



Rivista N°: 3/2022  
DATA PUBBLICAZIONE: 30/08/2022

AUTORE: Luisa Cassetti\*

## DIRITTO COSTITUZIONALE E TEORIE ECONOMICHE: DAL CONFRONTO DOTTRINALE “A DISTANZA” ALLA DECISIONE INTEPRETATIVA SULLE CLAUSOLE ECONOMICHE E FINANZIARIE\*\*

*Sommario: Premessa - 1. I giuristi e le teorie economiche. – 1.1. Le scelte di campo: la dimensione costituzionale dell'economia e la composizione della spesa pubblica. Modello keynesiano e realtà effettiva dei rapporti economici. – 2. Le grandezze economiche rispetto al senso e al valore della Costituzione repubblicana (a proposito delle Costituzioni keynesiane). – 3. L'antitesi tra keynesismo e neoliberalismo imperante: neoliberalismo e Ordoliberalismo – 4. Decisioni economiche e decisioni finanziarie: equilibrio di bilancio e indebitamento nel testo della Costituzione. – 5. Il confronto dottrinale sui modelli economici e i nodi affrontati dalla giurisprudenza. La decisione di sistema sull'imponibile di manodopera nell'Italia della ricostruzione post bellica. – 5.1. I giudici costituzionali e le grandezze economiche scritte nella Costituzione repubblicana (concorrenza ed equilibrio di bilancio): la complessità e le insidie dell'esperienza interpretativa più recente.*

### Premessa

Il passaggio storico che stiamo vivendo sembra avere le caratteristiche per favorire un globale ripensamento delle categorie generali dell'intervento pubblico nei rapporti economici sia a livello sovranazionale, sia per la *governance* globale. Gli indici di riconoscimento di questo “nuovo” paradigma sono ormai tangibili: il Piano italiano di ripresa e resilienza (PNRR) si fonda del resto sulla sperimentazione, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, di un bilancio comune pluriennale che consente alla UE di accompagnare la ripresa delle economie nazionali dopo la pandemia, al fine di dare sostanza alla transizione verde e a quella digitale. Questa decisione fondamentale sul bilancio europeo sembra in effetti giustificare

---

\* Ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Perugia.

\*\* Testo, aggiornato al 6.06.2022, della Relazione al Convegno annuale dell'AIC dedicato a *Scienza costituzionale e scienze sociali*, svoltosi a Napoli il 3 e 4 dicembre 2021. Contributo non referato pubblicato ai sensi dell'art. 6 del Regolamento della Rivista AIC.

l'idea che con il *Next Generation Eu* (e con i relativi piani nazionali attuativi) si stia affermando un meccanismo di intervento fondato sulla solidarietà in Europa <sup>1</sup>. Tale prospettiva appariva in verità già delineata nel Programma 2019-2024 della Commissione von der Leyen elaborato nella consapevolezza dei limiti della *governance* europea nella gestione della crisi economico-finanziaria dell'area *euro* <sup>2</sup>. Gli effettivi esiti di questo ingente programma di interventi sono altresì legati alla concreta operatività di un sistema di condizionalità per ottenere la parte più cospicua di prestiti e trasferimenti di questo ingente programma di sostegno europeo e soprattutto dovranno poi confrontarsi con la prospettiva della riproposizione delle "vecchie" regole del patto di stabilità (sospeso per fare fronte alla pandemia) ovvero con l'auspicabile riforma radicale del suddetto Patto <sup>3</sup>.

Anche a livello globale non mancano gli indici di riconoscimento di un nuovo corso dell'intervento pubblico: dopo i risultati del *summit* del G7 in Cornovaglia nel giugno del 2021, è stato elaborato un piano per la resilienza economica che a sua volta si basa sugli obiettivi elaborati da OECD nel marzo 2021. Da questi documenti, preparati in vista del G20 di fine ottobre 2021, emerge con sufficiente chiarezza la proposta di avviare un radicale cambio di passo che archivi definitivamente i principi del *Washington Consensus* che hanno governato il commercio e la finanza globale per oltre un secolo. La prospettiva è quella di sostituire la logica del libero mercato fondato su deregulation, privatizzazioni e liberalizzazione del commercio con un massiccio intervento di investimenti pubblici in grado di permettere il raggiungimento di obiettivi sociali volti ad affermare una solidarietà internazionale e mettere al riparo l'economia globale da rischi e shock sia interni (come nel caso della crisi dei debiti sovrani in Europa), sia esterni (pandemie). I sette obiettivi del documento OECD (*Fostering Economic Resilience*, aprile 2021, 119 pp.) comprendono l'equità globale nel processo di vaccinazione

---

<sup>1</sup> F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, 3/2021, 183 ss. sottolinea come le misure messe in campo dell'Unione per fare fronte all'emergenza pandemica contengano un importante potenziale per lo sviluppo della solidarietà europea che si nutre dell'omologo principio supremo elaborato nell'esperienza costituzionale italiana.

<sup>2</sup> Cfr. S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, n.4/2021, 116. Sulle diverse forme di intervento pubblico nell'economia sperimentate dall'Unione europea per reagire alla crisi economico-finanziaria e per superare l'emergenza pandemica, v. F. SCUTO, *La dimensione sociale della costituzione economica nel nuovo contesto europeo*. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo, Torino, 2022. Per un'analisi attenta delle cifre che raccontano il bisogno attuale di intervento pubblico per contrastare la povertà in Italia, v. C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021, 14 ss.

<sup>3</sup> Insiste su queste condizionalità legate alla concreta attuazione del programma di sostegno finanziario elaborato dall'Unione per uscire dalla pandemia A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, 34 ss. Alla luce dell'analisi quantitativa dei prestiti erogati al nostro paese e in virtù del fatto che gli stessi andranno ad accrescere lo *stock* del debito pubblico, A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 13, si interroga criticamente sull'effettivo beneficio per la crescita prodotta dagli investimenti che saranno finanziati con quei fondi europei nel momento in cui si dovessero riesandere le regole del Patto di stabilità (ad oggi il Patto è stato "sospeso" fino a tutto il 2023) senza sostanziali cambiamenti rispetto a quelle vigenti prima della pandemia: dovendo infatti comunque contenere il disavanzo (in vista del perseguimento dell'equilibrio di bilancio) le spese effettuate per gli investimenti pubblici programmati nel PNRR "troveranno spazio nel bilancio pubblico a scapito di altre spese". E' comunque difficile, se non

improbabile, immaginare oggi, dopo le ferite della crisi pandemica (e le lacerazioni in atto per effetto di una guerra scoppiata ai confini orientali dell'Europa), la riedizione del "vecchio" Patto di stabilità e crescita anche perché le future leggi di bilancio si intrecciano ormai con l'attuazione del PNRR e con gli impegni che il nostro paese ha assunto per ottenere quei fondi: sul punto v. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, 1/2021, 57 ss., 61.

anti Covid, il progressivo abbandono dei combustibili fossili al fine di reagire al processo ormai irreversibile di cambiamenti del clima, la riforma della *digital governance* che includa una seria politica *antitrust* contro il monopolio di grandi corporations nel settore della comunicazione social e la capacità di tassare i proventi dei colossi del commercio online, la riforma del WTO per rendere i suoi obiettivi compatibili con le politiche di contrasto al *climate change*, l'aumento costante degli investimenti a livello nazionale per contrastare gli effetti depressivi della crisi pandemica (2% del Pil nazionale), il rafforzamento degli standard dell'organizzazione mondiale del lavoro al fine di potenziare i diritti dei lavoratori e l'inclusione sociale e le misure di sostegno per fare fronte ai settori di mercato più fragili.

Alla luce di questo quadro europeo e internazionale in trasformazione dobbiamo dunque riflettere sulla funzione di redistribuzione che per gli economisti rappresenta (insieme alla allocazione efficace delle risorse e alla stabilizzazione del sistema macroeconomico) una delle funzioni fondamentali della politica economica (a partire dalla rivoluzione keynesiana in poi) e per la cultura costituzionale è parte essenziale della sovranità statale così come plasmata e ridefinita per effetto delle evoluzioni dell'integrazione europea e della globalizzazione.

Qualora dunque si consolidasse la prospettiva ispirata alla logica solidaristica, oggi prevalente nelle decisioni adottate in ambito europeo, sarà necessario verificare se questi segnali siano sufficientemente precisi per indurci a riformulare e ripensare i termini del confronto tra i modelli economici – costituzionale, europeo, sovranazionale – guardando oltre la prospettiva della insanabile conflittualità che deriverebbe dalla radicale antitesi tra i principi fondanti l'assetto costituzionale repubblicano e l'indirizzo politico sovranazionale<sup>4</sup>.

E' opportuno dunque ripercorrere questo processo interpretativo sulla base di una consapevolezza: il giurista è fisiologicamente immerso in una pluralità di saperi e di conoscenze (la storia, l'economia, la letteratura, la scienza della politica e le scienze cd. dure)<sup>5</sup>. L'obiettivo

---

<sup>4</sup> M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in AIC, Annuario 2017, *Democrazia oggi*, Napoli, 2018, 95 ss., 181, evidenzia il "disallineamento" tra le coordinate costituzionali e le evoluzioni dell'integrazione europea, specie sotto il profilo dei principi ispiratori della politica economica e monetaria. All'origine di questa conflittualità vi sarebbe la dimensione sociale del costituzionalismo moderno che ruota attorno ai diritti sociali e la difficoltà del processo costituzionale di integrazione sovranazionale di raccogliere la sfida su questo terreno: sul punto v. le riflessioni di S. STAIANO, *Diritti e confini nell'Europa della crisi*, in *federalismi.it*, 22/2015, 27, che auspicava la ripresa, soprattutto alla luce dei disastri prodotti dalla crisi economico-finanziaria dell'area euro, del processo costituente in Europa che conduca al pieno governo politico della stessa. F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 14, evidenzia un sostanziale e progressivo riallineamento tra visione economica costituzionale e le strategie dell'Unione europea quantomeno sul versante delle misure di sostegno alle imprese, del reddito minimo e delle ingenti risorse per affrontare e superare la crisi pandemica.

<sup>5</sup> M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, 2018, 11 ss., ricorda quanto il giurista debba essere aperto agli altri "saperi": le discipline giuridiche si nutrono delle scienze sociali e delle scienze dure (basti pensare alle questioni di bioetica). Per rimanere nell'ambito delle grandezze economiche, è indubbio che gli studi degli anni Novanta che hanno indagato la copertura costituzionale delle regole *antitrust* contenute nella legge n.287 del 1990, adottata appunto in attuazione dei principi europei e dell'art.41 Cost., hanno necessariamente dovuto allargare l'orizzonte della ricerca agli studi economici e sociologici nonché di filosofia politica per ricavare spunti volti a sistemare il rapporto tra mercato e concorrenza. Questo metodo è indispensabile anche per approfondire e verificare in senso critico alcuni "miti", come quello della "mano invisibile" (ovverosia del mercato come realtà "naturale") attribuito ad A. Smith, miti frequentemente richiamati non solo dagli intellettuali, ma anche dai giuristi: sul punto v. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in AIC, Annuario 2011, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, Jovene, 2014,

della mia ricerca è di verificare “come” si nutrono i giuspubblicisti delle grandezze, dei modelli e dei parametri della politica economica (e settori disciplinari affini): dall’analisi emerge la centralità di alcuni punti di riferimento teorici espressi nella formula della antitesi/confliittualità tra teorie economiche che hanno ricostruito in chiave nettamente diversa il ruolo dello Stato rispetto al potere privato. E’ evidente infatti che il costituzionalista pone al centro della sua riflessione l’effettivo *quantum* di potere di cui lo Stato dispone giacché, come è noto, le costituzioni moderne nascono per limitare, comprendere e legittimare l’idea del potere condiviso, distribuito ovvero governato da una pluralità di attori (non solo istituzionali, ma anche sociali considerata l’attitudine della Costituzione repubblicana a riconoscere il valore delle formazioni sociali anche nell’ambito economico, a partire dall’impresa e dai sindacati).

Il punto di riferimento costante è il keynesismo percepito come fondamentale teoria capace di legittimare interventi di spesa e quindi fornire solide basi per lo sviluppo dello Stato sociale disegnato dalla Costituzione: l’antinomia più indagata e che emerge anche negli studi più recenti è appunto quella riassunta dalla formula keynesismo/anti-keynesismo ovvero keynesismo/*Public Choice*. Come vedremo più avanti, all’interno dell’etichetta generale dell’anti-keynesismo sono state inquadrare le riflessioni sulle radici del neoliberalismo (in Europa e negli Stati Uniti) che ha connotato l’esperienza della *governance* globale a partire dagli anni settanta del XX secolo e che è stato formalizzato nell’agenda del *Washington Consensus* nel 1989<sup>6</sup>.

Dovendo dunque indagare l’attitudine dei costituzionalisti allo studio e quindi all’utilizzo effettivo nei propri percorsi argomentativi delle dottrine e delle nozioni economiche, è bene mettere in luce l’eventuale uso consapevole ovvero un sostanziale “non uso” o ancora il ricorso a richiami generici suggeriti talora da condizionamenti ideologici. L’impressione è che si tratti per lo più di un confronto che resta “a distanza”: questo mi pare emerga dal confronto e dall’analisi dottrinale. Diverso e più articolato è invece il discorso per quanto riguarda l’applicazione giurisprudenziale delle grandezze economiche che sono state formalizzate nella Costituzione repubblicana negli ultimi venti anni, giacché il sindacato di costituzionalità sulle scelte elaborate dal legislatore (statale e regionale) ha reso inevitabile il confronto aperto e diretto: in altre parole, l’argomentazione giuridica che precede la decisione del giudice ha dovuto accogliere una ben definita interpretazione della regola economica con esiti – talora problematici – che avremo modo di discutere più avanti.

---

34-35; sulla necessaria eticità del mercato, sul rifiuto dei monopoli e sulla necessità di interventi pubblici per regolamentarli nel pensiero di A.Smith, v. L.CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997, 23 ss. Il confronto tra gli strumenti interpretativi dei costituzionalisti con i concetti e le grandezze economiche si ripropone nel momento in cui nel testo scritto della Costituzione compaiono la “tutela della concorrenza” (con la l.cost. n.3 del 2001) ovvero l’equilibrio di bilancio (a seguito della l.cost. n.1 del 2012): come vedremo *infra*, par.4, l’impatto delle interpretazioni del giudice costituzionale è stato oggetto di attenta analisi da parte di alcuni economisti ed è stato al contempo molto importante il loro contributo per comprendere le conseguenze delle diverse declinazioni possibili delle regole sul bilancio in equilibrio/pareggio.

<sup>6</sup> Sulla sequenza della crisi petrolifera degli anni Settanta, la rottura del sistema di *Bretton Woods*, che aveva guidato la crescita e la ricostruzione dopo la seconda guerra mondiale, e quindi l’indebolimento dell’impronta keynesiana fino all’approdo al *Washington Consensus* del 1989 fondato sull’idea di contrarre il peso dei governi a favore del mercato, v. M.BETZU, *Stati e istituzioni...*, cit., 40 ss.

## 1. I giuristi e le teorie economiche

Ci sono diversi modi di relazionarsi alle grandezze e ai parametri economici da parte dei giuristi:

1. ci possono essere formule normative che, secondo l'opinione di tutti gli operatori del diritto, rinviano a istituti/modelli/concetti economici (es. concorrenza o prezzi predatori): qui la teoria economica porta alla traduzione della formula scritta in interpretazione-traduzione del concetto;
2. si deve stabilire la sanzione per determinati comportamenti (es. concorrenza sleale) e quindi si deve ricorrere alla teoria economica (interpretazione –qualificazione);
3. non si può determinare l'adeguatezza di una norma giuridica se non ricorrendo a una valutazione di adeguatezza dal punto di vista economico: occorre ad es. capire se una norma sia corretta dal punto di vista della tutela della concorrenza (interpretazione-qualificazione).

Ognuna di queste tipologie di approccio interpretativo passa attraverso una “decisione” e come tali le interpretazioni possono porsi sulla scia di una lettura ampiamente condivisa ovvero metterla radicalmente in discussione<sup>7</sup>.

Questo naturale margine di discrezionalità/decisionalità connesso all'interpretazione è tanto più ampio laddove la teoria economica non offre una sola lettura, ma ci dice piuttosto che all'interno del medesimo concetto si possono annidare significati diversi. Un esempio emblematico è fornito dalla certezza che non esiste “solo” la nozione di concorrenza perfetta e non esiste neppure una nozione univoca di prezzo predatorio: in ambiti di questo tipo si apre ovviamente un varco per il giurista e per il giudice, incluso il giudice costituzionale.

Per provare a ricostruire una trama dei – potenziali ovvero reali – rapporti tra le due aree disciplinari ho indagato in primo luogo alcuni profili del dibattito dottrinale avente ad oggetto la ricostruzione messa in campo nel secondo dopoguerra, ricostruzione culminata nel miracolo economico degli anni Sessanta, fase che coincide con l'avvio – faticoso e lento, come è noto – del percorso di effettivo inveroamento nelle decisioni e nella prassi delle istituzioni repubblicane di alcuni principi e regole costituzionali.

