

ISBN/EAN



9 788834 822630

€ 21,00

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PERUGIA

Collana del Dipartimento di Diritto Pubblico

LUISA CASSETTI

**STABILITÀ ECONOMICA
E DIRITTI FONDAMENTALI****L'EURO E LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DELL'ECONOMIA****G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO**

LUISA CASSETTI

STABILITÀ ECONOMICA
E DIRITTI FONDAMENTALI

L'EURO E LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DELL'ECONOMIA



In copertina:

“Sala del Dottorato”. Università degli Studi di Perugia, Sede centrale.

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

RINGRAZIAMENTI

Questo lavoro approfondisce il tema oggetto di una ricerca svolta nel 1997 presso la Cattedra di Diritto pubblico, Filosofia del Diritto e Diritto ecclesiastico dell'Università di Bayreuth e finanziata da una Borsa di studio semestrale del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

La mia riconoscenza va al Professor Peter Häberle che mi ha seguito e consigliato nel periodo di ricerca trascorso a Bayreuth.

Sono grata al Professor Beniamino Caravita per i suggerimenti che mi hanno aiutato a sviluppare i risultati della ricerca.

Ringrazio il Professor Marc Carrillo e il Professor Jorge Miranda per la loro cortese disponibilità e ospitalità.

Dedico questo libro a mia sorella Maria Letizia.

© Copyright 2002 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN 88-348-2263-3

Il volume è stato pubblicato con il contributo parziale dei fondi per la Ricerca di base e dei fondi del Dipartimento di Diritto pubblico.

Composizione: Compograf - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, tel. 02-884806, aidro@aidro.it

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

<i>Ac</i>	Acórdao
<i>Ac. do TC</i>	Acórdãos do Tribunal Constitucional
<i>Am. Journ. Comp. Law</i>	The American Journal of Comparative law
<i>AöR</i>	Archiv des öffentlichen Rechts
<i>BB</i>	Betriebs Berater
<i>BGBI</i>	Bundesgesetzblatt
<i>BMJ</i>	Boletim do Ministerio da Justiça
<i>BVerfGE</i>	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
<i>Dig. disc. pubb.</i>	Digesto delle discipline pubblicistiche
<i>DR</i>	Diário da República
<i>Dir. econ.</i>	Diritto dell'economia
<i>DöV</i>	Die öffentliche Verwaltung
<i>DVBt</i>	Deutsche Verwaltungsblatt
<i>Dir. soc.</i>	Diritto e società
<i>EuGRZ</i>	Europäische Grundrechtszeitung
<i>EuZW</i>	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
<i>EWS</i>	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
<i>Giorn. dir. amm.</i>	Giornale di diritto amministrativo
<i>Giur. cost.</i>	Giurisprudenza costituzionale
<i>HdBStRBRD</i>	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
<i>JA</i>	Juristische Arbeitsblätter
<i>JöR</i>	Jahrbuch des öffentlichen Recht der Gegenwart
<i>Jura</i>	Juristische Ausbildung
<i>JuS</i>	Juristische Schulung
<i>JZ</i>	Juristen Zeitung
<i>NJW</i>	Neue Juristische Wochenschrift
<i>Pol. dir.</i>	Politica del diritto
<i>Quad. plur.</i>	Quaderni del pluralismo
<i>REDC</i>	Revista Española de Derecho Constitucional
<i>RabelsZ</i>	Rabels Zeitschrift für ausländisches und interna-

RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
Riv. it. sc. pol.	Rivista italiana di scienza politica
Riv. trim. dir. pubb.	Rivista trimestrale di diritto pubblico
Riv. trim. dir. pubb. com.	Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario
Soc. dir.	Sociologia del diritto
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatrechtslehrer
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZgS	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

INDICE

pag.

INTRODUZIONE

- | | |
|--|---|
| 1. Il valore costituzionale della stabilità economica e le incertezze del passaggio all'euro | 1 |
| 2. La stabilità economica fra garanzie di sistema e garanzie dei diritti fondamentali | 5 |
| 3. Modelli economici e diritti fondamentali nella cultura della <i>soziale Marktwirtschaft</i> e nell'evoluzione dello Stato di diritto costituzionale | 8 |

CAPITOLO I

LA EURO-BESCHLUß DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TEDESCO: MONETA UNICA, SISTEMI ECONOMICI E DIRITTI FONDAMENTALI

- | | |
|--|----|
| 1. I dubbi dei ricorrenti sulla legittimità costituzionale del passaggio alla moneta unica europea | 13 |
| 2. La motivazione della decisione | 22 |
| 2.1. La compatibilità dell'ingresso della Germania nella moneta unica europea con i diritti fondamentali in materia economica garantiti dal <i>Grundgesetz</i> : l'inesistenza di un «diritto fondamentale alla stabilità economica» | 27 |
| 3. Parametri economici e diritti fondamentali nel dibattito sull'esistenza di una <i>Costituzione economica</i> del <i>Grundgesetz</i> | 32 |
| 4. La mancata costituzionalizzazione di regole sulla disciplina dei rapporti economici e la natura «provvisoria» e «imposta» del <i>Grundgesetz</i> | 36 |

CAPITOLO II
 MODELLI ECONOMICI E CONCEZIONI
 DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL DIBATTITO
 SULLA COSTITUZIONE ECONOMICA DEL GRUNDGESETZ

SEZIONE I

Le diverse soluzioni interpretative

- | | pag. |
|---|------|
| 1. Il modello dell' <i>economia sociale di mercato</i> e il diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2, 1° comma, GG) nella teoria di H.C. Nipperdey | 46 |
| 2. Diritti fondamentali e sistema economico: la <i>Costituzione economica mista</i> di E.R. Huber | 50 |
| 3. La dimensione oggettiva dei diritti fondamentali e la ricerca dei principi fondamentali in materia economica nella ricostruzione di H.H. Rupp | 53 |
| 4. L'inesistenza di un definito sistema economico desumibile dai principi costituzionali: H. Krüger e la neutralità economica del <i>Grundgesetz</i> | 57 |
| 4.1. Relativismo in materia di rapporti economici e concezioni dei diritti fondamentali | 58 |
| 4.2. L'opposizione alla logica della neutralità e del relativismo dei valori accolti dal <i>Grundgesetz</i> | 61 |
| 5. L'unità del disegno costituzionale nella teoria di H. Ehmke: nessuna autonomia della <i>Costituzione economica</i> dalla <i>Costituzione politica</i> | 64 |
| 6. Le conseguenze dell'affermata unità costituzionale nella prospettiva di U. Scheuner: la garanzia istituzionale dei diritti fondamentali nella definizione del quadro costituzionale dei rapporti economici | 68 |
| 6.1. Il ruolo dei singoli diritti fondamentali nell'individuazione di limiti oggettivi alla scelte legislative in materia economica | 71 |
| 7. L'influenza della giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in materia di libertà e di modelli economici. La <i>Investitionshilfe-Urteil</i> del 1954 | 77 |

- | | pag. |
|---|------|
| 7.1. Ordine economico e diritti fondamentali nella <i>Mitbestimmungs-Urteil</i> del 1979. L'evoluzione delle teorie dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti economici | 84 |
| 8. I confini della «apertura» del <i>Grundgesetz</i> in materia economica | 92 |

SEZIONE II

*La costituzionalizzazione del principio
 dell'equilibrio economico generale*

- | | |
|---|-----|
| 9. Il ruolo dei principi costituzionali sull'organizzazione statale nella legittimazione dell'intervento pubblico nei rapporti economici | 97 |
| 10. La costituzionalizzazione del valore della stabilità: l' <i>equilibrio economico generale</i> fra obiettivi statali e diritti fondamentali | 100 |
| 11. I problemi interpretativi legati al ruolo delle quattro componenti dell' <i>equilibrio economico generale</i> (stabilità dei prezzi, elevato livello occupazionale, equilibrio nei rapporti esterni e sviluppo economico) | 104 |
| 11.1. La natura del parametro dell' <i>equilibrio economico generale</i> | 107 |

CAPITOLO III

IL DIBATTITO SULLA DISCIPLINA COSTITUZIONALE
 DEI RAPPORTI ECONOMICI
 NELLA GERMANIA RIUNIFICATA

- | | |
|--|-----|
| 1. L'influenza della cultura economico-giuridica della <i>soziale Marktwirtschaft</i> sulla mancata introduzione nel <i>Grundgesetz</i> di formule e di modelli di organizzazione dei rapporti economici. Le radici della <i>soziale Marktwirtschaft</i> nella teoria <i>ordoliberal</i> | 113 |
| 1.1. L'interdipendenza fra sistema economico e sistema giuridico-sociale: la nozione di <i>Wirtschaftsverfassung</i> fra economia e diritto | 119 |
| 1.2. L'etica della <i>soziale Marktwirtschaft</i> | 124 |
| 2. L' <i>economia sociale di mercato</i> e le «stagioni» della politica economica tedesca | 129 |

	pag.
3. Dalle teorie sulla <i>Wirtschaftsverfassung</i> all'ipotesi della costituzionalizzazione del principio dell' <i>economia sociale di mercato</i>	136
4. Esperienze recenti di positivizzazione della <i>soziale Marktwirtschaft</i> : lo <i>Staatsvertrag</i> del 1990 e le Costituzioni dei nuovi <i>Länder</i>	140
5. L'ipotesi della costituzionalizzazione dell' <i>economia sociale di mercato</i> alla luce di una tradizione interpretativa dei rapporti economici fondata sui diritti fondamentali	145
6. La prospettiva di una stagione costituente per la Germania riunificata: l'auspicato «superamento» della mancata positivizzazione nel <i>Grundgesetz</i> di regole sull'economia e l'opposizione alla costituzionalizzazione di nuovi obiettivi programmatici in materia economico-sociale	151

CAPITOLO IV

PARAMETRI ECONOMICI E DIRITTI FONDAMENTALI:
LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DELL'ECONOMIA
NELLO STATO COSTITUZIONALE

1. L'esperienza costituzionale europea del secondo dopoguerra tra l'assenza di una disciplina autonoma dell'economia e la codificazione di principi e di regole sui rapporti economico-sociali	160
1.1. Garanzie individuali, modelli e parametri economici nel patto costituzionale spagnolo del 1978	163
1.2. Garanzie individuali, regole e modelli economici nell'evoluzione del progetto di trasformazione economico-sociale immaginato dalla Costituzione portoghese del 1976	171
1.3. La disciplina costituzionale in materia di rapporti economici nell'esperienza italiana: garanzie individuali e principi sull'iniziativa economica privata e pubblica	180
2. L'esperienza costituzionale italiana: la codificazione e l'interpretazione dei principi e delle regole sui rapporti economico-sociali nel contesto della politica economica della ricostruzione	182
3. L'attuazione della Costituzione e l'approccio della dottrina italiana al tema della <i>Costituzione economica</i> : la sistemazione delle regole costituzionali sull'economia alla luce dei principi supremi e gli equilibri istituzionali nelle scelte di politica economica	187

	pag.
3.1. Centralità parlamentare e <i>Costituzione economica</i> «ad economia mista»	192
3.2. La crisi dello Stato sociale, le responsabilità dell'esecutivo-amministrazione e la ricerca di formule e di parametri economici da costituzionalizzare	194
3.3. I vincoli imposti dalla <i>Costituzione economica</i> comunitaria: la compiuta integrazione nella moneta unica europea e la costituzionalizzazione di principi per orientare la legislazione in materia economica	197
4. Formule economiche e tradizioni interpretative nello Stato di diritto costituzionale: la <i>Costituzione economica</i> che attinge alle potenzialità dei diritti fondamentali	205
4.1. Regole, principi e formule economiche valutate alla stregua delle garanzie dei diritti fondamentali in materia economica	212
5. Le prospettive della disciplina costituzionale italiana dell'economia: sviluppo economico e stabilità nel contesto delle trasformazioni del regionalismo	215
BIBLIOGRAFIA	219

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Il valore costituzionale della stabilità economica e le incertezze del passaggio all'euro. – 2. La stabilità economica fra garanzie di sistema e garanzie dei diritti fondamentali. – 3. Modelli economici e diritti fondamentali nella cultura della *soziale Marktwirtschaft* e nell'evoluzione dello Stato di diritto costituzionale.

1. *Il valore costituzionale della stabilità economica e le incertezze del passaggio all'euro*

Nell'anno dell'ingresso dell'euro come moneta circolante può essere utile riflettere sulle problematiche relative al rapporto tra i principi costituzionali in materia economica e le garanzie dei diritti fondamentali muovendo dalla decisione del marzo 1998 con la quale la seconda sezione del Tribunale costituzionale federale tedesco ha rigettato per manifesta infondatezza i due ricorsi costituzionali diretti presentati al fine di denunciare la lesione di alcuni diritti fondamentali derivante dalla partecipazione della Germania alla terza fase dell'Unione economica e monetaria e dal conseguente passaggio alla moneta unica, previsto per il 1° gennaio 1999¹.

¹ BVerfG, *Beschluß des Zweiten Senats* vom 31 März 1998, pubblicata in *EuGRZ*, 1998, 164 ss.; in *EWS*, 1998, 223 ss. con oss. di H. KORTZ, *ivi*, 226 e in *BVerfGE*, 97, 350 ss. La dottrina tedesca aveva ampiamente pronosticato la decisione dei giudici di Karlsruhe: v., in particolare, R. ZUCK, C. LENZ, *Warum die Verfassungsbeschwerde gegen den Euro scheitern wird*, in *NJW*, 1998, 1119 ss. Secondo F. RIMOLI, *Tribunale costituzionale federale tedesco e Unione monetaria: un nuovo passo per l'Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 1196 ss., le ragioni dei ricorrenti, seppure non del tutto insostenibili dal punto di vista generale, non potevano comunque resistere dinanzi alla revisione del *Grundgesetz* voluta dal Parlamento tedesco nel 1992 proprio per dare copertura costituzionale alla piena realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

Come era già avvenuto in occasione della sentenza Maastricht del 12 ottobre 1993², il giudice costituzionale tedesco si è trovato al centro dei fuochi incrociati che hanno diviso le opposte fazioni degli *euroscettici* e degli *eurottimisti*. Se nel 1993 dalla decisione sulla compatibilità del Trattato sull'Unione Europea con i valori del *Grundgesetz* (GG) dipendeva la ratifica da parte della Germania e quindi l'entrata in vigore del Trattato medesimo, il rigetto dei ricorsi costituzionali contro l'introduzione dell'euro ha reso possibile sia il rispetto del calendario politico interno, dando il via libera alla votazione del *Bundestag* e del *Bundesrat* sull'ingresso della Germania nell'euro (23 e 24 aprile 1998)³, sia il rispetto di quello europeo, giacché era programmata per i primi di maggio (1998) la decisione finale del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo europei sugli Stati membri ammessi a partecipare alla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Ancora una volta, dunque, l'organo di giustizia costituzionale tedesca si è trovato nelle condizioni di dialogare con gli altri organi costituzionali protagonisti delle scelte politiche ed economiche che hanno definitivamente aperto per la Germania le porte dell'Unione Europea.

La decisione, oltre a dichiarare i ricorsi manifestamente infondati, ha ribadito anche i confini del riparto delle competenze e delle respon-

² Il testo della sentenza, nella traduzione curata da A. Anzon e J. Luther, è stato pubblicato in *Giur. cost.*, 1994, 677 ss.: fra i commenti alla sentenza v. i contributi di F. SORRENTINO, *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti e delle istituzioni europee?* e di M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia pluralistica sovranazionale*, in *Pol. dir.*, 1994, 189 ss. e 203 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi del processo di unificazione europea*, in *Giur. cost.*, 1994, 3115 ss.; E. CANNIZZARO, *Principi fondamentali della Costituzione e Unione Europea* e M. BONINI, *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Riv. trim. dir. pubb. com.*, 1994, 1171 ss. e 1271 ss. Un'esauriente raccolta dei ricorsi e dei documenti relativi al giudizio in questione è stata curata da I. WINKELMANN, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12 Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Berlin, 1994.

³ La stampa tedesca ha sottolineato l'importanza della decisione del Tribunale di Karlsruhe per il futuro dell'Unione Europea: *Bundesverfassungsgericht verwirft Klagen gegen den Euro*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 april 1998; J. JESKE, *Die Verantwortung des Parlaments*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 april 1998; per una sintesi del dibattito parlamentare vedi la cronaca riportata in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 24 april 1998, p. 6. La notizia dei ricorsi presentati contro l'euro e della decisione del Tribunale costituzionale tedesco è stata pubblicata in *Il Sole 24 Ore* del 13 gennaio 1998 e del 3 aprile 1998.

sabilità fra Parlamento, Governo e Banca centrale. Sulla base dei principi formulati nella sentenza *Maastricht* del 12 ottobre 1993, i giudici costituzionali tedeschi hanno infatti sottolineato come non fosse più possibile porre in discussione la legittimità costituzionale dell'ingresso nella terza fase dell'Unione economica e monetaria. In realtà, proprio con quella decisione erano stati fugati i dubbi di costituzionalità sollevati nei confronti della legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Maastricht. Si doveva pertanto considerare come acquisita la compatibilità con il *Grundgesetz* dei termini e delle procedure da osservare per il perfezionamento del progetto della moneta unica: per ciò che riguarda le modalità e le forme dell'ingresso nella terza fase dell'Unione monetaria il margine di negoziabilità di quelle modalità da parte della Germania è stato ricondotto entro un'area riservata alla valutazione discrezionale degli organi costituzionali di indirizzo politico. Il Tribunale costituzionale federale ha quindi rimesso alla responsabilità del Parlamento e del Governo la formulazione dei giudizi e delle valutazioni prognostiche relative all'impatto dell'euro sulla *Costituzione economica* tedesca ispirata al valore della stabilità ovvero alla *equilibrio economico generale (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht)*⁴.

Il giudice costituzionale tedesco ha poi radicalmente escluso l'ipotesi di un sindacato sul merito di quelle valutazioni in sede di ricorso costituzionale diretto, avendo i ricorrenti denunciato la lesione di un inesistente diritto fondamentale alla stabilità economica. Il fatto cioè che non fosse configurabile in capo ai singoli risparmiatori un siffatto diritto fondamentale ha impedito al giudice delle leggi, adito in sede di ricorso costituzionale diretto, di sindacare nel merito l'impatto della decisione politica relativa al passaggio alla terza fase dell'Unione Europea sulla garanzia costituzionale dell'*equilibrio economico*⁵.

⁴ Nel dibattito dottrinale erano stati avanzati numerosi dubbi sulla sindacabilità da parte del Tribunale costituzionale federale delle fasi di attuazione dell'Unione Europea prospettate dal Trattato di Maastricht: v., in particolare, A. BLECKMANN, S.U. PIEPER, *Maastricht, die grundgesetzliche Ordnung und die «Superrevisionsinstanz»*. *Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, in *RIW*, 39 (1993), 969 ss., 977. In termini analoghi, T. ZWISSLER, *Das BVerfG und die Europäische Währungsunion*, in *NJW*, 1997, 179 ss. e ZUCK-LENZ, *Warum*, cit., 1120.

⁵ Nella massima della *Euro-Beschluß si legge*: «La partecipazione della Germania alla terza fase dell'Unione monetaria prevista dal Trattato di Maastricht è stata altresì resa so-

Il rigetto dei ricorsi contro l'euro è apparso alla maggior parte degli osservatori un esito pressoché scontato: era altresì evidente come la decisione del giudice costituzionale tedesco non potesse fare altro che riprendere e sviluppare i principi enucleati nella sentenza *Maastricht* del 1993.

Nel corso degli anni 1999-2001, la debolezza dell'euro sul mercato mondiale e la sua scarsa competitività rispetto al *dollaro* ed allo *yen* hanno in verità più volte riportato alla memoria, al di là dell'epilogo della specifica vicenda processuale tedesca, l'attualità e la consistenza delle problematiche economico-giuridiche sollevate dai ricorsi. Per questa ragione è interessante analizzare, da un lato, il contenuto della motivazione, nella parte in cui affronta il problema della compatibilità dell'ingresso nell'euro con alcuni principi costituzionali in materia economica, e, dall'altro, la tecnica con la quale i ricorrenti hanno tentato di ridefinire in termini di diritto fondamentale il valore della stabilità contenuto nel principio dell'*equilibrio economico generale* che con la revisione del 1967 ha assunto il rango di parametro costituzionale.

