



Rivista N°: 3/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 11/07/2018

AUTORE: Raffaele Manfrellotti \*

## POTERE ECONOMICO E COSTITUZIONE MATERIALE\*\*

*Sommario: 1. Premessa: il rapporto tra politica ed economia nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario. – 2. La presunta antitesi tra politica ed economia nella recente prassi istituzionale. – 3. Sistema elettorale maggioritario e deformazione della costituzione materiale. – 4. Considerazioni conclusive.*

### 1. Premessa: il rapporto tra politica ed economia nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario

Uno dei profili su cui si è maggiormente incentrato il dibattito in seno al XXXII Convegno Annuale dell'AIC, relativamente al rapporto tra l'ordinamento italiano e quello europeo, attiene al modo di intendere il rapporto tra la sfera della politica e quella dell'economia. L'opinione prevalente riconosce una sorta di iato tra i due sistemi, tale che la centralità delle categorie proprie del sistema economico espressa nelle sedi istituzionali europee mal si concilierebbe con la centralità della persona della Carta costituzionale italiana, lì dove, secondo la tesi meno diffusa, il rapporto tra i due sistemi consentirebbe l'osmosi di taluni valori dall'ordinamento comunitario egemone a quello nazionale legittimando una sorta di integrazione (se non una vera e propria rilettura) dei Principi fondamentali. Senza poter prendere posizione sulla questione, che richiederebbe uno studio monografico apposito, si rileverà solo come la seconda tesi appare inconciliabile con l'affermazione della dottrina dei controlimiti quale fino ad oggi accolta (quanto meno sul piano delle affermazioni di principio) dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

In realtà, si è già avuto modo di osservare che, stando a una lettura dei dati positivi espressi, in particolare, dall'art. 2 del Trattato istitutivo, unitamente all'esperienza dell'origine

---

\* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

\*\* Intervento al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC) "Democrazia, oggi", Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena, 10-11 novembre 2017.

storica delle Comunità europee, strumentale alla salvaguardia della pace attraverso la realizzazione di un sistema economico incentrato sulla concorrenza e sul libero scambio, per l'ordinamento comunitario non meno che per quello nazionale l'economia è "la continuazione della politica con altri mezzi"<sup>1</sup>: in entrambi i sistemi le scelte politiche tese alla realizzazione degli interessi della persona giuridicamente tutelati costituiscono gli obiettivi a cui debbono tendere le scelte in materia di politica economica.

## 2. La presunta antitesi tra politica ed economia nella recente prassi istituzionale

In realtà, deve registrarsi un diffuso modo di pensare, inizialmente confinato ad alcune opinioni politiche, ma oggi filtrato anche nei lavori di taluni giuristi, ispirati da una logica profondamente diversa. Si tratta dell'opinione che ha ricevuto la più completa ed esaustiva formulazione in ambito sociologico dalla c.d. teoria dei sistemi<sup>2</sup>. Secondo questa impostazione, diritto ed economia sarebbero sistemi sociali autopoietici, vale a dire autoreferenziali, tali da trovare in se stessi soltanto la propria legittimazione<sup>3</sup>. Il sistema economico, in particolare, tenderebbe ad organizzarsi e disciplinarsi secondo regole proprie, basate sull'accordo dei partecipanti o su meri rapporti di egemonia economica, rispetto a cui la regolamentazione giuridica sarebbe, in larga misura, priva di utilità. Sussisterebbe, in altri termini, una regolamentazione a-politica del sistema economico che avrebbe negli accordi tra gli stessi operatori le proprie fonti pressoché esclusive<sup>4</sup>. Tali fonti private esprimerebbero un sistema di valori a fortiori alternativo rispetto a quello recepito dall'ordinamento giuridico, valori immanenti nell'universo degli operatori economici che darebbero luogo a "costituzioni civili"<sup>5</sup> in potenziale tensione con l'ordinamento giuridico costituzionale. Attraverso il recedere della regolazione statale, la dottrina in esame<sup>6</sup> propone il superamento della dicotomia classica tra diritto pubblico e diritto privato, semplicemente perché una regolazione efficiente dovrebbe essere lasciata ai soli operatori, senza l'"errore" di contaminare la cristallina logica economica dell'efficienza con i valori spiccatamente politici propri dello Stato sociale.

Appare evidente come tale impostazione sia inconciliabile con lo stesso concetto di Stato costituzionale, da questa tesi negato in radice. L'affermazione di una "lex mercatoria" spontanea, immediatamente riconducibile agli operatori economici, costituisce una pericolosa mistificazione, perché vorrebbe legittimare una situazione di fatto in cui i gruppi di potere

---

<sup>1</sup> R. MANFRELOTTI, *L'economia è la continuazione della politica con altri mezzi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2011, pp. 13 ss.