L'altro passaggio storico preso in esame è quello che coincide con la recente grave crisi economico-finanziaria dell'area *euro*, passaggio segnato dalle ricette economico-giuridiche messe in campo dall'Unione europea per fronteggiare e superare quella crisi. Anche in questa fase troveremo una costante riconducibile alla formula generale dell'anti-keynesismo:

---

<sup>7</sup> Cfr. P. CHIASSONI, *Modelli economici e scienza del diritto: considerazioni introduttive*, in *Ars interpretandi*, 2/2013, 6 ss., richiama le diverse tipologie di approccio che passano attraverso un'operazione interpretativa, cioè implicano sempre una “decisione” da parte dell'interprete e come tali appartengono alla politica del diritto. Le decisioni interpretative possono conformarsi al *mainstream* ovvero rompere con una tradizione interpretativa consolidata: in ogni caso la decisione sull'interpretazione può esporre il giurista-interprete all'errore ovvero all'utilizzazione erronea di una determinata teoria economica. Il problema è emerso in tempi recenti quando gli studiosi di politica economica hanno criticato le motivazioni utilizzate dai giudici costituzionali in alcune decisioni fondamentali in materia di tutela e promozione della concorrenza e di politiche di liberalizzazione: sul punto v. *amplius* al par.5.1.

è attorno a questa formula che ruotano le interpretazioni in merito alle scelte italiane ed europee sulla moneta unica, ai vincoli di Maastricht e, più di recente, alla costituzionalizzazione del parametro dell'equilibrio/pareggio di bilancio.

La lettura delle dinamiche che hanno animato i periodi storici presi in considerazione non può limitarsi all'analisi dell'effettivo impatto delle teorie economiche sulla riflessione in ambito giuspubblicistico, ma si propone di individuare l'eventuale influenza delle categorie economiche nel percorso e nelle argomentazioni del giudice delle leggi. Per questo motivo mi pare utile mettere a confronto alcuni filoni giurisprudenziali della prima fase di sviluppo dei principi costituzionali sull'economia con le linee giurisprudenziali tracciate dalla Corte costituzionale negli ultimi venti anni: in quest'ultimo periodo infatti importanti processi di revisione costituzionale hanno formalizzato nel testo costituzionale principi e regole (concorrenza, equilibrio-pareggio di bilancio, sostenibilità dei bilanci pubblici) rispetto ai quali i giudici costituzionali hanno utilizzato per la prima volta alcune categorie generali della politica economica.

### **1.1 Le scelte di campo: la dimensione costituzionale dell'economia e la composizione della spesa pubblica. Modello keynesiano e realtà effettiva dei rapporti economici**

La percezione della necessità di definire il contenuto economico della Costituzione è espresso dal bisogno di "democrazia economica" che uno dei padri costituenti, Vittorio Foa, ben riassume quando bolla come "inutili" le disquisizioni sui limiti alla proprietà privata e all'impresa (disquisizioni che pure avevano tenuto a lungo occupata l'Assemblea Costituente) e invoca la rottura della collusione tra interessi di pochi gruppi economici di potere con il potere politico fascista. Ai suoi occhi appariva essenziale che il potere economico pubblico fosse esercitato «in modo conforme agli interessi della generalità dei cittadini, e non di questo o quel gruppo più influente o meglio organizzato a far valere le sue rivendicazioni». Decisamente esteso è l'arco dei compiti dello Stato in quanto soggetto economico di primaria importanza ma a condizione che abbia in agenda un elenco oggettivo e completo di istanze che vanno ben al di là di quelle del proletariato industriale e urbano rappresentato dai sindacati e si rivolge ai contadini del mezzogiorno, gli impiegati e i pensionati danneggiati dalla svalutazione monetaria, gli operai delle categorie meno sindacalizzate e rappresentate. Le condizioni fondamentali per questa rinascita si fondano su due fattori importanti che è opportuno richiamare: lo sforzo di costruire una rete di garanzie internazionali, aprendosi all'esterno in condizioni di reciprocità, e il bisogno che le scelte dei pubblici poteri in economia abbiano un giudice "costituzionale" (con giudici in carica o a vita) che possa dichiarare appunto l'incostituzionalità di quelle misure volte a consolidare un gruppo di potere piuttosto che tendere al miglioramento delle condizioni di vita e al benessere sociale<sup>8</sup>.

Le modalità e le forme attraverso le quali la Costituzione declina in concreto quel bisogno di garanzia del pluralismo democratico anche nei rapporti economici così ben descritto da Foa sono state lette nella prospettiva della corrispondenza tra Stato sociale - che interviene

---

<sup>8</sup> Così V. FOA, *La Costituente e la democrazia economica* (in Giustizia e libertà del 15 maggio 1946) ripubblicato in Id., *Lavori in corso 1943-1946*, a cura di F. MONTEVECCHI, Torino, 1999, 109 ss., 116-119.

nei rapporti economici - e politiche keynesiane. Prima ancora dell'analisi giuspubblicistica furono gli studi di diritto privato a interrogarsi sul valore prescrittivo delle garanzie costituzionali che costituiscono il presidio per il mantenimento di un modello economico di mercato. E' sufficiente qui rammentare l'apporto di Tullio Ascarelli e Luigi Mengoni<sup>9</sup>. Lo studio della concorrenza (e degli atti di "concorrenza sleale") di Ascarelli e l'idea di "Stato sociale ad economia mista" elaborata da Mengoni costituiscono il sostrato culturale per la costruzione del mercato interno fondato sulla concorrenza nei Trattati europei ed evidenziano la compatibilità di quel sistema con lo Stato sociale, modello organizzativo irrinunciabile per il costituzionalismo moderno che può convivere con diverse graduazioni dell'intervento pubblico (dalla forma più incisiva - intervento diretto - alle forme indirette che lascino il dovuto spazio alle forze libere dell'economia)<sup>10</sup>.

Gli studiosi di politica economica sono concordi nel classificare l'intervento pubblico nell'economia secondo una scala graduata che comprende tanto le politiche volte a definire un quadro costituzionale e legislativo di riferimento, perfettamente compatibili con un'economia di mercato, quanto forme più invasive che includono la programmazione economica indicativa, dove l'azione dei pubblici poteri interviene in modo vincolante sugli investimenti pubblici, mentre indirizza quelli privati verso il conseguimento di finalità generali tramite il meccanismo degli incentivi o addirittura l'intervento diretto dello Stato in settori strategici (imprese pubbliche e partecipazioni statali). L'esperienza italiana, almeno fino a tutti gli anni Sessanta del secolo scorso, ha sperimentato larga parte delle forme di intervento pubblico più massiccio giacché sono protagonisti di quella stagione sia il metodo della programmazione, sia il capitalismo di Stato che include misure per la nazionalizzazione di imprese di produzione di beni e servizi (es. energia elettrica) o sovvenzioni dirette a riequilibrare alcuni territori meno sviluppati del paese (interventi per il Mezzogiorno).

Lo sviluppo della spesa pubblica, giustificata in nome di politiche di tipo "keynesiano", ha generato quella che gli economisti definiscono "democrazia in deficit": si tratta di politiche che hanno privilegiato intenti redistributivi (spesa per trasferimenti) piuttosto che mirare a una spesa efficiente nel lungo periodo (natura durevole e proficua dell'investimento). I disavanzi sono così diventati la regola non solo nelle fasi di recessione, ma hanno assunto connotati strutturali: tutto ciò è chiaramente considerato una applicazione distorta della dottrina di Keynes<sup>11</sup>.

Come è noto, gli anni Cinquanta e Sessanta coincidono con il cd. "miracolo economico" che, come ci insegnano gli storici dell'economia, si identifica con un apparato produttivo di

---

<sup>9</sup> Cfr. V. PESCATORE, *Della forma giuridica e del contenuto economico*, in AA.VV., *Diritto ed economia*, Padova, 1999, 229 ss., 239. Sul contributo di Tullio Ascarelli e Luigi Mengoni alla interpretazione dei principi costituzionali in materia economica, ovvero alla costruzione di una teoria prescrittiva della Costituzione economica e alla teoria dell'intervento pubblico nei rapporti economici, v. L. CASSETTI, *La cultura del mercato*, cit.

<sup>10</sup> Cfr. L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica*, in *Studi in onore di A. Asquini*, Padova, 1963, vol. III, 1075 ss.

<sup>11</sup> Così E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica. Le politiche nel nuovo scenario europeo e globale*, Torino, 2015, 59.

grandi imprese, pubbliche e private, le quali hanno determinato la base economica per lo sviluppo della nazione. Tale sviluppo è legato dunque al sistema delle partecipazioni statali e ai meccanismi di sovvenzioni per le grandi imprese private nonché dallo sviluppo della grande impresa di Stato nell'Italia meridionale (Italsider a Taranto tra 1962 e il 1970, Alfasud a Poggioreale d'Arco nel 1966-67 e Fiat a Termini Imerese nel 1970) con l'obiettivo di porre rimedio al problema dei divari di sviluppo territoriale tra Nord e Sud <sup>12</sup>.

Qual è il giudizio dei costituzionalisti rispetto al modello economico sotteso alla esperienza della grande crescita spinta dalla ricostruzione?

La prevalenza dell'impresa pubblica e il boom occupazionale, i problemi cronici della nostra economia e del nostro tessuto produttivo e della cattiva regolazione pubblica sono stati lucidamente descritti da Giuliano Amato già a metà degli anni Settanta<sup>13</sup>. L'analisi degli incentivi erogati nei settori agricolo e industriale si fonda sulla polarizzazione tra "dirigisti", ben disposti a favorire sempre maggior coinvolgimento dello Stato nelle sorti delle imprese, e neoliberalisti che invocano maggior rigore nei controlli pubblici sulle sovvenzioni erogate. Sono i dirigisti a sventolare la bandiera della programmazione economica, mentre i neoliberalisti chiedono maggiore autonomia degli istituti di credito nell'utilizzare il risparmio che hanno raccolto. Eppoi ci sono i limiti organizzativi a livello centrale: la parcellizzazione delle scelte in materia di governo dell'industria rappresenta un punto di debolezza del sistema in cui i vari ministeri che a vario titolo intervengono (partecipazioni statali, economia, finanze, industria) generano un sistema composto di tanti feudi difficili da coordinare. In realtà, il decennio della grande impresa e dello sviluppo della esperienza della programmazione e del coordinamento aveva solide basi sulla politica di liquidità governata dalla Banca d'Italia che riesce a contenere gli squilibri della spesa pubblica almeno fino al 1969 <sup>14</sup>.

Altrettanto lucida è l'analisi della politica del *deficit spending* all'italiana. A fronte della contrapposizione tra la lettura liberal-conservatrice dell'art.81 Cost. impostata sul rigore che induceva a ritenere impossibili "nuove spese" mediante il ricorso all'indebitamento, e l'interpretazione keynesiana (appoggiata da socialisti e dai repubblicani di La Malfa) più aperta alla possibilità di affrontare le nuove spese aumentando il deficit giacché il bilancio sarebbe in equilibrio anche quando è in disavanzo, il vero problema derivava dal tipo di spesa che veniva così alimentata. Le virtù espansive delle spese correnti che si dilatano sono bollate come espressione di una «bugia pseudokeynesiana»: si percepisce dunque tutta la fallacia della

---

<sup>12</sup> Così G.BERTA, *I protagonisti della trasformazione economica*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, 2015, 381. Sul sistema di incentivi e finanziamenti statali alla grande impresa v. V. NEGRI ZAMAGNI, *Dalla programmazione alle privatizzazioni*, in M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961*, cit., 367 ss.: dei fondi speciali destinati all'industria nel periodo 1947-54 il 22% andò all'industria metallurgica, il 26% alle meccaniche, il 10% alle chimiche e derivati del petrolio, il 15% alle elettriche (pari al 73% del totale) (ivi, 368). Un duro colpo alla grande impresa fu inferto dalla crisi degli anni Settanta in quanto l'inflazione fece letteralmente saltare gli equilibri finanziari di imprese e banche: le economie mondiali si andavano riposizionando ma l'occasione non fu colta e quindi si ebbe disavanzo nella produzione di aziende pubbliche (acciaio, chimica e cantieristica). Quando arriverà negli anni Novanta la stagione delle privatizzazioni in Europa, la grande impresa fondata sul binomio di impresa di Stato e programmazione pubblica era in realtà già decotta (ivi, 374-75).

<sup>13</sup> G.AMATO, *Economia, politica, istituzioni in Italia*, Bologna, 1976, 147 ss.

<sup>14</sup> Cfr. G.AMATO, *Economia...*, cit., 136.



narrazione secondo la quale le spese correnti avrebbero effetti immediata sulla domanda interna e quindi sarebbero motore formidabile della crescita e dello sviluppo <sup>15</sup>. E' evidente come sia il clientelismo a sorreggere e alimentare le innumerevoli "leggine" di spesa che travolgeranno gli equilibri del bilancio già alla fine degli anni settanta. In definitiva emerge tutta l'anomalia della vicenda italiana di quegli anni rispetto al modello naturalmente spartitorio del keynesismo: nelle moderne società pluralistiche è "normale" che ciascun gruppo cerchi di lucrare risorse attraverso la vicinanza alla politica così come le rappresentanze politiche accumulano, spartendo, consensi per sé. Ma nel caso italiano appariva chiaro che il capitalismo italiano era uscito «indebolito da questi anni di *deficit spending* e i trasferimenti alle famiglie non sono rifluiti in maggiori investimenti» <sup>16</sup>.

L'analisi critica delle decisioni economiche di quei decenni va decisamente oltre il deprecabile fenomeno del clientelismo e del governo spartitorio per arrivare a coinvolgere «l'affievolimento del modello economico della democrazia sociale come formula dominante nell'animo delle classi dirigenti del nostro paese»: lo scenario è quello degli anni Ottanta in cui G. Bognetti, supportando le proposte del Gruppo di Milano, ricerca le condizioni per un modello che chiama "democrazia sociale" e soprattutto si preoccupa di identificare le cause del mancato controllo da parte dello Stato di un processo di crescita e di esplosione della spesa pubblica al quale si unisce, sul finire degli anni sessanta, la riforma del sistema sanitario e del sistema pensionistico senza la minima considerazione dell'impatto di quelle scelte sui bilanci futuri dello Stato <sup>17</sup>. L'analisi dell'andamento delle scelte economiche delle prime legislature repubblicane, in cui sarebbe prevalso il "tradimento" dell'economia mista voluta dai Costituenti a favore di forme di dirigismo dell'economia è tutta interna alla forma di governo e al sistema dei partiti che avrebbero sviluppato forme di "occupazione" del potere pubblico attraverso lo strumento dell'impresa pubblica e degli incentivi alle imprese e del sistema di protezione del Mezzogiorno. La pietra di paragone è rappresentata dal diverso assetto istituzionale delle democrazie occidentali: gli studi che dimostrano come tra il 1970 e il 1980 in Italia l'area di controllo della grande impresa sia passata dal 35 al 50% del settore e i dati sulla crescita della spesa pubblica (in grado di assorbire dal 35 al 50% delle risorse nazionali) sono sul banco degli imputati in un processo che mira a ricostruire l'instaurarsi di un sistema difficilmente compatibile con un'economia mista <sup>18</sup>.

Rientra nello spirito polemico di un costituzionalista attento al dato comparatistico la volontà di mettere a fuoco tutti i limiti dell'interpretazione dominante delle regole economiche scritte nella Costituzione repubblica nel momento in cui appare evidente che è in atto (siamo negli anni Ottanta) una trasformazione socio-economica accelerata dalla trasformazione del processo di integrazione europea, trasformazione caratterizzata da una "inedita" attenzione

---

<sup>15</sup> Così G. AMATO, *Economia...*, cit., 140 ss.: la spesa previdenziale dal 1970 aumenta a ritmi veloci, le spese sanitarie subiscono un'impennata nel 1968 dopo la legge ospedaliera (costi per il personale) e a quel punto emerge con forza che il loro finanziamento va in rotta di collisione con gli investimenti, decisamente esigui se rapportati con le cifre delle spese correnti (cfr. i dati riportati alla nt. 19: nel quinquennio 1966-70 le spese correnti ammontavano a 62.940 miliardi mentre le spese in conto capitale erano pari a 8130 miliardi). Già a partire dal 1971 il risparmio pubblico risulta essere del tutto eroso.

<sup>16</sup> Così G. AMATO, *Economia...*, cit., 174.

<sup>17</sup> G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983, 18, nt. 1.

<sup>18</sup> G. BOGNETTI, *Costituzione economica...*, cit., 42 ss.

verso il ruolo del mercato concorrenziale e la stabilità dei conti pubblici. La dura critica di Bognetti, ripresa negli scritti degli anni Novanta che si inseriscono nel clima culturale dell'adesione al Trattato di Maastricht, riguarda in particolare la narrazione, giudicata unilaterale, di larga parte della dottrina costituzionalistica sensibile alle ragioni preminenti dello Stato sociale fondato sulle forme più invasive di intervento diretto, sull'industria di Stato e sulla prassi delle leggi finanziarie costantemente in *deficit*. L'alternativa da prendere in considerazione, fatta propria dal gruppo di Milano tra il 1981 e il 1983, era piuttosto quella dell'economia sociale di mercato che avrebbe contenuto nel suo seno istanze più vicine al neo-liberalismo ma anche la versione socialdemocratica ovverosia l'accento sulla componente pubblica dell'intervento a fini sociali in nome della solidarietà <sup>19</sup>. L'adesione all'Unione economica e monetaria con l'accento sulla concorrenza nel mercato interno e con i vincoli di bilancio viene prospettata come una occasione da non perdere al fine di ripianare il *vulnus* alla "Costituzione economica" italiana inferto dalle scelte di politica economica e dalle riforme sociali elaborate nei primi decenni della storia repubblicana <sup>20</sup>.