Proprio sulla centralità di tale valore nel contesto dei principi economici accolti dal *Grundgesetz* e sulla sua diretta derivazione dal principio dello Stato sociale si fondava il ricorso presentato dai quattro professori universitari, esponenti della cultura giuspubblicistica (Schacht-schneider) e della cultura economica (Hankel, Nöllig, Starbatty)⁶. Il valore della stabilità espresso dal principio costituzionale dell'*equili-*

stanzialmente possibile dagli artt. 23 e 88, 2° comma della Legge fondamentale. Per il completo raggiungimento di tale obiettivo, ed in particolare per l'individuazione degli Stati membri ammessi a partecipare all'Unione monetaria, il Trattato di Maastricht individua le forme e le procedure da seguire per l'ingresso nella terza fase dell'Unione monetaria. In questo ambito resta aperto un margine di valutazione economica e politica. Da ciò deriva la responsabilità di Governo e Parlamento per l'effettiva tutela del valore del risparmio. Tuttavia, il risparmiatore non acquisisce un diritto fondamentale tale da rendere possibile in sede di ricorso costituzionale diretto (*Verfahren der Verfassungsbeschwerde*) un sindacato sul merito di una siffatta decisione assunta sotto la corresponsabilità del Parlamento».

⁶ I capitoli centrali del ricorso sono stati pubblicati nel volumetto di W. HANKEL, W. NÖLLIG, K.A. SCHACHTSCHNEIDER, J. STARBATTY, *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß*, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1998. Sulle ragioni del ricorso v. la cronaca di K. HORN, *Vier deutsche Wissenschaftler bäumen sich gegen den Euro auf*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 Januar 1998; il secondo ricorso costituzionale diretto era stato presentato dal Prof. H.H. Rupp.

brio economico generale è stato infatti utilizzato dai ricorrenti non solo quale obiettivo in grado di indirizzare le scelte di politica economica, ma come garanzia delle aspettative individuali ad una effettiva stabilità economica e monetaria. La contestata assenza di una solida cultura comune della stabilità nell'Europa della moneta unica veniva interpretata dai ricorrenti come un segno di debolezza dell'intera costruzione comunitaria, debolezza che avrebbe potuto favorire la sostanziale vanificazione di quelle aspettative.

2. La stabilità economica fra garanzie di sistema e garanzie dei diritti fondamentali

In verità, l'idoneità dell'*equilibrio economico generale* a caratterizzare la disciplina costituzionale dei rapporti economici accolta dal *Grundgesetz*, idoneità riconosciuta anche dalla dottrina italiana ed europea che ha approfondito i rapporti fra Costituzione ed economia⁷, rappresenta una delle tappe di un più ampio dibattito che ha animato la giuspubblicistica tedesca fin dai primi anni '50. Tale dibattito nasceva dall'esigenza di definire i connotati comuni della disciplina costituzionale dei rapporti economici: in assenza di un capo autonomo del *Grundgesetz* dedicato alla materia economica, presente nella Costituzione di Weimar come anche nella Costituzione repubblicana italiana,

⁷ Sulla capacità del principio dell'*equilibrio economico generale* di caratterizzare le scelte economiche di rango costituzionale e quindi di coagulare una teoria della *Costituzione economica* nella cultura tedesca v., M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. V, Torino, 1990, 375; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di Costituzione economica*, in *Dir. econ.*, 1992, 71 ss.; A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1999, 110 ss.; sulle interpretazioni di questo principio nella dottrina e nella giurisprudenza tedesca, v. *amplius* Cap. II, Sez. II. Per l'analisi dell'evoluzione dottrinale italiana sul tema della *Costituzione economica* e delle formule economiche da costituzionalizzare v. *infra* al Cap. IV. Nella tradizione e nella cultura costituzionale spagnola e portoghese degli anni '70 l'influenza delle categorie elaborate nel dibattito tedesco sulla *Costituzione economica* implicitamente accolta dal *Grundgesetz* è particolarmente evidente nei lavori di I.M. DE LOJENDIO, *Derecho constitucional económico*, in D.L. SANCHEZ AGESTA (a cura di), *Constitución y Economía. La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales*, Madrid, 1977, 81 ss., 83 e nel saggio di V. MOREIRA, *Economia e Constituição*, Coimbra, 1974.

la dottrina si è interrogata sulla possibilità di individuare uno statuto dei rapporti economici che potesse essere qualificato come «*Wirtschaftsverfassung*» del *Grundgesetz*. La discussione si è quindi sviluppata attorno alle diverse ipotesi interpretative formulate in ordine all'utilizzo del combinato disposto dei diritti fondamentali riconducibili direttamente (proprietà privata, libertà di associazione) o indirettamente (valore del libero sviluppo della personalità) alla disciplina dei rapporti economici e di alcuni principi supremi (Stato sociale, principio federale, stabilità economica) del *Grundgesetz* al fine di dedurre, ovvero di contestare, l'esistenza di una scelta definitiva per un determinato ordine economico di rango costituzionale⁸.

Attraverso questo percorso teorico è possibile risalire alle origini del rapporto fra i modelli economici e le diverse concezioni dei diritti fondamentali che hanno condizionato le soluzioni interpretative volte a sostenere ovvero a negare la positivizzazione di un modello economico nella Costituzione formale. L'analisi degli schemi interpretativi seguiti da Nipperdey e da Huber, convinti sostenitori della esistenza di una *Costituzione economica*, mette in luce il ruolo centrale svolto dall'interpretazione del diritto al libero sviluppo della personalità come clausola «aperta» in grado di contenere le garanzie individuali tipiche di un sistema economico di mercato (libertà di contratto, libertà di concorrenza). Sul versante esattamente opposto la soluzione interpretativa di Ehmke propone già agli inizi degli anni '60 un quadro interpretativo in cui non v'è spazio alcuno per la «Costituzione parziale» dell'economia: dalla debolezza della costruzione teorica del «sistema costituzionale» dei rapporti economici la dottrina degli anni '70 trae spunto per una ricerca sulle dimensioni dei diritti fondamentali e dei principi organizzativi del *Grundgesetz* in grado di limitare ed indirizzare il potere legislativo nelle scelte di politica economica.

Questa tecnica interpretativa ha in realtà avuto il conforto della giurisprudenza costituzionale: fin dal 1954 il Tribunale spiegava come l'apertura del *Grundgesetz* in materia economica fosse un principio po-

⁸ Il dibattito sulla *Costituzione economica* del *Grundgesetz* è stato di recente ricostruito nel saggio di R. Miccù, «Economia e Costituzione». Una lettura della giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, Torino, 1996, 243 ss. che richiama l'attenzione sul delicato rapporto fra modelli economici di rango costituzionale e diritti fondamentali (ivi, 281-282).

sto a garanzia della discrezionalità del legislatore nel campo del diritto dell'economia⁹. La giurisprudenza successiva e la stessa interpretazione dottrinale chiarivano che quell'apertura non poteva certo essere illimitata. Le scelte del potere legislativo, ivi comprese quelle di politica economica, devono infatti conformarsi ai principi supremi del *Grundgesetz*. Ciò vale in particolare per il principio dell'art. 1, 3° co., ai sensi del quale i diritti fondamentali vincolano i poteri dello Stato come diritto immediatamente efficace.

In sintonia con l'elaborazione in sede dottrinale della natura di quel vincolo e con la maturazione di una concezione oggettiva ed istituzionale dei diritti fondamentali la giurisprudenza costituzionale tedesca ha contribuito alla definizione di un quadro di riferimento per la regolazione legislativa dei rapporti economici. Le coordinate di tale quadro sono rappresentate dalla combinazione della concezione soggettiva con la dimensione oggettiva dei diritti fondamentali di libertà. La tessitura di una trama di rapporti fra la dimensione soggettiva e quella oggettiva dei diritti fondamentali ha coinvolto in particolare l'interpretazione della libertà di scelta del lavoro e della professione (art. 12 GG). In assenza di un principio di libertà analogo a quello che nella Costituzione italiana tutela l'iniziativa economica privata (art. 41, 1° co., Cost.), l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale delle teorie dei diritti fondamentali che ha accompagnato il dibattito sulla *Costituzione economica* del *Grundgesetz* ha consentito, da un lato, di ricavare dalla libertà avente ad oggetto la scelta della professione, del posto di lavoro e della sede di formazione professionale una serie di garanzie che comprendono i presupposti istituzionali per il mantenimento di un sistema economico di mercato (dalla libertà contrattuale, alla libertà di impresa, alla libertà di concorrenza) e di affermare, dall'altro, le condizioni per il mantenimento di uno Stato sociale fondato sul valore dell'occupazione e del solidarismo (il diritto al lavoro, la ragionevolezza delle li-

⁹ L'ampiezza della discrezionalità del legislatore nel conformare i rapporti economici rappresentava del resto una delle condizioni essenziali del compromesso condizionato che vide protagonisti i partiti rappresentati in seno al *Consiglio parlamentare*. La consapevolezza della natura provvisoria ed imposta del *Grundgesetz* portò i socialdemocratici a rinunciare a qualsiasi definizione costituzionale di un modello dei rapporti economici e sociali: a fronte di questa presa di coscienza vi fu però l'ampliamento delle competenze concorrenti del *Bund* nell'ambito della materie appartenenti al diritto dell'economia, del lavoro e della sicurezza sociale: sul punto v. *amplius* al Cap. I.

mitazioni all'accesso alle professioni ed alle attività commerciali in nome di interessi sociali).

Questa tradizione interpretativa non è stata interrotta o stravolta dalla riforma costituzionale del 1967: l'inserimento nel *Grundgesetz* di un parametro-obiettivo in grado di vincolare le scelte federali e dei singoli *Länder* al rispetto dell'*equilibrio economico generale* ha reso possibili tutta una serie di interventi congiunturali sui rapporti economici, ma non ha impresso al sistema una definitiva svolta in senso dirigistico. Gli strumenti per il mantenimento del *gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht* sono stati peraltro definiti dalla legge ordinaria sulla stabilità il cui art.1 impone che il bilanciamento fra quegli strumenti di politica economica e sociale (stabilità dei prezzi, elevato livello occupazionale, equilibrio nei conti esteri, sviluppo economico) avvenga nel rispetto dei principi di un'economia di mercato.

A distanza di oltre dieci anni da questa riforma la sentenza sulla *Mitbestimmung* confermava ed esplicitava il quadro interpretativo sopra descritto: lungi dall'assumere a parametro del giudizio l'*ordine costituzionale* dei rapporti economici, che i teorici della *Wirtschaftsverfassung* avevano in vario modo descritto, il Tribunale utilizzava la dimensione soggettiva ed oggettiva dei diritti fondamentali per spiegare le ragioni della compatibilità delle regole dettate dalla legge sulla cogestione con il diritto di proprietà dei mezzi di produzione, la libertà di gestione dell'impresa e la libertà di organizzazione sindacale.

3. Modelli economici e diritti fondamentali nella cultura della sociale Marktwirtschaft e nell'evoluzione dello Stato di diritto costituzionale

Il percorso interpretativo e l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che descrivono la dinamica del rapporto fra modelli costituzionali e garanzie dei diritti fondamentali in materia economica resta sullo sfondo della vicenda chiusa dalla *Euro Beschluß*. La dichiarazione di manifesta infondatezza dei ricorsi contro l'euro, motivata sulla base dell'inesistenza di un diritto fondamentale avente ad oggetto il parametro economico della stabilità, ha impedito al Tribunale costituzionale di approfondire i connotati del sistema costituzionale dei rapporti

economici dopo l'introduzione dell'*equilibrio economico generale* e di evidenziare magari le relazioni fra quel parametro e il principio supremo dello Stato sociale. I dubbi che l'ingresso nella Germania nella terza fase dell'Unione potesse indebolire le garanzie dei risparmiatori per effetto del pericolo inflazionistico sono stati chiariti da una motivazione che si articola sulla mancata lesione dei singoli diritti fondamentali invocati dai ricorrenti (artt. 2, 1° co., 14 e 38 GG).

In verità, anche laddove il giudice costituzionale avesse potuto superare l'argomento dell'inesistenza di un diritto fondamentale alla stabilità economica ed avesse potuto quindi spiegare il contenuto ed il valore oggettivo dell'*equilibrio economico generale* la decisione avrebbe dovuto tener conto dell'elasticità del parametro che ha in realtà consentito al legislatore di modulare gli strumenti di intervento sul meccanismo di mercato in relazione alle diverse congiunture economiche e sociali. Analoghe caratteristiche presenta il modello dell'*economia sociale di mercato* che proprio in ragione della sua apertura ed elasticità è stata riproposta da autorevole dottrina nella veste di sistema perfettamente coerente con la natura aperta e pluralistica del *Grundgesetz*. Nella prospettiva della adozione di una Costituzione della Germania riunificata¹⁰, Häberle ha infatti identificato nell'*economia sociale di mercato* «il modello costituzionale» dei rapporti economici: secondo tale impostazione, l'omogeneità e quindi la perfetta congruenza fra questa formula ed il carattere misto delle moderne carte costituzionali discende proprio dalla capacità dell'*economia sociale di mercato* di coniugare l'obiettivo del mantenimento dei presupposti di un'economia di mercato con l'intervento dello Stato a fini sociali.

Per poter valutare appieno il significato di questa proposta interpretativa si è ritenuto opportuno indagare sulle origini della teoria della *soziale Marktwirtschaft* e sull'evoluzione delle politiche economiche che hanno concretizzato le premesse teoriche del modello. Questa analisi conferma l'elasticità e l'apertura della cultura della *soziale Marktwirtschaft* che deve alle sue radici *ordoliberali* la coscienza della centralità del valore della concorrenzialità del mercato e la sensibilità verso

¹⁰ Ai sensi del revisionato art. 146 GG, la Legge fondamentale tedesca che in seguito al compimento dell'unità e della libertà della Germania vale per l'intero popolo tedesco, cessa di avere efficacia il giorno in cui entra in vigore una Costituzione approvata con libera decisione dal popolo tedesco: sul tema v. *amplius* al Cap. III.

un ordine economico in grado di rispondere in modo efficiente alle questioni sociali: al diverso bilanciamento fra queste due componenti corrispondono diverse interpretazioni della *economia sociale di mercato* che si sono adattate di volta in volta alle diverse congiunture dell'economia tedesca degli ultimi cinquant'anni¹¹.

L'apertura del modello teorico e pratico dell'*economia sociale di mercato* si rifletterebbe evidentemente sulla natura e sulla portata del parametro nell'ipotesi in cui il principio-modello fosse introdotto nel *Grundgesetz*, magari nella veste di autonomo obiettivo dell'azione statale (*Staatsziel* o *Staatsaufgabe*) sull'esempio di quanto è avvenuto per la maggior parte delle Costituzioni dei nuovi *Länder* approvate fra il 1992 ed il 1995. Un principio costituzionale contenente l'obiettivo programmatico del mantenimento di un'*economia sociale di mercato* finirebbe per contenere una pluralità di opzioni, tante quante sono quelle che hanno realmente reso possibile al modello di inverarsi e di adattarsi alle diverse congiunture economiche. L'ipotesi di un sindacato di costituzionalità di una legge che avesse introdotto strumenti ritenuti in contrasto con le radici «liberali» o magari con l'anima «sociale» del modello-parametro dell'*economia sociale di mercato* porrebbe il giudice costituzionale dinanzi alla necessità di quantificare rispettivamente l'effettiva conformità del provvedimento alle regole del mercato ovvero la concreta capacità dello stesso di fare fronte ad una prestazione sociale. In entrambe i casi è lecito dubitare del fatto che il Tribunale costituzionale abbia gli strumenti per svolgere simili valutazioni. In verità, la difficoltà di costruire un parametro-obiettivo attorno all'idea della *soziale Marktwirtschaft* non intacca minimamente la sostanza e la portata di una tradizione che appartiene al diritto costituzionale vivente e che si è consolidata attraverso le interpretazioni dei diritti fondamentali. Sul fronte della componente «economia di mercato» resta infatti insuperabile la garanzia dei presupposti dell'economia di mercato costruita attorno alla dimensione oggettiva delle libertà economiche; sul fronte della componente «sociale», la concezione dei diritti fondamentali come «diritti di prestazione o di partecipazione» (*Leistungsrechte* o *Teilhaberechte*) ha contribuito a definire i contenuti del principio supremo dello

¹¹ Sulle radici *ordoliberali* della cultura della *soziale Marktwirtschaft* e sulle forme della sua attuazione politica, si rinvia al Cap. III.

Stato sociale e quindi a costruire un sistema dei diritti sociali talmente articolato da giustificare in sede parlamentare il «rinvio» di una revisione costituzionale in grado di arricchire il *Grundgesetz* di nuovi *Staatsziele* in materia di occupazione e di sicurezza sociale¹².

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale tedesca nata dalla ricerca di una *Costituzione economica* che formalmente non trovava autonoma collocazione nel testo costituzionale e che quindi si sviluppò attorno al valore dei principi supremi e alla progressiva evoluzione delle dimensioni dei diritti fondamentali ha in verità favorito la circolazione di un modello interpretativo che si inserisce nella tradizione dello Stato costituzionale.

Appartengono a questa tradizione le scelte costituzionali in materia economica presenti nel compromesso costituzionale italiano del 1948, in cui l'opzione per la esplicita previsione di garanzie individuali e di regole sui rapporti economici non risparmiava agli interpreti il delicato compito di precisare il ruolo delle garanzie individuali in materia economica alla luce dei principi supremi e di ricercare all'interno della disciplina dei rapporti economici una formula ovvero un parametro in grado di connotare l'organizzazione costituzionale dell'economia.

Altrettanto forte è l'appartenenza a questa tradizione delle più giovani esperienze costituzionali della Spagna e del Portogallo in cui l'interpretazione di un sistema «completo» ed esaustivo di disciplina dell'economia, ricco di garanzie individuali, principi sull'organizzazione dell'economia nonché di parametri macroeconomici, ha direttamente coinvolto l'effettività del ruolo normativo e la solidità del ruolo politico del patto costituzionale.

Nell'ultimo capitolo, la riflessione italiana e le prospettive attuali relative alle forme ed alle possibilità dell'inserimento di un parametro economico quale quello della stabilità vengono ricostruite alla luce sia delle «peculiarità» dell'esperienza tedesca, consolidatasi attorno alle

¹² I passaggi relativi alle diverse interpretazioni dei diritti fondamentali in materia economica sono stati sviluppati nel Cap. II, Sez. I; per quanto attiene alle resistenze opposte in sede parlamentare all'inserimento nel *Grundgesetz* di nuovi obiettivi programmatici, l'ultimo di questi «rinvii» si è tradotto nella mancata approvazione da parte della Commissione comune, istituita nel 1993 allo scopo di predisporre un progetto organico delle revisioni necessitate dall'evento della riunificazione, di una serie di principi costituzionali in materia di occupazione, sicurezza sociale e diritto all'abitazione: sul tema v. *amplius* al Cap. III.

vicende culturali e politiche della «economia sociale di mercato», sia delle questioni interpretative emerse nelle esperienze delle più giovani democrazie spagnola e portoghese, in cui la complessità della disciplina costituzionale dell'economia convive e si confronta continuamente con le problematiche legate all'effettivo valore normativo delle Costituzioni pluralistiche moderne¹³.

CAPITOLO I

LA EURO BESCHLUß DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE FEDERALE TEDESCO: MONETA UNICA EUROPEA, SISTEMI ECONOMICI E DIRITTI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1. I dubbi dei ricorrenti sulla legittimità costituzionale del passaggio alla moneta unica europea. – 2. La motivazione della decisione. – 2.1. La compatibilità dell'ingresso della Germania nella moneta unica europea con i diritti fondamentali in materia economica garantiti dal *Grundgesetz*: l'inesistenza di un «diritto fondamentale alla stabilità economica». – 3. Parametri economici e diritti fondamentali nel dibattito sull'esistenza di una *Costituzione economica* del *Grundgesetz*. – 4. La mancata costituzionalizzazione di regole sulla disciplina dei rapporti economici e la natura «provvisoria» e «imposta» del *Grundgesetz*.

1. I dubbi dei ricorrenti sulla legittimità costituzionale del passaggio alla moneta unica europea

Il ricorso presentato dai quattro professori (2 BvR 50/89) conteneva una dettagliata analisi delle conseguenze economiche dell'introduzione dell'euro ed affrontava, nella seconda parte, i profili giuridici del progetto di Unione monetaria ed il suo impatto con i principi fondamentali del *Grundgesetz*.

L'analisi economica dei rischi connessi all'ingresso della Germania nella terza fase dell'Unione Europea si fondava su due obiezioni fondamentali.

La prima riguardava la precocità del passaggio all'euro per una Comunità ancora disomogenea ed impreparata sotto il profilo della cultura della stabilità economica. L'altra ragione era una diretta conseguen-

¹³ V. *infra* al Cap. IV.

za della prima in quanto l'eterogeneità delle diverse culture economiche, unite solo nominalmente e formalmente nell'euro, appariva ai ricorrenti un presupposto oggettivo in grado di generare una moneta unica talmente debole da condannare al fallimento ed alla crisi l'intero progetto dell'Unione economica e monetaria.

