure potrebbe essere necessario, se la prevalenza dell'economia sulla politica non corrisponda, o, comunque, non consista, a sua volta in una politica, diversa, nei contenuti, da quella che, in ipotesi, prevale sull'economia, ma pur sempre una politica anch'essa ed una politica che, a sua volta, potrebbe essere democratica almeno se svolta secondo determinate regole più o meno corrispondenti ad almeno ad alcune delle istanze basilari ed irrinunciabili della democrazia. Il tutto, ovviamente, tranne che non si decida *ex ante* che la prevalenza dell'economia di per sé non sia democrazia né possa avvenire democraticamente e/o che quando questo avvenga comunque l'economia abbia sconfitto la politica (cioè la democrazia). L'economia svincolata dalla politica, insomma, senza disconoscere una parte della natura dell'azione economica, non sembra, o può non sembrare, una sorta di libertà di qualcosa di assolutamente tecnico, o di oggettivo, su cui la politica non può, anche volendo, interferire, ma la prevalenza di un'altra visione, o di altri interessi, anch'essi politici benché di altro orientamento o, potrebbe dirsi, politici "diversamente". Senza scomodare A. Gramsci ("ogni forma di potere politico non può essere storicamente concepita e giustificata se non come l'apparato giuridico di un reale potere economico" come riportato da G. Micciarelli), sembra possa dirsi, insomma, che sia la prevalenza più di un'altra politica, di una politica magari più sottile, se si vuole sotto mentite, o diverse spoglie, sulla cui democraticità, sotto vari profili, i dubbi possono essere molto forti anche quando sia difficile individuare i reali interessi in gioco (nelle società organizzate, in definitiva, si tratta di individuare chi riesce a stabilire le regole per la semplice ragione che queste sono necessarie). Sembra, insomma, a mio avviso sostenibile che l'economia, e, quindi, il potere economico, non possa essere considerata una mera tecnica, e comunque, soltanto una tecnica e, come tale, come un qualcosa di neutro, o, meglio, di neutrale, ad ogni decisione economica essendo sottesa sempre un orientamento, o una preferenza e, insomma, una scelta, che già in quanto tale è politica. Come appena anticipato, può avvenire, anzi, e sembra avvenuto anche in Italia di recente, che scelte squisitamente e massimamente politiche siano presentate come imposte da una realtà oggettiva, e come senza alternativa, e, quindi, come non politiche, quando lo sono e sono solo strumentali, magari, alla elusione di vincoli, anche di più alto livello, altrimenti insuperabili così realizzandosi, non di rado (o contribuendosi alla realizzazione di) mutamenti politico-istituzionali di entità perfino significativa che in realtà avvengono con la sostituzione di una politica con un'altra politica. È avvenuto in passato e continua ad avvenire che l'economia e la finanza riescano, spesso, a creare situazioni tali da spingere quasi senza possibilità di opporre resistenza verso politiche di deregolazione, privatizzazione e liberalizzazione, che si muovono nella stessa logica e spesso vanno insieme anche se, magari, variamente graduate e/o distribuite, comunque determinando, tuttavia, in definitiva, una sostanziale regressione della sfera pubblica, la quale può verificarsi anche, per es., con il pareggio di bilancio (M. Nardini), e diversamente (almeno nella forma)