## **2. Le grandezze economiche rispetto al senso e al valore della Costituzione repubblicana (a proposito delle Costituzioni keynesiane)**

Quindici anni dopo, nella piena consapevolezza delle trasformazioni indotte dall'Unione economica e monetaria e dalla globalizzazione, la lettura del dato economico nella Costituzione inteso come insieme delle direttive di fondo in materia impresa, capitale, risparmio e moneta, arriva al cuore dell'*ubi consistam* della Costituzione repubblicana.

Su questo terreno, alla tesi che immagina le Costituzioni moderne come strumento per inglobare e governare il conflitto sociale – che emerge ai primi del Novecento e che rompe l'immobilismo dello Stato monoclasse borghese – si contrappone l'idea che le decisioni in materia economica sono state in grado di trasformare lo Stato liberale nel moderno Stato sociale capace di intervenire direttamente nei rapporti economici. Alla convinzione che le contrapposizioni sociali restino sulla scena della "Costituzione formale" e che in definitiva la soluzione

---

<sup>19</sup> Così G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, II ed., Milano, 1995, 21 ss. L'A. prospetta alcune riforme costituzionali che avrebbero potuto incarnare la svolta rispetto al «capitalismo in acre salsa partitocratica»: 1. Un limite espresso alla possibilità per lo Stato di possedere imprese e centri di produzione e erogazione di servizi, al di fuori del ristretto campo dei servizi sociali (scuola, sanità, previdenza e assistenza e pochissimi altri casi); 2. Il ripudio di qualunque forma di monopolio, sia pubblico che privato nel campo della produzione economica di beni e servizi che non siano connotati dal carattere dell'autoritatività; 3. il divieto rigoroso di aiuti alle imprese, al di fuori di quelli ammessi nel Trattato CEE; 4) norme dettagliate sulla programmazione, controllo, concessioni di aiuti, sostegni da parte di autorità pubbliche al fine di ridurre al massimo la discrezionalità amministrativa ed evitare forme perverse di corruzione e malversazione; 5) la possibilità di avere un'offerta sia pubblica che privata dei servizi sociali (scuola, sanità, previdenza e assistenza) con possibilità per gli utenti di scegliere tra le due forme di erogazione utilizzando il contributo finanziario messo a disposizione dello Stato. A questi interventi si ricollega quella che Bognetti definisce «una correzione neolibérale al generico modello "sociale" accolto nella nostra Costituzione» (ivi, 30).

<sup>20</sup> Come rileva M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 9, nt.17, G. Bognetti è il primo ad aver compiuto in Italia lo sforzo di dare valore prescrittivo alle norme della Costituzione economica allo scopo di dare sostegno a una serie di ipotesi di riforma delle norme costituzionali dedicate all'economia elaborate negli scritti degli anni Ottanta e Novanta sopra citati.

dei conflitti medesimi resti appannaggio nelle varie epoche delle scelte discrezionali del legislatore<sup>21</sup> si oppone la visione di una precisa “forma” dell’economia nella Costituzione alla quale avrebbe dato nuova linfa vitale l’integrazione europea con i valori del mercato, della stabilità della moneta e dei controlli rigorosi sugli aiuti di Stato alle imprese<sup>22</sup>.

Emerge così la centralità del mondo reale della produzione (la Costituzione economica materiale) che si impone al diritto, a partire dal diritto costituzionale; sono dunque i giuristi, i giudici e prima ancora gli attori politici (Parlamento e Governo) a dover interpretare e leggere gli imperativi della Costituzione economica materiale in un determinato momento storico. Lo Stato sociale costituzionale si sviluppa nel momento in cui la dottrina del *Welfare* e la teoria keynesiana riescono a diventare forma giuridica che concilia Stato e produzione di mercato in un contesto sociale e politico in cui era molto forte l’alternativa del socialismo<sup>23</sup>. Seguendo questa impostazione il più recente passaggio epocale indotto dalla globalizzazione sarebbe definibile come costituzione economica post-keynesiana o globalizzata in cui le trasformazioni del modo di produzione su scala globale già sul finire del secolo scorso avevano messo in crisi definitiva gli equilibri dello Stato interventista. In un sistema di crisi fiscale ormai conclamata è determinante “come” si allocano le poche risorse a disposizione<sup>24</sup>. Ma torneremo più avanti a ragionare del modello di costituzione finanziaria imperante dopo la riforma costituzionale sul pareggio/equilibrio di bilancio.

L’approfondimento del dibattito sul *quantum* di keynesismo sia davvero presente nel testo costituzionale si sviluppa poi nel contesto delle riflessioni dedicate alle trasformazioni ordinamentali del processo di integrazione europea. L’analisi di Alberto Predieri offre da questo punto di vista un contributo davvero pregevole e ricco di spunti in quanto propone in chiave problematica l’uso di quella categoria generale. La premessa appare condivisibile in quanto ispirata dal buon senso: se neppure per gli economisti è possibile tracciare una linea di demarcazione precisa sui caratteri della scuola, ovvero delle scuole, keynesiane, ben più arduo è traslare quella categoria in un altro contesto disciplinare. Secondo questa impostazione, alle origini della difficoltà di utilizzare quell’etichetta, quantomeno per la Costituzione repubblicana, vi sono motivazioni culturali e formali. Sul primo versante si sconta la scarsa diffusione in Italia e quindi tra gli stessi Costituenti degli studi di Keynes; sul versante dell’interpretazione delle formule costituzionali vi sarebbero indicatori che vanno nella direzione opposta. Nessun automatismo verso la piena occupazione e neppure il diritto ad ottenere un (posto di) lavoro sarebbero ricavabili dalle formule contenute nell’art.4 Cost.<sup>25</sup>, così come la ricetta di Keynes a favore della spesa pubblica deve fare i conti con la protezione costituzionale del risparmio e

---

<sup>21</sup> R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quad.cost.*, 1/2007, 11 ss.

<sup>22</sup> G. BOGNETTI, *Cos’è la Costituzione? A proposito di un saggio di R. Bin*, in *Quad.cost.*, 1/2008, 5 ss.

<sup>23</sup> Così G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, relazione al Convegno del Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e politico-sociali, Università di Milano/Centro studi sul federalismo su “Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione”, 4-5 marzo 2019.

<sup>24</sup> Come sottolinea G. DI PLINIO, *Costituzione economica...*, cit., 15.

<sup>25</sup> Opposta è la lettura dell’art.4 Cost. e dell’obiettivo della piena occupazione proposta da G. U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nell’art.3, comma 2, della Costituzione*, in F. GHERA e A. PACE (a cura di), *L’attualità dei principi della Costituzione economica in materia di lavoro*, Napoli, 2009, 133.

con le regole sulla copertura delle leggi di spesa scritte nell'art.81 Cost. Ma è soprattutto la formula del "dirigismo", ricondotta all'interno delle possibilità di intervento statale consentite dall'art.41, co.3 Cost. (oltre alle misure della riserva originaria allo Stato e della nazionalizzazione consentite dall'art.43 Cost.) come formula riassuntiva della presenza "forte" dello Stato nei rapporti economici a non essere considerata tutt'uno con lo spirito keynesiano: qui il riferimento è alle misure di incentivi rivolti ai privati guidate dalle logiche di mercato ampiamente praticate negli Stati Uniti a partire dal 1961 <sup>26</sup>.

Troppo vaghi e generici sarebbero dunque i riferimenti testuali a grandezze riferibili alle teorie keynesiane nella Costituzione italiana. Diversamente, per quanto riguarda la Legge fondamentale tedesca, che con la revisione del 1967 ha inglobato il vincolo dell'equilibrio economico generale nella gestione dei bilanci di Bund e Länder (art.109 GG), è ragionevole affermare che il keynesismo sia entrato in quel testo costituzionale. In realtà quel parametro, secondo l'interpretazione di Predieri, non sarebbe l'equivalente del dirigismo economico, quanto piuttosto un metodo di concertazione in vista del raggiungimento dell'equilibrio economico nel suo complesso da parte degli attori federali e regionali. Quel metodo è fondato sulla concertazione tra parti sociali, soggetti pubblici e privati al fine di garantire stabilità e alto livello di occupazione, crescita economica regolare e interventi pubblici conformi alle regole dell'economia di mercato <sup>27</sup>. In effetti, la storia successiva a quella importante riforma, poi ulteriormente sostenuta dalla revisione costituzionale del 1969 quando saranno aggiunte altre regole sui vincoli quantitativi (con relative eccezioni) al ricorso all'indebitamento, non comprende solo la stagione del bilancio come strumento di politica economica, ma sta a certificare quello speciale compromesso che caratterizza il modello tedesco di sviluppo fondato sul bilanciamento costante tra economia sociale di mercato, elaborata nell'ambito della scuola *Ordoliberal*, e keynesismo <sup>28</sup>.

Al contempo Predieri contesta anche l'opposta "etichetta" di modello costituzionale ovvero norma anti-keynesiana per quelle fonti che accolgono le regole ispirate dalla teoria economica di *Public Choice*: si tratta delle regole che impongono vincoli di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni esattamente come è accaduto nel Trattato di Maastricht sull'Unione economica e monetaria e nel Protocollo sui disavanzi eccessivi. Quei criteri, secondo l'analisi di Predieri, sono stati in realtà applicati in termini "politici" stante la piena consapevolezza che la riduzione del rapporto debito/Pil può in effetti richiedere tempi lunghi. Se dunque in astratto porre vincoli di bilancio è l'equivalente di introdurre una norma tipicamente anti-keynesiana è altresì evidente, proprio alla luce del modo elastico in cui i parametri di Maastricht sono stati configurati (non si trattava di un divieto di deficit in assoluto, ma del divieto di deficit "eccessivo"), che la "Costituzione europea", dai Trattati di Roma, passando per Maastricht fino ad Amsterdam, conterrebbe le premesse per lo svolgimento di politiche keynesiane sia pure entro certi limiti. Esiste infatti un sistema di freni e bilanciamenti che ruota attorno alla Banca centrale

---

<sup>26</sup> Così A.PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, 216 ss., spec. 220.

<sup>27</sup> A.PREDIERI, *Euro...* cit., 229-30.

<sup>28</sup> Come sottolinea F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale*. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania, Milano, 2015,173.

europea in qualità di decisore “federale” che si occupa della stabilità dei prezzi, mentre persiste la visione keynesiana del ruolo degli Stati membri per le decisioni di loro competenza che non sono vincolate in automatico pur essendo limitate nelle loro scelte discrezionali di politica economica <sup>29</sup>.

La consapevolezza di Predieri in merito alla “naturale” elasticità nell’applicazione concreta dei vincoli europei scritti nel Trattato di Maastricht e poi nel Patto di stabilità e crescita del 1997 è invece contestata da G.Guarino che si pone come osservatore attento e progressivamente sempre più critico nei confronti degli sviluppi dell’integrazione nella moneta unica: dopo quindici anni di vita la circolazione dell’euro è equiparata a una “rivoluzione silenziosa” caratterizzata da un persistente velo di conoscenza rispetto al quale è doveroso tenersi lontano tanto da dispute ideologiche quanto da facili idealizzazioni <sup>30</sup>. Il punto debole dell’*Euro-sistema* che governa la moneta unica è quello di eseguire le procedure e i vincoli imposti dal Trattato sull’Unione europea: Consiglio, Commissione, Banca Centrale non sarebbero titolari di poteri politici, ma dovrebbero unicamente dare esecuzione alle regole prescritte nel Trattato secondo un modello di gestione della moneta senza un vero governo, modello che non trova applicazione in nessun paese al mondo <sup>31</sup>.

L’analisi lucida di Guarino in merito all’anomalia di una moneta priva di un adeguato apparato istituzionale di governo non si traduce in una chiusura radicale verso il processo dell’integrazione europea, ma piuttosto sta a testimoniare una documentata denuncia dei limiti nella costruzione e nel governo dell’*euro* all’interno dell’Unione europea <sup>32</sup>. Del resto lo stesso Guarino aveva alla fine degli anni Novanta salutato in termini positivi l’avvento delle regole di Maastricht sottolineando come, nonostante le difficoltà per il nostro paese per adeguarsi a

---

<sup>29</sup> Così come è difficile qualificare una costituzione keynesiana, altrettanto arduo è classificarla come sicuramente anti-keynesiana e questo vale a maggior ragione per i Trattati Ue: così conclude il suo ragionamento A. PREDIERI, *Euro...*, cit., 236-237. L’A. non manca peraltro di sottolineare letture diverse dei parametri di Maastricht - che sono in realtà divenute poi dominanti - che vedono nel Trattato di Maastricht l’introduzione di politiche macroeconomiche di stampo non keynesiano capaci di incidere sui sistemi di regolazione economica e sociale in molti paesi europei (*Ivi*, 236, nt.704 ove si cita la tesi di L. BORDOGNA, *Unione monetaria e relazioni industriali in Europa*, in *Stato e mercato*, 1996, 469). Che la prassi concreta dell’applicazione delle regole di Maastricht fosse improntata non all’automatismo dei numeri, ma alla elasticità e aprisse la strada a un margine di discrezionalità da parte degli Stati trova conferma nel ben noto esito delle procedure per deficit eccessivo: all’inizio degli anni 2000 la Corte di giustizia ha infatti “salvato” due grandi paesi come Germania e Francia dalla applicazione delle sanzioni per deficit eccessivo. Per queste ragioni nel 2005 furono modificate quelle regole al fine di dare maggiore elasticità e flessibilità nelle procedure di sorveglianza e fu quindi definito l’obiettivo di disavanzo in termini strutturali, ossia al netto dell’andamento ciclico: sul punto v. M. MARÈ e M.SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, 72. Sull’eventuale irrigidimento di queste clausole dopo le riforme delle *fiscal rules* europee per fare fronte alla crisi economico-finanziaria dell’area euro e il conseguente processo di revisione dell’art.81 Cost. v. *infra* par.4.

<sup>30</sup> E’ la tesi di G.GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano 2006, p.3-4.

<sup>31</sup> Cfr. G.GUARINO, *Euro: vent’anni di depressione (2002-2012)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2012, pp.1-76.

<sup>32</sup> V. in tal senso gli scritti e la replica dell’A. contenuta in *Eurosistema*, a cura di G.MORBIDELLI, Firenze, 2008: nell’intervento finale Guarino sottolinea le debolezze di un governo della moneta privo di un governo politico che possa decidere in ordine al come realizzare uno sviluppo sostenibile secondo gli obiettivi del Trattato e per ovviare a questo impasse Guarino suggerisce di creare una unione ristretta di Stati che adottano l’euro e si dotano di un organo di governo che sia di derivazione democratica per creare una Unione “politica” in grado di utilizzare la leva della moneta (*Ivi*, 82-83).

quei parametri, si trattasse comunque di un'occasione davvero irripetibile non solo per l'espansione dell'economia, ma anche per porre finalmente un freno (esterno) al processo di indebitamento e per la ristrutturazione del tessuto produttivo nazionale <sup>33</sup>.

In realtà, la differente percezione del vincolo e degli automatismi delle regole europee che abbiamo appena messo in luce ha alle sue spalle le premesse della cultura *Ordoliberal* e quella neoliberale di derivazione statunitense (*Public Choice*) percepite spesso come visioni sostanzialmente sovrapponibili, in quanto accomunate dalla centralità riservata al funzionamento concorrenziale del mercato considerato come strumento ottimale per l'allocazione delle risorse, e dalla convinzione della centralità della stabilità monetaria e della regola che impone il pareggio di bilancio. In altre parole, ciò che rende assimilabili le due visioni sarebbe un radicato approccio anti-keynesiano che indurrebbe entrambe le scuole a rifiutare tutto lo strumentario keynesiano dal novero dei poteri esercitabili dagli organi titolari di indirizzo politico e a rivendicare la rigidità delle regole non solo sul versante della concorrenza, ma anche sul versante della gestione equilibrata dei bilanci e della moneta <sup>34</sup>. Torneremo più avanti a verificare l'effettivo margine di rigidità-elasticità che il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio ha portato nelle scelte di politica economica e nel sindacato di costituzionalità delle medesime.

### **3. L'antitesi tra keynesismo e neoliberalismo imperante: neoliberalismo e Ordoliberalismo**

L'anti-keynesismo rappresenta dunque una costante nel dibattito giuspubblicistico in quanto formula efficace in grado di identificare il "collante" ovvero l'ispirazione comune di teorie economiche a lungo dominanti tanto in Europa quanto negli U.S.A.