La «drammatizzazione» dei rischi connessi alla debolezza dell'euro mirava in verità ad accentuare le peculiarità della posizione della Germania che dal cambio del marco con la suddetta moneta avrebbe avuto da perdere molto più di un qualunque altro Stato membro dell'Unione¹. Proprio alla luce della specificità dell'esperienza costituzionale tedesca i ricorrenti hanno spiegato l'intimo raccordo fra la politica della stabilità ed il principio dello *Stato sociale* (*Sozialstaatsprinzip* ovvero *Sozialprinzip*). Senza stabilità economica non vi sarebbe stata alcuna speranza di raggiungere gli obiettivi dello Stato sociale di diritto che il *Grundgesetz* pone fra i principi supremi: il valore della stabilità, che discende direttamente dal parametro costituzionale dell'*equilibrio economico generale*, doveva dunque essere considerato come parte integrante del principio *sociale*.

Introdotta con legge di revisione costituzionale del 1967 il principio del *gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht* rappresenta il nucleo centrale della *Costituzione economica e finanziaria* della Legge fondamentale tedesca (artt. 104a, 4° comma; 109, 2° e 4° comma; 115, 1° comma, GG). Il ruolo di tale principio non si esaurisce nella determinazione dei fini e delle responsabilità del *Bund* e dei *Länder* nelle scelte di politica economica e nella gestione dei relativi bilanci (artt. 115 e 109) ovvero nella concessione da parte della Federazione di aiuti finanziari per investimenti particolari dei *Länder* e dei Comuni (art. 104, a), ma pervade l'azione dello Stato nel suo complesso.

Nella prospettiva accolta dai ricorrenti il bene supremo della stabilità, ed in particolare quello della stabilità monetaria², discendeva di-

¹ In tal senso W. HANKEL (et al.), *Euro Klage*, cit., 176. Nel dibattito italiano C.A. CIAMPI, *L'euro porterà prosperità*, in L. PAOLAZZI, *Euro. La moneta unica europea*, Milano, 1997, 54, sottolinea il peso politico e culturale del sacrificio legato all'abbandono del marco; secondo L. CARACCILO, *Euro no. Non morire per Maastricht*, Bari, 1997, 29, il sacrificio del marco era compensato dall'obiettivo tedesco di ottenere attraverso Maastricht la "germanizzazione" delle politiche economiche e finanziarie dei partner, adeguandole alla logica della stabilità monetaria.

² Cfr. il riferimento contenuto nell'*Euro Klage*, cit., 204 al principio secondo cui «nur

rettamente dal principio costituzionale dell'*equilibrio economico generale* ed insieme ad esso contribuiva alla concreta realizzazione dei presupposti dello Stato sociale.

Una volta dimostrato che la concretizzazione del principio dell'*equilibrio economico generale* rappresentava un passaggio costituzionalmente obbligato per le scelte di politica economica tedesca, i ricorrenti, ben consapevoli del fatto che l'impegno assunto dalla Germania nei confronti della realizzazione dell'Unione Europea era stato inserito nel testo costituzionale e che la stessa ratifica del Trattato di Maastricht aveva avuto il via libera da parte del Tribunale costituzionale federale, sottolineavano come siffatto impegno non potesse in alcun modo giustificare un ingresso assolutamente prematuro in un'Unione economica e monetaria incapace di assicurare quel livello minimo di stabilità necessario per garantire l'effettività del principio costituzionale del *Sozialer Staat*.

Per quanto riguarda poi le procedure, la formalizzazione nel *Grundgesetz* dell'impegno tedesco alla piena realizzazione dell'Unione Europea non poteva giustificare alcun automatismo nella decisione di partecipare alla terza fase della stessa. Nella prospettiva accolta dal ricorso, l'art. 23 GG non abilitava la partecipazione pura e semplice della Germania all'Unione Europea, ma definiva piuttosto i caratteri e gli attributi necessari di tale organizzazione sovranazionale. L'Unione Europea voluta dal legislatore costituzionale tedesco doveva avere infatti le caratteristiche di un'organizzazione sovranazionale *vincolata al rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, sociali e federativi e del principio di sussidiarietà e perfettamente in grado di garantire una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente equivalente a quella assicurata dalla Legge fondamentale tedesca* (art. 23, 1° comma).

Giammai dunque tale copertura costituzionale avrebbe potuto essere estesa ad un'Unione fondata sull'instabilità della moneta unica e come tale incapace di rispettare quei *principi sociali* che sono attributi essenziali ed ineliminabili del cammino comunitario disegnato dall'art. 23 GG.

In quella stessa disposizione è stata peraltro inserita una clausola generale in virtù della quale laddove il futuro assetto dell'Unione, e quindi la realizzazione concreta e compiuta del progetto di Maastricht, avesse comportato modifiche o integrazioni del *Grundgesetz* alle stesse

stabiles Geld ist "Soziales" Geld», principio enucleato da P. HÄBERLE nel saggio *Grundrechte im Leistungsstaat*, in *VVDStRL* 30 (1972), 43 ss. in part. 62.

si sarebbero dovuti applicare il 2° e 3° comma dell'art. 79.

A garanzia della identità profonda del *Grundgesetz*, il 3° comma dell'art. 79 esclude che il principio dello *Stato federale democratico e sociale* (artt. 1 e 20 GG) possa essere oggetto di revisione costituzionale: il richiamo esplicito a tale disposizione implicava dunque che le revisioni del *Grundgesetz* eventualmente rese necessarie dalle future trasformazioni dell'Unione Europea giammai avrebbero potuto intaccare il *principio federale* e quello dello *Stato sociale di diritto*. Nell'impostazione accolta dai ricorrenti, il riferimento testuale a questo limite assoluto richiamato nell'art. 23 GG escludeva ogni possibilità che quei principi supremi potessero essere messi in discussione nel corso di una qualunque delle tappe dell'integrazione comunitaria, ivi compresa quella del passaggio alla moneta unica.

In altri termini, la logica della stabilità economica e monetaria, espressa dal parametro costituzionale dell'*equilibrio economico generale*, e il valore dello Stato sociale venivano considerate come due facce della stessa medaglia: non si poteva mettere in crisi la prima senza al contempo minare le basi dello Stato sociale tedesco. Rispetto a questo profilo il disegno comunitario non dava garanzie sufficienti, nonostante che l'obiettivo della stabilità dei prezzi fosse una delle precondizioni richieste dai famosi parametri di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht. L'obiezione di fondo opposta dai ricorrenti al progetto comunitario è stata ancora una volta dedotta dal valore dello Stato sociale: il principio sociale si realizzerebbe attraverso la stabilità economica espressa dal valore dell'*equilibrio economico generale* non solo quando sia raggiunto l'obiettivo, considerato primario ed esclusivo in ambito comunitario, della stabilità dei prezzi, ma quando ad esso si affianchi l'obiettivo di un elevato livello di occupazione³.

Su questo fronte i ricorrenti non hanno avuto problemi nel supportare le loro argomentazioni con la produzione dei dati, non certo rassicuranti, relativi agli alti livelli di disoccupazione che affliggevano la gran parte degli Stati membri dell'Unione.

I ricorrenti sottolineavano come nella dimensione costituzionale tedesca il principio dello Stato sociale e quindi della stabilità accompagnata da un'elevata occupazione occupasse una posizione privilegiata e

³ Cfr., W. HANKEL et al., *Euro Klage*, cit., 203 ss.

prioritaria rispetto al perseguimento dell'obiettivo della concorrenza all'interno del mercato globale. Una garanzia effettiva dell'equilibrio e della stabilità non poteva in alcun modo convivere con un tasso di disoccupazione che in Europa si manteneva ben al di sopra del 10%. A tale proposito i ricorrenti ricordavano che alla fine degli anni '60, in concomitanza con la riforma costituzionale dell'art. 109 GG, si affermava che il valore dell'*equilibrio economico generale* potesse concretizzarsi entro i confini di una disoccupazione non superiore allo 0,8%⁴. Pur essendo consapevoli dell'improponibilità di analoghi parametri nella congiuntura di fine secolo, i ricorrenti denunciavano in ogni caso il fatto che nella dimensione comunitaria continuasse a dominare una politica negligente ed insufficiente rispetto alla variabile dell'occupazione⁵.

Accanto ai profili di ordine economico ora richiamati il ricorso proponeva, a mò di conclusione, un interrogativo fondamentale di natura politico-giuridica: è concepibile una Unione economica e monetaria senza unità politica?

Nell'ottica dei ricorrenti, il raggiungimento dei parametri imposti dal Trattato di Maastricht difficilmente poteva costituire la condizione necessaria e sufficiente per la realizzazione di una Comunità fondata sulla stabilità: nessuna coesione economica poteva infatti sostituirsi ad una reale omogeneità politica, economica e sociale di un popolo europeo. La miopia del disegno di Maastricht doveva essere ricondotta proprio alla inesistenza di una omogenea volontà politica di porre definitivamente fine alla statualità nazionale e di vivere nel *Großstaat Europa*. In verità una simile figura organizzativa, fondata su di un'autonomia ed indipendente *Staatsgewalt* dell'Unione, non si poteva neppure concepire in assenza di un popolo europeo organizzato. L'Unione Europea doveva pertanto continuare ad essere definita come un'associazione di Stati (*Staatenverbund*): il principio democratico poteva quindi ritenersi

⁴ Cfr. in proposito K. STERN, P. MÜNCH, K.A. HANSMAYER, *Gesetz zur Förderung der Stabilität des Wachstums der Wirtschaft*. Kommentar, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1972, sub § 1, 128 ss.

⁵ Neppure le norme introdotte dal Trattato di Maastricht in materia di politica dell'occupazione fornirebbero, a giudizio dei ricorrenti, sufficienti garanzie: «Il nuovo Trattato dimostra pur sempre che il disegno di un'unione monetaria senza una soddisfacente unione economico-sociale era ed è fallimentare. Resta cioè quantomai dubbio il fatto che a fronte di una così elevata occupazione in Europa sia possibile finanziare una efficace politica occupazionale».

si operante esclusivamente a livello nazionale. Nell'argomentare questo motivo di chiusura il ricorso attingeva alle «riserve» espresse dal Tribunale costituzionale nella Maastricht-Urteil⁶ in cui la compatibilità della Unione Europea con i principi fondanti del *Grundgesetz* conviveva con l'idea che:

- il Trattato sull'Unione istituisce un'associazione di Stati (*Staatenverbund*) e non invece uno Stato fondato su un popolo europeo;
- la Germania è uno dei «signori dei Patti» che mediante il Trattato sull'Unione, stipulato a tempo indeterminato, hanno contratto un vincolo associativo duraturo;
- l'esistenza di tale vincolo duraturo non impedisce tuttavia che gli Stati membri possano anche recederne mediante un atto contrario;
- la Germania, nel dare esecuzione al Trattato di Maastricht, conserva la sua qualità di Stato sovrano ed originario e lo *status* di parità con gli altri Stati sovrani di cui all'art. 2, 1° comma dello Statuto delle nazioni Unite del 26 giugno 1945 (...).

La tesi dell'inesistenza di una vera Unione politica, accolta dal Tribunale costituzionale nel 1993, veniva dunque utilizzata per rafforzare le argomentazioni dei ricorrenti: in assenza dei presupposti di un'unione politica, la Comunità poteva solo essere paragonata ad uno Stato incompiuto ed imperfetto.

La contrapposizione fra la qualificazione dell'Unione come *Staatenverbund*, ossia come associazione di Stati, entità sovranazionale ancora lontana tanto dal modello confederale che da quello federale, e la permanenza in capo agli Stati membri di una «signoria» sulle stesse sorti future dell'Unione poteva inoltre mettere in discussione la decisione finale del Consiglio a maggioranza qualificata in ordine alla ammissione

⁶ Cfr. W. HANKEL (et al.), *Euro Klage*, cit., 250: «non esiste un potere statale dell'Unione o della Comunità indipendente ovvero autonomo, dal momento che non esiste ancora l'organizzazione di un popolo europeo. L'Unione è (ancora) tutta strutturata a livello nazionale. Il principio democratico si inverte altresì solo nella dimensione statale. Il Tribunale costituzionale federale ha del resto qualificato la Germania come uno dei «Signori dei Trattati». Sulle radici dello scetticismo tedesco in ordine alla sussistenza di un popolo europeo v. G.F. MANCINI, *Argomenti per uno Stato europeo*, in *Soc. dir.*, 1998, 7 ss. il quale contesta le conclusioni del Tribunale costituzionale federale, puntualmente richiamate dai ricorrenti, in ordine al fatto che per poter parlare di un popolo europeo, condizione essenziale per un'ordinamento democratico, non sarebbe sufficiente la legittimazione derivante dal consenso, ma occorrerebbe piuttosto una comune origine etnica e culturale.

alla terza fase dell'Unione Europea di quegli Stati che presentavano le condizioni minime di stabilità imposte dal Trattato di Maastricht. In virtù della previsione di una maggioranza qualificata tanto la Germania che qualsiasi altro Stato membro poteva in realtà essere posto in minoranza su una decisione di siffatta portata politica ed economica. Per queste ragioni i ricorrenti ponevano l'accento sulla difficoltà di raccordare l'affermazione del Tribunale costituzionale federale in merito alla permanenza di una «signoria» degli stati membri sulle sorti del Trattato con la contestuale possibilità che l'ingresso nella moneta unica si realizzasse al di là delle riserve espresse da uno dei «Signori dei patti».

Una tale contraddizione poteva essere superata solo affermando che il principio maggioritario incontrava dei precisi confini a livello costituzionale. La regola della maggioranza avrebbe dovuto cioè recedere tutte le volte che fossero entrati in gioco gli interessi più elementari degli Stati membri: appariva del resto inconcepibile il fatto che a livello europeo uno di questi potesse essere messo in minoranza quando la decisione coinvolgeva interessi vitali per la sua stessa identità costituzionale. La decisione sulla partecipazione della Germania alla terza fase dell'Unione monetaria coinvolgeva direttamente uno di quegli interessi elementari dello Stato federale tedesco in quanto poneva in discussione il valore della stabilità che, per le ragioni sopra richiamate, era stato dai ricorrenti ricondotto alla forma di Stato sociale voluta dal *Grundgesetz*⁷.

Una volta dimostrata la incompatibilità dell'ingresso nell'euro con i supremi valori della democraticità della decisione politica, della stabilità economica e quindi dello Stato sociale, il ricorso poneva l'accento sulla responsabilità del Tribunale costituzionale federale nella sua funzione di custode dei diritti fondamentali e dell'identità stessa del *Grundgesetz*. Proprio nella sua qualità di garante dei diritti fondamentali il giudice costituzionale era chiamato a pronunciarsi sulla lesione dell'art. 38, dell'art. 14 e dei principi fondamentali contenuti negli artt. 1 e 2, 1° comma, GG.

Per ciò che riguarda l'art. 38 GG, i ricorrenti denunciavano la lesione del diritto di ciascun singolo elettore a partecipare al processo di formazione della volontà comune europea. Le condizioni essenziali per

⁷ Cfr. W. HANKEL et al., *Euro Klage*, cit., 277.

garantire una partecipazione popolare all'ingresso nella terza fase dell'Unione coincidevano con una completa e trasparente politica di informazione da parte del Governo federale sui benefici e sui rischi che la stessa avrebbe comportato. Nell'interpretazione accolta dai ricorrenti, l'art. 38 non si sarebbe limitato a codificare il principio della democrazia rappresentativa, fondata sull'eleggibilità del *Bundestag*, ma avrebbe altresì impedito che nell'ambito delle norme costituzionali sull'adesione della Germania all'Unione Europea (art. 23 GG) si potesse arrivare a comprimere il diritto di voto del singolo cittadino mediante un trasferimento di compiti e di funzioni proprie del *Bundestag* tale da violare il principio democratico dichiarato inviolabile dagli artt. 79, 3° comma e 20, 1° e 2° comma, GG. In nome del principio democratico, dunque, ogni singolo cittadino aveva il diritto di pretendere che le decisioni riguardanti il futuro dell'organizzazione statale fossero assunte sotto la responsabilità del Parlamento. Il fatto poi che gli atti giuridici della Comunità siano in massima parte adottati da organi appartenenti all'esecutivo comunitario rendeva necessario, nell'ottica dei ricorrenti, il vaglio e la ratifica degli stessi da parte dei singoli Parlamenti nazionali⁸.

La lesione del principio democratico espresso nella formula della responsabilità parlamentare di cui all'art. 38 coinvolgeva anche il principio personalistico espresso dall'art. 2, 1° comma, GG. Il diritto fondamentale al libero sviluppo della propria personalità poteva infatti essere messo in discussione dalla decisione politica di entrare nell'euro: tale novità avrebbe potuto generare incontrollabili sviluppi dell'inflazione dalla quale sarebbe derivato un progressivo deterioramento delle generali condizioni di vita individuali. Il diritto al libero sviluppo della personalità, che dà concretezza al valore supremo della *Menschenwürde* di cui all'art. 1 GG, difficilmente poteva mantenere intatta la sua forza anche in presenza di una decisione del *Bundestag* e del *Bundesrat* favorevole all'ingresso della Germania nella terza fase dell'Unione, poi-

⁸ Ciò dovrebbe avvenire in attesa che si consolidi un autentico parlamentarismo nei rapporti fra le istituzioni comunitarie, poiché solo allora si potrà parlare di un *existentieller europäischer Staat*: cfr. W. HANKEL (et al.), *Euro Klage*, cit., 291 ss. La formula *existentieller europäischer Staat* è di K.A. SCHACHTSCHNEIDER, *Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas*, in W. BLOOMEYER, K.A. SCHACHTSCHNEIDER (a cura di), *Die europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, Berlin, 1995, 111 ss.

ché quella decisione appariva in evidente contrasto con le regole del diritto.

Le conseguenze della *Euro-Politik* potevano inoltre mettere in crisi anche la stessa garanzia individuale della proprietà privata di cui all'art. 14 GG. I ricorrenti avevano infatti desunto dalla garanzia della proprietà privata l'esistenza di un obbligo per lo Stato di assumere iniziative in favore del principio della stabilità dei prezzi. Difficilmente si sarebbe potuto evitare la lesione di questo principio qualora la decisione politica fosse stata favorevole ad un ingresso prematuro nell'euro, ingresso che avrebbe avviato uno sviluppo inflazionistico difficilmente controllabile da parte dei governi nazionali. Un'integrazione nell'Unione monetaria che fosse coerente con quanto stabilito nell'art. 88 GG, dovrebbe infatti presupporre che l'autorità monetaria centrale (Banca centrale europea) fosse realmente in grado di garantire l'obiettivo della stabilità dei prezzi⁹.

Poiché, per le ragioni sopra richiamate, queste condizioni dovevano ritenersi del tutto insussistenti, i ricorrenti denunciavano il fatto che l'ingresso nell'euro avrebbe compresso illegittimamente il diritto fondamentale di proprietà privata nella misura in cui il potere d'acquisto della moneta non veniva più in alcun modo posto al riparo dalla progressione del tasso di inflazione.

In definitiva, dunque, le censure dei ricorrenti coinvolgevano tanto il profilo della libertà e della democraticità della scelta politica, quanto le garanzie dei diritti fondamentali di natura economica: all'interno di questa seconda categoria veniva collocato il diritto di proprietà privata ed il diritto fondamentale alla stabilità economica che i ricorrenti ricavano dalle norme della *Costituzione economica e finanziaria* nella parte in cui impongono al *Bund* e ai *Länder* l'obiettivo del mantenimento nelle scelte di politica economica dell'*equilibrio economico generale*.

I dubbi dei ricorrenti sono stati ritenuti infondati dal Tribunale co-

⁹ Ai sensi dell'art. 88 GG la Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca federale. I suoi compiti e poteri possono essere conferiti, nel quadro dell'Unione Europea ad una Banca centrale europea indipendente e vincolata al fine prioritario di garantire la stabilità dei prezzi. Nel dibattito italiano più recente F. RAMPINI, *Effetto Euro*, Milano, 2002, 64 dubita della capacità dell'euro di produrre effetti benefici sul livello dei prezzi a vantaggio dei consumatori: tale risultato presupporrebbe l'adozione di misure fiscali che l'Unione non è in grado di adottare, essendo le tasse definite in casa propria da ciascuno degli Stati membri.

stituzionale federale: vedremo nel paragrafo seguente come la motivazione dell'*Euro-Beschluß* ruoti attorno alla dimostrazione della mancata violazione dei diritti fondamentali di partecipazione politica e delle libertà economiche.

2. La motivazione della decisione

La decisione di manifesta infondatezza è stata adottata dal secondo Senato del Tribunale costituzionale federale secondo la procedura di cui all'art. 24 della legge ordinaria sul funzionamento del *Bundesverfassungsgericht* (BVerfGG): tale disposizione prevede infatti che in caso di istanze irricevibili o manifestamente infondate la decisione di rigetto viene deliberata dal Tribunale all'unanimità. La forma della decisione è quella dell'ordinanza (*Beschluß*) che, ai sensi dell'art. 25, 2° comma, BVerfGG, viene adottata in assenza della discussione orale (*ohne mündliche Verhandlung*). La scelta della formula della manifesta infondatezza è stata dai commentatori associata ad un'esplicita affermazione di principio: il giudice costituzionale federale ha infatti chiarito definitivamente che il diritto costituzionale sostanziale tedesco non subisce violazioni per effetto delle decisioni che attengono allo svolgimento delle diverse fasi dell'Unione Europea volute dal Trattato di Maastricht¹⁰.