dalla recente riforma costituzionale, ma anche, per lo più, come dirò tra poco, un sostanziale arretramento del tasso di socialità del sistema peraltro non (e anche in ciò sta la sua politicità) inevitabile. Se, dunque, l'economia non è mai del tutto separabile dalla politica, ed almeno da regole che come minimo, per es., le garantiscano di manifestarsi, e politica è anche l'economia, ne dovrebbe derivare, in qualche misura, una tendenziale vanificazione del contrasto politica-economia e, se vogliamo, democrazia-potere economico tutto riducendosi, in definitiva, a politica o, a rigore, (anche) a democrazia. E ciò tanto più in quegli ordinamenti dove le regole fondamentali della democrazia sono comunque, ancorché variamente (basti pensare alla varietà dei sistemi elettorali), adottate ed osservate e, quindi, almeno in prima battuta è difficile pensare ad un "governo" dell'economia sotto tale primo profilo non democratico. Volendo, potrebbe anche non trascurarsi, d'altra parte, che, per es., la democrazia rappresentativa, o indiretta, non sembra godere, come è noto, da un po' di tempo, di buona salute anche se appare comunque insostituibile, mentre l'altra si dibatte in tipi e sottotipi (partecipativa, deliberativa, ecc.) dei quali, però, non sembra apparire, almeno per ora, una figura particolarmente emergente (G. Di Gaspare). Né sarebbe facile un discorso sulla democrazia, che da rappresentativa sarebbe divenuta, per es., pluralista, anche perché l'elemento elettorale sembra aver diminuito il suo ruolo, i partiti si sono liquefatti, la rappresentanza parlamentare sembra cedere a favore degli esecutivi, che sembrano interagire di più con il corpo elettorale, gli Stati non hanno (ma a mio avviso solo in un certo senso, come dirò tra poco) il potere del proprio bilancio (F. Lanchester) con conseguenze non di poco conto sulla varietà delle valutazioni possibili nei riguardi della condizione economica, dei modi di affrontare e superare le crisi economico-sociali e dei sistemi di protezione sociale dei singoli ordinamenti essendo indispensabili criteri non generali che tengano conto delle varie situazioni. Di quale democrazia, allora, ma anche di quale economia si parla, o si dovrebbe parlare, quando si affronta il tema "de quo"? La risposta, o, almeno, una possibile risposta non è difficile anche se merita qualche precisazione. La prima parte di essa, e la più importante, può riassumersi proprio nella *dimensione sociale*, la quale, se alimentata dalla combinazione attiva, continua e qualitativamente ispirata ai fini indicati dalla Costituzione tra democrazia e potere economico, agisce, per così dire, sull'una e sull'altro moderandone e indirizzandone forme e contenuti, e i rispettivi apporti, verso la realizzazione degli obiettivi di volta in volta individuati e perseguiti. Di democrazia in tal senso, d'altra parte, cioè di una democrazia cui l'economia contribuisce in uno scambio continuo di parte delle proprie caratteristiche, e che può essere definita *democrazia sociale*, non solo vi è traccia, ma, ritengo, vera e propria prescrizione nella Carta del 1948, come è stato, per es., mirabilmente rappresentato da Carlo Lavagna quando sintetizza il tipo di democrazia indicato dalla Costituzione con l'espressione "struttura quadrangolare" della (nostra) democrazia alla determinazione dei suoi caratteri non potendosi non pervenire che attraverso l'analisi delle disposizioni sui *rapporti politici* (fra governati e governanti), sui *rapporti di organizzazione* (fra governanti), sui *rapporti civili* (rapporti fra governanti e governati) e sui *rapporti sociali* (rapporti fra governati). Com'è chiaro, se per democrazia si dovesse, o volesse intendere solo l'aspetto formale di essa, cioè la mera adozione di forme e procedure a prescindere da ogni altro aspetto e, in particolare, dai risultati poi raggiunti, non si potrebbe negare la compatibilità con la democra-

zia a quell'esercizio del potere economico in forma democratica, ma, in ipotesi, con risultati concreti privi di socialità, o, magari, antisociali. Volendo riprendere i concetti prima richiamati, dovrebbe, o potrebbe dirsi che la prevalenza del mercato e della concorrenza, e, insomma, degli interessi privati sui fini sociali non costituiscono, in realtà, sconfitta, o cattura della politica, e della democrazia, da parte dell'economia, ma prevalenza sempre della politica, e della democrazia, ma di una politica espressione e portatrice di interessi diversi da quelli ai quali comunemente, e non senza ragioni storiche e ideologico-politiche, colleghiamo il significato del termine *politica*.

c) Sulla possibile precarietà in concreto della “dimensione sociale” comunque “imputabile” (anche) agli ordinamenti nazionali