In particolare, la dottrina pubblicistica che più di recente ha approfondito le matrici del modello "neoliberista" imperante a livello globale, almeno fino alla grave crisi economico-finanziaria made in USA del 2008 la cui onda lunga ha poi fortemente indebolito il sistema della moneta unica europea, tende a ricostruire le fondamenta di questo pensiero che appare inossidabile nonostante le critiche globali che gli vengono rivolte (populismi che lo avversano, istanze dei movimenti globali ecologisti etc.) indicando come punti di riferimento teorici l'*Ordoliberalismo* (declinato in termini di *Ordoliberalismo*) austro-tedesco e il liberismo statunitense. Secondo questa impostazione, l'unica differenza tra le due teorie consisterebbe nella necessità, al centro del pensiero ordoliberal, di un necessario quadro istituzionale ovvero un vero e proprio ordinamento giuridico (*Ordo/Ordnung*) che sia definito dallo Stato per governare il libero mercato. Con il successivo avvicinamento di von Hayek e di von Mises alla Scuola di

---

<sup>33</sup> G.GUARINO, *Verso l'Europa. Ovvero la fine della politica*, Milano, 1997, 129; sul punto v. A.GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, 26, nt.20, che mette in luce la successiva critica dello stesso Guarino nei confronti della rigidità dei meccanismi automatici contenuti nei parametri di Maastricht evidenziati in *Eurosistema*.

<sup>34</sup> Su queste premesse teoriche si sviluppa l'analisi di O.CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza Indipendenza della banca centrale Pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, , 71 ss.

Friburgo (e la nascita della società *Mont Pelerin* in Svizzera nel 1946) si registra un avvicinamento reciproco e una “convergenza” con il liberismo americano che avversava fortemente l'intervento regolatore pubblico di matrice keynesiana sperimentato nel corso del *New Deal*<sup>35</sup>.

La confluenza di teorie liberali americane dentro l'*Ordoliberalismo* per il tramite di Von Hayek è un dato oggettivo (e verificabile storicamente) che si concretizza nella condivisione della premessa del calcolo economico nella formazione del prezzo: il prezzo che si forma sul mercato è premessa essenziale per tutti gli operatori in quanto fornisce tutte le informazioni necessarie e quindi realizza una condizione ottimale di concorrenzialità (e quindi nessun intervento è necessario).

Mi chiedo però se sia corretto schiacciare la complessità del pensiero ordoliberal sul liberismo americano<sup>36</sup> con la sua fiducia assoluta e incondizionata nei confronti delle regole del mercato. Mi pare più prudente e fruttuoso pesare le varie anime che in quel movimento (Ordoliberalismo) si sono effettivamente incontrate e confrontate: per questa via è possibile mettere in luce le differenze fra il neoliberalismo in senso stretto della scuola austriaca (von Hayek) e l'ordoliberalismo tedesco<sup>37</sup>. Merita particolare attenzione la posizione di W.Röpke e i suoi storici legami con Einaudi che aveva ben chiara la differenza tra liberalismo e liberismo<sup>38</sup>. Nel filone degli studi che hanno elaborato la teoria della *Soziale Marktwirtschaft*, formula decisamente problematica che appunto attraeva l'interesse di Einaudi quando era impegnato nella tradizione delle opere di Roepke, occorre evidenziare un elemento peculiare della interdisciplinarietà. Mentre per *Ordo* l'interdisciplinarietà è tra economia e diritto (espressa in termini di necessità di un quadro di regole per l'agire economico), per i teorici dell'economia sociale di mercato (a partire dal suo fondatore e teorico A. Müller Armack) l'interdisciplinarietà riguarda l'economia e la sociologia<sup>39</sup>.

La convivenza dei teorici di *Ordo* con i padri fondatori dell'economia sociale di mercato ha generato una prospettiva ben lontana dalla fiducia che la teoria keynesiana ripone nel circuito governo-parlamento ritenuti capaci di scegliere, sulla base dei dati, la migliore politica fiscale con un'autorità monetaria che deve farsi carico oltre che della stabilità, degli errori e delle inadeguatezze della politica fiscale dello Stato. Nella cultura ordoliberal il circuito dell'in-

---

<sup>35</sup> Cfr. G. DI GASPARE, *Genesi, metodo e prassi del neoliberalismo*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it) (20.08.2021).

<sup>36</sup> Intendo riferirmi alla scuola di *Public Choice* e al *Constitutional political economy* il cui maggior esponente è J.M.Buchanan.

<sup>37</sup> A questo filone di ricerca sono dedicati i contributi pubblicati in *Filosofia politica*, 1/2019. Come ricorda C.GALLI, *Editoriale*, ivi, 3-4, a fronte dell'impostazione di una delle più importanti e citate analisi dell'ordoliberalismo, ossia quella svolta da M.FOUCAULT (*Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*) che in chiave di biopolitica ha sovrapposto le due scuole di pensiero, è invece opportuno rimarcare il differente rapporto con la politica e la concezione dello Stato negli ordoliberali rispetto al neoliberalismo austriaco. Per questa analisi critica dell'interpretazione di Foucault, v. J.L.VILLACAÑAS BERLANGA, *L'ultima neutralizzazione. L'ordoliberalismo e Foucault*, *ibidem*, 103 ss.

<sup>38</sup> Cfr. F.FORTE e F.FELICE, *Il liberalismo delle regole*, Soveria Mannelli, 2010, 232: nella *Postfazione* F.Forte evidenzia le peculiarità di Röpke sul versante del nesso tra economia e credo religioso.

<sup>39</sup> Come giustamente puntualizza F.FORTE, *Introduzione*, in F.FORTE, F.FELICE, C.FORTE (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Soveria Mannelli, 2012, 10 ss.

diritto politico deve essere circondato dalle regole proprio perché non è detto che i rappresentanti siano sempre illuminati e capaci di scegliere nella piena consapevolezza degli effetti a lungo termine delle loro azioni. Diverse sono le premesse: per l'economia keynesiana il motore del processo economico è la domanda che crea l'offerta e quindi il risparmio, mentre per gli ordoliberali la prospettiva di analisi è microeconomica giacché muove dai singoli, dalle comunità e arriva allo Stato <sup>40</sup>.

E' altrettanto importante non sottovalutare le differenze tra i fondatori dell'Ordoliberalismo e la scuola austriaca di von Hayek. Hayek è concentrato sui problemi legati ai processi di conoscenza mentre gli ordoliberali sono chiaramente preoccupati di generare un ordine costituzionale pensando alle concentrazioni di potere economico privato come male assoluto.

Da qui derivano tre punti molto importanti di divergenza in merito alla visione del ruolo di una regolazione della concorrenza (antitrust), dei cambiamenti istituzionali e dell'obiettivo della giustizia sociale.

La concorrenza è per l'austriaco frutto di un processo dinamico di conoscenza mentre per i fondatori dell'ordoliberalismo la concorrenza è un potente strumento di intervento; il primo non accetta forme di intervento per guidare processi istituzionali mentre Böhm concepiva le istituzioni come strumenti per ridurre il potere economico privato e la Costituzione economica rappresentava la decisione politica fondamentale per definire come dovrebbe essere strutturata la vita economica di un paese. Egli salta il ruolo del diritto e la decisione "forte" dello Stato quando si dà le regole che confluiscono in una costituzione economica precettiva e cogente <sup>41</sup>. Su queste basi i fondatori della scuola di Friburgo escludono che la via verso la libera concorrenza possa essere il frutto di un processo spontaneo: occorre invece creare le condizioni giuridico-istituzionali affinché ciò avvenga. La catalassi di Hayek non lascia alcuno spazio alla questione sociale riferita al bisogno di redistribuzione in nome della giustizia sociale; sappiamo

---

<sup>40</sup> F.FORTE, *Introduzione*, cit., 15, mette in parallelo le due "rivoluzioni" di Keynes e degli ordoliberali che hanno accolto al loro interno i teorici dell'economia sociale di mercato, avendo però cura di sottolinearne le differenze di approccio. Di tipo "micro" per i fautori dell'economia sociale di mercato, i cui teorici insistono sull'offerta basata sul risparmio che poi si traduce in investimento; di tipo "macro" per il keynesismo che muove dalla centralità della domanda che crea l'offerta (e quindi anche il risparmio) e che considera negativo per la collettività tutto ciò che attiene all'indole naturale dei singoli consumatori (propensione al risparmio etc.).

<sup>41</sup> A. ZANINI, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Bologna, 2022, 325, insiste sulla pluralità delle anime racchiuse dentro l'etichetta ordoliberalismo, mettendo in evidenza sia la distanza tra i fondatori di *Ordo* (Eucken e Böhm) e von Hayek, sia le differenze tra i fondatori della scuola ordoliberale e il successivo apporto, in chiave prettamente sociologica, dei teorici della *Soziale Marktwirtschaft*. Questo tipo di analisi mira a dimostrare la complessità e il carattere ibrido dei Trattati europei rispetto al modello "puro" ordoliberale che avrebbe ispirato i padri fondatori dell'integrazione europea. Sulla differenza di approccio del disegno originario dell'integrazione europea influenzata all'origine dall'*ordoliberalismo*, in cui dialoga fruttuosamente diritto ed economia, e le tappe successive al Trattato di Maastricht, quando prevalgono altre regole economiche che finiscono per divorare il discorso giuridico, v. A.SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo, Milano, 2017, 84-85. Sensibilmente diverso è l'approccio di quegli studiosi che, pur essendo consapevoli della oggettiva differenza tra il credo ordoliberale (fiducia assoluta nello Stato "forte", capace cioè di imporre regole per la difesa della concorrenza) e il credo neoliberale (deciso oppositore dell'intervento pubblico discrezionale), ritengono che queste due visioni abbiano rappresentato un'unica fonte di ispirazione per l'integrazione europea dando vita ad un *mix* di liberalismo autoritario e di liberismo economico in opposizione al "democratic constituent power": così M.A.WILKINSON, *Authoritarian Liberalism in Europe: A Common Critique of Neoliberalism and Neoliberalism*, in *Critical sociology*, 2019, vol.45, 7-8, 1023 ss.



invece che, al di là delle specifiche posizioni all'interno della scuola ordoliberal sopra ricordate in merito ai "padri fondatori" della teoria dell'economia sociale di mercato (Müller Armack e Röpke), la questione sociale è centrale ed è questione squisitamente politica per i fondatori dell'ordoliberalismo. Per questa via essi sottraggono la questione sociale al monopolio di Marx affermando, in polemica con quest'ultimo, che le iniquità non sono frutto di eccesso ma semmai di scarsa concorrenza che è un segnale della incapacità dello Stato di mantenere e preservare il quadro normativo per un ordine davvero competitivo.

Sicurezza e giustizia sociale sono questioni politiche fondamentali per la scuola di Friburgo; non così per Hayek che vede la giustizia sociale come qualcosa di profondamente differente rispetto all'ordine spontaneo che si forma da sé allorché gli individui sono vincolati solo e soltanto da regole generali di condotta. Insomma eguaglianza formale sì, ma sono inconcepibili le *affirmative actions/manipulations* per rimuovere disparità economico-sociali di partenza<sup>42</sup>. Del resto la difficoltà di inquadrare von Hayek all'interno della scuola di Friburgo è testimoniata dai dubbi che autorevoli studiosi tedeschi della legge sulla concorrenza e della formazione dei cartelli in Germania continuano a rappresentare allorché evidenziano i limiti di quelle ricostruzioni che rappresentano l'ordoliberalismo come sinonimo di neoliberalismo finendo per sovrapporli in nome di una generica valorizzazione del ruolo del mercato che li accomuna<sup>43</sup>.

Occorre inoltre chiamare in causa la differenza tra i modelli di sviluppo industriale in Europa dove domina il cd. "modello renano" rispetto al diverso modello americano-statunitense decisamente lontano dalla logica dell'intervento pubblico che invece domina nel vecchio continente<sup>44</sup>. La dimensione della spesa pubblica genera crescita in un contesto di elevate garanzie sociali dei lavoratori: ciò è stato possibile nella cornice dell'economia sociale di mercato che, pur non penetrando mai nel tessuto costituzionale tedesco, di fatto ha guidato e portato alla piena maturità il modello di Stato sociale "made in Germany"<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Per un'analisi dei punti di divergenza e di distanza tra i fondatori dell'Ordoliberalismo e la teoria di von Hayek v., P. KOSLOWSKY (ed.), *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition*. Historism Ordoliberalism Critical theory Solidarism, Berlin-Heidelberg, 2000, 242 ss.

<sup>43</sup> Si fa riferimento ai toni polemici di K.W.NÖRR, *Die Leiden des Privatrechts*, Tuebingen, 1994, 139, nella parte in cui contesta ad autorevole studioso della concorrenza (W.FIKENTSCHER, *Wirtschaftsrecht*, II, Munchen, 1983, 41) questa imprecisione nel definire i confini tra le due visioni e suggerisce cautela nel considerare parte della scuola ordoliberale autori come Hayek ovvero anche Röpke e Rüstow. I tratti di questa polemica sono ripresi da L.DI NELLA, *La Scuola di Friburgo o dell'ordoliberalismo*, in AA.VV., *Diritto ed economia*, cit., 183-185: in realtà, persistono le differenze tra le correnti di pensiero economico in Germania che si rifanno alla scuola di Friburgo (*Neue politische Oekonomie*) e il pensiero della scuola di Chicago giacché per i *Reaganomics* l'efficienza del sistema economico rappresenta l'obiettivo unico o primario da perseguire, mentre per gli *Ordoliberali* e i seguaci neoliberali la politica della concorrenza mira a raggiungere non solo l'efficienza, ma anche altri valori che talora possono essere in contrasto con la prima (ivi, 185). Dunque nell'approccio di Fikentscher (annoverabile appunto tra i seguaci che si rifanno agli insegnamenti ordoliberali, insieme ad autori come Steindorff, Hoppmann, Moeschel, Müller Graff) il "neo" sta a indicare la collocazione storica del filone di pensiero, ma la sostanza giuridica del pensiero resta appunto l'"Ordo".

<sup>44</sup> M.ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo*, Bologna, 1993: comparando le performance sociali e occupazionali dei due modelli di capitalismo l'A. spiega le ragioni della netta superiorità del modello renano.

<sup>45</sup> Cfr. F.SAITTO, *Economia...*, cit., 142, sottolinea come quella categoria, pur non essendo mai penetrata formalmente nel testo costituzionale, sia riuscita senza ombra di dubbio a influenzare "l'ordine tedesco dell'economia a livello materiale" plasmandolo. Importante è stato altresì il peso della cultura politica socialdemocratica che ha imposto una lettura progressiva della clausola sullo stato sociale.

E' altresì vero che agli albori del nuovo secolo, sotto la pressione della globalizzazione dei mercati finanziari, il modello renano ha visto crescere al suo interno nuove forme di gestione delle imprese e ha subito il peso dello strapotere della borsa che è diventata il canale più rilevante per reperire il finanziamento alle imprese, in passato garantito dal sistema bancario <sup>46</sup>. Tale processo di contaminazione non è però avvenuto in termini unidirezionali, nel senso che non si può guardare solo alla convergenza del sistema tedesco verso parametri statunitensi (la cd. americanizzazione di alcune economie nazionali in Europa), ma occorre altresì riconoscere i segnali di una insofferenza contro la retorica antistatalista e anti-redistributiva che si è affermata negli Usa già a partire dalla metà degli anni Novanta e che ha preso forma concreta in particolare attraverso le misure a sostegno della salute pubblica dapprima con Clinton <sup>47</sup> e poi con la presidenza Obama. Questa tendenza è confermata anche dal successo in quello stesso decennio delle politiche laburiste in Gran Bretagna che con Tony Blair hanno visto crescere la spesa pubblica per sanità e istruzione.

Esiste dunque un movimento bi-direzionale che sembra portare verso una sorta di convergenza dei due modelli di capitalismo che apparivano negli anni Novanta del secolo scorso assolutamente antinomici e ben separati nelle ispirazioni e nelle pratiche: in questa contaminazione reciproca resta comunque difficile leggere una totale abdicazione della Repubblica tedesca rispetto alla garanzia dello Stato sociale e dei meccanismi di assicurazione sociale e della redistribuzione <sup>48</sup>. Questa percezione mi sembra decisamente attuale e verificabile, soprattutto alla luce dei diversi costi sociali della pandemia in Europa e negli Usa per effetto del mantenimento di standard di spesa sanitaria pubblica incommensurabilmente più elevati nel vecchio continente, nonostante la grave e lunga crisi economico-finanziaria della moneta unica che ha indebolito, specie nei paesi del sud Europa più indebitati, le strutture e l'organizzazione della protezione "pubblica" della salute.

Gli equilibri futuri di questo processo di contaminazione/convergenza saranno ragionevolmente collegati alla eventuale capacità dell'Europa di ridisegnare un patto sociale diventando un soggetto politico capace di elaborare un modello a livello globale per confrontarsi con il modello statunitense e con gli altri modelli di sviluppo oggi rappresentati da Cina e India<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Come ricorda A. SOMMA, *Economia sociale di mercato e scontro tra capitalismi*, in *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, a cura di C.BERGONZINI, S.BORELLI, A.GUAZZAROTTI, Napoli, 2016, 64. Per un'attenta descrizione delle trasformazioni in atto nel capitalismo renano e nel modello neo-statunitense plasmato sulla fiducia sconfinata nel libero mercato v. M.ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo. Dieci anni dopo*, in *Il Mulino*, 3/2001, 383 ss.

<sup>47</sup> Così M.ALBERT, op.ult.cit., 391.