¹⁰ In questi termini il commento di H. KORTZ, in *EWS*, 1998, 226. Prima della presentazione dell'*Euro-Klage*, G. BECKER-NEETZ, *Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Europäischen Währungsunion*, in *EWS*, 1996, 369 ss, si interrogava sulla possibilità giuridica di un ricorso costituzionale diretto promosso da un singolo cittadino o magari da un singolo *Land* all'interno di un *Bund-Länder-Klage* contro una delle decisioni adottate dagli organi politici di vertice (*Akt hoheitlicher Gewalt*) ovvero, laddove si volesse contestare l'automatismo della partecipazione della Germania alla terza fase dell'Unione Europea, contro l'omissione di un atto da parte di un organo costituzionale (*Unterlassung von Hoheitsakten*). Le probabilità di successo di simili iniziative avrebbero dovuto essere valutate sia sotto il profilo della eventuale ammissibilità di un ricorso diretto che avesse ad oggetto il comportamento omissivo di un organo costituzionale, sia sotto il profilo della eventuale lesione di un diritto fondamentale, quale quello garantito dal principio della rappresentanza politica di cui all'art. 38 GG. Anche qualora si ritenesse ammissibile un ricorso contro l'ingresso nell'euro si aprirebbero ulteriori questioni problematiche sul piano dei rapporti con gli organi comunitari ed in particolare con il Consiglio. Si potrebbe ad esempio considerare l'ipotesi di un controllo diretto della decisione del Consiglio europeo relativa all'ingresso nella moneta unica degli Stati che si siano allineati ai parametri di Maa-

La prima parte della decisione ripercorre le tappe essenziali della partecipazione degli organi costituzionali tedeschi alla realizzazione di quel progetto: in particolare, i giudici costituzionali ricordano che la stessa Banca centrale tedesca, ovverosia il «custode» del valore della stabilità, ha ritenuto ammissibile, alla luce dei risultati ottenuti da quegli Stati membri che hanno provveduto a correggere l'eccesso di *deficit* che li affliggeva, l'ingresso della Germania nella terza fase dell'Unione monetaria a partire dal 1999. Il Tribunale è altresì consapevole del fatto che le reali possibilità di successo nel lungo periodo dell'Unione non dipendono soltanto dalla capacità attuale degli Stati di adeguarsi ai parametri imposti, quanto piuttosto dalla potenziale capacità di sviluppo economico in ogni parte dell'Unione. Se i criteri di convergenza non saranno concretamente realizzati e non potranno essere rispettati nel tempo, tanto più grande sarà il rischio per lo sviluppo economico dell'Unione e per il successo del progetto nel suo complesso. Per raggiungere siffatto obiettivo occorre infatti perseguire, accanto al fine della stabilità, un disegno di politica economica ed un adattamento dei settori pubblico e privato alle nuove condizioni di riferimento. Non si dovrebbe pertanto sottovalutare la prospettiva futura di ulteriori sacrifici da parte degli Stati membri, nonostante il giudizio positivo della Commissione sul raggiungimento dei parametri imposti dal Trattato di Maastricht. Proprio perché l'ingresso nella terza fase dell'Unione comporta una serie di conseguenze economiche che debbono essere rigorosamente meditate, la decisione finale sulla partecipazione ad un simile disegno resta in ogni caso una *decisione politica*.

I giudici di Karlsruhe sono inoltre ben consapevoli del fatto che la preparazione all'ingresso nella terza fase ha aperto un'ampia ed accesa discussione sulla capacità o meno della politica economica e monetaria comune di garantire l'effettiva stabilità della moneta.

Il Tribunale non nasconde le perplessità sollevate in merito alla capacità dell'euro di fungere da contrappeso al potere del *dollaro* e dello *yen*: le perplessità coinvolgono peraltro anche i rapporti interni alla Co-

stricht da parte del Tribunale costituzionale federale in qualità di giudice del rinvio alla Corte di Giustizia ex art. 177, 3° comma, oggi art. 234, del Trattato CE: in realtà, l'ipotesi appare difficilmente realizzabile dal momento che non vi sarebbe spazio, alla luce di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, per una tutela giuridica diretta contro gli atti adottati dagli organi della Comunità (*ivi*, 377-378).

munità dal momento che i pericoli della crescita dell'inflazione potrebbero anche essere maggiori rispetto al sistema attuale di concorrenza fra le diverse Banche centrali nazionali.

Mentre l'attuale assetto dell'ordinamento comunitario in cui l'integrazione è sostanzialmente limitata agli scambi economici non sembra aver indebolito i valori giuridici di natura non economica e le garanzie dei diritti fondamentali, la costruzione dell'Unione monetaria all'interno dell'Unione Europea potrebbe non essere in grado di tutelare la tenuta complessiva dell'impianto comunitario. Accanto a tali perplessità i giudici costituzionali non mancano di evidenziare il rischio che quelle disfunzioni possano in futuro acuirsi in virtù del fatto che il previsto ampliamento dell'attuale composizione degli Stati membri non potrebbe, allo stato attuale dell'integrazione, essere in alcun modo impedito o reso più difficoltoso. Anche nell'ottica della trasformazione dei mercati mondiali, in cui il mercato interno europeo si troverà inserito, la decisione sottolinea l'importanza del ruolo degli Stati membri in qualità di garanti del diritto nei confronti del consolidamento dei poteri economici e della contemporanea attuazione del principio della necessaria legittimazione democratica per l'esercizio del potere sovrano¹¹.

In questa premessa è evidente l'intento di evidenziare luci ed ombre del processo di integrazione comunitaria. Come già era avvenuto nella *Maastricht Urteil*, in cui la decisione in ordine alla compatibilità della ratifica del TUE con i principi del *Grundgesetz* era stata accompagnata da una serie di «riserve» sulle evoluzioni future dell'integrazione medesima, fra le righe dell'*Euro-Beschluß* riecheggiano i dubbi manifestati da quella parte di opinione pubblica tedesca e di cultura economica che denunciava l'im maturità dell'Unione monetaria rispetto all'obiettivo della stabilità economica, essenziale per la garanzia dell'identità stessa della *Constituzione economica e finanziaria* tedesca¹².

Una volta riassunto il contenuto dei ricorsi presentati, la motivazione in diritto si apre con la dedotta violazione del principio della rappresentanza democratica di cui all'art. 38 GG.

¹¹ Così BVerfG, *Beschluß*, I, alla fine del § 3, *loco cit.*, 167.

¹² Vedi BVerfG, *Beschluß des Zweiten Senats*, 31 marzo 1998, *sub I*, § 3, *loco cit.*, in cui si cita il volume intitolato *Die Zukunft der Deutschen Mark*, a cura di WILLECKE, pubblicato nel 1997 ed il Manifesto elaborato da 165 professori di economia dal significativo titolo «*Der Euro kommt zu früh*».

In entrambe i ricorsi si sosteneva che solo la partecipazione della Germania ad una effettiva *Stabilitätsgemeinschaft* avrebbe potuto essere ricondotta alla responsabilità politica del *Bundestag* e quindi discendere direttamente dalla ratifica del Trattato di Maastricht: le perplessità relative all'effettivo radicamento di una cultura della stabilità all'interno degli Stati membri si traducevano in altrettanti dubbi sulla costituzionalità della decisione politica di partecipare all'Unione monetaria. Quegli stessi dubbi apparivano ai ricorrenti ancor più inquietanti in virtù del fatto che il completamento dell'Unione economica e monetaria avrebbe potuto consolidare una «statualità europea» che, superando la statualità dei singoli Stati membri, poteva essere «ratificata» solo da un nuovo «patto costituzionale».

Per dimostrare l'inesistenza della violazione dell'art. 38, il Tribunale costituzionale federale attinge alla motivazione della sentenza Maastricht e rinvia quindi alle «radici costituzionali» dell'adesione della Germania al progetto di Unione economica e monetaria secondo le condizioni prescritte dal revisionato art. 23 GG. L'art. 38 GG, nel tutelare il diritto soggettivo degli elettori a prender parte alle votazioni del *Bundestag*, garantisce la legittimazione democratica del potere pubblico: nell'ambito di applicazione dell'art. 23 GG, la garanzia posta nell'art. 38 impedirebbe che il diritto dell'elettore possa essere nella sostanza svuotato per effetto di un trasferimento di compiti e di funzioni del *Bundestag* a favore degli organi comunitari tale da violare il principio democratico, dichiarato intangibile dal combinato disposto degli artt. 79, 3° comma e 20, 1° e 2° comma, GG¹³. La Repubblica federale di Germania nel momento in cui ha contribuito alla realizzazione del progetto di Maastricht, ha assunto l'impegno di partecipare alla formazione della volontà di quella *associazione di Stati* che non può certo essere considerata una violazione del principio democratico: una affermazione tanto radicale porrebbe del resto in discussione la stessa disponibilità tedesca all'integrazione espressa già dai «Costituenti» di Bonn nel 1949.

Avendo dunque la Germania aderito al progetto dell'Unione economica e monetaria sulla base dei presupposti costituzionali posti nell'art. 23 GG, l'esercizio dei diritti di partecipazione tedesca all'interno

¹³ Cfr. la sentenza Maastricht del 12 ottobre 1993 (trad. it.), in *Giur. cost.*, 1994, 688-89.

dell'organizzazione comunitaria viene ricondotto dai giudici costituzionali alla partecipazione del *Bundestag* nella formazione della volontà politica e degli atti normativi dell'Unione (art. 23, 2° e 3° comma, GG)¹⁴. Per queste ragioni anche il passaggio alla terza fase dell'Unione è una decisione che gode di sufficiente legittimazione democratica: arrivati a questo punto dell'integrazione, modi e tempi del passaggio alla moneta unica sono stati definiti, sia pure nelle linee essenziali, dal Trattato e hanno ricevuto forma giuridica vincolante in virtù della ratifica dello stesso, decisione assunta dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* sotto la propria responsabilità.

Per ciò che riguarda la violazione del più generale valore della trasparenza e della conoscibilità delle scelte politiche, valore dal quale i ricorrenti facevano discendere una sorta di diritto fondamentale alla «liberalità» di tutta la politica, la risposta dei giudici costituzionali è ancora negativa. Se è infatti indubbio che la democrazia presuppone l'esistenza di precondizioni essenziali, quali il costante libero confronto nella società tra forze, interessi ed idee, confronto nel quale si chiariscono e si evolvono anche gli obiettivi politici in modo tale da garantire il formarsi di una opinione pubblica libera e consapevole¹⁵, tali precondizioni non possono integrare l'oggetto di un diritto fondamentale e come tali non possono essere sindacate nel corso di un processo attivato su ricorso costituzionale diretto (*Verfassungsbeschwerdeprozess*). Non sarebbe in altri termini sindacabile in quella sede processuale l'insieme delle decisioni politiche che hanno condotto all'attuale stadio dell'integrazione europea. Tale insieme comprende le motivazioni adottate dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*, la loro rappresentazione dei fini nel momento in cui hanno deliberato l'adesione al Trattato di Maastricht e la conseguente revisione costituzionale che si rese necessaria¹⁶.

¹⁴ Sul ruolo del Parlamento rispetto alla decisione sull'adesione della Germania alla terza fase dell'Unione, v. M. SELMAYR, *Die europäische Währungsunion zwischen Politik und Recht*, in *EuZW*, 1998, 101 ss.: l'autore esclude che si possa configurare l'ipotesi di un veto del *Bundestag* e del *Bundesrat* che possa essere opposto al Governo federale, sia sulla base dell'interpretazione dell'art. 23 GG che dei rilievi in proposito formulati dal Tribunale costituzionale nella Maastricht-Urteil (*ivi*, 107-108).

¹⁵ Cfr. la sentenza Maastricht, *loco cit.*, 690 ss.

¹⁶ Così BVerfG, *Beschluß des Zweiten Senats vom 31 marzo 1998, sub B, punto I, loco cit.*, 170.

2.1. La compatibilità dell'ingresso della Germania nella moneta unica europea con i diritti fondamentali in materia economica garantiti dal Grundgesetz: l'inesistenza di un «diritto fondamentale alla stabilità economica»

Nella parte seconda della motivazione in punto di diritto i giudici affrontano il problema della compatibilità della partecipazione della Germania alla terza fase dell'Unione con il rispetto dei diritti fondamentali in materia economica. I ricorsi sono stati dichiarati infondati anche sotto il profilo della violazione del diritto di proprietà, garantito nelle forme e nei limiti posti dall'art. 14 GG, nonché della violazione del diritto fondamentale alla stabilità economica ricostruito dai ricorrenti attorno al principio costituzionale dell'*equilibrio economico generale*.

Secondo la tesi sostenuta dai ricorrenti la legge di ratifica del Trattato di Maastricht aveva modificato nella sostanza il contenuto del risparmio espresso in marchi tedeschi ed aveva quindi indirettamente «creato» un ulteriore limite apponibile al diritto di proprietà. Se è vero che il Trattato di Maastricht ha progettato la realizzazione di una Unione monetaria fondata sul valore essenziale della stabilità, appariva ai ricorrenti quantomeno «opportuno» ammettere il sindacato del giudice costituzionale in sede di ricorso diretto sull'eventuale lesione delle legittime aspettative dei risparmiatori in materia di mantenimento del valore del denaro.

La risposta del Tribunale costituzionale si fonda sulla precisazione dell'ambito della garanzia costituzionale della proprietà privata. L'art. 14 GG tutela il diritto di possedere beni materiali ovvero denaro, di utilizzarli, di amministrarli nonché di disporre dei medesimi. All'interno della garanzia costituzionale della proprietà (art. 14, 1° comma) il *Grundgesetz* tutela i presupposti economici fondamentali della libertà di agire. La tutela costituzionale della proprietà implica la funzione di garantire al titolare del diritto fondamentale un ambito di libertà nel campo dei rapporti patrimoniali, al fine di garantire allo stesso un equilibrato e responsabile sviluppo delle proprie condizioni di vita. Nella società moderna la gran parte dei cittadini si preoccupa di salvaguardare i presupposti economici della propria esistenza sempre meno ricorrendo all'ampliamento della proprietà di beni materiali e sempre più frequentemente attraverso la gestione oculata dei proventi del proprio lavoro. Per questa ragione la garanzia della proprietà privata non comprende più i soli beni materiali ma anche il credito in moneta che.

nelle forme di un diritto esclusivo, è preordinato all'utilizzazione privata da parte del detentore ed è il frutto delle individuali capacità organizzative. Una siffatta garanzia della proprietà privata implica ovviamente la possibilità di scambiare beni materiali e somme di denaro: la possibilità di quantificare il valore dei beni in denaro è parte essenziale della funzione di garanzia svolta dall'art. 14 GG. Il denaro rende quindi tangibile e concreta la libertà di agire e di disporre del singolo.

Tuttavia, sottolineano ancora i giudici di Karlsruhe, il valore del denaro è, in particolari condizioni, soggetto ai mutamenti che interessano i rapporti politico-sociali. Tale valore si consolida nel quadro delle scelte della politica finanziaria statale e si quantifica attraverso la fissazione dei prezzi, dei salari, degli interessi e sulla base di valutazioni ed aspettative di carattere economico. Il valore esterno del denaro deriva poi dall'andamento della moneta nazionale rispetto alle altre valute e quindi rispetto alle loro condizioni istituzionali, economiche e sociali. In questa sostanziale dipendenza dell'andamento della moneta nazionale da una pluralità di fattori diversi, lo Stato potrebbe anche non garantire il valore del denaro alla stregua di un diritto fondamentale. Nella stessa misura in cui il diritto di proprietà tutela la libertà di disporre dei proprietari offerenti e non già la capacità di disporre di coloro che rappresentano la domanda, la garanzia del diritto fondamentale del proprietario che dispone di somme di denaro potrebbe estendersi solo ai presupposti istituzionali ed al potere di disposizione del singolo¹⁷.

¹⁷ Così testualmente BVerfG, *Beschluß des Zweiten Senats vom 31 marzo 1998, sub B*, punto II, § 1, b): «Tuttavia, il valore del denaro è in particolare circostanze condizionato e dipendente da una serie di fattori generali. Tale valore si sviluppa essenzialmente entro l'ambito della sovranità monetaria statale e della politica finanziaria anche in relazione al grado di tutela dei diritti fondamentali, in particolare sulla base del livello dei prezzi, dei salari, degli interessi, delle ponderazioni e delle aspettative di natura economica. Il valore esterno del denaro deriva poi dall'andamento della moneta nazionale rispetto alle valute estere e quindi al complesso delle condizioni economiche e sociali interne. In ragione di questa dipendenza da una serie di fattori, lo Stato non è in grado di tutelare il valore del denaro in termini di diritto fondamentale del singolo. Così come l'art. 14, 1° comma, GG nel caso della proprietà dei beni materiali può tutelare la libertà di disposizione del proprietario offerente, e non già anche la disponibilità dell'acquirente, così anche nel caso del denaro, sono oggetto di tutela unicamente i presupposti istituzionali e l'attribuzione individuale». Secondo R. ZUCK, C. LENZ, *Warum*, cit., 1121, una violazione degli artt. 14, 1° comma, 2, 1° comma e 20, 1° comma, GG sarebbe stata immaginabile solo se quelle disposizioni avessero espressamente disciplinato materialmente i criteri per tutelare dal pericolo dell'inflazione e sempre che questi criteri fossero coincidenti con i criteri di conver-

Una volta che il marco tedesco sarà sostituito dalla moneta unica, anche la garanzia della parità dello scambio (denaro contro beni materiali) è destinata a subire delle modificazioni in quanto cambia il quadro giuridico che garantisce sul piano del diritto patrimoniale lo spazio di libertà che si concretizza mediante l'uso del denaro. L'equità dello scambio in futuro non si baserà più sulle regole dettate dalla comunità giuridica statale della Repubblica federale tedesca, ma verrà portata avanti da una diversa comunità giuridica. Le modalità con le quali tale variazione monetaria sarà gestita dall'Unione Europea e la sua eventuale compatibilità con la garanzia della proprietà privata non sono suscettibili di sindacato da parte del giudice costituzionale federale tedesco¹⁸.

Per individuare i presupposti costituzionali che legittimano il mutamento del quadro giuridico in cui si colloca il valore della stabilità della moneta e quindi il valore del risparmio coperto dalla garanzia costituzionale della proprietà privata, il Tribunale rinvia all'art. 88, 2° comma, GG, nella parte in cui consente il trasferimento di funzioni alla Banca centrale europea, nonché al voto espresso dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* sul Trattato di Maastricht in attuazione di quanto disposto dall'art. 23, 1° comma, GG. Il fondamento della legittimazione dell'Unione Europea deve essere ricercato, oltreché nella revisione dell'art. 23, anche nella contestuale modifica dell'art. 88 GG che rende possibile il compimento del progetto di Maastricht attraverso l'introduzione della moneta unica ed il passaggio sostanziale del governo della moneta alla Banca Centrale Europea. Con l'autorizzazione alla ratifica del Trattato il legislatore tedesco ha consentito che il marco tedesco, a seguito del perfezionamento della terza fase dell'Unione, fosse sostituito dall'euro. In questo contesto istituzionale è evidente come il potere decisionale in materia di politica monetaria sia stato definitivamente sottratto alla Germania e che quindi il garante del valore del denaro non sia più l'apparato istituzionale tedesco¹⁹.

Per ciò che riguarda le modalità e le forme del passaggio della Germania alla terza fase dell'Unione, gli artt. 109J e 104C (oggi artt. 121 e

genza indicati dal Trattato di Maastricht: in realtà, entrambe le condizioni suddette sono inesistenti dal momento che il *Grundgesetz* non contiene regole definite per il perseguimento di una politica antinflazionistica.

¹⁸ Così BVerfG, *Beschluß des Zweiten Senats vom 31 marzo 1998, B*, punto II, § 2.

¹⁹ Così BVerfG, *Beschluß*, cit., *ibidem*.

104) del Trattato CE indicano chiaramente i parametri di convergenza vincolanti per tutti gli Stati membri che aspirano a partecipare all'Unione monetaria a far data dal 1 gennaio 1999²⁰. Secondo il Tribunale costituzionale federale, quei parametri non creano in realtà alcun automatismo, ma aprono semplicemente la strada ad un ambito di decisioni e di valutazioni prognostiche. La valutazione e l'esame dei dati pervenuti all'Istituto monetario europeo ed alla Commissione richiedono analisi e decisioni empiriche che possono fondarsi in modo approssimativo anche sulle regole dettate dall'esperienza pratica. Il giudizio sulle possibili evoluzioni del progetto implica valutazioni fondate sulla ragionevolezza e sulla verosimiglianza: quel giudizio non è certo in grado di dare soluzioni definitive nè di fornire in alcun modo delle certezze. L'auspicato mantenimento di una convergenza duratura attorno ai parametri di stabilità raggiunti impone che la decisione finale sia assunta da organi responsabili sulla base di una mescolanza di valutazioni fondate sui fatti, di valori dettati dall'esperienza ed anche di rappresentazioni di volontà.