Vorrei per un attimo ritornare, avviandomi alla conclusione, su quanto ho già solo anticipato con un breve accenno. Mi riferisco al fatto che, a mio avviso, entrambe le relazioni, magari anche per una sorta di inevitabile effetto trainante della prima rispetto alla seconda, hanno svolto il tema dei rapporti fra democrazia e potere economico incentrandolo quasi del tutto sui caratteri, e sui rapporti, sotto il profilo considerato, tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale naturalmente alla luce delle regole che li disciplinano e della loro interpretazione-applicazione da parte dei vari operatori preposti nei vari settori (legislativi, esecutivi, giurisdizionali, ecc.) fermo restando che le une e l'altra, come del resto abbiamo ampiamente visto, sono con non poche diversità ricostruite, lette e presentate dagli stessi Relatori. Che si tratti di un profilo di grande importanza mi sembra fuori di ogni dubbio considerando i vincoli comunque derivanti all'ordinamento nazionale da quello sovranazionale, ad un certo momento resi espliciti, però, con la ricordata revisione costituzionale e, perciò, direi del tutto democraticamente, i quali, com'è ovvio, sono avvertiti come tanto più gravosi e pesanti, se non, talora, come insopportabili, quanto più si accentuino le diversità tra i due ordinamenti e viceversa. Per quanto riguarda più specificamente il *deficit* di democrazia dell'ordinamento sovranazionale, peraltro nel corso del tempo oggetto di non poche misure rivolte ad attenuarne l'entità, vorrei solo osservare che, se, da un lato, alcuni aspetti sono innegabili se si adotta il metro adottato per gli ordinamenti nazionali (che, però, almeno per il momento non appare del tutto appropriato), per l'altro non si dovrebbe comunque dimenticare che quella comunitaria è una democrazia che in qualche misura si basa e dipende da quella degli Stati membri, i quali dovrebbero, con i loro rappresentanti, assumere in sede europea comportamenti democraticamente adottati al loro interno anche se, poi, alle decisioni partecipano in 28, o 27, e, nella necessaria mediazione, le singole posizioni di partenza possono variamente attenuarsi benché, di fatto, ci possa essere sempre quella chi è più forte e “perde” di meno o, al limite, nulla. D'altra parte, come ho già rilevato, se e quando, e nei limiti in cui il *deficit* si dovesse ridurre, come spesso si auspica, con ogni probabilità ciò comporterebbe un aumento del momento comunitario e una conseguente attenuazione di quello governativo, cioè della presenza, e della capacità di incidere singolarmente, di ciascuno Stato membro. I singoli popoli, insomma, sarebbero destinati a divenire parti, o frazioni, entro certi limiti indifferenziati, del popolo dell'UE e, senza Stato (magari trasformato in una sorta di Regione), i loro pro-

blemi specifici sarebbero destinati ad essere considerati e risolti nel contesto generale con non so se minore o maggiore possibilità di scelte autonome. La stessa separazione tra governo della moneta e politica economica, fortemente criticata anche da Benvenuti (ma non sarebbe inopportuno ricordare i nostri risalenti precedenti relativi al “divorzio” tra Banca d’Italia e Tesoro proprio in nome di una presunta, necessaria “neutralità” della prima), potrebbe avere effetti analoghi se, in seguito ad una ipotetica riunione, anziché quella monetaria agli Stati membri, anche la politica economica passasse all’UE, la quale, peraltro, di fatto in vario modo e misura già la esercita pur in presenza della autonomia-indipendenza della BCE. Ora, che tutto ciò possa risolversi, e, magari, certamente si risolva in una limitazione, anche notevole, della possibilità per l’ordinamento nazionale di perseguire e realizzare quella *dimensione sociale* che pure la “sua” Costituzione gli imporrebbe, con un conseguente sacrificio della democrazia rispetto al potere economico, appare probabile, se non sicuro ferma restando sullo sfondo sempre la necessità di non trascurare i vantaggi complessivi e generali, ancorché spesso non quantificabili e non quantificati, (che si ritenga) derivanti dal fatto della semplice partecipazione all’organismo sopranazionale. Quello che più conta, però, e che vorrei sottolineare, è che rimane pur sempre al singolo Stato uno spazio (giuridico, e, magari, anche economico) nel quale non solo non gli è impedito, ma può e dovrebbe autonomamente perseguire ed incidere, al proprio interno, sul rapporto democrazia-potere economico e che, entro tali limiti, il sociale rimane, o può rimanere, ulteriormente sacrificato o, anche, perseguito e realizzato, senza alcuna possibilità di attribuire la responsabilità all’esterno. Non sembra dubbio, in altri termini, che, al di là delle restrizioni derivanti dai vincoli comunitari, o, se si preferisce, eurounitari (a volte, però, anche e specificamente costituzionali interni) che sono giuridici solo in relazione alle risorse di cui non consentono la disponibilità, vi sarebbe ugualmente ampio spazio nel nostro ordinamento per una utilizzazione in senso sociale delle risorse (rese, o rimaste) disponibili, e, magari, con una politica anche redistributiva, si potrebbe interrompere, se non invertire, quella tendenza, per la verità ricorrente, e molto risalente, a non ridurre, e/o ad ampliare la socialità solo in presenza di nuove risorse, magari con il ricorso all’indebitamento, e mai ad incidere sull’esistente in qualche misura riducendo le distanze e determinando una qualche più consistente giustizia sociale, come prescritto dal secondo comma dell’art. 3 della Costituzione. Il problema dei diritti sociali, infatti, andrebbe affrontato considerandoli non in assoluto, quasi a prescindere dalla realtà nella quale si opera, ma nel più ampio contesto della intera società perché solo sulla base di esso è possibile una corretta individuazione-comparazione sotto il profilo della giustizia sociale e della unità nazionale. Solo così, inoltre, si riconoscerebbe una dignità che, con il ricorso a risorse solo aggiuntive, è, invece, sostanzialmente negata perché dipendente solo dal di più.