<sup>48</sup> Secondo M.ALBERT, op.ult.cit., 393 ss., le radici della cultura dell'economia sociale di mercato affondano nella persistente influenza della dottrina della chiesa cattolica e protestante in Germania. Seppure in Germania ormai il numero degli azionisti superi quello degli iscritti al sindacato, non sono stati messi in discussione i principi dell'economia sociale di mercato, così come in Francia la copertura sanitaria universale convive con la diffusa percezione popolare dei valori del mercato e del liberalismo ormai metabolizzati nei programmi della sinistra e nella destra moderata. Anche sul fronte statunitense l'A. sottolinea come l'assoluto dominio dei mercati finanziari non potrà aggirare la domanda di giustizia, giacché nessun sistema capitalistico può convivere con l'impoverimento di moltissimi a favore dei grandi profitti di pochissimi.

<sup>49</sup> M.ALBERT, op.ult.cit., 394-95, ricorda che il più importante compito che il XX secolo lascia al secolo che viviamo è quello di costruire un governo e un diritto mondiale. Sulla necessità di un nuovo governo della economico internazionale in grado di superare le clamorose diseguaglianze che hanno accompagnato la globalizzazione, v.

E' evidente che in una simile prospettiva le azioni e le filosofie praticate fino ad oggi dal Fondo Monetario Internazionale subirebbero un decisivo ri-orientamento dal momento che non parteciperebbero i singoli Stati in ordine sparso, sui quali oggi grava la responsabilità di partecipare a quei consessi, ma con evidenti sproporzioni di peso economico/voti a disposizione rispetto agli Stati Uniti <sup>50</sup>.

#### **4. Decisioni economiche e decisioni finanziarie: equilibrio di bilancio e indebitamento nel testo della Costituzione**

Come abbiamo già ricordato, il collegamento tra lo sviluppo dell'impresa mediante il meccanismo delle sovvenzioni e degli aiuti pubblici, la crescita della spesa pubblica e le regole sul governo del mercato finanziario era stato lucidamente analizzato da quella dottrina che ha messo in evidenza le debolezze e le incertezze del governo dell'economia italiana già sul finire degli anni Settanta.

In realtà le criticità legate allo sviluppo delle spese correnti (dilatate del 22% già nel 1963 rispetto all'anno precedente) avvenivano in un quadro politico e culturale in cui erano state già ampiamente studiate le criticità dell'accumulo di deficit sul bilancio disegnato dai costituenti nell'art. 81 Cost.: come è noto, rispetto a questa clausola costituzionale l'interpretazione più rigorista definita come "liberal conservatrice" assumeva che questa disposizione implicasse un sostanziale pareggio di bilancio e la copertura di nuove spese mediante effettive entrate; a questa impostazione si opponeva la cultura di "impronta keynesiana" (sostenuta politicamente da repubblicani e socialisti) che invece riteneva possibile finanziare nuove spese ricorrendo al sistematico indebitamento giacché il deficit sarebbe il mezzo per garantire la crescita della ricchezza nazionale e quindi arricchire il tesoro. Fu così che le leggi finanziarie in *deficit* divennero la regola <sup>51</sup>.

Gli studi di politica economica in verità ci suggeriscono cautela nell'attribuire a Keynes il ricorso indiscriminato al deficit: la cd. democrazia in deficit, oggetto degli strali di Buchanan, sembra in verità frutto di un'applicazione distorta delle politiche keynesiane in quanto sono state condotte in un quadro di compatibilità macroeconomica equilibrata e non in un contesto di recessione. In altre parole, come ci insegnano gli studiosi di politica economica, le politiche del secondo dopoguerra hanno nettamente privilegiato aspetti redistributivi (spese per trasferimenti) su quelli legati all'efficienza (spese per investimenti) ovvero rispetto alle finalità stabilizzatrici con disavanzi pubblici dal carattere strutturale anziché essere utilizzati in funzione anticiclica <sup>52</sup>.

---

J.E.STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona* (Traduzione di D.Cavallini di *Making Globalization Work*, 2006), Torino, 2006, spec. 24 ss. Vale la pena ricordare che tra le ricette contenute in questo saggio per far funzionare la globalizzazione la giustizia sociale un capitolo è dedicato alla questione dello sfruttamento delle risorse ambientali e del riscaldamento globale del pianeta (ivi, 184 ss.).

<sup>50</sup> Come chiarito da M.BETZU, *Stati...*, cit., 67 ss., ove si illustrano i numeri della rappresentanza diseguale in seno al FMI: disponendo di un sesto dei voti del Fondo, su alcune decisioni importanti da adottare a maggioranza qualificata (85%) gli Stati Uniti detengono un vero e proprio potere di veto.

<sup>51</sup> Cfr. G. AMATO, *Economia...*, cit., 132

<sup>52</sup> Così E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica*, cit., 59.

Quando cambia il quadro costituzionale di riferimento, con la revisione che introduce il principio di equilibrio-pareggio di bilancio, alcune ipotesi interpretative dell'originario art.81 Cost. volte a rafforzare la precettività dell'obbligo della copertura finanziaria delle leggi<sup>53</sup>, diventano vincoli positivizzati nella Costituzione. Nel momento in cui prende forma la scrittura di una regola economico-fiscale nella Costituzione repubblica, l'equilibrio di bilancio e il divieto di indebitamento (salvo eccezioni) pongono gli interpreti dinanzi alla necessità di chiarirne immediatamente la portata precettiva, al fine di immaginare gli esiti delle possibili diverse modulazioni del vincolo costituzionale sulle singole decisioni di politica economica e più in generale sulle decisioni di indirizzo politico. Nel dibattito costituzionalistico diventa quindi centrale la definizione del *quantum* di effettiva rigidità di quei nuovi parametri rispetto alle premesse e agli obiettivi dell'impianto costituzionale repubblicano. Il *focus* è in particolare rivolto alla forza, estensione, praticabilità del divieto costituzionale di ricorso sistematico all'indebitamento, divieto che ai sensi dell'art.81, co. 2 Cost. non è assoluto ma derogabile (al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e in presenza di eventi eccezionali previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti).

Come è noto, la riforma costituzionale del 2012, al di là del legame diretto con l'invito contenuto nel Trattato Fiscal Compact di inserire *balanced budget rules* negli ordinamenti nazionali, è stata innanzitutto l'epilogo di una storica controversia sul valore delle decisioni di bilancio dell'era repubblicana. La revisione del 2012 segna un radicale cambio di passo rispetto alla concezione "formale" della legge di bilancio e al conseguente presupposto dell'impossibilità di un effettivo controllo di costituzionalità di quella legge<sup>54</sup>.

L'analisi della dottrina giuspubblicistica è coerente con l'armamentario di questa disciplina: si studia in primo luogo la "serietà" dei nuovi vincoli di bilancio per poi accertarne l'effettiva cogenza, stante la diversa formula utilizzata nel titolo della legge costituzionale (pareggio) rispetto al testo dell'art.81 Cost riformato in cui si parla solo di equilibrio di bilancio: il binomio lessicale ricorre, come è noto, anche nella legge di attuazione chiamata a precisare in dettaglio il contenuto della legge di bilancio (l.n.243 del 2012). Il senso delle parole usate dalla revisione del 2012 deve essere valutato in prospettiva storica attraverso la comparazione con il testo originario del 1948 e con quelle che sono le sue strutture di valore portanti. Sotto questo aspetto il passaggio alla formalizzazione nell'art.81 Cost. dell' equilibrio di bilancio (a dispetto della diversa formula del "pareggio" presente solo nel titolo della legge di revisione) è stato letto in termini di sostanziale continuità ovvero, sul versante opposto, come novità assoluta che avrebbe potuto persino porsi in relazione conflittuale con i fondamenti sui quali poggia la Costituzione repubblicana. Il dibattito sul significato della riforma costituzionale del 2012 con riferimento all'eventuale rottura/continuità rispetto alla tradizione culturale keynesiana della

---

<sup>53</sup> Come abbiamo sopra ricordato, tra le ipotesi di riforma costituzionale caldeggiate da G. Bognetti vi erano anche quelle sul processo di bilancio: proprio su quel tipo di controllo stringente della spesa pubblica e dell'indebitamento Bognetti aveva costruito l'idea di una "Costituzione economica e finanziaria" davvero precettiva e cogente, in grado di imporsi sulle scelte contingenti e opportuniste dei singoli governi (v. *supra* al par.1.1.).

<sup>54</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, 117 ss.: rispetto alla assoluta dominanza della decisione politica, al *deficit spending* senza alcun freno, già con le trasformazioni europee e globali del 1989 il quadro cambia radicalmente.

nostra Costituzione è stato animato dalla immediata preoccupazione che i vincoli di bilancio ovverosia la riduzione degli spazi per indebitamento finissero per connotare in senso sostanziale e imprimere una direzione alle scelte di fondo della Costituzione economica italiana, generando così una frattura nelle scelte elaborate in Assemblea costituente quando si evitò di formalizzare direttive cogenti sia sul versante dei rapporti economici sia sul versante della Costituzione finanziaria. Da qui l'esigenza di fornire della revisione del 2012 un'interpretazione conforme allo spirito della Costituzione del 1948 al fine di rimarcare la compatibilità del nuovo quadro con le scelte fondamentali dei Costituenti <sup>55</sup>.

Verifichiamo dunque quali categorie e quali scuole economiche siano filtrate nell'arena della discussione costituzionalistica. Gli strumenti sono quelli propri dell'interpretazione giuridico-costituzionalistica che deve valutare il senso fatto proprio dalle parole della riforma rispetto al sistema dei poteri e dei diritti. La lettura sistematica della riforma e la prospettiva storica lasciano riaffiorare dal dibattito la questione problematica dei caratteri propri di una Costituzione keynesiana, formula che come abbiamo sopra ricordato ha trovato terreno fertile in alcuni filoni di studi costituzionalistici che si sono interrogati, già nell'ultimo decennio del secolo scorso, sulla novità delle *budget balanced rules* elaborate e introdotte nella *governance* europea della moneta unica <sup>56</sup>.

Per coloro che prendono davvero sul serio la categoria della "Costituzione keynesiana", l'obiettivo del pieno sviluppo della persona è cogente nell'impianto costituzionale repubblicano e questo basta a rendere quel disegno costituzionale come "keynesiano" nel senso che tutte le politiche economiche dello Stato devono essere funzionali al pieno raggiungimento di quel fine <sup>57</sup>. Rispetto a questo impianto costituzionale e alla sua ispirazione personalista, la rigidità

---

<sup>55</sup> M.LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio secondo la riforma costituzionale del 2012*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano 2014, 18, sostiene che il metodo interpretativo in grado di spiegare il vincolo di bilancio in termini che siano coerenti con i valori fondanti della Costituzione deve muovere da alcune premesse: in primo luogo anche le revisioni devono essere conformi a Costituzione e l'interprete deve garantire una stabilità interpretativa al dato costituzionale ancorandosi alla volontà storica dei Costituenti, volontà che non andò nella direzione di accogliere una specifica teoria economica. Da queste premesse l'A. ricava la necessità di fornire un'interpretazione duttile dei vincoli di bilancio introdotti nel 2012 in virtù del fatto che questa ottica risulta coerente con l'obiettivo di trasformazione della società e della garanzia del pieno sviluppo della persona prefigurato dall'art.3, co.2 Cost. E' evidente l'intento di ribadire che l'introduzione nel 2012 di una ben definita formula all'interno della Costituzione economica e finanziaria non può in alcun modo alterare il senso profondo del patto costituzionale repubblicano visto nella sua unitarietà, in cui le regole economiche e finanziarie restano uno strumento per il pieno sviluppo della persona: cfr. M.LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc.publ.*, Torino, 1990, V, 373 ss.

<sup>56</sup> V. *supra* al par.2 le posizioni di A.Predieri e G.Guarino.

<sup>57</sup> Così O.CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, Keynesismo e unione monetaria*, in *Quad.cost.*, n.3/2016, 455 ss., 476: prendendo le distanze dalla impostazione teorica di A.Predieri sulla etichettabilità di una Costituzione come keynesiana o anti-keynesiana, l'A. ritiene che la centralità dello sviluppo della persona umana sia sufficiente a orientare nel primo senso la nostra Costituzione, mentre la categoria delle Costituzioni non keynesiane si identificerebbe con quelle che "vietano il ricorso agli strumenti delle politiche keynesiane" (ivi, nt. 67). Secondo l'A. queste regole su equilibrio/vincolo di bilancio sono estranee all'obiettivo del pieno sviluppo della persona e la loro coerenza è inaccettabile per via del deficit democratico dell'Unione europea, ove a fronte della moneta unica non esiste, né si può a breve immaginare, un bilancio comune europeo. L'esperienza di oggi mostra però un'altra faccia dell'Unione che in tempi di pandemia ha reagito mettendo in campo uno sforzo di condivisione del debito e un'azione coordinata sui più importanti versanti del sostegno alla disoccupazione per uscire dalla depressione causata dalla pandemia, come abbiamo già ricordato in apertura.

e la precettività dei vincoli relativi all'indebitamento e la cogenza degli obiettivi di medio termine sarebbero persino in grado di mettere in discussione le politiche di spesa con tutte le possibili ripercussioni sugli equilibri finanziari che consentono il finanziamento del *Welfare* <sup>58</sup>.

In una prospettiva di modelli economici le criticità della revisione del 2012 sarebbero da ricondurre a un processo di trasformazione avviato da Maastricht e culminato con il Fiscal Compact in cui è mancata la consapevolezza della lezione keynesiana e si è preferito continuare a nutrire una fiducia sconfinata nei confronti di una "improvvida fiducia nella capacità autoregolatrice dei mercati" <sup>59</sup>.

L'anti-Keynes riemerge dunque negli studi dedicati agli effetti e all'impatto sulle Costituzioni moderne (e sui progetti di trasformazione sociale che le stesse veicolano) del vincolo relativo al pareggio-equilibrio di bilancio.

In realtà, le diverse forme e declinazioni del *rules* sul bilancio in equilibrio convivono naturalmente con i poteri discrezionali e anzi le politiche economiche basate sulle "regole" che impongono, con diversi gradi di intensità, bilanci virtuosi sono costrette a misurarsi con la necessità di garantire l'applicazione e il rispetto delle stesse <sup>60</sup>. Seppure molto diffusa a livello globale la tendenza ad affidarsi alle regole piuttosto che al buon senso dei governanti, gli economisti ci insegnano dunque che anche nel caso italiano la riforma costituzionale del 2012 (e la relativa legge attuativa) non disciplinano in termini pervasivi né con il meccanismo di automaticità alcuni parametri importanti quali quello del monitoraggio del governo sull'andamento degli scostamenti negativi del saldo strutturale. Questo dato genera un margine sostanziale di discrezionalità nella decisione sulla misura correttiva da suggerire a partire dall'esercizio finanziario successivo <sup>61</sup>.

Si tratta allora di chiarire il rapporto tra i parametri introdotti nel 2012 e il *quantum* di rigore che già l'originario art.81 Cost. lasciava comunque intravedere e che è stato poi in concreto completamente emarginato: da questa premessa deriva l'approccio di coloro che leggono la riforma in una linea di "sostanziale" continuità con i principi costituzionali <sup>62</sup>. Letta in

---

<sup>58</sup> Sui rischi collegati alla riforma dell'art.81 Cost. v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 3 ss.

<sup>59</sup> Così A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro...*, cit., 146

<sup>60</sup> Come sottolineano M. Marè e M. Sarcinelli, *La regola del bilancio in pareggio...*, cit., 56, nella fase della ricostruzione del secondo dopoguerra alcuni paesi, fra cui l'Italia, si sono posti il problema dell'equilibrio di bilancio: in Italia la scelta di scrivere nell'originario art.81 Cost. il principio che imponeva la copertura finanziaria delle leggi di spesa si accompagnava alla capacità della Banca d'Italia di acquistare titoli del debito pubblico su richiesta del Tesoro, cosa che è puntualmente avvenuta almeno fino al divorzio tra le due istituzioni formalizzato nel 1981. E' altresì noto come quella *rule* già presente nel testo del 1948 sia stata aggirata dalla "creatività contabile e altre prassi di occultamento delle spese".

<sup>61</sup> Così M. MARÈ e M. SARCINELLI, *La regola del bilancio...*, cit., 84.

<sup>62</sup> G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra Costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2/2013, 13, sdrammatizza il rigore dei vincoli formalizzati nel riformato art.81 Cost. evidenziandone il carattere "blandamente prescrittivo". Valorizzano la sostanziale continuità tra la riforma e la filosofia originaria dell'art.81 Cost., A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, 12; T.F. GIUPPONI, *Vincoli di bilancio, Stato costituzionale e integrazione europea. Una nuova occasione di dialogo tra Corti?*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Roma, 2014, 21 ss., 219; in termini analoghi C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Torino, 2015. Contra O. CHESSA, *La*

questa prospettiva, la riforma costituzionale del 2012 appare un'occasione per rilanciare un disegno di riorganizzazione della spesa pubblica nella direzione di una più efficace azione pubblica sul versante dell'impiego razionale delle risorse al fine di rimediare alle gravi diseguaglianze nel godimento dei diritti <sup>63</sup>. Riemerge chiaro e forte in questi rilievi il "nodo" politico legato alla assoluta discrezionalità in ordine alla tipologia di spesa pubblica, problema al centro della lettura impietosa che Giuliano Amato proponeva già a metà degli anni Settanta in merito alla crescita e allo sviluppo del settore pubblico italiano nel secondo dopoguerra <sup>64</sup>.