Una siffatta valutazione prognostica fondata su conoscenze economiche e manifestazioni di volontà politica non può che rientrare all'interno della responsabilità decisionale di Governo e Parlamento secondo le regole dettate dall'art. 23 GG. Il riparto delle competenze dovrà ancora una volta essere interpretato ed attuato in conformità con il principio della lealtà fra gli organi costituzionali (*Organtreuhe*)²¹.

Accanto alla violazione dei diritti economici i ricorsi avevano utilizzato il parametro del libero sviluppo della personalità: in realtà, anche il tentativo di invocare la lesione del diritto-clausola generale dell'art. 2, 1° comma, GG non ha però ottenuto alcun successo. Nell'interpretazione accolta dal giudice costituzionale, la sostanza del diritto al libero sviluppo della personalità, al pari degli altri diritti fondamentali, non è in grado di contenere anche una qualche forma di garanzia nei confronti della decisione che coinvolge il fondamento e le conseguenze di

²⁰ L'art. 104C, oggi art. 104 TCE, impone agli Stati membri di evitare disavanzi pubblici eccessivi e rinvia, per la concreta definizione dei valori di riferimento al Protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi allegato al Trattato; l'art. 109J, oggi art. 121 TCE, contiene al 4° comma l'esplicita previsione del termine ultimo (1 gennaio 1999) per il passaggio alla terza fase.

²¹ Il monito riproduce in realtà un principio invocato già nella sentenza Maastricht, *loco cit.*, 695.

una Unione monetaria fra alcuni degli stati membri della Comunità. Siffatta decisione si fonda su premesse valutabili da parte di organi politicamente responsabili e rientra nel quadro costituzionale delle responsabilità del Governo e del Parlamento. I riflessi economici e sociali di una simile decisione e quindi le previsioni sulla stabilità della nuova moneta nel lungo periodo non sono sindacabili sotto il profilo della loro potenziale capacità lesiva di un diritto fondamentale, ma dovranno essere piuttosto oggetto di un'attenta ponderazione: tale compito non può spettare al giudice costituzionale in quanto implica valutazioni politiche che solo Governo e Parlamento sono in grado di assumere sotto la propria responsabilità²².

Il richiamo alla responsabilità politica del Parlamento e del Governo costituisce in verità la linea guida della *Euro-Beschluß* che, ripercorrendo le argomentazioni utilizzate nella sentenza Maastricht, ribadisce il ruolo ed il peso della decisione politica nella determinazione sul passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Al tempo stesso, la decisione in questione nega in radice la possibilità di trasformare in via interpretativa l'obiettivo della stabilità in una pretesa individuale al mantenimento all'interno dell'Unione monetaria delle condizioni e dei presupposti essenziali per l'attualizzazione del fine suddetto²³. Viene in tal modo bocciato il tentativo dei ricorrenti di costruire in termini di diritto fondamentale il valore della *wirtschaftliche Stabilität* che nelle norme sulla *Costituzione economica* del *Grundgesetz* è stato concepito come parametro guida delle scelte di politica economica e finanziaria del *Bund* e dei singoli *Länder*.

In verità, il tentativo di collegare i caratteri di un definito sistema

²² È questa la conclusione della *Euro-Beschluß* in ordine alla presunta violazione del diritto fondamentale al libero sviluppo della personalità: «Gli sviluppi economici nel lungo periodo ed i connessi effetti sulla stabilità di una moneta non possono essere giudicati alla stregua del singolo e puntuale intervento, ma devono piuttosto essere costantemente riformulati e continuamente verificati. Questo non è compito dei giudici, ma piuttosto del Governo e del Parlamento» (*loco cit.*, 172).

²³ Ricorda A. PREDIERI, *L'Unione economica e monetaria*, Relazione al Convegno su *La costituzione europea*, Perugia 7-9 ottobre 1999, in *AIC, Annuario 1999. La Costituzione europea*, Padova, 2000, 122, che con questa decisione il Tribunale federale tedesco avrebbe chiuso ogni possibilità di trasferire a livello di microdiritto individuale il progetto della stabilità consolidato in un progetto costituzionale che vede protagonista la Banca centrale europea.

economico con le garanzie dei diritti fondamentali, tentativo bocciato dai giudici di Karlsruhe nei termini ora richiamati, non rappresenta una novità nel panorama del diritto costituzionale dell'economia: il rapporto fra le regole costituzionali in materia economica ed i diritti fondamentali rappresenta infatti una costante dell'ampio dibattito sulla *Wirtschaftsverfassung* contenuta nel *Grundgesetz*, dibattito attorno al quale la migliore dottrina giuspubblicistica tedesca si confrontava già nei primi anni di attuazione del «compromesso» di Bonn.

3. Parametri economici e diritti fondamentali nel dibattito sull'esistenza di una Costituzione economica del *Grundgesetz*

In assenza di un capo autonomo dedicato alla disciplina dei rapporti economici e sociali, la dottrina costituzionalistica si impegnò fin dai primi anni '50 nella ricerca di principi fondamentali e di garanzie costituzionali in grado di legittimare un sistema di rapporti economici coerente con l'impianto liberal-democratico del *Grundgesetz*. Le disposizioni costituzionali tradizionalmente invocate erano l'art. 2, 1° comma, nella misura in cui riconosce il diritto al libero sviluppo della personalità anche nel campo dei rapporti economici, l'art. 12, relativo alla libertà della scelta della professione e del lavoro, l'art. 14, che ammette il diritto di proprietà privata entro i confini posti dalla legge ordinaria, e l'art. 9, nella parte in cui tutela la libertà di costituire associazioni e società. Accanto ai diritti individuali suddetti, l'interpretazione si estendeva alla individuazione del ruolo dei principi supremi dello Stato sociale, della libertà e dell'eguaglianza²⁴.

Se si osserva in prospettiva storica il consolidarsi di tale schema interpretativo si può notare che il ruolo dei diritti fondamentali presi in considerazione ha in realtà assunto connotazioni diverse a seconda delle soluzioni prospettate in ordine alla configurabilità o meno di un'autonoma *Wirtschaftsverfassung* all'interno del *Grundgesetz*.

²⁴ È questo lo schema riproposto in una recente analisi sui fondamenti costituzionali dell'economia di mercato contenuta nel volume di A. KRÖLLS, *Grundgesetz und kapitalistische Marktwirtschaft. Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main, Haag+Herchen, 1994.

Come abbiamo già anticipato, all'origine della discussione vi è il fatto che, rispetto alla Costituzione di Weimar e alle Costituzioni di alcuni *Länder*, la Legge fondamentale di Bonn non contiene un autonomo nucleo di disposizioni dedicate alla materia dell'economia. La conseguente ricerca, in via di interpretazione, di un «sistema» dei rapporti economici garantito a livello costituzionale attraversa l'evoluzione e l'attuazione del *Bonner Kompromiß* e può essere storicamente ricondotta all'interno di quattro periodi. Il primo coinciderebbe con la tradizione interpretativa degli anni '50 caratterizzata dalla ricerca da parte di costituzionalisti ed economisti del modello economico «migliore» per una Germania uscita gravemente danneggiata dalla sconfitta subita nel secondo conflitto mondiale. Nel decennio successivo, grazie al successo della formula politica della *große Koalition* si apre la strada all'intervento pubblico condotto in nome del valore della stabilità elevato al rango di principio costituzionale con la revisione del 1967 ed esplicitato nella coeva legge ordinaria sulla stabilità (*Stabilitätsgesetz*). In una terza fase l'attenzione dei commentatori si sposta sui temi dell'intervento pianificatore dello Stato, intervento fortemente avversato dai liberal-conservatori. Nell'ultimo periodo, che giunge ai nostri giorni, la discussione sul modello economico si è concentrata sulle implicazioni interpretative derivanti dalla positivizzazione nel Trattato sull'Unione economica, sociale e monetaria delle due Germanie (*Staatsvertrag*) del 1990 e nelle Costituzioni dei nuovi Länder del principio dell'*economia sociale di mercato*²⁵. Dall'introduzione di tale principio nel documento che definisce i contorni istituzionali della riunificazione delle due Germanie ha avuto origine un dibattito sul rango «paracostituzionale» del principio dell'*economia sociale di mercato*. Se, come è noto, non si può arrivare a sostenere ragionevolmente che lo *Staats-*

²⁵ Ai sensi dell'art. 1, 3° comma, frase 1, dello *Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik* vom 18 maggio 1990, il cui testo è stato ripubblicato nel volume curato K. STERN e B. SCHMIDT BLEIBTREU, C.H. BECK, München, 1990, «*Grundlage der Wirtschaftsunion ist die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien*».

Utilizza da ultimo tale schema ricostruttivo del dibattito sulla *Costituzione economica*, A. KRÖLLS, *Grundgesetz*, cit., 2 ss.; per un'analisi in chiave storica, H. Rittstieg, *Grundgesetz und Wirtschaftsordnung*, in AA.VV., *Lebendige Verfassung, Das Grundgesetz im Perspektive*, Luchterhand, 1981, 25 ss.

vertrag abbia revisionato il testo del *Grundgesetz*, certo è che non mancano al suo interno principi fondamentali in grado di legittimare il modello di una economia di mercato orientata in senso sociale. Secondo la tradizione cui si è fatto riferimento in apertura di paragrafo, i principi costituzionali supremi sarebbero appunto quelli contenuti nelle libertà economiche (artt. 12 e 14 GG), nell'obiettivo della stabilità, che si impone tanto alla Banca centrale tedesca che alla futura Banca centrale europea (art. 88 GG), e nel valore fondante ed irrinunciabile dello Stato sociale (art. 20, 1° comma; art. 28, 1° comma GG)²⁶. Le vicende della riunificazione hanno da ultimo stimolato una profonda riflessione in ambito accademico sull'opportunità di avviare un processo costituente che portasse all'adozione di una Costituzione per la Germania riunificata. In questo contesto culturale, autorevole dottrina ha sottolineato la necessità che nel nuovo testo costituzionale fosse esplicitamente garantita la libertà di iniziativa economica privata e che nel Preambolo fosse inserito il principio-obiettivo dell'*economia sociale di mercato*²⁷.

Alle origini del percorso teorico ora sintetizzato si colloca il saggio pubblicato da Nipperdey all'inizio degli anni '50²⁸ in cui l'autore risponde positivamente al quesito sull'esistenza di un'autonoma *Costituzione economica* all'interno del *Grundgesetz* ed individua nella *soziale Marktwirtschaft* l'unico modello effettivamente compatibile con i valori della Legge fondamentale. Occorre fin da ora sottolineare come alla base di tale soluzione vi fosse la consapevolezza del ruolo assolutamente centrale ed insostituibile delle regole dell'economia di mercato concorrenziale, di un sistema, cioè, che Nipperdey riconduceva alla garanzia costituzionale del diritto al libero sviluppo della personalità, posta nell'art. 2, 1° comma, GG.

²⁶ Secondo la ricostruzione di M. SCHMIDT-PREuß, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz vor dem Hintergrund des Staatsvertrages zur Währungs-Wirtschafts- und Sozial Union*, in DVBl., 1993, 236 ss., anche ammesso che solo una *Verfassungsänderung* potrebbe far ritenere costituzionalizzato il principio della *economia sociale di mercato* di certo non mancano nel *Grundgesetz* i principi fondamentali in grado di legittimare un *freiheitlich-soziale Wirtschaftsordnung* (ivi, 238 ss.).

²⁷ Così P. HÄBERLE, *Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands*, in JZ, 1990, 358 ss. (361).

²⁸ H.C. NIPPERDEY, *Die Soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, Heft n. 10 della collana *Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft*, Karlsruhe, 1954.

Dall'analisi critica che la maggior parte della giuspubblicistica tedesca, confortata peraltro dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, ha rivolto alla tesi di Nipperdey si desume che il punto di rottura era rappresentato non certo dalla scelta del modello, che ha del resto avuto in Germania un successo tale da essere elevato al rango di principio fondamentale dello *Staatsvertrag* del 1990, ma dalla concezione dei diritti fondamentali che l'impostazione di Nipperdey presupponeva.

In particolare, dall'analisi della teoria della *gemischte Wirtschaftverfassung* elaborata da E.R. Huber²⁹ emerge con chiarezza il passaggio dalla concezione liberale, che pervadeva ancora l'impostazione di Nipperdey, alla interpretazione oggettiva dei diritti fondamentali; l'importanza di questo passaggio evidenzia come sul terreno delle teorie della *Costituzione economica* si confrontassero già i passaggi cruciali della concezione delle libertà e quindi dell'evoluzione del costituzionalismo moderno.

Altrettanto interessante si presenta, poi, il raffronto con la tesi, esattamente speculare a quella di Nipperdey, sostenuta da H. Krüger³⁰ il quale negava radicalmente l'esistenza di un'autonoma ed esplicita scelta dei Costituenti in materia di rapporti economici. Anche in questo caso è opportuno approfondire il raccordo fra la tesi della neutralità, espressa dall'efficace formula della *nicht Entscheidung* del *Grundgesetz* in materia economica, ed il ruolo dei diritti fondamentali rispetto alla sfera dell'economia.

La lontananza dalla costruzione di Nipperdey è particolarmente evidente nella negazione dell'autonomia della *Costituzione economica* rispetto all'impianto generale del *Grundgesetz* sostenuta da H. Ehmke che, già all'inizio degli anni '60, aveva escluso radicalmente la possibilità teorica di concepire all'interno del disegno costituzionale una materia economica separata da quella dei diritti e dei poteri.

Rispetto al dibattito degli anni '50 e '60, la riforma costituzionale del 1967, che ha elevato al rango di principio costituzionale il parametro dell'*equilibrio economico generale* (artt. 104 e 109 GG), ripropone, da un lato, il problema della possibilità di cristallizzare attorno ad un mo-

²⁹ E.R. HUBER, *Der Streit um die Wirtschaftsverfassungsrecht*, in DöV, 1951, 361 ss.

³⁰ H. KRÜGER, *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung*, in DVBl., 1951, 361 ss.

dello definito le scelte costituzionali in materia di politica economica e, dall'altro, ci riporta al tema oggetto del ricorso contro l'ingresso della Germania nell'euro e quindi al tentativo di derivare da un parametro costituzionale sull'organizzazione statale un autonomo diritto fondamentale.

Le articolazioni di questo dibattito possono essere meglio comprese se si colloca l'origine di quella discussione, e cioè l'assenza di regole in materia di economia e società, all'interno della «genesì» del *Grundgesetz* che nasce come «Costituzione provvisoria» (*Vorläufige Verfassung*) e «imposta» dalle forze di occupazione alleate: in questo contesto è opportuno approfondire le condizioni storiche entro le quali si colloca il rapporto fra la consapevolezza della provvisorietà della Legge fondamentale e la mancata estensione del catalogo dei diritti fondamentali ai diritti economici e sociali.

4. La mancata costituzionalizzazione di regole sulla disciplina dei rapporti economici e la natura «provvisoria» e «imposta» del Grundgesetz

La formula del *Bonner Kompromiß*, spesso utilizzata per definire il *Grundgesetz*, sottintende in realtà una particolare tipologia di «patto» costituzionale: questa «speciale» natura compromissoria del *Grundgesetz* deve essere ricondotta alle origini ed alla natura del *Consiglio Parlamentare* (*Parlamentarischer Rat*) in seno al quale si sono confrontate le soluzioni costituzionali della socialdemocrazia tedesca (SPD), del partito comunista (KDP), dei partiti dell'unione (CDU e CSU) e dei liberali (FDP).

Tutti i partiti tedeschi erano vincolati ai tre documenti che i governatori militari delle zone occidentali consegnarono ai *Länder*. In particolare, il primo di questi documenti conteneva direttive di carattere sia procedurale che sostanziale: in esso si stabiliva che i Ministri-presidenti dei *Länder* dovevano essere autorizzati dai governatori militari a convocare un'assemblea costituente allo scopo di formulare una «Costituzione democratica che dia vita per i *Länder* interessati ad una forma di governo di tipo federale». Questa soluzione avrebbe garantito nel modo migliore la ricostruzione dell'unità tedesca e la tutela dei diritti

dei *Länder* attraverso la creazione di un'apposita istanza centrale: la «Costituzione democratica» immaginata dagli alleati avrebbe inoltre dovuto contenere l'esplicita garanzia dei diritti e delle libertà individuali³¹. Per ciò che attiene alle condizioni procedurali, il progetto doveva essere sottoposto al voto dei *Länder* e se conforme ai principi sostanziali ora richiamati avrebbe ottenuto l'autorizzazione alla ratifica da parte dei governatori militari.

In attuazione di queste direttive precise e vincolanti i *Ministerpräsidenten* istituirono (25 luglio 1948) ad Herrenchiemsee un Comitato costituzionale (*Verfassungsausschuß*) che elaborò (10-23 agosto 1948) le linee fondamentali del progetto di Costituzione discusso in seno al *Parlamentarischer Rat*. I lavori del Comitato costituzionale di Herrenchiemsee fornirono una piattaforma per la discussione e l'approvazione del progetto in seno al *Consiglio Parlamentare*. Nonostante la presenza di tecnici e la natura «partitica» del Comitato, le sue conclusioni espressero in realtà almeno due direttive di indubbio valore politico: la prima riguardava l'opzione federalistica in cui la forza del *Bund* doveva essere bilanciata attraverso il rafforzamento dei *Länder*, mentre la seconda si riferiva all'opzione liberal-democratica che si fondava su una concezione dei diritti fondamentali intesi come garanzia delle prerogative dell'individuo nei confronti dello Stato³².

³¹ Erano le condizioni poste dal primo dei tre *Frankfurter Dokumente* il cui testo si può leggere in *Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes* a cura di K.B. VON DOEMMING, R.W. FÜRLEIN, W. MATZ, in *JöR*, Bd. 1, 1951, 2 ss. Sul carattere vincolante di queste direttive cfr. M. STOLLEIS, *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949*, in *HdStRBRD*, Heidelberg, 1994, vol. I, 175; parla di «indicazioni cogenti», C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e sistema costituzionale nella Repubblica federale tedesca*, Roma, 1980, 158; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, 169 ss., colloca la genesi del *Grundgesetz* all'interno dei procedimenti «esterni» di formazione della costituzione rispetto all'ordinamento, i quali procedimenti si possono verificare allorché uno Stato ha perso la sua sovranità in seguito ad una sconfitta bellica e nelle ipotesi di territori coloniali che acquistano l'indipendenza; da ultimo, G. GOZZI, *Democrazia e Diritti. Germania: dallo Stato di diritto alla democrazia costituzionale*, Bari, 1999, 125, parla di un «mandato costituzionale» conferito dagli alleati al Consiglio parlamentare.

³² Così T. MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, München-Berlin, 1966, 9. Per un'analisi dei lavori del Comitato di Herrenchiemsee nella letteratura italiana, v., C. AMIRANTE, *Diritti*, cit., 141 ss: l'autore sottolinea l'importanza dei lavori del Comitato costituzionale di Herrenchiemsee nella misura in cui fornirono un filtro tecnico in grado di eliminare le soluzioni normative che avrebbero reso più difficoltoso il compromesso della CDU-CSU e dei suoi alleati con l'SPD (*ivi*, 151).

Il Consiglio parlamentare era composto da 65 delegati eletti con un medesimo procedimento in seno ai *Landtage* degli 11 *Länder* e giunse all'approvazione finale del testo del *Grundgesetz* l'8 maggio 1949 con 53 voti favorevoli e 12 contrari. Il 12 maggio 1949 arrivò dalle forze alleate l'autorizzazione per una ratifica da parte del popolo tedesco, ratifica che non fu però diretta, ma assunse la forma della presentazione agli 11 *Länder* delle zone di occupazione occidentali: il *Grundgesetz* poté quindi entrare in vigore il 23 maggio 1949³³.

La sequenza delle fasi di approvazione del testo del *Grundgesetz* è caratterizzata da una serie di episodi che confermano il carattere cogente delle direttive imposte dalle forze di occupazione alleate. Sul modello di Stato federale e, in particolare, sul criterio del riparto delle competenze in materia tributaria vi fu uno scontro aperto fra la soluzione tedesca ed il modello americano. Le direttive degli alleati sulla struttura federale erano quantomai precise: nel promemoria inviato il 22 novembre 1948 i governatori militari alleati avevano esplicitamente optato per una decisa limitazione dei poteri del governo federale e per una ampia autonomia dei *Länder* soprattutto in materia finanziaria. In seno al Consiglio parlamentare maturò su questo aspetto cruciale lo scontro fra i socialdemocratici, che contestavano le ingerenze degli alleati sulle competenze finanziarie da attribuire ai *Länder*, ed i partiti dell'Unione, che al contrario erano ben disposti nei confronti del modello proposto dagli alleati. Il conflitto si risolse con un accordo politico con i cristiano democratici ed una sostanziale accettazione dell'autonomia finanziaria dei *Länder*³⁴.