<sup>2</sup> Sebbene non manchino precursori ben più autorevoli, le cui riflessioni sono tuttavia rimaste sul piano della filosofia o della teoria generale: cfr. , in particolare, B. CROCE, *Riduzione della filosofia del diritto alla filosofia dell'economia*, Milano, 2016, in part. pp. 49 ss.

<sup>3</sup> G. TEUBNER, *Il diritto come sistema autopoietico*, tr. it., Milano, 1996, pp. 22 ss. ma *passim*.

<sup>4</sup> Ancora G. TEUBNER, *Breaking frames: la globalizzazione economica e l'emergere della lex mercatoria*, in *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, tr. it., Roma, 2005, pp. 22 ss.

<sup>5</sup> È la terminologia che utilizza lo stesso G. TEUBNER, *Costituzionalismo societario: alternative alla teoria costituzionale stato – centrica*, in *La cultura del diritto*, cit., pp. 105 ss.

<sup>6</sup> Così G. TEUBNER, *Dopo la privatizzazione: il ritorno dei conflitti politici nei private governments*, in *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, tr. it., Napoli, 1999, pp. 146 ss.

economico impongono le proprie scelte agli operatori più deboli, i quali, privati delle tutele previste dalla Carta, non hanno modo di partecipare ai processi decisionali attraverso cui tali regole “spontanee” prenderebbero forma e si trovano dunque soggetti alla volontà del più forte senza alcuna reale garanzia<sup>7</sup>. La *lex mercatoria* non è che un modo di esprimere con parole altisonanti e nuove un concetto esecrabile e antico, più antico dello stesso Stato, che nacque in opposizione ad esso: la legge della jungla.

Il diritto e l'economia non sono fenomeni equiparabili, perché o il diritto è capace di esplicitare la propria efficacia prescrittiva anche sull'economia oppure non è nulla. E poiché il fenomeno giuridico è uno strumento attraverso cui si rende vincolante la decisione politica, nel sistema costituzionale, in cui tale decisione è cristallizzata quanto meno in relazione ai suoi valori supremi, l'economia non è latrice di istanze o logiche proprie diverse da quelle espresse dalla Decisione costituente. Il punto è che il primato della politica (e del diritto) richiede il fattivo intervento degli operatori politici e istituzionali teso a renderlo effettivo. E qui c'è, probabilmente, il cuore della crisi del rapporto tra la Costituzione e l'economia per come tipizzato sul piano normativo.

### 3. Sistema elettorale maggioritario e deformazione della costituzione materiale

Sembra innegabile che, nella prassi, si registri un cambio di percezione sul rapporto tra l'economia e la politica, tale che la prima sembra usurpare spazi decisionali propri della seconda. Si tratta di un fenomeno che difficilmente si esprime in modifiche espresse della Carta costituzionale (è accaduto solo a proposito dell'art. 81 Cost.<sup>8</sup>, nonché del tentativo di riforma costituzionale rigettato dal corpo elettorale con il *referendum* del 4 dicembre 2016<sup>9</sup>), ma opera invece, per lo più, in maniera surrettizia sul piano della costituzione materiale, incidendo sul sistema assiologico delle forze politiche deformandolo e, in qualche misura, allontanandolo dai valori della Carta fondamentale.

Tale erosione si è manifestata nella sua evidenza soprattutto nelle sedi sovranazionali e, in particolare, al livello del diritto dell'Unione Europea: come è noto, il trattato di Maastricht ha posto l'equilibrio economico e finanziario tra gli obiettivi dell'ordinamento comunitario, attribuendogli dignità autonoma e svincolandolo, di fatto, dalla strumentalità rispetto alla realizzazione degli interessi legati alla persona che fino a quel momento gli era stata propria. Il corretto funzionamento dei mercati è così diventato un valore. Si tratta, tuttavia, di un valore spesso in conflitto con quelli che pure erano stati propri dell'ordinamento europeo, e certamente incompatibile con la subordinazione dell'economia alla politica che la Costituzione esprime: se non altro perché, nel nostro ordinamento, il mercato è un mezzo di realizzazione

---

<sup>7</sup>S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 2017, pp. 38 ss.

<sup>8</sup> Su cui sia consentito il rinvio a R. MANFRELLOTTI, *Considerazioni preliminari allo studio dell'art. 81 Cost.* (l. cost. n. 1 del 2012), in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2014, pp. 63 ss.