L'esperienza della riforma della legge di bilancio, così come applicata a partire dal 2014, ha in effetti evidenziato la "naturale" elasticità del "divieto" di ricorrere all'indebitamento: i ricorrenti scostamenti di bilancio, puntualmente autorizzati dalle Camere già prima della pandemia, sono la conferma della possibilità, lasciata aperta dalla formulazione del vincolo costituzionale e descritta in dettaglio dalla legge attuativa n.243 del 2012, di tenere conto di tutta una serie di congiunture economiche e sociali "sfavorevoli" in virtù delle quali sono state approvate in Parlamento le autorizzazioni all'indebitamento richieste dal governo a partire dal 2015-16 <sup>65</sup>.

Del resto tale elasticità starebbe a confermare la necessità di andare oltre gli automatismi proposti da alcune teorie economiche: il rigore collegato alla logica delle *balanced budget rules*, particolarmente caro alla scuola di *Public Choise*, è destinato a convivere e a entrare in relazione con gli obiettivi di politica costituzionale che pongono al centro lo sviluppo della persona e dei diritti fondamentali. In altre parole, la decisione di bilancio, una volta che è contenuta in una legge "sostanziale" deve ispirarsi al principio di trasparenza per garantire razionalità e coerenza alle scelte di bilancio e attivare il circuito della responsabilità politica, amministrativa e contabile: in questa prospettiva interpretativa regole economiche e regole giuridiche contribuiscono a rendere intellegibile, trasparente e controllabile la decisione di bilancio <sup>66</sup>. Emerge da questo condivisibile approccio la necessità del dialogo fruttuoso tra scienze economiche, che forniscono numeri, grandezze e parametri per raggiungere la razionalità dell'impiego delle risorse, e scienza giuridica che è in grado di cogliere e definire le finalità redistributive ovvero allocative o ancora di sviluppo delle decisioni assunte in sede di bilancio. Il rigore del vincolo di bilancio non può dunque essere fine a sé stesso ma è piuttosto attenuato dalla necessità di agganciare la decisione di bilancio con la sostanza delle scelte politico costituzionali. In questo senso l'elasticità è un valore che il diritto fa valere nel dialogo costante e fruttuoso con

---

*Costituzione della moneta*, cit., 401 ss.: il vincolo della necessaria copertura finanziaria delle leggi di cui alla formulazione originaria dell'art.81 Cost. si traduceva in un mero vincolo procedurale, mentre lo spirito della riforma del 2012 è quello di inserire regole numeriche vincolanti in ossequio ad una ben definita filosofia economica che è quella di *Public Choise* che vede nel vincolo numerico il rimedio necessario per ridurre la discrezionalità del decisore politico. La riforma dell'art.81 Cost. identificherebbe, secondo questa lettura, il superamento dell'assetto costituzionale del secondo dopoguerra che non vietava alla politica la possibilità di adottare misure espansive di *deficit spending* di stampo keynesiano. Sulle anomalie applicative e le distorsioni del *keynesismo* nelle scelte di politica economica italiana v. *supra* al par.1.

<sup>63</sup> Cfr. A.MORRONE, *Pareggio di bilancio...*, cit.

<sup>64</sup> V. *supra* al par.1.1.

<sup>65</sup> V. su questa prassi N. LUPO e R.IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Riv.trim.dir.economia*, 2/2017, 238 ss.

<sup>66</sup> E' la prospettiva di E.CAVASINO, *Scelte di bilancio...*, cit., 265 ss.

le indicazioni e i parametri suggeriti dalla scienza economica<sup>67</sup>. Questa prospettiva sembra in verità aver contaminato anche il (temuto) rigore economicista dei parametri europei sul bilancio in tendenziale pareggio: stiamo del resto sperimentando come il trauma della pandemia abbia contribuito a spostare in modo significativo l'asse della visione riduzionistica tipica del bilancio dell'Unione europea, se è vero che alla base delle decisioni relative al piano *Next Generation EU* vi è la consapevolezza di utilizzare il bilancio UE in vista di obiettivi strategici che vanno ben oltre il dogma della stabilità finanziaria per coinvolgere un progetto ambizioso di sostegno alla ricostruzione e alla resilienza combinato con le politiche per la lotta ai cambiamenti climatici<sup>68</sup>.

In definitiva, le scelte "sostanziali" elaborate e approvate all'interno della procedura euro-nazionale di bilancio riformata nel 2012 sono intelleggibili dal punto di vista giuridico e quindi sindacabili dagli organi nazionali di giustizia costituzionale che si possono attivare al fine di verificare se l'attuazione delle decisioni di bilancio si ponga eventualmente in contrasto o impedisca la realizzazione del progetto costituzionale fondato sulla centralità dei diritti e della persona.

Vedremo più avanti come in effetti le grandezze economiche e i parametri ormai presenti nel testo della Costituzione repubblicana abbiano in effetti aperto un vero e proprio terreno di confronto diretto: la necessità di dare un senso e un contenuto alle clausole economiche costituzionali ha imposto ai giudici costituzionali, chiamati a giudicare scelte legislative di politica economica ovvero scelte ispirate al rigore nella gestione dei bilanci, una scelta interpretativa non certo agile né priva di insidie.

## **5. Il confronto dottrinale sui modelli economici e i nodi affrontati dalla giurisprudenza. La decisione di sistema sull'imponibile di manodopera nell'Italia della ricostruzione post bellica**

Anche sul versante dell'interpretazione delle grandezze economiche da parte dei giudici costituzionali mi pare utile mettere a confronto le sfide aperte dalla stagione della crescita economica che accompagnò l'attuazione progressiva della carta costituzionale rispetto al percorso giurisprudenziale dell'ultimo ventennio, percorso segnato dalle grandi riforme costituzionali del regionalismo e dei vincoli di bilancio.

Nella stagione della crescita economica che accompagna la ricostruzione, le grandi questioni di sistema emergono in alcune decisioni che fotografano al contempo i passaggi cruciali delle profonde trasformazioni economico-sociali in atto e la capacità delle norme economiche costituzionali di guidare l'interpretazione di quelle trasformazioni.

---

<sup>67</sup> Cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio*, cit., 263 ss. : la razionalità giuridica è in grado di rendere la decisione di bilancio uno strumento più elastico, mentre la scienza economica consente di cogliere eventuali effetti che la stessa decisione può avere sul sistema economico (ivi, 267).

<sup>68</sup> Come sottolinea E.CAVASINO, *Scelte di bilancio...*, cit., 324. Sulle prospettive aperte dagli strumenti di intervento pubblico messi in campo dall'Unione europea per reagire alla grave crisi sanitaria e finanziaria causata dalla pandemia v. *supra* le considerazioni svolte in *Premessa*.



Nella nota decisione del 1958 avente ad oggetto la questione relativa alla legge sull'imponibile di manodopera in agricoltura, questione risolta dalla Corte nel senso dell'incostituzionalità per violazione della libertà organizzativa dell'imprenditore garantita dall'art.41 Cost., i giudici si misurano con la necessità di chiarire i reali rapporti di forza tra i presupposti di una economica capitalistica, riconducibili al riconoscimento della proprietà (art.42) e dell'iniziativa economica privata (art.41), rispetto ai margini di discrezionalità del legislatore nell'apporre limiti alle scelte di gestione imprenditoriale in nome dell'utilità sociale (art.41,co.2).

Il limite derivante del vincolo in questione era stato introdotto dal legislatore per affrontare la "questione sociale" dei rapporti di lavoro in agricoltura: tale soluzione però coartava, secondo la lettura che ne hanno dato i giudici costituzionali, la discrezionalità dell'imprenditore nel definire forma e dimensione della propria impresa (art.41, co.1 Cost) <sup>69</sup>.

L'insoddisfazione verso questa decisione fu fortemente denunciata da C.Mortati che invocava l'intero armamentario dei programmi e dei controlli apponibili al fine di consentire che l'attività economica sia indirizzata e coordinata a fini sociali (in nome dell'art.41,co.3): tra le finalità sociali ben può esservi l'obiettivo di garantire l'occupazione stante il ruolo di principio supremo del lavoro nella Costituzione repubblicana. Per questa via Mortati intendeva ribadire la distanza della formula costituzionale rispetto al credo "liberista" fondato sull'idea dell'assoluta sovranità in ordine alla gestione dell'impresa da parte del suo titolare <sup>70</sup>.

Sullo sfondo di un clima politico aperto alle forme più incisive di direzione dell'economia e alla organizzazione delle imprenditoria di stato (attraverso il sistema delle partecipazioni statali organizzate mediante il Ministero creato nel 1956) i giudici costituzionali si assumono così la responsabilità di definire i contorni della garanzia individuale rispetto all'intervento pubblico nei rapporti economici: così operando ottengono il plauso di quella dottrina che si opponeva all'idea di assurgere il limite dell'utilità sociale a principio capace di fondare l'iniziativa economica privata che è un valore da tutelare in sé (in quanto riconducibile alla libertà umana) e non già in quanto assolve ad una funzione sociale, ivi inclusa la finalità di garantire il pieno impiego <sup>71</sup>.

Gli approcci interpretativi sopra richiamati identificano altrettanti filoni interpretativi sul valore dei limiti apponibili alla libertà dell'imprenditore per il perseguimento di finalità sociali, filoni che restano distinguibili nelle tappe successive del dibattito costituzionalistico <sup>72</sup> e che

---

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost., sent. n.78/1958.

<sup>70</sup> Così C.MORTATI, *Iniziativa privata ed imponibile di manodopera*, in *Giur.cost.*, 1958, 1195: i programmi e i controlli apponibili all'iniziativa economica privata di cui all'art.41, co.3 Cost. esprimono una scelta ben precisa ovvero sia il superamento dell'ideologia liberista dell'assetto economico.

<sup>71</sup> Così M.MAZZIOTTI, *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto del lavoro*, in *Giur.cost.*, 1958, 1210. L'autore riteneva altresì che neppure invocando i limiti apponibili alla proprietà privata a fini sociali, ai sensi dell'art.42 Cost., si potesse arrivare a giustificare l'imposizione di un imponibile di manodopera (ivi, 1215).

<sup>72</sup> Sul ruolo "pivotale" del limite dell'utilità sociale contenuto nell'art. 41 Cost. per l'interpretazione del rapporto fra Costituzione ed economia v. M. LUCIANI, *Unità nazionale...*, cit., 58 ss.; la tesi dell' A. è stata elaborata nella monografia *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983. Su questi tratti distintivi dell'utilità sociale nel modello costituzionale di disciplina dei rapporti economici M.BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 95 ss., 124, fonda la sua ricostruzione a tutto tondo del rapporto (di incompatibilità radicale) tra Costituzione economica nazionale e principi europei, soprattutto alla luce delle regole sulla *governance* della crisi della moneta unica.

riaffioreranno negli anni Novanta del secolo scorso attraverso gli studi sul rapporto tra la garanzia dell'art.41 Cost. e la libertà di concorrenza protetta dalla legge nazionale *antitrust* introdotta appunto all'inizio di quel decennio.

Keynes e l'obiettivo politico della piena occupazione restano sullo sfondo di questa "storica" decisione: il dato economico e la necessità di valutare l'impatto di quella misura economica non restarono in verità completamente fuori dal giudizio di costituzionalità giacché, come ricorda V.Crisafulli, la Corte attivò i suoi poteri istruttori proprio al fine di ottenere dai Ministeri del lavoro e dell'agricoltura i dati sull'effettiva applicazione della disposizione sull'imponibile di manodopera, salvo poi non dare però (come sarebbe stato opportuno) adeguato conto nella motivazione della decisione del peso che quei dati avrebbero effettivamente avuto nella decisione di annullare la norma in questione. Si percepisce già in questa storica decisione la difficoltà per il giudice costituzionale di sindacare scelte di politica economica quando si è in presenza di limiti, come appunto quello sull'imponibile di manodopera, che andrebbero valutati «sotto il duplice profilo della loro idoneità a realizzare situazioni di assorbimento delle capacità lavorative e della loro rispondenza alle esigenze di sviluppo economico del paese»: ma questa ipotesi condurrebbe il giudice costituzionale sul terreno del merito della scelta legislativa e quindi sulla sua convenienza economica, sul suo impatto rispetto agli altri settori produttivi, ivi inclusi i suoi costi e benefici <sup>73</sup>.

Decisamente più complesso e articolato è l'approccio dei giudici costituzionali negli ultimi venti anni: quando il giudice delle leggi si è dovuto confrontare con grandezze e parametri economici scritti nel testo costituzionale, vedremo non solo riemergere tutte le problematiche sul bisogno di conoscenza dei "fatti" e dei "dati" che sostengono e accompagnano l'interpretazione di norme che incidono su grandezze e fattori economici, ma assisteremo a un inedito confronto diretto dell'argomentazione costituzionale sul terreno del pluralismo delle interpretazioni offerte dalla scienza economica.

### **5.1 I giudici costituzionali e le grandezze economiche scritte nella Costituzione repubblicana (concorrenza ed equilibrio di bilancio): la complessità e le insidie dell'esperienza interpretativa più recente**

L'impegno dei giudici costituzionali nell'applicazione/interpretazione delle clausole costituzionali sui rapporti economici cambia radicalmente di intensità quando per effetto di due fondamentali revisioni costituzionali il sindacato sulle leggi statali e regionali deve confrontarsi con il parametro che affida allo Stato in via esclusiva la "tutela della concorrenza", secondo quanto prescritto nell'art.117 Cost riformato nel 2001, e poi, nel decennio successivo, con la regola dell'equilibrio di bilancio formalizzata nell'art.81 Cost.

Nel momento in cui sono formalizzate nel testo costituzionale grandezze e parametri economici si è posto il problema dei numeri e dei parametri economici: a chi spetta sindacarli? Come si gestiscono i parametri che evocano "numeri"? La Corte costituzionale si è dovuta confrontare con l'esigenza di interpretarli e metabolizzarli all'interno delle sue decisioni: da

---

<sup>73</sup> Cfr. V.CRISAFULLI, *Costituzione e imponibile in agricoltura*, in *Giur.cost.*, 1958, 1208.

questo punto di vista le due revisioni costituzionali sopra richiamate rappresentano per i giudici costituzionali un concentrato di “sfide”.

Da un lato abbiamo vissuto la complessa e problematica riforma del regionalismo (l.cost.n.3 del 2001) in cui compare, tra le altre categorie, la “tutela della concorrenza” come compito riservato in via esclusiva allo Stato (art.117,co.2 lett.e); dall’altro, la riforma del pareggio-equilibrio di bilancio (l.cost.n.1 del 2012) arrivata nel pieno della crisi economico-finanziaria dell’area euro e geneticamente collegata all’adesione al Trattato europeo cd. *Fiscal Compact*.

In questo mutato quadro costituzionale, esattamente come ai tempi dei rilievi problematici formulati da Crisafulli in merito al ruolo dei giudici costituzionali chiamati a sindacare l’imponibile di mano d’opera, la percezione della necessità di metabolizzare e tradurre nel linguaggio giuridico concetti e teorie economiche è ancor più evidente e pressante: le regole e le grandezze economico-finanziarie sono del resto ormai scritte nella Costituzione e quindi è bene prendere le giuste misure. Il che non significa certo accettare lo schiacciamento del diritto sulle grandezze economiche: sappiamo che il giudice costituzionale si può confrontare con i dati fattuali, ivi inclusi i fattori economici, sulla base delle allegazioni e delle prospettazioni delle parti<sup>74</sup>, ma può altresì attivare i poteri istruttori laddove necessario e utile. Non si potrebbe neppure immaginare un giudice costituzionale che arrivi a sindacare un determinato modello o linea generale di politica economica elaborata dagli organi di indirizzo politico e posta a fondamento della scelta legislativa: piuttosto si tratterà di valutare la ragionevolezza delle singole misure che declinano in concreto gli obiettivi riconducibili ad un determinato modello, tenendo conto della necessità di operare eventualmente anche un bilanciamento tra la forza dell’annullamento collegato alla declaratoria di incostituzionalità, tipico del sindacato accentrato, con altri interessi di – pari - pregio costituzionale<sup>75</sup>.

Il primo insidioso banco di prova è stato quello della interpretazione/qualificazione della funzione statale a tutela della concorrenza scritta nel riformato art.117, co.2 Cost.

La sentenza n.14 del 2004, che ha avviato questo intricato e non certo lineare percorso giurisprudenziale, è figlia dello sforzo, in primo luogo “culturale”, dei giudici costituzionali di misurarsi con la funzione statale – tutela della concorrenza – che è stata inquadrata come una delle leve della politica economica statale insieme alla moneta, al risparmio e alle altre politiche richiamate nel medesimo co.2, lett.e) dell’art.117 Cost. Dovendo la Corte sindacare misure di intervento adottate dallo Stato per finanziare il settore agricolo ovvero potenziare alcune tipologie di imprese e dovendo rispondere alle censure delle regioni ricorrenti che, in base al nuovo riparto delle competenze legislative, invocavano l’invasione delle competenze loro spettanti in materia di “agricoltura” ovvero di “sviluppo economico”, la formula “tutela della concorrenza” è stata declinata in una versione dilatata al fine di legittimare non solo interventi *antitrust*, ma anche le diverse forme di regolazione nonché le misure atte a promuovere le

---

<sup>74</sup> Sul punto insiste D.DE PRETIS, Intervento in *La Corte costituzionale e l’economia*. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi, a cura di M.MASSA, Milano, 2018, 154: le argomentazioni dei giudici costituzionali, anche su questioni che coinvolgono grandezze economiche, sono prettamente giuridiche e anche quando arrivano alla Corte, magari attraverso istruttorie formalizzate, dati economici ovvero dati provenienti dalla statistica o di altre scienze, la Corte li utilizza in modo discrezionale e li inserisce nel bilanciamento nel senso che non viene ad essi riconosciuto un valore assoluto.