³³ Cfr. K. HESSE, *Die Verfassungsentwicklung seit 1945*, in E. BENDA, W. MAIHOFFER, H.J. VOGEL (a cura di), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York, 1995, parte I, 35 ss.; R. MURGNUG, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der BRD*, in *HdStR BRD*, Bd. 1, Heidelberg, 1987, 256 osserva che la vera legittimazione popolare del *Grundgesetz* è in realtà avvenuta con la elezione del primo Bundestag (14 agosto 1949) e si deve quindi ricondurre alla adesione maggioritaria ai partiti (CDU/CSU, SPD e FDP) che in seno al *Parlamentarischer Rat* erano stati i protagonisti dell'approvazione della Legge fondamentale; secondo P. HÄBERLE, *Saggio introduttivo al Grundgesetz*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA, *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione Europea*, Padova, 1998, 254, quella elezione va considerata come una «approvazione democratica ex post».

³⁴ Così C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali*, cit., 193 ss. Sul conflitto fra socialdemocratici e cristiano democratici v. K. ADENAUER, *Memorie (1945-1953)*, Milano, 1966, 189; K. KROEGER, *Die Entstehung des Grundgesetzes*, in *NJW* (42), 1989, 1324, ricorda che i due

Altrettanto dibattuta fu la scelta di dare vita ad un *Grundgesetz* ovvero ad una *Legge fondamentale*: questa soluzione fu infatti avvertita in prima battuta dagli americani che insistevano sul concetto di una «*democratic constitution*». Quest'ultimo contrasto fu in realtà risolto attraverso una formula di compromesso che si tradusse in un comunicato comune nel quale si precisò che il *Parlamentarischer Rat* avrebbe discusso ed approvato una Costituzione provvisoria delle zone occidentali riunite e che quel testo avrebbe avuto il nome di *Grundgesetz-Vorläufige Verfassung (basic constitutional law)*³⁵.

La scelta «contrattata» sul carattere provvisorio del *Grundgesetz* esprimeva in realtà la consapevolezza tangibile della «presenza» delle direttive degli alleati: all'interno di questa diffusa cultura della provvisiorietà, nella prospettiva futura di una *Verfassung* della Germania riunificata, la discussione sull'introduzione di un catalogo dei diritti fondamentali non coinvolse ipotesi organiche di disciplina dei rapporti economico-sociali. Il Consiglio parlamentare non ha in effetti discusso in modo approfondito e sistematico il tema delle regole fondamentali in materia economica. Rimase pressoché isolata la proposta del deputato comunista Renner (KPD) di costituzionalizzare, sulla falsariga del titolo V della Costituzione di Weimar, un catalogo dei diritti fondamentali economici e sociali³⁶: a questa soluzione si oppose un generale scetticismo che coinvolgeva in primo luogo l'origine e le sorti del compromesso di Weimar e, in particolare, l'opportunità di cristallizzare in una Costituzione provvisoria la disciplina dei rapporti economico-sociali. Il ricordo del fallimento di Weimar coinvolgeva evidentemente anche il titolo dedicato ai rapporti economici: l'idea di una *democrazia economica* fondata sui Consigli economici era quanto di più lontano ed estraneo alla volontà ed al pensiero politico che animavano i lavori del Consiglio parlamentare³⁷.

memorandum del 22 novembre 1948 e soprattutto quello del 2 marzo 1949 relativi alla controversa ridefinizione delle competenze legislative del *Bund* ed alle competenze dei *Länder* in materia finanziaria rappresentarono i momenti della più grave crisi del *Parlamentarischer Rat*.

³⁵ Cfr. da ultimo, la ricostruzione di G. GOZZI, *Democrazia e diritti*, cit., 126-127.

³⁶ Cfr. F. RITTNER, *Die Wirtschaftsrechtliche Ordnung der Wirtschaft*, in *40 Jahre Grundgesetz. Der Einfluß Verfassungsrechts auf die Entwicklung der Rechtsordnung*, Heidelberg, 1990, 137 ss., 138.

³⁷ Totalmente diversa era la posizione e la forza del sindacato tedesco nel secondo do-

Era peraltro già emersa nel corso del processo di riorganizzazione costituzionale ed amministrativa nelle tre zone occupate (1945-48) la consapevolezza dei liberali di porre al centro del sistema il sistema parlamentare e la libertà economica, la certezza dei socialdemocratici in ordine ai legami indissolubili fra il nazionalsocialismo e la formazione di poteri privati in mano ad *elites* politiche ed economiche nonché la volontà dei cristiano-democratici di tornare a riaffermare un diritto di natura che preesiste allo Stato all'interno di un sistema di valori da contrapporre alla «neutralità» della Costituzione di Weimar³⁸. Mentre però il confronto politico sulle scelte costituzionali in materia economica svoltosi in seno al processo costituente nei singoli *Länder* portò all'introduzione nella Costituzione dell'Assia di norme sulla riforma fondiaria (art. 42) e sulle imprese da socializzare (art. 41), all'interno del *Consiglio parlamentare* la percezione diffusa della provvisorietà del testo costituzionale che si andava approvando «giustificava» la mancata approvazione di regole autonome ed organiche sui rapporti economici. L'estensione del catalogo dei diritti fondamentali ai diritti economico-sociali appariva ad un illustre esponente socialdemocratico addirittura ultronea rispetto al compito di dare vita ad una realtà provvisoria³⁹. A fronte di questa rinuncia i socialdemocratici chiedevano un consistente ampliamento delle competenze legislative: in particolare, la competenza legislativa concorrente avrebbe dovuto estendersi alla disciplina

poguerra rispetto ai tempi di Weimar: ricorda C. AMIRANTE, *Diritti*, cit., 166 ss., che le categorie sociali degli imprenditori e del sindacato non trovarono alcuna forma di rappresentanza in seno al *Consiglio parlamentare*; gli imprenditori trovarono canali e forme di sostegno nei partiti dell'Unione e nel partito liberale, mentre il sindacato dovette limitarsi a presentare richieste attraverso la SPD. In questa situazione il sindacato si trovò quindi ad aderire alla coscienza dei socialdemocratici sul carattere provvisorio del *Grundgesetz* e non avanzò proposte in materia di nazionalizzazione delle materie prime o di programmazione economica. Sulla natura e sulla debolezza del compromesso fra i partiti borghesi e quelli socialisti che portò all'introduzione nella Costituzione di Weimar di un intero capo dedicato all'economia v., E.R. HUBER, *Das deutsche Reich als Wirtschaftsstaat*, Tübingen, 1931, 5 ss.

³⁸ Così B. DIESTELKAMP, *Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammenreten des Parlamentarischen Rates (1945-1948)*, in NJW (42), 1989, 1318.

³⁹ Cfr. G. GOZZI, *Democrazia*, cit., 133, che si richiama all'intervento di Carlo Schmid nella 9ª seduta del *plenum* del 6 maggio 1949; C. AMIRANTE, *Diritti*, cit., 178, parla di soluzioni costituzionali minimalistiche della SPD che avrebbe rinunciato gradualmente ai programmi di trasformazione in senso socialista, dell'economia e della società.

del lavoro, all'ordinamento dell'impresa, alle assicurazioni sociali e all'assistenza pubblica⁴⁰.

Il risultato di questo compromesso è chiaramente visibile nell'art. 74 GG il cui lungo elenco di materie oggetto di legislazione concorrente comprende il diritto dell'economia, il diritto del lavoro e delle assicurazioni sociali, la promozione dell'istruzione e della ricerca scientifica, le regole sulla concorrenza, la disciplina dei suoli e delle risorse naturali e la tutela della salute come bene della collettività. Sono sufficienti questi richiami per comprendere come l'estensione della legislazione concorrente ai capitoli fondamentali del diritto dell'economia e delle prestazioni sociali abbia convogliato sull'organizzazione statale temi che nella nostra esperienza costituzionale repubblicana sono invece confluiti in una discussione organica che ha portato all'approvazione di un titolo autonomo dedicato ai diritti e ai doveri in materia economico-sociale (artt. 34-47 Cost.).

L'accordo che vedeva la mancata estensione del catalogo dei diritti fondamentali al di là dei diritti classici di libertà compensata da un progetto articolato di ampliamento delle competenze legislative concorrenti nelle fondamentali materie dell'economia e dello Stato sociale contiene in realtà tutti i caratteri del *compromesso condizionato* che caratterizzò più in generale le soluzioni maturate nel dibattito in seno al *Parlamentarischer Rat*. Le ragioni del condizionamento sono evidentemente legate al carattere *esterno* del processo costituente ed alla conseguente volontà di dare vita ad un impianto costituzionale provvisorio e di rinviare così al momento della riunificazione delle due Germanie l'adozione di un testo in grado di prefigurare anche la disciplina dei rapporti economico-sociali⁴¹. Nei cinquant'anni che separano questi

⁴⁰ Il progetto di *Grundgesetz* presentato da W. MENZEL (*Zweiter Menzel Entwurf*) per la SPD il 2 settembre 1948 poneva all'interno della legislazione-di-precedenza, che nel testo finale verrà sostituito con il termine di legislazione concorrente, tutta una serie di materie riconducibili al diritto dell'economia, del lavoro e dell'assistenza sociale. Più tardi sarà lo stesso Menzel (nella 10ª seduta del *Plenum* svoltasi l'8 maggio 1949) a ribadire la speranza della socialdemocrazia per un'intensa opera di socializzazione attraverso un'intensa produzione legislativa (v. l'intervento in *Der Parlamentarischer Rat 1948-49, Akten und Protokolle*, Bd. 9, 437).

⁴¹ Risulta altresì evidente come la formula di patto o di compromesso generalmente utilizzata per indicare la sostanza del *Grundgesetz* assuma un significato ben diverso da quello che invece esprime con riferimento ad altri testi costituzionali praticamente occi-

due momenti della vicenda costituzionale tedesca quel patto condizionato, frutto della «debolezza» storica della Germania uscita sconfitta dalla guerra, ha in realtà maturato un consenso diffuso che è stato poi esteso allo stesso Tribunale costituzionale federale la cui giurisprudenza ha dato un contributo notevole all'evoluzione delle garanzie dei diritti fondamentali, evoluzione che ha coinvolto anche l'ambito dei rapporti economico-sociali⁴².

Le virtualità espansive del carattere normativo della Legge fondamentale venivano così sperimentate già all'inizio degli anni '50 quando

È in particolare evidente che il patto sotteso alla nostra Costituzione repubblicana (1946-48) rappresenta realmente il frutto di una soluzione compromissoria adottata da una Assemblea costituente forte della legittimazione del voto popolare. Le reciproche concessioni uscenti dal confronto fra le sinistre, la democrazia cristiana e la cultura liberale non erano condizionate dalla scelta (obbligata per i tedeschi in virtù della cogenza delle direttive imposte dagli alleati) della provvisorietà del testo costituzionale. Per ciò che riguarda poi il compromesso costituzionale in materia di rapporti economico-sociali il confronto aperto e non condizionato consentì ai nostri costituenti di discutere sulle singole scelte contenute in un capo autonomo dedicato ai rapporti economico-sociali. In quel dibattito l'Assemblea costituente italiana poté discutere e superare le contraddizioni del modello di Weimar. Sotto tale profilo fu fondamentale il contributo di C. Mortati e della sua lucida analisi sui limiti del compromesso di Weimar e sul significato delle norme programmatiche in materia economico-sociale: si veda, C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946; sulla difesa del valore cogente delle norme programmatiche contenute nella Costituzione repubblicana e sull'urgenza della loro completa attuazione legislativa v. ID., *Costituzione* (dottrine generali), voce dell'*Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1961, 214 ss.; sull'impegno di Mortati a difesa del valore normativo e cogente dei principi programmatici v. da ultimo le osservazioni di G. AMATO, *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in M. GALIZIA e P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, 231 ss. Se è indubbio che l'opzione della Germania uscita sconfitta dalla guerra per un sistema liberal democratico anche nel campo dei rapporti economici non fu accompagnata da un dibattito costituente erano tuttavia sufficientemente ben delineate le posizioni dei maggiori partiti rappresentati in seno al *Parlamentarischer Rat*: ben delineata appariva ad esempio la distanza dei socialdemocratici dalla cultura neolibérale relativamente ai mezzi ed agli strumenti necessari al fine di combattere le concentrazioni di potere economico sul mercato: M. Kriele, *Wirtschaftsfreiheit und Grundgesetz. Rückblick und Bilanz am Verfassungstag*, in *ZRP*, 1974, 106, sottolinea a tale proposito come mentre i *neoliberali* volevano in primo luogo impedire la formazione di potere economico, l'obiettivo dei politici socialdemocratici era invece quello di abbattere tali formazioni attraverso il controllo pubblico, ovvero mediante forme di collettivizzazione, autoamministrazione o di cogestione.

⁴² Sulla progressiva percezione del *Grundgesetz* come Costituzione tendenzialmente illimitata, virtualmente onnicompente per la società e lo Stato, v. G.E. RUSCONI, *Quale «democrazia costituzionale»? La Corte federale nella politica tedesca e il problema della Costituzione europea*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1997, 273 ss., 282.

il dibattito sull'esistenza di una *Costituzione economica* del *Grundgesetz* ha consentito di approfondire gli eventuali limiti che la legalità costituzionale, sia pure in assenza di regole esplicite, impone alle scelte del legislatore in materia economico-sociale. L'obiettivo dei paragrafi che seguono è quello di esaminare le connessioni fra le costruzioni interpretative proposte all'interno di quel dibattito e le concezioni dei diritti fondamentali di volta in volta invocati.

CAPITOLO II

MODELLI ECONOMICI E CONCEZIONI DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL DIBATTITO SULLA COSTITUZIONE ECONOMICA DEL GRUNDGESETZ

SOMMARIO: SEZIONE I: *Le diverse soluzioni interpretative*. – 1. Il modello dell'*economia sociale di mercato* e il diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2, 1° comma, GG) nella teoria di H.C. Nipperdey. – 2. Diritti fondamentali e sistema economico: la *Costituzione economica mista* di E.R. Huber. – 3. La dimensione oggettiva dei diritti fondamentali e la ricerca dei principi fondamentali in materia economica nella ricostruzione di H.H. Rupp. – 4. L'inesistenza di un definito sistema economico desumibile dai principi costituzionali: H. Krüger e la neutralità economica del *Grundgesetz*. – 4.1. Relativismo in materia di rapporti economici e concezioni dei diritti fondamentali. – 4.2. L'opposizione alla logica della neutralità e del relativismo dei valori accolti dal *Grundgesetz*. – 5. L'unità del disegno costituzionale nella teoria di H. Ehmke: nessuna autonomia della *Costituzione economica* dalla *Costituzione politica*. – 6. Le conseguenze dell'affermata unità costituzionale nella prospettiva di U. Scheuner: la garanzia istituzionale dei diritti fondamentali nella definizione del quadro costituzionale dei rapporti economici. – 6.1. Il ruolo dei singoli diritti fondamentali nella individuazione di limiti oggettivi alle scelte legislative in materia economica. – 7. L'influenza della giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in materia di libertà e di modelli economici. La *Investitionshilfe-Urteil* del 1954. – 7.1. Ordine economico e diritti fondamentali nella *Mitbestimmungs-Urteil* del 1979. L'evoluzione delle teorie dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti economici. – 8. I confini dell'«apertura» del *Grundgesetz* in materia economica. – SEZIONE II: *La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio economico generale*. – 9. Il ruolo dei principi costituzionali sull'organizzazione statale nella legittimazione dell'intervento pubblico nei rapporti economici. – 10. La costituzionalizzazione del valore della stabilità: l'*equilibrio economico generale* fra obiettivi statali e diritti fondamentali. – 11. I problemi interpretativi legati al ruolo delle quattro componenti dell'*equilibrio economico generale* (stabilità dei prezzi, elevato livello occupazionale, equilibrio nei rapporti esterni e sviluppo economico). – 11.1. La natura del parametro dell'*equilibrio economico generale*.

SEZIONE I

*Le diverse soluzioni interpretative*1. *Il modello dell'economia sociale di mercato e il diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2, 1° comma, GG) nella teoria di H.C. Nipperdey*

Il percorso seguito da Nipperdey nella dimostrazione della coerenza della *Soziale Marktwirtschaft* con i valori del *Grundgesetz* muove dalla clausola del diritto al libero sviluppo della personalità garantito dall'art. 2, 1° comma, GG entro i limiti del rispetto dei diritti altrui, dell'ordinamento costituzionale e della legge morale. L'introduzione di tale garanzia all'interno del sistema dei diritti fondamentali appare a Nipperdey una delle novità assolute del *Grundgesetz*: il diritto al libero sviluppo della personalità non apparteneva infatti alla categoria dei diritti di libertà classici ed era assolutamente sconosciuto ai testi costituzionali precedenti¹.

L'art. 2, 1° comma, GG consente una tutela a 360° della libertà individuale in quanto contiene la garanzia di un autonomo diritto fondamentale: tale disposizione fornisce inoltre un canone interpretativo per gli altri diritti di libertà ed offre una copertura per tutti i diritti della persona non positivizzati nel testo costituzionale. In nome di questa funzione di garanzia complementare (*Auffanggrundrecht*) per i diritti «innominati», l'art. 2, 1° comma, GG svolge anche nel campo dei rapporti economici un ruolo di primo piano: il diritto al libero sviluppo della

¹ Così H.C. NIPPERDEY, *Freie Entfaltung der Persönlichkeit* (1960), in BETTERMANN-NIPPERDEY, *Die Grundrechte*, Vierter Band, 2. Halbband, Berlin, 1972, 742. Ai sensi dell'art. 2, 1° comma, GG, «ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità purché non leda i diritti altrui e non violi l'ordinamento costituzionale e la legge morale»: sia la giurisprudenza costituzionale che la dottrina dominante affermano che l'art. 2, 1° comma, GG contiene la garanzia di un autonomo diritto fondamentale: gli autori che contestano tale assunto identificano in tale disposizione un principio guida per i diritti fondamentali innominati, ovvero una clausola interpretativa in grado di sintetizzare i termini della relazione fra lo Stato e gli individui e quindi di rappresentare l'intero ordinamento giuridico (*ivi*, 744 ss.). Sulle interpretazioni dell'art. 2, 1° comma, GG, v. il commento di G. DÜRIG (1958), in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, *Grundgesetz Kommentar*, Band 1, München, 1971.

personalità si estende così fino a fornire una garanzia di rango costituzionale alla libertà di concorrenza. Nella libertà di concorrenza Nipperdey vede la proiezione dinamica della garanzia individuale della dignità della persona, la cui collocazione al vertice dei valori ai quali si ispira il *Grundgesetz* era già chiara alla dottrina costituzionalistica degli anni '50. Accanto alla libertà di concorrenza l'art. 2, 1° comma, GG fornisce autonoma copertura costituzionale alla libertà della piccola impresa, alla libertà dei consumi nonché alla libertà di stipulare contratti².

La riconosciuta capacità della norma suddetta di tutelare le scelte economiche del singolo è la premessa teorica per estendere la garanzia costituzionale ad una serie di situazioni giuridiche soggettive nel campo dei rapporti economici che individuano, in una prospettiva di sistema, i presupposti necessari per il mantenimento di un'economia di mercato. La libertà di concorrenza (*Wettbewerbsfreiheit*) presenta tutte le caratteristiche di un diritto fondamentale del singolo all'interno di un sistema ispirato alle regole del mercato (*das Grundrecht des einzelnen in der Marktwirtschaft*) ed è al tempo stesso garanzia istituzionale (*institutionnelle Garantie*) di una Costituzione orientata verso il mantenimento di quel macro-modello economico. In nome di questa duplice funzione soggettiva ed oggettiva della libertà di concorrenza, qualsiasi forma di dirigismo economico, di sovvenzione ovvero di politica per lo sviluppo che si traduca in una limitazione della libera concorrenza fra i singoli operatori economici viene considerata da Nipperdey legittima nella misura in cui si fonda sui limiti apponibili al diritto al libero sviluppo della personalità e cioè sul rispetto dei diritti dei terzi, dell'ordine costituzionale e della legge morale³.

² Sull'estensione della copertura dell'art. 2, 1° comma, GG ai diritti in materia economica, v. G. DÜRIG, *sub art. 2, I GG*, in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, *Grundgesetz Kommentar*, cit., 39 ss.: l'autore sottolinea come, nonostante il generale atteggiamento di *self-restraint* manifestato dal *Grundgesetz* nel campo dei rapporti economici, l'interpretazione estensiva del diritto al libero sviluppo della personalità abbia in realtà condotto al riconoscimento del rango costituzionale di fondamentali diritti in materia economica, quali la libertà di impresa, la libertà di concorrenza, la libertà di contratto e la garanzia da abusi derivanti da posizioni dominanti sul mercato. Nella dottrina più recente v. D. SCHEFOLD, *Il contributo del Bundesverfassungsgericht*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 123; U. DI FABIO, *Art. 2, I GG* (2001), in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, *Grundgesetz Kommentar*, cit., 92 ss.