La relazione di Benvenuti delinea un quadro nel quale l’ordinamento sovranazionale, da lui, come abbiamo visto, ritenuto alieno rispetto alla dimensione sociale per sua natura, limita e condiziona quello nazionale, per sua natura ritenuto, invece, democratico-sociale, sicché, rappresentando, in essa, l’uno l’economia e l’altro la democrazia, o la politica, l’economia finisce prevalere sulla democrazia, la quale, per giunta, allo stato attuale appare destinata a combattere continuamente e, forse, non con grandi speranze pur non mancando, come già detto, seni e sintomi in senso diverso.. Se si considera, però, che il tema, così co-

me formulato nel titolo, è più generico, può pensarsi che esso non escluda, o non escludesse, sia pure solo per mera completezza, la possibilità di parlarne anche con riferimento all'ordinamento interno non tanto a prescindere dai suoi rapporti con quello sovranazionale, quanto per non trascurarne il momento "successivo", che pure merita interesse ed attenzione, ma anche, in un certo senso, anche curiosità in ordine a quanto presumibilmente potrebbe fare in altre e diverse condizioni. E ciò anche perché, come abbiamo ascoltato e come, a mio avviso, convincentemente prospettato da Marco, il concetto di democrazia assunto nella sua relazione è quello di una democrazia non solo procedimento, ma anche sostanza, cioè quello di una democrazia che è tale se è fondata sul lavoro e nella quale, per farla breve, la dimensione sociale innerva e governa in un moto magari altalenante ed a fasi alterne, ma incessante, i rapporti tra politica e potere economico nella prospettiva, più volte richiamata, della liberazione nella libertà, per la cui "precarietà" non può scaricarsi la "colpa" solo sull'ordinamento sovranazionale. Un problema di rapporti democrazia-potere economico può porsi, insomma, senza perdere importanza, anche nei singoli ordinamenti nazionali a prescindere dai loro rapporti esterni (dei quali potrebbe dirsi, ma solo dopo la dovuta riflessione, che non sono imposti) e di certo sembra porsi in concreto nel nostro per la parte in cui la dimensione sociale non appaia in linea con le chiare prescrizioni costituzionali.

Un ultimo e generale rilievo non può non consistere in un richiamo alla necessità di considerare tutto quanto siamo venuti dicendo sempre e comunque nel contesto del progresso tecnologico e della globalizzazione, che, magari in forme e misura differenti, condizionano fortemente sia il livello eurounitario sia quello dei singoli ordinamenti nazionali (che comunque in esse devono vivere) avendo, e non solo da oggi, l'economia, ma anche la parte maggiormente attiva e influente, se non aggressiva, ma anche, almeno in parte, artificiale, non reale, di essa, cioè la finanza, una libertà ed un potere tali da sfuggire ad ogni controllo statale e/o sovranazionale e da rendere del tutto impotente la democrazia, la quale, almeno per il momento, sembra destinata a subire senza possibilità non tanto di un contrattacco, quanto neanche di una efficace difesa le decisioni dei mercati, specie finanziari, ed avere il solo compito di adeguarsi e portarle a compimento, cioè, in un certo senso, di garantire i creditori. Se tutto ciò ha un qualche fondamento, un'ultima riflessione, a mio avviso, sembra possa riguardare la convenienza, per i singoli ordinamenti nazionali, a non navigare da soli, ma uniti, in un mare aperto e pieno di pericoli e, quindi (ma non per fare i costituzionalisti ad ogni costo, ma da costituzionalisti), a considerare con grande attenzione e preoccupazione il problema dei controlimiti e quello dei conseguenti, possibili problemi, per le cui più equilibrate e vantaggiose soluzioni siamo interessati allo stesso modo, come chiaramente emerge, pur nelle loro specificità, da una attenta lettura delle due relazioni, i loro Autori e, credo, tutti noi.