<sup>75</sup> Cfr. M.Cartabia, *Intervento in La Corte costituzionale ...*, cit., 32.

condizioni di piena concorrenzialità all'interno di un mercato (concorrenza in senso dinamico). Dato che alla base della preoccupazione della Corte vi era in realtà la necessità di ribadire il senso e il valore dell'intervento pubblico statale nei rapporti economici, rispetto a un riparto di competenze lacunoso al punto tale da non aver fatto alcun cenno alle funzioni statali in materia di politica industriale né all'unità economica ovvero alle scelte per garantire lo sviluppo economico uniforme ed equilibrato, quella dilatazione della nozione (comprensiva di tutte le misure per la "tutela" e la "promozione" della concorrenza) diventa l'occasione per ribadire la piena competenza dello Stato a intervenire per ridurre squilibri, favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo ovvero instaurare/ripristinare assetti concorrenziali. In questa decisione la Corte si è però preoccupata di fornire un metro di valutazione in ordine alla effettiva proporzionalità dell'intervento pubblico, proponendo uno schema di sindacato di ragionevolezza che sarebbe servito a verificare di volta in volta la "rilevanza macroeconomica" dell'intervento statale e stabilire se vi fossero le premesse per adottare specifiche misure di rilevante entità purché idonee a incidere sull' "equilibrio economico generale".

L'utilizzo "copioso di termini e proposizioni economiche" desta l'interesse della dottrina economica. Ricordiamo, in particolare, il ragionamento di P. Giarda decisamente critico su tutta la linea argomentativa della Corte e che sembra volere riportare ordine nell'imprecisione delle formule adoperate dal giudice costituzionale. In primo luogo emerge la difficoltà di spiegare, con la formula "leve della politica economica", grandezze come la tutela della concorrenza. Lo strumento presuppone un obiettivo da raggiungere e gli economisti potrebbero accettare che la tutela della concorrenza sia uno strumento di politica economica per il benessere generale in senso lato; ma non potrebbe dirsi altrettanto per l'obiettivo della eliminazione delle disuguaglianze dei redditi <sup>76</sup>. Dunque la concorrenza andava piuttosto qualificata come un obiettivo (eventualmente intermedio o finale) della politica economica.

Ma è soprattutto il ricorso alla ragionevolezza della misura di intervento, al fine di far prevalere le istanze dell'unità economica qualora la misura sia funzionale al mantenimento di quello che la Corte chiama "equilibrio economico generale" a non convincere l'economista in quanto il risultato finale è quello di trasformare un intervento in agricoltura compatibile con il regime delle deroghe comunitarie agli aiuti di stato in "strumento di sviluppo, sostegno e costruzione di un mercato competitivo" <sup>77</sup>. Anche la critica dei giuristi che hanno commentato tale sentenza si è invero concentrata sulla difficoltà di configurare le misure di intervento e di sostegno a specifiche realtà e settori produttivi contenuti nelle disposizioni statali censurate in linea con la disciplina europea sulla concorrenza che ricomprende sicuramente la disciplina degli aiuti di Stato, ma li qualifica come eccezione al regime della concorrenzialità del mercato europeo<sup>78</sup>. A fronte della imprecisione di questo passaggio l'analisi giuridica evidenziava lo

---

<sup>76</sup> Così conclude il suo ragionamento P. GIARDA, *Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sent. 14/2014 della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2005, 98.

<sup>77</sup> P. GIARDA, *Concorrenza...*, cit., 10, manifesta tutto il suo stupore per l'utilizzo improprio della terminologia economica.

<sup>78</sup> Su questo passaggio della decisione v. L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *federalismi.it*, 5/2004; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V, parte II della Costituzione*, in

sforzo della Corte quando impone un sindacato di ragionevolezza sulla misura di intervento volta a far valere le istanze dell'unità economica, istanze colpevolmente dimenticate dal legislatore costituzionale. Lo sforzo maggiore profuso dalla Corte, anche a costo di essere imprecisa rispetto al senso e al valore di alcuni principi economici basilari, peraltro recepiti nei Trattati europei fin dalla nascita del mercato comune (a partire proprio dalla concorrenza e dal mercato concorrenziale), è quello che ha prodotto un -complicato e non agevole - scrutinio di proporzionalità/ragionevolezza avente ad oggetto le misure di intervento statale nell'economia ricondotto, in modo impreciso e improprio dal punto di vista della dottrina economica, alla tutela/promozione della concorrenza <sup>79</sup>.

Come è noto, il percorso interpretativo proposto dalla Corte nel 2004 avrebbe imposto ai giudici di ponderare sempre la natura, le dimensioni e quindi l'effettivo impatto sugli equilibri concorrenziali nazionali di questa o quella misura di intervento statale censurata dalle regioni: il percorso è stato invece tutt'altro che lineare giacché di quella impostazione troviamo sporadiche applicazioni e il sindacato sulla ragionevolezza delle scelte statali non è avvenuto con il rigore e la costanza che quel *leading case* sembrava voler prefigurare. Per questa via si arriverà alla svolta del 2007 quando la versione "dinamica" della promozione della concorrenza nell'ambito della normativa (di derivazione europea) sugli appalti diventa "prevalente" rispetto a qualunque possibilità di valutare in concreto l'impatto delle regole statali rispetto al margine di autonomia organizzativa consentita alle regioni (sentt. n.401 e 430 del 2007) <sup>80</sup> per arrivare poi, tra il 2012 e il 2013, alla valutazione delle politiche di liberalizzazione del governo Monti (sent. n.200 del 2012, sent. n.8/2013) <sup>81</sup>.

In quest'ultimo passaggio del percorso giurisprudenziale volto a precisare i contorni della funzione statale sulla tutela/promozione della concorrenza il "peso" delle argomentazioni utilizzate dai giudici costituzionali è esponenzialmente più elevato giacché i giudici non si sono confrontati con i dubbi di legittimità costituzionale sollevati nei confronti di singole misure di intervento frutto di specifiche politiche settoriali (incentivi alle imprese, disciplina dei contratti pubblici, disciplina di aspetti della distribuzione commerciale etc.), ma hanno dovuto valutare

---

*Le regioni* 2004, 990 ss.; F.PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma? Osservazioni a Corte cost. sent.n.14 del 2004*, in *Le regioni* 2004, 1014 ss.; O.CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit. , 233, parla di uso "poco sorvegliato" da parte della Corte della terminologia tecnica ("politica macroeconomica", "equilibrio economico generale", "volume di risorse finanziarie del circuito economico").

<sup>79</sup> Sugli effetti di questo peculiare scrutinio di proporzionalità/ragionevolezza e adeguatezza delle misure adottate nell'ambito competenze esclusive statali trasversali e sulla finalità ultima perseguita dalla Corte di valorizzare nel giudizio in via d'azione il principio di unità della repubblica, v. ora lo studio di C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, BUP, 2020, 207.

<sup>80</sup> Sui passaggi giurisprudenziali più recenti in cui si fa applicazione di quei criteri, v L.CASSETTI, *La forza pervasiva delle regole statali per la concorrenzialità del mercato e la fisionomia sbiadita delle autonomie territoriali*, in *Giur.cost.* n.2/2020, 926 ss. (al quale si rinvia per ulteriori riferimenti giurisprudenziali).

<sup>81</sup> Come evidenziato da C.BUZZACCHI e F.PIZZOLATO, *L'oggettivizzazione della concorrenza nella giurisprudenza 2013 della Corte costituzionale, Il dir.economia*, 2013, 816. O.CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit, 230 ss.: l'A. legge questa evoluzione giurisprudenziale all'interno di un quadro culturale ordinamentale che avrebbe posto le basi per l'adesione alla cultura del pareggio di bilancio, poi formalizzata in termini di equilibrio di bilancio per effetto della riforma introdotta dalla l.cost. n.1 del 2012, nel senso che la concorrenza "per" il mercato, nelle forme della liberalizzazione come *mainstream*, sarebbe uno strumento utile per il contenimento della spesa pubblica in linea con la logica del divieto di indebitamento e l'austerità espressa dal vincolo dell'art. 81 Cost. (ivi, 250).

il principio ispiratore della politica economica elaborata dal governo Monti che, come è noto, decise di rispondere alla grave crisi economico-finanziaria in atto nell' *Eurozona* con misure di liberalizzazione a tutto tondo<sup>82</sup>. Nel filone giurisprudenziale sulla "tutela della concorrenza" ci sono alcune decisioni "chiave", adottate tra il 2011 e il 2012, che affrontano i temi caldi delle misure di intervento deliberate in via d'urgenza per risollevare il paese dalla crisi.

Emerge in alcune decisioni l'interpretazione della concorrenza come bene oggetto di tutela che ha destato l'attenzione (critica) degli economisti.

La normativa sulle liberalizzazioni giungeva all'attenzione dei giudici costituzionali come scelta ispirata da un preciso modello economico e non si trattava più solo di analizzare la compatibilità con la Costituzione di puntuali e specifiche norme di intervento pubblico su determinati ambiti materiali.

Per la prima volta un intero filone giurisprudenziale sulle misure di liberalizzazione (anni 2012-13) è stato esaminato con la lente dell'Analisi Economica del Diritto, al fine di verificare *ex post* se le argomentazioni della Corte fossero perfettamente in linea con alcune premesse di fondo dell'AED<sup>83</sup>. In particolare, nell'ambito delle decisioni che riguardano la legittimità delle norme sulle politiche di liberalizzazioni adottate dal governo Monti si coglierebbe un'ispirazione di fondo che coincide con l'idea stessa di norma giuridica accolta da AED ovvero sia l'idea che la regola giuridica sia strumentale all'economia nel senso di liberare gli scambi da inutili appesantimenti<sup>84</sup>.

Quando però la politica delle liberalizzazioni a tutto tondo prende le sembianze della *deregulation*, come nel caso della norma che eliminava qualunque ostacolo alla libertà assoluta degli operatori commerciali di decidere in ordine alle aperture domenicali e festive, è interessante verificare quali siano state le reazioni dei giuristi e degli economisti.

La sent. n.299/2012 ha rigettato le questioni di costituzionalità sollevate da diverse regioni nei confronti della norma (art. 31 del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011) che eliminava ogni residuo vincolo agli orari di apertura dei negozi (che la norma precedente ricollegava alla dimensione degli operatori ovvero alla ubicazione degli esercizi nei centri storici a vocazione turistica). Tra le doglianze delle regioni, che lamentavano l'invasione delle loro competenze residuali in materia di commercio, vi era anche il riferimento alla compressione della libertà di iniziativa economica privata (art.41 Cost.) giacché quelle misure di liberalizzazione assoluta avrebbero favorito gli esercizi di media-grande distribuzione eliminando di fatto dal mercato i piccoli operatori del commercio e gli esercizi di vicinato. La Corte motiva la decisione di infondatezza ribadendo l'accezione dinamica di tutela della concorrenza che ricomprende appunto ogni misura che sia volta a promuovere l'apertura dei mercati e eliminare o ridurre ogni tipo di vincolo al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale. In linea con quanto affermato nella

---

<sup>82</sup> Come sottolinea G.MAZZANTINI, *La regolazione pro-concorrenziale del governo Monti alla prova della Corte costituzionale: una triplice convergenza?* in *Rivista Italiana di Antitrust*, n.3/2014, 180 ss., 215.

<sup>83</sup> Cfr. lo studio di A. PETRETTO, *L'analisi economica del diritto in recenti sentenze della Corte costituzionale nelle controversie Stato-regioni*, DISEI, Univ. degli Studi di Firenze, Working Paper n.22/2013 ([www.disei.unifi.it](http://www.disei.unifi.it)), in cui il dispositivo di alcune decisioni fondamentali è interpretato alla luce dei criteri tipici di *law and economics*.

<sup>84</sup> Così A. PETRETTO, *L'analisi...*, cit.,5. L'analisi dell'economista si fonda del resto su dati oggettivi: secondo l'indicatore di rigidità dell'OCSE, basato su controllo diretto dello stato sull'economia, licenze e permessi per avviare attività economica, barriere e tariffe discriminanti rispetto al commercio internazionale) l'Italia ha un dato pari a tre volte quello della Gran Bretagna, una volta e mezzo la media europea (ivi, 3-4).

sentenza sul principio generale di liberalizzazione introdotto dal decreto-legge *Salva Italia*, la Corte ricorda che liberalizzare equivale a razionalizzare: la regolazione è uno strumento per promuovere la concorrenza in quanto ne derivano effetti virtuosi sul circuito economico. In questo senso si tratta di misure di ri-regolazione per aumentare la concorrenzialità dei mercati e permettere a un maggior numero di operatori economici di competere (sent.200/2011).Applicando questa premessa i giudici costituzionali affermano quindi che la norma che eliminava ogni residua discrezionalità per le aperture festive degli esercizi commerciali ben può essere qualificata come normativa che favorisce la concorrenza in quanto espressione e attuazione diretta del principio di liberalizzazione “rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche”<sup>85</sup>. Eliminare ogni vincolo alle aperture degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, un mercato più dinamico e quindi perfettamente nelle corde della funzione statale a tutela/promozione della concorrenza.

V. Onida nel commentare questa decisione non usò mezzi termini per sottolineare la contraddizione in cui è caduta la Corte dal momento che c'è una sostanziale differenza tra le misure di liberalizzazione come forme di regolazione pro-concorrenziale di cui al precedente invocato dai giudici (sent.200/2012) rispetto alla misura della totale eliminazione dei vincoli alle aperture degli esercizi commerciali: l'eliminazione dei vincoli avrebbe dovuto essere qualificata come de-regolamentazione, cioè l'esatto contrario della ri-regolazione. Ciò che Onida stigmatizza è il carattere perentorio e assertivo del ragionamento della Corte totalmente schiacciato su un'idea di *deregulation* che non lascia spazio alcuno ad armonizzazioni con eventuali interessi, di pari rango costituzionale, degni di essere portati in bilanciamento<sup>86</sup>.

Se dunque appare chiaro che la Corte con queste decisioni sulle liberalizzazioni sembra fare propria l'associazione tra politiche di liberalizzazione e crescita economica, in linea con le teorie economiche che sostengo quell'equazione, la dottrina non manca di evidenziare tra le righe di queste decisioni il piglio e il linguaggio dell'economista<sup>87</sup>. In effetti, nella giurisprudenza del 2013 si ritrova ampia conferma di questo linguaggio “da economista”, non solo quando si fa riferimento esplicito al rapporto tra liberalizzazioni e crescita economica in vista

---

<sup>85</sup> Così Corte cost., sent.n.299 del 2012, par.6.1. del *Cons. in diritto*.

<sup>86</sup> Così V.ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Giur.cost.*, 2012,4703: il bilanciamento è stato invece sviluppato in Germania grazie a una decisione del Tribunale costituzionale federale (BVerfG 134/2009), quando è stata censurata una legge del *Land* di Berlino che eliminava il divieto di apertura nei giorni festivi delle domeniche di avvento, facendo leva sul valore culturale, in uno Stato costituzionale laico, del riposo, del benessere e della spiritualità che deve essere salvaguardato, al di là dell'eventuale impegno religioso. Sulle incertezze di questa giurisprudenza v. G.U.RESCIGNO, *Quando la Corte cita a sostegno di un argomento una disposizione che aveva qualche mese prima dichiarato incostituzionale*, in *Giur.cost.*, 2013, 1014. Sulle discutibili prese di posizione della Corte nella giurisprudenza sulla “tutela concorrenza”, v. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico...*, cit., 204 ss.; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., 241, evidenzia come la Corte si sia spinta fino al punto di assumere una certa dottrina economica come punto di riferimento.

<sup>87</sup> Così C.BUZZACCHI e F.PIZZOLATO, *L'oggettivizzazione della concorrenza*, cit., 811, 816. Questa visione delle politiche di liberalizzazione, in particolare nel settore della distribuzione commerciale, è del resto un *leit motiv* delle delibere e delle indagini dell'AGCM fin dal 1990 e la Corte costituzionale sembra appoggiarvisi in toto. M.MASSA, *Introduzione* al volume *La Corte costituzionale e l'economia*, cit., fornisce i dati sui numerosi casi in cui i giudici costituzionali si adeguano e poggiano le proprie argomentazioni su delibere dell'Autorità nazionale *antitrust* rese in sede consultiva (ivi, 16, nt.25).

dello sviluppo economico (sent.n.8/2013), ma anche quando si parla dell'assetto concorrenziale del mercato (in termini oggettivi) come di un obiettivo pienamente rientrante nella garanzia (soggettiva) dell'art.41 Cost. nel senso di poter limitare il diritto di impresa e integrare persino il vincolo dell'utilità sociale (sent.n.94/2013) <sup>88</sup>.