³ Cfr. H.C. NIPPERDEY, *Freie Entfaltung*, cit., 884.

Devono quindi essere ricondotti alla libertà di concorrenza tutti i comportamenti economici che si collocano nella prospettiva dell'ordinato ed equo sviluppo dei rapporti economici di mercato, quali la determinazione non autoritativa dei prezzi, la correttezza della pubblicità, la concorrenza sulla qualità dei prodotti offerti. Restano invece fuori da quel sistema e sono quindi sostanzialmente sprovvisti di qualsiasi copertura costituzionale tutti i comportamenti interpretati volti a falsare le regole del gioco: tali comportamenti saranno piuttosto sottoposti al controllo ed alle eventuali sanzioni predisposte da una legge antimonopolistica.

Dal momento che una moderna economia di mercato non potrebbe evolversi in assenza di un'esplicita garanzia avente ad oggetto la forma societaria dell'impresa, è opportuno verificare se una diretta o indiretta forma di tutela delle società possa essere rinvenuta nel testo costituzionale. A tale quesito Nipperdey risponde positivamente: il diritto di costituire società commerciali viene quindi ricondotto alla garanzia dell'art. 9 GG nella parte in cui riconosce il diritto di costituire associazioni e società. Altrettanto essenziale è la garanzia della proprietà privata contenuta nell'art. 14 GG e la libertà di scelta e di esercizio della professione di cui all'art. 12 GG, disposizione alla quale si dovrebbe ricondurre la libertà di scelta del lavoro e dell'attività economica.

Una volta individuati all'interno dei diritti fondamentali sopra ricordati i fondamenti dell'economia di mercato, Nipperdey indica i necessari corollari per arrivare alla dimostrazione del rango costituzionale del modello dell'*economia sociale di mercato*. Dall'art. 18 GG, norma che garantisce l'ordinamento liberal-democratico dagli abusi connessi alla libertà di pensiero, e dall'art. 21, 2° comma, GG, contenente la pregiudiziale contro i cd. partiti antisistema, Nipperdey ricava la garanzia istituzionale del sistema democratico che pone al vertice della sua costruzione il valore della dignità della persona. L'altro corollario viene dall'autore individuato all'interno della parte organizzativa del *Grundgesetz*: in particolare, il principio della separazione dei poteri dello Stato proclamato dall'art. 20, 3° comma giustifica l'esistenza di confini per il potere esecutivo nell'adozione di atti che abbiano la sostanza della legge.

Al termine di questa sequenza il modello può dirsi compiuto: il «decalogo» enunciato da Nipperdey non è altro che lo sviluppo della premessa da lui posta e cioè del rapporto fra la libertà di concorrenza e la

proiezione dinamica della personalità riconducibile alla garanzia di cui all'art. 2, 1° comma, GG⁴.

Al momento di definire i contorni dell'*economia sociale di mercato* Nipperdey ricorda che tale modello rappresenta in realtà la sintesi fra i principi costituzionali che sono posti a garanzia delle regole del mercato e di quelli che esprimono valori sociali; non a caso l'autore è solito definire la *soziale Marktwirtschaft* come *dritte Wirtschaftsverfassungsrechtlichen Ordnung* in grado di mediare fra gli opposti modelli (teorici) dell'economia pianificata (*Planwirtschaft*) e del liberalismo economico (*Ökonomische Liberalismus*).

L'*economia sociale di mercato* appartiene in ogni caso al *genus* dell'economia di mercato, di quel sistema, cioè, che riconosce la libertà di concorrenza accanto alle altre libertà fondamentali di contratto e di consumo le quali discendono direttamente dall'interpretazione estensiva dell'art. 2, 1° comma, GG.

Non sfugge, tuttavia, all'autore la possibilità che alcune di tali libertà possano entrare in collisione: la libertà di concorrenza potrebbe, ad esempio, essere minacciata da forme di contrattazione privata volte ad escludere illegittimamente alcuni potenziali offerenti. In casi del genere la soluzione del conflitto può essere raggiunta tenendo presente che dal bilanciamento fra i diversi interessi coinvolti non potrebbe comunque derivare un *vulnus* nell'ordine generale fondato sull'economia di mercato ispirata ai valori sociali. I cartelli, e, più in generale, i comportamenti anticoncorrenziali rappresentano un attentato ai principi dell'economia di mercato: la libertà di concorrenza, in quanto presupposto essenziale per il funzionamento del mercato, deve essere dunque considerata un valore preminente. In questo contesto l'intervento pubblico è legittimo nella misura in cui non sopprime il meccanismo che permette il funzionamento di un sistema di mercato. All'interno di questa logica l'autore immagina l'impegno dello Stato nel garantire il corretto funzionamento del mercato sia quando controlla e, se necessa-

⁴ La tesi di Nipperdey è sintetizzata in un vero e proprio «decalogo» che si apre con il valore del libero sviluppo della persona, si articola nelle libertà economiche fondamentali e si chiude con l'*economia sociale di mercato*, l'unico sistema economico che sarebbe in grado di garantire le singole libertà: 1) Entfaltungsfreiheit 2) Wettbewerbsfreiheit 3) Gewerbefreiheit 4) Konsumfreiheit 5) Vertragsfreiheit 7) Eigentumsgarantie 8) Arbeitsfreiheit 9) freiheitliche-demokratische Grundordnung 10) Soziale Marktwirtschaft.

rio, sanziona le formazioni di potere economico privato, sia quando verifica che i comportamenti di talune imprese non nascondano intenti collusivi ai danni di altre. Per ciò che attiene all'intervento normativo dello Stato, questo è ammesso purché la regolamentazione normativa sia giustificata da un'oggettiva necessità di raggiungere fini sociali ovvero sia legata allo sviluppo dell'ordine costituzionale vigente.

Da questo quadro emerge dunque l'idea che nel sistema dei rapporti economici accolto dal *Grundgesetz* il valore della *frei Entfaltung der Persönlichkeit* rappresenta la regola, mentre l'intervento pubblico rappresenta l'eccezione⁵.

In altri termini, dalla tesi di Nipperdey si ricava il principio generale secondo cui l'intervento pubblico dovrebbe essere ispirato innanzitutto al criterio della *sussidiarietà* ed essere quindi invocato nelle ipotesi in cui il mercato non è più nella condizione di funzionare; in secondo luogo, qualunque tipo di intervento dovrebbe essere condotto conformemente al principio di *proporzionalità*, al fine di rendere congruente la misura correttiva con il fine pubblico perseguito. Il rispetto di queste coordinate è in grado di soddisfare l'«anima sociale» dell'economia di mercato e, al tempo stesso, consente di razionalizzare e contenere il dirigismo statale.

2. Diritti fondamentali e sistema economico: la Costituzione economica mista di E.R. Huber

Il modello proposto da Nipperdey è stato al centro della polemica con E.R. Huber, che aveva peraltro già affrontato i temi del rapporto fra Costituzione ed economia nella sua ponderosa opera dedicata al diritto amministrativo dell'economia⁶.

Le obiezioni sollevate da Huber si riferiscono al tentativo di Nipperdey di coniugare la forma sociale con il modello *puro* di economia di mercato: l'obiettivo teorico, in sé degno della massima attenzione, non è stato in realtà raggiunto poiché il compromesso fra i valori socia-

⁵ Così H.C. NIPPERDEY, *Die soziale*, cit., 22.

⁶ E.R. HUBER, *Wirtschafts-Verwaltungsrecht*, vol. II, 2° ed., Tübingen, 1954.

li e gli istituti dell'economia di mercato era solo apparente.

Huber contesta a Nipperdey il fatto che nel suo modello di *economia sociale di mercato* continuavano ad occupare una posizione di indiscusso privilegio le regole dell'economia di mercato ed in particolare il valore della libertà di concorrenza: non a caso, come abbiamo già sottolineato, l'intervento pubblico è per Nipperdey in una posizione di residualità giacché si doveva limitare a porre *Grenzkorrektur der freien Marktwirtschaft*⁷. A sostegno di tale rilievo critico Huber ricorda quanto poco spazio abbia riservato Nipperdey alle norme costituzionali che esprimono il valore dello Stato sociale (art. 14, 2° comma, 15, 20 e 28 GG) e di come in particolare non vi sia nelle sue tesi riferimento alcuno all'istituto della socializzazione disciplinato dall'art. 15 GG, istituto che contiene una potenziale fonte di limitazione assoluta della proprietà privata e quindi del sistema di mercato fondato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione. In altre parole, il modello di *soziale Marktwirtschaft* disegnato da Nipperdey concilia solo nominalmente valori economici e valori sociali: i due poli sembrano piuttosto destinati a non entrare mai in un rapporto dialettico realmente paritario proprio a causa di quella sorta di supremazia che Nipperdey riservava alla economia di mercato concorrenziale in virtù della sua indiretta derivazione dal valore costituzionale del libero sviluppo della personalità.

A questo tipo di modello Huber oppone il principio secondo cui la vera quintessenza del *Grundgesetz* consiste nella garanzia istituzionale di un *modello misto* di *Costituzione economica* in grado di coniugare dialetticamente i principi dell'economia di mercato con i fini sociali.

Nella prospettiva di Huber i due elementi costitutivi della *gemischte Wirtschaftsverfassung*, e cioè le libertà economiche fondamentali, essenziali per la sopravvivenza dell'economia di mercato, e le clausole dello Stato sociale, non si collocano l'una di fronte all'altra, ma sono fra loro intimamente collegate. La combinazione auspicata da Huber non si traduce in una mera formula riassuntiva: la *Costituzione economica mista* trova infatti un solido ancoraggio nelle disposizioni costituzionali. Le disposizioni del *Grundgesetz* sulle quali si fonda la garanzia istituzionale della *Costituzione economica mista* vengono in realtà organizzate attorno ad un *Normenkomplex*: con questo termine Huber indica

⁷ Così E.R. HUBER, *Der Streit*, cit., 101.

un sistema normativo che non esaurisce la sua forza nella garanzia dei diritti individuali o piuttosto nella imposizione di doveri sociali, ma comprende la garanzia di istituti giuridici nonché le regole sul riparto delle competenze fra legislativo ed esecutivo.

Dal sistema delle libertà economiche, dei doveri sociali, del riparto delle competenze statali in materia economica emerge un *Ordnungsleitbild* dei rapporti economico-sociali che non si identifica in un mero programma, ma dà origine al sistema istituzionale garantito dal *Grundgesetz*⁸.

I principi sui quali si fonda tale sistema istituzionale comprendono le garanzie fondamentali dell'*Entfaltungsfreiheit*, della *Wettbewerbsfreiheit*, della *Vereinigungsfreiheit*, della *Vertragsfreiheit*, della *Berufs- und Gewerbefreiheit* e della *Eigentumsgarantie*: il sistema si chiude con i principi fondamentali di eguaglianza, dello Stato di diritto e dello Stato sociale.

Come emerge chiaramente da questa enumerazione, le libertà fondamentali ed i principi sui quali si fonda il carattere misto della *Wirtschaftsverfassung* teorizzata da Huber coincidono con quelli inseriti nel decalogo di Nipperdey: ciò che definisce la distanza fra le due impostazioni è la diversa distribuzione dei ruoli fra quegli stessi principi.

Huber inserisce infatti i principi dell'economia di mercato ed i valori dello Stato sociale in un *sistema istituzionale* che gli consente di uscire dalla «logica liberale» della dimensione individuale della libertà e quindi dal (potenziale) conflitto fra le libertà del singolo e l'intervento dello Stato a fini sociali.

In questo passaggio si coglie anche un mutato approccio al tema delle libertà: alla visione liberale dei diritti di libertà concepiti essenzialmente come limite per l'intervento dei pubblici poteri, la teoria della *Costituzione economica mista* di Huber sembra opporre un sistema in cui le libertà economiche convivono ed interagiscono con i principi dello Stato sociale di diritto⁹.

⁸ È la conclusione di E.R. HUBER, *Der Streit*, cit., 102.

⁹ Secondo V. MOREIRA, *Economia*, cit., 97, l'idea di Costituzione economica mista di Huber non era poi così lontana dalla teoria di Nipperdey: quest'ultimo avrebbe posto l'accento sul catalogo dei diritti fondamentali, mentre Huber dava maggior rilievo alla clausola dello Stato sociale. La formula dell'*economia mista* ha in realtà avuto un discreto successo anche fra la dottrina italiana che, rispetto a quella tedesca, si è potuta confrontare

3. La dimensione oggettiva dei diritti fondamentali e la ricerca dei principi fondamentali in materia economica nella ricostruzione di H.H. Rupp

A metà degli anni '70 il dibattito sul rapporto fra economia e Costituzione si ricollega direttamente alla «rottura» di Huber rispetto alla concezione dei diritti fondamentali accolta da Nipperdey. Il contributo

con una serie di principi costituzionali in materia di rapporti economici, a cominciare dal significato dei tre commi dell'art. 41 ovvero degli strumenti ammessi dall'art. 43. G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1970, desumeva dai principi costituzionali una sorta di ambivalenza istituzionale del nostro sistema, anche se dalla concreta struttura dell'organizzazione pubblica emergeva chiaramente una sostanziale dominanza pubblica in virtù del passaggio di larga parte delle imprese alla mano pubblica; all'inizio degli anni '50, G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1954, 782, identificava nell'*economia mista*, o verosimilmente in un sistema in cui «esiste pur sempre un mercato e quindi degli operatori economici privati», un limite sostanziale che si imporrebbe a qualsiasi intervento pubblico fondato sulla logica della collettivizzazione: l'azione pianificatoria dello Stato non avrebbe potuto superare certi limiti quantitativi. Il confine fra gli interventi programmati, ammessi in nome dell'art. 41, 3° comma, Cost. e la pianificazione integrale, decisamente inconciliabile con l'idea stessa di libertà economica, veniva in quegli stessi anni lucidamente tracciato dall'Esposito nell'intervento al Convegno organizzato dall'Unione dei giuristi cattolici i cui atti sono pubblicati in AA.VV., *La pianificazione economica e i diritti della persona*, Quaderno n. 6 di *Iustitia*, Roma, 1955, 162. Negli anni '60 A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 38, interrogandosi sui confini costituzionali della pianificazione, individuava una Costituzione economica materiale ad economia mista positivizzata dalla Costituzione formale agli artt. 41-47: sotto il profilo oggettivo l'economia mista si sostanzialmente in «una regolazione ovvero in una direzione pianificata macroeconomica che viene assunta dagli organi della costituzione formale al fine di realizzare il progetto di trasformazione sociale ed economica di cui all'art. 3, 2° comma della Costituzione». In quello stesso periodo, U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova 1964, 73, muoveva proprio dal disegno di trasformazione anche economica dell'art. 3, 2° comma, Cost. per arrivare a leggere nel titolo III della Costituzione, ed in particolare nei tre commi dell'art. 41, il complesso delle direttive sulle quali si fondava la «*Wirtschaftsverfassung* (Costituzione economica) dell'ordinamento italiano». L'uso prevalentemente descrittivo del termine *economia mista* è stato messo in chiara evidenza da M. LUCIANI, *Economia*, cit., 376: l'autore propone infatti di spostare la formula dell'*economia mista* dal piano dei rapporti fra pubblico e privato nell'economia al piano dei reali ed effettivi rapporti fra le scelte di natura economica, le garanzie di libertà strettamente connesse con il modello dell'economia di mercato ed i valori sociali accolti dalla costituzione repubblicana: l'ampiezza delle garanzie dei diritti sociali dovrebbe guidare l'interprete verso la descrizione di un sistema in cui le scelte economiche ispirate al valore dell'efficienza sono in una posizione strumentale rispetto all'obiettivo della piena realizzazione dei diritti sociali nell'ambito del progetto di trasformazione sociale prefigurato dall'art. 3, 2° comma, Cost.

di H.H. Rupp¹⁰ mette in chiara luce i punti deboli di una interpretazione che desumeva la scelta fondamentale per l'*economia sociale di mercato* dalla garanzia posta nell'art. 2, 1° comma, GG, senza aver al contempo elaborato una teoria organica dei limiti apponibili ai diritti fondamentali. Pur avendo letto nel valore del libero sviluppo della persona la *Magna Charta* delle libertà economiche ed in particolare della libertà di concorrenza, Nipperdey considerava i diritti fondamentali come posizioni individuali, da far valere, cioè, nei soli confronti del potere statale.

A questa visione riduttiva H. Rupp oppone la centralità della cd. *Drittwirkung* dei diritti fondamentali e quindi la loro efficacia diretta anche nei confronti dei soggetti terzi dai quali possono derivare comportamenti in grado di attentare alle libertà fondamentali anche nel campo dei rapporti economici.

Dalla ormai superata visione del singolo che impone al sistema dei pubblici poteri un obbligo di astensione dalla sfera delle libertà individuali non si evincerebbe alcun *Ordnungssystem* in grado di ordinare e regolare i rapporti intersoggettivi. Secondo questa ricostruzione, pur avendo trattato del fondamento costituzionale della libertà di concorrenza, Nipperdey non si sarebbe in realtà posto il problema di definire le condizioni in presenza delle quali può dirsi realmente operante la garanzia istituzionale di un sistema economico di mercato. Quella teoria costituzionale della *soziale Marktwirtschaft* appare infatti a Rupp il frutto di un insieme di libertà viste nella loro individualità: questo insieme non è però in grado di riflettere, come in uno specchio concavo, un preciso ordine economico.

Al fine di superare i limiti teorici ora evidenziati, Rupp propone una diversa interpretazione del rango dei diritti fondamentali: queste garanzie non si limitano a fondare i diritti del singolo, ma sono anche «*Grundsatznormen von hoechsten Rang*» dalle quali deriva la stessa legittimazione del potere statale, in linea con quanto disposto dall'art. 1, 3° comma, GG ai sensi del quale «i diritti fondamentali (...) vincolano il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giurisdizionale come diritto immediatamente efficace»¹¹.

Occorre quindi accertare di volta in volta se ed in quale misura i di-

¹⁰ Cfr. H.H. RUPP, *Grundgesetz und «Wirtschaftsverfassung»*, Tübingen, 1974.

¹¹ Così H.H. RUPP, *Grundgesetz*, cit., 11.

ritti fondamentali contengano norme di principio del massimo livello in grado di guidare ed indirizzare la produzione legislativa in materia di rapporti economici. La consapevolezza di Rupp in ordine alla complessità della struttura dei diritti fondamentali esprime in realtà un passaggio fondamentale nell'evoluzione del dibattito sul modello economico compatibile con le scelte di fondo del *Grundgesetz*. Quanto più i diritti fondamentali si emancipano dalla riduttività della «concezione negativa», tanto più si può arrivare a parlare di *Leitmaxime* alle quali non è necessario che corrisponda sempre un diritto ovvero una pretesa azionabile da parte del singolo¹².

Al centro della polemica vi è quindi la forma, e non certo il fine, della sistemazione dei diritti fondamentali proposta da Nipperdey: fra le diverse soluzioni espresse dai tentativi dottrinali di qualificare i diritti fondamentali come «*objektive Norm*» la tesi di tale autore rappresenta comunque la massima estensione interpretativa della clausola posta dall'art. 2, 1° comma, GG ai diritti fondamentali in materia economica al fine di ricavare da quell'insieme di garanzie i principi oggettivi del modello della *soziale Marktwirtschaft*¹³.

¹² Sulla base della dimostrazione del valore istituzionale dei diritti fondamentali, Rupp passa quindi ad esaminare il problema della costituzionalità della *Mitbestimmung*: resta fondamentale in tale quadro il ruolo istituzionale riconosciuto alla garanzia individuale del diritto di associazione di cui all'art. 9 GG. Il terzo comma dell'art. 9 garantisce a tutti il diritto di costituire formazioni associative per la salvaguardia e la promozione delle condizioni economiche e di lavoro: tale norma non garantirebbe solo il diritto individuale di libertà di associazione, ma anche l'associazione come istituto. Il requisito essenziale per affermare la costituzionalità della *Mitbestimmung* sarebbe quindi il requisito della parietarietà ovvero il bilanciamento fra l'autonomia tariffaria e la lotta per il posto di lavoro.

¹³ Cfr. da ultimo, A. BLECKMANN, *Staatsrecht II - Die Grundrechte*, Carl Heymanns Verlag KG, 1997, 320 che nel capitolo dedicato alla teoria dei diritti fondamentali *als objektive Norm*, sottolinea l'esistenza di un filone, facente capo a Nipperdey, che ha esteso al massimo il ruolo di talune garanzie individuali riconducendo una serie di libertà economiche non positivizzate entro la copertura del valore del libero sviluppo della personalità e ricavando da tale complesso di garanzie soggettive il fondamento costituzionale di un definito sistema economico oggettivamente inteso: «in tal modo la dottrina, ed in modo particolare Nipperdey, ha tentato di enucleare sulla base della previsione costituzionale di singoli diritti fondamentali alcuni principi oggettivi del sistema economico (ad esempio sulla base dell'art. 2 GG si è desunta la copertura costituzionale della libertà di concorrenza e della libertà di contratto, così come è avvenuto del resto per gli artt. 12 e 14 GG) al fine di elevare in concreto al rango di principi costituzionali quei valori che dopo il 1948 hanno fondato con successo la costruzione del modello dell'*economia sociale di mercato*».