<sup>9</sup> Si vedano le considerazioni di A. LUCARELLI, *Il progetto politico della “grande” riforma renziana*, in *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, a cura di A. LUCARELLI – F. ZAMMARTINO, Torino, 2016, pp. 12 ss.

della persona, non un obiettivo da realizzare in quanto tale. Svincolato dagli argini della politica, l'economia ha finito con richiedere alcune scelte antitetiche rispetto alla realizzazione del programma sociale posto dalla Carta, esigendo altresì la rinuncia ad alcuni strumenti decisionali che rispondevano a logiche diverse: in particolare, alla sovranità che appartiene al popolo quale forma di decisione politica democraticamente legittimata. Non a caso, l'insieme delle forze economiche e degli obiettivi legati alla massimizzazione del profitto che esse portano è stato definito con l'espressione "antisovrano"<sup>10</sup>. Per la via del primato dell'ordinamento comunitario, tuttavia, l'antisovrano ha progressivamente eroso lo stesso concetto di costituzione, mettendone in crisi le forme e il ruolo.

La contraddizione tra le ragioni della politica e quelle dell'economia capitalistica, ossia, semplificando al massimo, tra la valorizzazione del profitto degli operatori economici espresso in termini di ricchezza e le istanze sociali la cui cura confligge con tale profitto non è un fenomeno nuovo. Tale frizione giunse a un punto di equilibrio successivamente alla crisi del 1929, con la quale fu chiaro che la stessa sopravvivenza del capitalismo, legata ai consumi, doveva necessariamente passare per la diffusione del benessere, e dunque per la cura di interessi non immediatamente legati all'accumulazione del capitale<sup>11</sup>. Ne è conseguito l'accentuarsi dell'intervento dello Stato nell'economia finalizzato a evitare che un'eccessiva accumulazione di ricchezza nelle mani di pochi operatori economici minasse le stesse basi del sistema economico, ma altresì la valorizzazione del ruolo politico-decisionale delle classi non legate al capitale, e dei partiti politici che esse esprimevano.

Tale ruolo richiedeva però l'integrazione degli interessi di classe, e dunque dei partiti, nei centri di decisione politica, in particolare all'interno degli organi rappresentativi: non è un caso che la fortuna dei sistemi elettorali proporzionali ha seguito lo sviluppo industriale e l'affermazione dei partiti di massa, legati a classi sociali determinate, ben prima della crisi del 1929. Il maggioritario era stato il sistema elettorale dello stato monoclasse liberale, favorendo una competizione nella quale la diversità ideologica ha un rilievo modesto: i partiti che operano in un contesto maggioritario non sono partiti "di classe"<sup>12</sup>. Nel contesto che si è descritto, tale modello non poteva più essere sufficiente.

La Costituzione italiana è figlia della crisi del capitalismo, e si colloca nel solco che si è sommariamente descritto. La Carta riconosce il sistema di produzione capitalistico e lo protegge; ma, nel farlo, ne detta altresì i limiti<sup>13</sup>. Il Costituente ha perseguito il superamento della lotta di classe istituzionalizzandola nelle forme consentite dallo Stato, prima tra tutte il confronto pacifico e democratico degli interessi sociali incarnati dai partiti; nell'ordinamento costituzionale, lo sciopero costituisce la massima espressione di conflittualità sociale legittima, e la sola svincolata dalla mediazione partitica<sup>14</sup>. Ne consegue che, nel disegno costituzionale, vi è un rapporto simbiotico tra pluralismo partitico e apparato pubblico, perché il secondo ga-

---

<sup>10</sup> Il fenomeno non può essere ulteriormente approfondito, e si rinvia, perciò, alle vigorose pagine di M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 124 ss.

<sup>11</sup> G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, in *Dem. Dir.*, 1979, pp. 519 ss.

<sup>12</sup> F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, p. 70.

<sup>13</sup> U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975, pp. 13 ss.

<sup>14</sup> U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, cit., pp. 52 ss.

rantisce l'espressione dei diversi interessi espressi dalla società nelle forme del diritto e ne scongiura, in linea di principio, l'emersione violenta e incontrollata, e il primo assicura, proprio mediante tale rappresentatività, la legittimazione dell'autorità statale<sup>15</sup>.