E' interessante vedere come gli studiosi di politica economica hanno giudicato questo tipo di ragionamenti del giudice costituzionale. M.Grillo chiarisce i termini dei diversi approcci alle regole *antitrust* proprio per spiegare ciò che a suo giudizio la sentenza sulla liberalizzazione degli orari dei negozi sottintende, ovverosia l'adesione, più o meno consapevole, dei giudici costituzionali alla teoria in voga negli ultimi decenni del *more economic approach*. Questa teoria accetta che in nome dell'efficienza si possa tollerare l'uscita di operatori dal mercato nel senso che l'efficienza si può associare al potere di mercato di alcuni soggetti e alla contestuale costrizione di altri soggetti: l'unica forma di compressione che genera abuso, secondo questo approccio legato alla dottrina di *Chicago*, è quella che si realizza quando viene limitata la capacità di altri operatori di concorrere, alle stesse condizioni di efficienza. Questa impostazione traspare dalle affermazioni della Corte quando (nella sent. n. 299/2012) si dà valore prevalente e assoluto al valore della piena liberalizzazione degli orari di apertura, misura che in nome del *more economic approach* genera un mercato aperto e dinamico a totale beneficio dei consumatori. L'adesione a questa interpretazione genera l'impossibilità di impostare un qualunque tipo di bilanciamento tra l'affievolimento delle pari opportunità delle imprese di dimensioni e struttura ridotta (art.41 Cost) e i benefici attesi dalla maggiore efficienza della grande distribuzione. Secondo Grillo questo approccio visto in una prospettiva dinamica e di lungo periodo presenta però punti deboli: se nell'immediato si può infatti tollerare che, in nome dell'efficienza e del benessere dei consumatori, una misura sia considerata legittima anche se lascia indietro i concorrenti più deboli (piccoli negozi, esercizi di vicinato dei centri storici etc.), diversa è la percezione del fenomeno nel lungo periodo. Se infatti gli operatori economici più deboli e i meno organizzati di oggi restano fuori dal mercato di riferimento sarà ben difficile che possano diventare in futuro efficienti e far salire nel complesso la qualità dell'offerta e quindi alzare l'asticella del benessere del consumatore <sup>89</sup>.

Sempre nella prospettiva dell'economista, la reazione delle regioni che appunto in quella vicenda lamentavano l'invasione delle proprie competenze in materia di commercio meriterebbe di essere affrontata non già in un giudizio di legittimità costituzionale, ma piuttosto dovrebbe essere frutto di una attenta valutazione politica dei costi-benefici. Occorre cioè chiedersi entro quali limiti di costi si potrebbero accettare per mantenere gli esercizi di vicinato e quindi porre un certo numero deroghe alle misure di totale *deregulation* degli orari di apertura dei punti di distribuzione commerciale: questa valutazione si può fare solo attraverso una seria

---

<sup>88</sup> Nell'interpretazione critica di O.CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., 249-50, avendo la Corte con la sent.8/2013 avallato la scelta statale di imporre tra i parametri di virtuosità, ai fini del rispetto del patto di stabilità, le condotte degli enti locali che si conformano alle misure di liberalizzazione, si crea una saldatura tra la tutela della concorrenza e il rigore nelle decisioni sul contenimento della spesa pubblica in modo tale da collegare definitivamente concorrenza e equilibrio di bilancio come limiti per la politica economica nazionale.

<sup>89</sup> Così M.GRILLO, *Intervento in La Corte costituzionale e l'economia*, cit., 205-6.



pianificazione per arrivare a un grado ottimale di equilibrio tra efficienza economica e sostenibilità complessiva, sul piano ambientale e sociale. E non si potrebbe avviare questo discorso in presenza di norme vincolanti e rigide<sup>90</sup>.

Seppur condivisibile nel suo ragionamento di fondo, questa conclusione non è in grado di alleviare il problema derivante dal fatto che queste dinamiche sono al centro di molte decisioni del giudice costituzionale proprio in virtù della necessità di interpretare quelle grandezze economiche al fine di colmare le lacune del testo costituzionale e definire caso per caso le responsabilità dello Stato per garantire in ultima battuta l'unità economica della Repubblica. E quindi il problema di fondo continua ad essere quello della piena conoscenza ovvero della conoscibilità da parte dei giudici di teorie economiche, dati, statistiche al fine di arrivare a soluzioni consapevoli e argomentazioni ragionevoli.

In una prospettiva di metodo diventa indispensabile ricorrere ai poteri istruttori, anche se, come sappiamo, la Corte resta comunque sovrana nel decidere il peso da riconoscere ai rilievi emersi in sede istruttoria: proprio di questo aspetto, come abbiamo già ricordato, si lamentava già Crisafulli nella vicenda della declaratoria di legittimità costituzionale dell'imponibile di manodopera in agricoltura del 1958.

Nella giustizia costituzionale di oggi definitivamente maturata la piena consapevolezza della centralità del dato fattuale e delle risultanze scientifiche, le quali implicano anche l'attivazione di un dialogo con gli esperti di discipline non giuridiche: a testimonianza di ciò è sufficiente ricordare la riforma nel 2020 da parte della Corte costituzionale delle Norme Integrative anche per la parte relativa alla disciplina dei poteri istruttori del giudice costituzionale, poteri che includono anche la possibilità di audire esperti<sup>91</sup>.

Rispetto alla conoscenza delle grandezze e dei dati dell'economia il bisogno dei dati fattuali e delle letture degli economisti sono del resto emerse in tutta la loro forza nelle decisioni in cui i giudici costituzionali si sono dovuti misurare con la positivizzazione del pareggio-equilibrio di bilancio.

Il problema del ruolo dei giudici costituzionali nel sindacato delle decisioni di politica economica non è certo una novità nel dibattito costituzionalistico giacché è stato approfondito soprattutto da parte di quella dottrina che già negli anni Ottanta del secolo XX si interrogava sul ruolo "dirigente" delle norme costituzionali sull'economia con l'obiettivo di correggere le "derive" della sovraesposizione della mano pubblica e dell'intervento diretto nell'economia. E' infatti parte integrante di questa interpretazione la proposta di inserire non solo principi direttivi ben definiti per la politica economica statale (es. lo sviluppo economico equilibrato, sulla falsa riga dell'ordinamento tedesco), ma anche norme cogenti e prescrittive all'interno dell'art.81 Cost. Solo un parametro cogente avrebbe infatti consentito al giudice costituzionale "specializzato" il controllo delle leggi del parlamento che si discostassero da quei principi fondanti e

---

<sup>90</sup> Così M.PETRETTO, *L'analisi...*, cit., 8.

<sup>91</sup> Per un'analisi di tale riforma, tra i numerosi commenti, v. i saggi contenuti in *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M.D'AMICO, F.BIONDI, Napoli, 2018; E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e "questioni tecniche": i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, III, 79 ss. in <https://www.giurcost.org/contents/giurcost//COLLANA/3.pdf>.

dalle regole sull'equilibrio nella bilancia dei pagamenti <sup>92</sup>. Nel momento in cui la riforma del 2012 dà sostanza a quell'obiettivo e quindi formalizza il principio dell'equilibrio di bilancio insieme alla regola del divieto di indebitamento (sia pur con deroghe) la definizione del margine di elasticità necessario per l'applicazione di siffatte clausole costituisce la premessa per valutare gli effettivi spazi per il sindacato di costituzionalità sulle leggi sospettate di violare quelle regole.

Dopo essersi misurata con l'interpretazione delle grandezze economiche necessarie per decifrare alcune lacune (in materia di sviluppo economico e ancora di industria, commercio artigianato e turismo) della riforma costituzionale del 2001, la Corte arriva quindi a valutare qualche anno dopo il significato di quella novella e la compatibilità rispetto ai livelli essenziali di garanzia dei diritti sociali. In linea con quanti avevano auspicato la duttilità del vincolo nel revisionato art.81 Cost., la Corte ha in effetti precisato che l'equilibrio cui fa riferimento la norma in questione riguarda il "principio dell'equilibrio tendenziale che deve ispirare la disciplina e la gestione del bilancio pubblico" (sent. n.6/2019) e che siffatto principio "fondamentale" si deve applicare sia al complesso dei bilanci della pubblica amministrazione, sia a ciascun singolo ente dotato di autonomia di bilancio, incluse le regioni e gli enti territoriali" in linea con quanto prescritto dal riformato art.97 Cost. nella parte in cui prescrive a tutte le amministrazioni l'obbligo di mantenere l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent.n.252/2017). L'operatività del vincolo deve essere quindi misurata nell'ottica del principio di *continuità degli esercizi finanziari pubblici* che permette di valutare la stabilità dei bilanci preventivi e successivi <sup>93</sup>.

Sul versante delle ricadute del vincolo dell'equilibrio di bilancio sulle decisioni che coinvolgono la spesa pubblica da destinare al finanziamento dei diritti sociali di prestazione il discorso giurisprudenziale diventa più articolato.

Con la sentenza n. 275 del 2016 , avente ad oggetto le norme sul servizio di scuolabus nella regione Abruzzo e la decisione di apportare tagli ai rimborsi delle spese sostenute dalla provincia, la Corte arriva a definire un'affermazione di principio, sicuramente importante e coraggiosa ovverosia che la decisione di bilancio è strumentale agli interessi dei diritti sociali delle persone fragili: si tratta di una sorta di chiara rassicurazione rivolta a quanti avevano

---

<sup>92</sup> Ci riferiamo al disegno riformatore di tutte le norme della Costituzione economica, ivi incluse le norme sui tributi e le regole sul bilancio, proposto da G.BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., 177 e 206 ss. L'idea era quella di creare una "sezione economica" presso la Corte costituzionale competente a valutare l'eventuale violazioni delle regole sul bilancio in equilibrio: per far funzionare un simile controllo si auspicava la creazione di un'istanza politicamente "neutra" in grado di sollevare la questione di costituzionalità. Bognetti era infatti ben consapevole del fatto che il vincolo dell'equilibrio economico generale come regola cogente per i bilanci di *Bund e Länder*, introdotto dalla revisione costituzionale del *Grundgesetz* del 1967, pur potendo contare sull'impugnativa diretta da parte delle minoranze parlamentari, non aveva garantito un vero margine di effettiva giustiziabilità in concreto, proprio perché le opposizioni sono consapevoli che correrebbero un grosso rischio a impugnare una legge qualora poi il *BVerfG* dovesse ritenerla conforme a Costituzione e quindi sono portate ad astenersi dall'intraprendere una simile iniziativa.

<sup>93</sup> Sulla base di questi principi, che si riferiscono a regole già consolidate nella pregressa giurisprudenza della Corte costituzionale, F.SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019,149 ss. deduce la continuità dell'interpretazione costituzionale che andrebbe nella direzione del mantenimento di una sostanziale elasticità dei nuovi vincoli di bilancio.

manifestato serie perplessità in ordine ai possibili effetti negativi-depressivi della riforma costituzionale sulla futura capacità di spesa a fini sociali dello Stato italiano <sup>94</sup>.

Attorno a questi esiti del bilanciamento tra vincoli economici e garanzie dei diritti sociali (tanto più delicati se si riferiscono agli ultimi e alle situazioni di estrema fragilità) sono altresì emerse le note polemiche da parte di quella dottrina che si sarebbe aspettata piuttosto una maggiore attenzione da parte dei giudici in ordine all'equilibrio "complessivo" del sistema della spesa pubblica a fini sociali <sup>95</sup>. Rispetto a questo importante dilemma è bene inquadrare questo tipo di approccio interpretativo nel solco di quella tradizione storica che vede l'arresto delle teorie sull'espansione del settore pubblico sul versante del sostegno al *Welfare*, processo avviato già negli anni ottanta del secolo scorso sia in Europa che negli U.S.A.: in questo contesto la riduzione della spesa pubblica, divenuto fattore dominante per le democrazie europee impegnate nella costruzione della moneta unica europea, associata con il vincolo dell'equilibrio di bilancio potrebbe dare sostegno a quelle teorie economiche che certificano il tramonto del *Welfare* universalistico e immaginano un tipo di welfare "residuale" (sul modello di quello anglosassone) in cui si restringe l'area dei beneficiari delle prestazioni ai soli percettori di redditi bassi ovvero alle fasce di popolazione più fragile per varie ragioni di ordine socio-economico ovvero culturale) <sup>96</sup>.

Se però dalla soglia del *minimo vitale*, da riconoscere e valorizzare nei termini appena richiamati, si sposta l'attenzione sulle altre situazioni in cui le misure che costano devono confrontarsi con l'obiettivo dell'art.81 Cost., osserviamo che il percorso interpretativo dei giudici costituzionali attorno alla valorizzazione del parametro dell'equilibrio di bilancio segue in realtà una sua linea che, a distanza di dieci anni dalla riforma, sembra assestarsi su alcune scelte di fondo.

In linea con la necessità giuridico-politica di esprimere l'elasticità di quel parametro si pone il ricorso al giudizio di ragionevolezza che si espande proprio per coprire la risoluzione delle questioni che vanno oltre la soglia minima di garanzia sopra richiamata (a proposito del peso in bilancio dei trasporti per gli studenti disabili): dinanzi alla necessità per i giudici costituzionali di non superare la sfera della discrezionalità del legislatore che ha trovato il bilanciamento politico tra prestazioni e relativi costi ecco che si apre per la Corte il ricorso alla modulazione degli effetti temporali delle proprie decisioni di accoglimento e delle altre tecniche de-

---

<sup>94</sup> Cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, 167.

<sup>95</sup> G. Di PLINIO, *Giustizia costituzionale e costituzione finanziaria*, in L. MEZZETTI E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018, p. 653-668, ricorda che poi la regione Abruzzo potrebbe tagliare altre voci di spesa sociale a fronte dello sforzo economico imposto dalla declaratoria di incostituzionalità. In altre parole, quella correzione ai bilanci imposta per effetto della sentenza della Corte, che pure afferma un principio fondamentale per comprendere le relazioni tra il rigore finanziario e l'anima "sociale" della Costituzione, potrebbe aver messo in crisi altre poste in bilancio ovvero non aiutare a raggiungere il tanto agognato equilibrio di bilancio che è un obiettivo imposto non solo allo Stato, ma anche alle autonomie ai sensi dell'art.119 Cost.

<sup>96</sup> Su queste evoluzioni della spesa pubblica, v. E. MARELLI, M. SIGNORELLI, *Politica economica*, cit., 68 ss.

cisorie capaci di non mettere in discussione l'equilibrio tra poteri e le competenze del legislatore in materia finanziaria <sup>97</sup>. In definitiva, con il recente irrobustimento della fase istruttoria e con il ricorso alle tecniche decisorie in grado di modulare nel tempo gli effetti delle proprie decisioni di illegittimità costituzionale la razionalità giuridica (giustizia costituzionale) sembra essere nelle condizioni di convivere con l'interpretazione dei parametri economici in un processo che è tuttora in divenire e che potrebbe essere influenzato dalle trasformazioni in atto nelle decisioni di sistema elaborate a livello sovranazionale alle quali ho fatto riferimento in premessa.

In ogni caso, a prescindere dalla prospettiva di un definitivo e strutturale consolidamento del bilancio europeo, resta il monito per il decisore politico nazionale che, tra le maglie elastiche dell'equilibrio di bilancio formalizzato nella Costituzione repubblicana e quindi della possibilità di trovare in Parlamento un accordo politico ampio per approvare autorizzazioni al ricorso all'indebitamento, resta il serio monito, già chiaramente formulato negli anni Settanta del secolo scorso, sulla necessità di non accumulare "debito cattivo" e di preferire l'indebitamento funzionale all'incremento delle spese per investimenti <sup>98</sup>. Il timore che i vincoli di bilancio introdotti nel nostro ordinamento potessero in effetti rendere impraticabili politiche espansive di tipo keynesiano dovrebbe in definitiva essere trasformato nella consapevolezza della composizione della spesa pubblica: mentre il cammino della cultura giuridica e della giurisprudenza sembra, non senza difficoltà e contraddizioni, essere ormai avviato sul percorso dell'indagine necessariamente multidisciplinare, resta ancora da verificare il tasso di analoga consapevolezza da parte dei decisori politici.

---

<sup>97</sup> Cfr. E.CAVASINO, *Scelte di bilancio...*, cit., 253 ss. spec.256: l'incommensurabilità tra diritti e vincoli di bilancio emerge nella giustizia costituzionale qualora la questione di costituzionalità coinvolga la garanzia del minimo vitale, mentre negli altri casi si riepanda la responsabilità del bilanciamento del legislatore e dunque lo spazio che residua per i giudici è quello del giudizio di ragionevolezza e delle tecniche decisorie nonché del ricorso a una approfondita istruttoria nell'ottica di prendere sul serio i vincoli di cui agli articoli 81 e 97 Cost.

<sup>98</sup> Come giustamente rilevano N.LUPO, R.IBRIDO, *Le deroghe...*, cit. 245, dall'analisi dei diversi casi in cui si è ricorsi all'autorizzazione in deroga a partire dal 2014, con conseguente aumento progressivo del debito pubblico, emerge in ultima analisi il paradosso della oggettiva impossibilità per i parametri del *Fiscal Compact* e della normativa nazionale sui vincoli di bilancio di fissare una vera barriera per il ricorso al debito "cattivo".