Come si è detto, tuttavia, il riconoscimento dello Stato borghese e del capitale ne ha richiesto la limitazione, al fine di scongiurare che, come nell'esperienza pre-fascista, la concentrazione della ricchezza si traducesse in una forma di oppressione delle classi abbienti sulle altre. La Costituzione rilesse dunque gli strumenti di controllo dell'economia e della produzione forgiati dall'esperienza fascista in una chiave democratica, e pose il Parlamento al centro del sistema decisionale in quanto luogo di composizione degli interessi delle diverse classi espressi dai partiti.

L'antisovrano segna, però, il ritorno ad un modello di organizzazione del potere pubblico finalizzato all'esclusivo interesse dell'accumulazione del capitale, non dissimile dallo Stato monoclasse dell'esperienza liberale. La realizzazione di tale modello richiede, per un verso, esecutivi forti, capaci di rispondere immediatamente ai problemi legati alla regolazione dell'economia (si pensi, nell'esperienza più recente, agli interventi pubblici a sostegno della finanza e del credito), ma impone, altresì, la "messa tra parentesi" degli interessi non legati al capitale, e dunque la scissione del rapporto tra partito e classe sociale. In un mercato globale, è necessario che tale modello sia condiviso da tutti i Paesi ad economia di mercato. Sicché, si è assistito a tentativi di omologazione istituzionale finalizzati al raggiungimento di tali obiettivi, favoriti, e anzi spesso richiesti, dagli organi sovranazionali. Si pensi alle riforme costituzionali in Grecia imposte dall'Unione Europea all'indomani della crisi finanziaria del 2009<sup>16</sup>; ma si pensi, altresì, alla vicenda che ha accompagnato il tentativo di riforma costitu-

---

<sup>15</sup> Ancora U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, cit., p. 86.

<sup>16</sup> Il 19 ottobre 2009, il neo eletto Governo Papandreou annunciava la propria difficoltà a gestire il Paese in ragione della circostanza che il debito pubblico era assai maggiore di quanto fosse stato dichiarato dal Governo precedente, al punto da richiedere misure drastiche tali da rivedere la stessa attuazione dell'originario programma elettorale.

La dichiarazione determinò una generale "sfiducia" dei mercati finanziari sull'economia greca. Gli strumenti finanziari greci crollano nelle quotazioni borsistiche, i tassi di interesse crescono a livelli mai raggiunti prima.

La situazione sollecitò l'intervento delle istituzioni comunitarie ai sensi dell'art. 136 del Trattato, relativo alla vigilanza e al coordinamento sui bilanci. Dietro l'impulso dei governi tedesco e francese, l'Unione elaborò un piano di risanamento che prevedeva ingenti finanziamenti condizionati, però, a profondi interventi in materia di politica economica e sociale. Dal maggio 2010 al luglio 2011 si susseguirono decisioni europee indirizzate alla Grecia che prevedevano, tra l'altro, la soppressione di tutte le esenzioni fiscali, la riduzione delle pensioni, l'aumento dell'i.v.a. e delle accise, una drastica riduzione dell'organico dell'amministrazione pubblica. La peculiarità del piano di risanamento era tuttavia rappresentata dalla circostanza che esso non era frutto di scelte delle sole istituzioni comunitarie che partecipano alla determinazione dell'indirizzo politico, ma altresì della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale.

Queste misure provocarono il crescente malcontento della popolazione greca. Nel novembre 2011 il governo Papandreou, preso atto del crescente divario tra il circuito di decisione politica e la società, ipotizzò un *referendum* sul "pacchetto" di misure imposte dall'Unione (c.d. accordo dell'Eurozona del 27 ottobre 2011). Tale possibilità era evidentemente dettata dalla necessità di dare una "copertura democratica" a misure estremamente impopolari e dense di ricadute sull'assetto sociale della popolazione civile, rinviando ad essa le relative decisioni. Tuttavia, l'ipotesi tramontò quando la Francia e la Germania si opposero a tale eventualità giungendo a minacciare la sospensione dei finanziamenti e, in particolare, della concessione di un nuovo prestito di 130 miliardi di euro.

Il 12 febbraio 2012 il Parlamento greco adottava dunque senz'altro le misure legislative di adeguamento alle condizioni imposte dall'Unione europea. Ciò esacerbò il clima di malcontento popolare, conducendo a veri e

zionale in Italia del 2016, caratterizzato, come è noto, dall'attenuarsi della rappresentatività in seno al Parlamento, alle prese di posizione di esponenti delle istituzioni economiche comunitarie e di esponenti della finanza internazionale a favore della riforma<sup>17</sup>, e alla stessa giustificazione della riforma medesima da parte di chi l'aveva concepita con la più volte ripetuta formula "l'Europa lo richiede".

In questo contesto si colloca il dibattito sul sistema elettorale. Il maggioritario favorisce, come si è detto, la rarefazione ideologica del partito, "partecipe di un'unica e generale ideologia che è all'interno del sistema politico, indifferente alle caratterizzazioni di classe (anche se non del tutto insensibile alle differenziazioni sociali), macchina per l'acquisizione di voti, per gareggiare e per competere con *chances* adeguate per vincere"<sup>18</sup>. Tale modello elettorale offre a tutti partiti la possibilità di governare, elimina ogni pregiudizio ideologico e, dunque, ogni *conventio ad excludendum*, ma esige il prezzo della rinuncia ad un modello ideologico e, in definitiva, l'omologazione politica sulla base dei valori imposti dalle sedi decisionali comunitarie, condizione necessaria per catturare i consensi oscillanti del ceto medio che fuggirebbero posizioni eccessivamente radicali o eccessivamente legate ad interessi di classe determinati. Una dimostrazione plastica di quanto detto si ha nella stessa autodefinizione dei partiti, di "centro" - destra o di "centro" - sinistra, evidenziando una base assiologica omogenea di riferimento (il non meglio caratterizzato "centro") che li pone come "correnti" di un'ideologia politica essenzialmente unitaria e, dunque, svincolata da interessi di classe. La mancata accettazione di tale ideologia si traduce, nei fatti, nella rinuncia a governare.

La dottrina<sup>19</sup> ha descritto il fenomeno coniato la fortunata espressione "alternanza degli equivalenti": intendendo con ciò un modello politico in cui la scelta dell'elettore è limitata al soggetto che esercita le funzioni di governo, non il concreto programma politico che è sempre e comunque orientato alla "gestione leale della società capitalista".

La ricostruzione proposta trova una conferma sul piano della storia costituzionale della Repubblica: l'introduzione del sistema elettorale maggioritario è coeva all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che, come si è detto, ha riformato profondamente il rapporto tra la politica e l'economia limitando assai significativamente le scelte della prima a vantaggio di logiche legate, essenzialmente, alla seconda, ulteriormente sviluppate dai processi decisionali successivi (si pensi al c.d. "patto di stabilità" e agli effetti di esso sul sistema normativo, che ha, peraltro, ispirato la stessa riforma costituzionale dell'art. 81 Cost. cui si è fatto cenno).

---

propri disordini, e spaccava la coalizione di governo (il *Pasok* e la *Nuova Democrazia*), al punto da determinare l'espulsione dei deputati contrari a tali misure. Tutto questo portò a una seria destabilizzazione politica che condusse alcuni analisti a dubitare della stessa futura permanenza della Grecia nell'Unione.

<sup>17</sup> Cfr. il documento redatto dal fondo di investimento statunitense J. P. Morgan *The Euro area adjustment: about halfway there* del 28 maggio 2013, in cui vengono tratteggiate le linee ispiratrici della riforma stessa (v. in part. pp. 12 ss.).

<sup>18</sup> G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo*, cit., p. 532.

<sup>19</sup> Ancora G. FERRARA, *op. cit.*, pp. 529 ss.

#### 4. Considerazioni conclusive.

I valori paneconomici della nuova costituzione materiale hanno determinato non soltanto una diminuzione delle tutele delle posizioni soggettive costituzionali (si pensi al sostanziale disconoscimento del principio costituzionale della stabile occupazione e al conseguenziale effetto sul diritto al lavoro), ma hanno altresì corroso in qualche misura le stesse garanzie costituzionali a tutela dei diritti: ne è un esempio l'attenzione sempre crescente della Corte costituzionale agli effetti economici delle proprie sentenze, spinta al punto di "salvare" gli effetti di una disciplina incostituzionale pur di non gravare sui vincoli economici che astringono la normativa finanziaria dello Stato<sup>20</sup>.

Tutto questo, tuttavia, non può non destare dubbi di coerenza con il modello della Costituzione del 1948. La Carta esprime e garantisce una scelta politica precisa: la priorità degli interessi tutelati, indipendentemente dalla loro forza politica o economica. Sicché, o il sistema costituzionale ritrova la propria capacità di imporsi nella sua interezza alla realtà, anche in conflitto con decisioni di segno opposto espresse da sedi sovranazionali, oppure occorre prendere atto che tale modello ha, semplicemente, fallito la sfida della Storia.

---

<sup>20</sup>Tra le pronunzie più significative, C. Cost., sent. n. 124 del 1991; e, a da ultima, sent. n. 10 del 2015.