La difficoltà di ricavare dai singoli diritti fondamentali un sistema istituzionale in grado di garantire un definito ordine economico (*Wirtschaftsordnung*) è stata peraltro ribadita dalla sentenza sulla *Mitbestimmung* in cui il Tribunale costituzionale federale ha escluso la possibilità di un sindacato di costituzionalità che assuma a parametro un «*institutionelle Zusammenhang der Wirtschaftsverfassung*», non essendo configurabile una garanzia di rango costituzionale avente ad oggetto un «*Ordnungszusammenhang der Grundrechten*». I singoli diritti fondamentali mantengono infatti le loro caratteristiche anche quando vengono inseriti in un sistema unitario (*Zusammenhang*) e restano comunque *individuelle Rechte, Menschen-und Bürgerrechte* i quali hanno ad oggetto la garanzia di concreti e specifici ambiti di libertà dell'individuo¹⁴. Simili conclusioni, tuttavia, non escludono certo l'esistenza della componente oggettiva del diritto fondamentale: l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale successiva ha del resto dimostrato l'utilità della oggettivizzazione della garanzia costituzionale in tutte quelle ipotesi in cui è configurabile un bene degno di essere tutelato come diritto fondamentale, pur non essendo possibile identificarne il titolare. Questa interpretazione ha ad esempio consentito di riconoscere in tempi più recenti l'esistenza dei diritti fondamentali aventi ad oggetto la vita del nascituro nonché il fondamento della pretesa delle generazioni future ad un ambiente salubre.

Sono altresì ben consapevoli della necessità di individuare il profilo oggettivo del diritto fondamentale sia Huber, che propone pur sempre un modello di *Costituzione economica*, disponendo i principi secondo un ordine diverso da quello indicato da Nipperdey, sia Rupp, che ad un modello precostituito oppone l'esistenza di una serie di principi oggettivi desumibili dalle garanzie dei diritti fondamentali, principi che for-

¹⁴ La sentenza (*Urteil des Ersten Senat vom 1 marzo 1979*) è pubblicata nella raccolta *BVerGE* 50, 290 (336 ss.): nel rigettare i ricorsi costituzionali presentati contro la *Mitbestimmungsgesetz* del 4 maggio 1976, i giudici costituzionali hanno infatti proceduto all'esame dei motivi di ricorso in relazione a ciascun singolo diritto fondamentale (art. 14, 1° comma, art. 9, 1° comma, art. 12, 1° comma e art. 2, 1° comma, GG), avendo escluso la possibilità teorica che dal complesso delle libertà economiche potesse derivare un definito *Wirtschaftsordnung*: la natura del *Grundgesetz* è del resto quella di una Costituzione relativamente aperta ed è proprio questa apertura che consente di tener conto della prospettiva storica e di non mettere a repentaglio la forza normativa della Legge fondamentale. Sulla motivazione di questa importante decisione, v. *amplius* al § 7.1.

niscono al legislatore le linee guida del suo intervento¹⁵.

Proprio in nome della concezione dei diritti fondamentali come *Elemente objektiver Ordnung*, è possibile utilizzare il vincolo del rispetto dei diritti fondamentali come linea guida dell'organizzazione del potere pubblico e di quello privato e quindi verificare che anche nelle forme di organizzazione in cui si articola la società quelle garanzie vengano puntualmente osservate¹⁶.

4. L'inesistenza di un definito sistema economico desumibile dai principi costituzionali: H. Krüger e la neutralità economica del Grundgesetz

Il criticatissimo tentativo di Nipperdey di individuare nel *Grundgesetz* i presupposti del modello della *soziale Marktwirtschaft* deve in realtà essere letto all'interno di un dibattito che era stato avviato nel 1951 da H. Krüger¹⁷. Secondo tale interpretazione, il compromesso di Bonn è caratterizzato da una «*wirtschaftsverfassungsrechtliche nicht-Entscheidung*»: in nome di questa *non-scelta* il *Grundgesetz* è indifferente rispetto a qualsiasi modello di regolazione dei rapporti economici. Da ciò Krüger deriva l'inesistenza di un qualsivoglia vincolo nei confronti del legislatore rispetto ad una teoria economica: le scelte di politica economica restano così espressione della discrezionalità del legislatore. Sarebbe altresì, secondo questa impostazione, costituzionalmente illegittima qualunque disciplina legislativa che pretendesse di cristallizzare un determinato sistema economico qualificandolo come «l'ordine» costituzionale dei rapporti economici.

Le radici di tale ricostruzione vanno ricercate in una concezione for-

¹⁵ Nella seconda parte del saggio *Wirtschaftsordnung und Grundgesetz*, cit., 36 ss., Rupp esamina il problema della legittimità costituzionale della *paritarische Mitbestimmung* alla luce dell'art 14 GG avendo cura di distinguere la dimensione individuale del diritto di proprietà dalla sua valenza istituzionale.

¹⁶ In tal senso, H.H. RUPP, *Vom Wandel der Grundrechten*, in *AöR*, 1976, 161 ss., che analizza il profilo dei diritti fondamentali intesi come *Organisationsmaximen* (187 ss.).

¹⁷ H. KRÜGER, *Staatsverfassung*, cit., 361 ss.

male di democrazia: il relativismo nelle scelte di fondo che sostengono il *Bonner Kompromiß* spiegherebbe l'assunto della neutralità dello stesso rispetto ad un definito modello economico¹⁸. Neppure la presenza di una norma costituzionale come quella sulla socializzazione dei mezzi di produzione potrebbe, secondo Krüger, mettere in discussione siffatta conclusione: l'art. 15 GG, pur esprimendo un'opzione a favore di un modello economico fondato sulla proprietà collettiva ovvero sulla gestione economica collettiva dei mezzi di produzione, deve essere interpretato in termini di *Kannvorschrift* e non rappresenta quindi una soluzione obbligata di gestione dei rapporti economici¹⁹. In altre parole, la possibilità di una scelta di questo tipo deve essere lasciata alla valutazione discrezionale del legislatore: alla luce di tale premessa interpretativa, Krüger finisce per escludere qualsiasi possibilità che l'art. 15 GG legittimi la scelta per un definito sistema economico in grado di sovvertire la «regola» costituzionale della *Nicht-Entscheidung* in materia economica²⁰.

4.1. Relativismo in materia di rapporti economici e concezioni dei diritti fondamentali

Da questa premessa generale, che verrà dalla dottrina costituzionalistica successiva decisamente rifiutata, derivano alcune conseguenze in ordine alla precisazione della discrezionalità legislativa nella regolamentazione dei rapporti economici interprivati. Nella ricostruzione di Krüger l'assenza di una decisione fondante a livello costituzionale non implica la totale assenza di limiti per la legge ordinaria.

Sulla base di questa importante precisazione il teorico della neutralità economica verifica la compatibilità dell'introduzione di una legge *antitrust* rispetto al valore della libero sviluppo della personalità espresso dall'art. 2, 1° comma, GG.

¹⁸ Spiega H. KRÜGER, *Grundgesetz und Kartellgesetzgebung*, Goettingen, 1950, 7 ss. che in una siffatta Costituzione compromissoria, ben lontana dall'aver accolto una definita posizione dottrinarica, il legislatore costituzionale non sarebbe vincolato a seguire un unico sistema teorico: sarebbe dunque perfettamente compatibile con la natura del *Grundgesetz* una sorta di sincretismo e di pragmatismo da parte del legislatore costituzionale.

¹⁹ Così H. KRÜGER, *Staatsverfassung*, cit., 363.

²⁰ Cfr. H. KRÜGER, *op. ult. cit.*, 364.

Ancora una volta, dunque, le sorti del modello eventualmente accolto dal *Grundgesetz* si intrecciano con la definizione del ruolo della *Grundnorm* in materia di diritti fondamentali. Nell'art. 2, 1° comma, GG, Krüger legge il valore della libertà di autodeterminazione del singolo, il che significa libertà di pensare e di agire: mentre in uno Stato totalitario il contenuto di tale sfera di libertà è definito preventivamente, tanto dal punto di vista dei comportamenti sociali che di quelli economici, ben diverso è il ruolo che lo Stato moderno di diritto costituzionale riconosce al libero sviluppo della personalità. Nulla dicono peraltro le norme del *Grundgesetz* in ordine al contenuto ed alla sostanza dei diritti fondamentali, con l'unica eccezione per il diritto di proprietà: l'art. 14, 2° comma, GG rinvia infatti ad una legge ordinaria la definizione del contenuto e dei limiti apponibili alla proprietà privata. In via interpretativa alla libertà di autodeterminazione nel campo dei rapporti economici si ricollega anche la libertà di stipulare contratti: la *Vertragsfreiheit* non può però essere limitata in nome di un vincolo posto da un *Diktat* dello Stato, ma solo per effetto delle limitazioni che le parti decidono di inserire nel contratto.

Una volta dimostrato che il *Grundgesetz* ha accolto una nozione di libertà in termini di autodeterminazione del contenuto del diritto, Krüger considera altresì preclusa ogni possibilità di determinare dall'esterno quel contenuto: per questa ragione una legge antimonopolio che volesse porre i fini e le direttive per l'esercizio della libertà di contratto del privato non sarebbe in linea di principio compatibile con la concezione di libertà ora descritta. Compito del legislatore è piuttosto quello di evitare che si verifichi l'*abuso* del diritto di libertà, il che equivale a circoscrivere i *limiti esterni* all'esercizio della libertà. Nel caso della legge contro la formazione di monopoli privati occorrerà verificare se ed in quale misura un cartello si ponga effettivamente in contrasto con i diritti dei terzi, con l'ordinamento costituzionale, con la legge morale ovvero con uno dei valori in nome dei quali l'art. 2, 1° comma, GG consente di limitare il diritto del libero sviluppo della personalità²¹. Risulta in tal modo circoscritta la discrezionalità del legislatore nella previsione di vincoli alla autodeterminazione dei singoli anche nel campo dei rapporti economici, sia per ciò che riguarda l'*an* della previsione,

²¹ Così H. KRÜGER, *Grundgesetz*, cit., 21 ss.

sia per il *quomodo* della disciplina. Nella indicazione degli strumenti in grado di limitare la libertà di agire la legge dovrà quindi essere conforme al fondamentale principio di *proporzionalità*.

Sulla base di queste premesse teoriche Krüger esclude che un divieto generalizzato avente ad oggetto la concentrazione di potere economico privato sia compatibile con i valori fondamentali del *Grundgesetz*. Se è infatti vero che, secondo la sua ricostruzione, il valore del libero sviluppo della personalità impone che l'esercizio della libertà sia la regola e l'abuso della stessa costituisca l'eccezione, un divieto generalizzato di un certo uso della libertà economiche (il *trust*) diverrebbe la regola, mentre l'esercizio della libertà si ridurrebbe ad una eccezione. Anche la legge *antitrust* deve pertanto conformarsi al principio secondo cui non può essere considerata costituzionalmente legittima una qualunque definizione autoritativa del contenuto e dell'esercizio di una libertà²².

Non esistendo alcuna scelta definitiva per un sistema economico e non sussistendo alcun plusvalore per il modello economico di mercato in cui la libera concorrenza sia tutelata, le interpretazioni del legislatore dovranno dare forma ad un sistema di rapporti economici entro i confini del contenuto di valore e dei limiti legittimamente apportionabili al libero sviluppo della personalità.

Se si pongono in relazione le opposte letture fornite dal teorico della neutralità del *Grundgesetz* e dai sostenitori della nozione di *Costituzione economica* emerge evidente come queste due visioni speculari del rapporto fra Costituzione ed economia hanno in realtà avuto origine da una diversa lettura del diritto al libero sviluppo della personalità. Mentre per Nipperdey la capacità dell'art. 2, 1° comma, GG di esprimere la dimensione dinamica della *Menschenwürde* legittima una scelta di sistema a favore della economia di mercato ispirata al rispetto dei princi-

²² H. KRÜGER, *op. ult. cit.*, 27, così conclude la sua argomentazione: «Un divieto generalizzato e di natura preventiva sull'utilizzo di un diritto di libertà è in via di principio incostituzionale. Ciò vale anche per una legge *antitrust* dal momento che non vi sono in questo campo le premesse oggettive per fare in questo campo un'eccezione alla regola generale ora richiamata. La legge *antitrust* deve quindi considerarsi costituzionalmente limitata da quei valori in nome dei quali l'art. 2 GG consente limitazioni del diritto fondamentale al libero sviluppo della persona (diritti dei terzi, morale, ordine costituzionale) ed è sulla base di questi valori che è possibile circoscrivere l'entità dei cartelli e quindi prevedere le sanzioni contro le violazioni dei limiti posti dalla legge medesima».

pi dello Stato sociale, nella visione di Krüger il valore generale di quella disposizione definisce i confini del potere legislativo nel dare forme a scelte economiche compiute dalla politica in assenza di scelte di rango costituzionale per una definitiva *Wirtschaftsordnung*²³.

4.2. L'opposizione alla logica della neutralità e del relativismo dei valori accolti dal Grundgesetz

In realtà, nella premessa della *Wertneutralität* del *Grundgesetz* va ricercato il primo punto debole della teoria di Krüger: non è stato del resto difficile per il teorico della *gemischte Wirtschaftsverfassung* dimostrare come quella premessa rimanesse del tutto indimostrata. Nell'articolo tale dimostrazione Huber ricorda che la nozione formale di democrazia era stata già messa in crisi da Rudolf Smend.

A tale autore si deve infatti il definitivo superamento del relativismo kelseniano dal momento che Smend associava all'idea di Costituzione moderna l'esistenza di un *legitimierender Wertgehalt*. Una Costituzione moderna che non contenesse al suo interno un sistema di valori anche

²³ In termini altrettanto diversi i due autori spiegano inoltre il rapporto fra la clausola dell'art. 2, 1° comma, GG e gli altri diritti fondamentali nominati: nella ricostruzione di Nipperdey la possibilità di limitare il diritto al libero sviluppo della personalità in nome della salvaguardia dei diritti dei terzi, della legge morale e dell'ordinamento costituzionale, non potrebbe rappresentare un limite generale ulteriore rispetto ai limiti previsti per i singoli diritti di libertà disciplinati dal *Grundgesetz*. I limiti generali indicati dall'art. 2, 1° comma potrebbero dunque valere per i soli diritti fondamentali innominati riconducibili in via interpretativa alla garanzia generale della libertà della persona nella sua dimensione dinamica. A questa interpretazione H. KRÜGER, *Die Einschränkung von Grundrechten nach dem Grundgesetz*, in *DVBl.*, 1950, 627, oppone l'idea che in assenza di quella clausola generale, le limitazioni introdotte dal legislatore in attuazione dei limiti posti alle singole libertà speciali non potrebbero essere interpretate in termini così elastici da intaccare il contenuto minimo delle singole libertà. Un esempio potrebbe derivare proprio dalla disciplina legislativa dei limiti alla *Berufsausübung* consentiti in nome dell'art. 12, 1° comma: una legge che regolamentasse l'accesso ad una determinata professione dovrebbe comunque essere vincolata al rispetto dei valori in nome dei quali il diritto al libero sviluppo della personalità può essere legittimamente compresso e dovrebbe pertanto essere consentito di verificare se alla base delle limitazioni imposte vi sia effettivamente la necessità di tutelare i diritti dei terzi ovvero ragioni legate alla morale o alla garanzia del sistema costituzionale. Alla preoccupazione di Krüger, NIPPERDEY, *Frei Entfaltung*, cit., 766, contrappone il ruolo di garanzia generale dell'art. 19, 2° comma, GG, a norma del quale non sarebbe comunque consentito al legislatore di ledere un diritto fondamentale nel suo contenuto di valore (*Wesengehalt*).

nel campo dei rapporti economici e sociali sarebbe continuamente esposta al rischio che i mutamenti delle maggioranze in Parlamento mettano in crisi la stessa continuità dello Stato in nome di scelte di politica economica incompatibili con i valori di fondo espressi dal patto costituzionale. È quindi evidente come dal testo costituzionale debba essere ricavato un nucleo insopprimibile di valori che coinvolgono anche la disciplina dei rapporti economici. La *non decision* di Krüger si pone quindi in netta antitesi con le scelte di valore che rappresentano invece l'essenza del Costituzionalismo moderno²⁴. Lo Stato moderno è infatti un *Wirtschafts- und Sozialstaat* per il quale il problema della definizione delle scelte in materia economica e sociale rappresenta un elemento connaturato alla sua stessa esistenza.

Dimenticando questi fondamentali passaggi della dottrina dello Stato, maturata già in età weimariana, i teorici della neutralità economica del *Grundgesetz* invocano anche l'interpretazione data dal Tribunale costituzionale in occasione della *Investitionshilfe-Urteil* del 1954: in quella occasione i giudici costituzionali avevano escluso che il *Grundgesetz* esprimesse una scelta esplicita e formale per un definito sistema economico²⁵.

In verità, la maggior parte della dottrina costituzionalistica ha sempre rifiutato l'identificazione della affermazione fatta dal giudice costi-

²⁴ Così E.R. HUBER, *Der Streit*, cit., 99 ss.

²⁵ BVerfG, Sent. 11 giugno 1958, in *BVerfGE*, 4, 7 ss.: con questa decisione il Tribunale costituzionale federale ha rigettato i ricorsi diretti presentati contro una legge federale contenente disposizioni in materia di aiuti agli investimenti escludendo la lesione dei diritti fondamentali garantiti agli artt. 2, 1° comma (libertà di agire) e 14 (proprietà). In particolare i giudici costituzionali hanno escluso la possibilità di censurare quella legge sotto il profilo della denunciata lesione delle regole del mercato concorrenziale giacché il *Grundgesetz* non garantirebbe né la neutralità in materia di politica economica del Governo e del legislatore né un sistema fondato unicamente su strumenti di intervento conformi alle regole del mercato nella logica della «soziale Marktwirtschaft». La neutralità economica del *Grundgesetz* consiste dunque unicamente nel fatto che il Costituente non ha espresso una chiara opzione nei confronti di un definito ordine economico. L'assetto attuale dei rapporti economici rappresenta uno dei sistemi compatibili con il *Grundgesetz*, non già l'unico che abbia tale caratteristica. Tale assetto è il frutto di decisioni di politica economica assunte dal legislatore che ben potrebbero in futuro essere superate ovvero modificate. Per queste ragioni è privo di rilievo costituzionale il dubbio in ordine alla compatibilità della *Investitionshilfegesetz* con l'ordine sociale ed economico attuale ed alla coerenza con le regole del mercato di un siffatto strumento dirigitico (*ivi*, 17-18).

tuzionale con la tesi della assoluta neutralità del *Grundgesetz* ipotizzata da Krüger.

Occorre piuttosto collocare storicamente la scelta della inesistenza di un'esplicita scelta di sistema in materia di rapporti economici: abbiamo già ricordato nel primo capitolo come in seno al *Consiglio parlamentare* fosse prevalsa la soluzione della rinuncia, a differenza di quanto previsto nella Costituzione di Weimar ed in alcune *Länderverfassungen*, ad una sezione dedicata ai rapporti economici, ovverosia ad un insieme di disposizioni poste in successione logica e raccolte all'interno di un autonomo capo della carta costituzionale. Da questa scelta non si può tuttavia dedurre l'indifferenza sostanziale per la definizione di una *wirtschafts- und sozialrechtliche Gesamtkonzeption*. La dottrina, a cominciare da Huber, ha infatti ampiamente dimostrato come tale sistema potesse essere ricavato sulla base del catalogo dei diritti fondamentali (artt. 1-19), delle clausole sullo Stato sociale (artt. 20 e 28), della riserva in esclusiva della funzione legislativa al *Bund* nelle materie attinenti al diritto dell'economia (artt. 73, n. 4-7; 74, nn. 11, 12, 14-17, 21-23) e dalle disposizioni sulla *Costituzione finanziaria* (artt. 105-115).

Le disposizioni ora citate, pur non essendo formalmente ordinate all'interno di un autonomo capo dedicato ai rapporti economici, contengono una serie di direttive sul rapporto fra Stato ed economia. È compito primario dell'interpretazione costituzionale cogliere il valore di integrazione che tali disposizioni esprimono, la loro capacità di combinarsi e di fondersi in una concezione unitaria di *Wirtschaftsverfassung*. L'assenza di una sistematicità delle disposizioni costituzionali in materia di rapporti economici non potrebbe quindi in alcun modo giustificare l'assunto della neutralità del *Grundgesetz*, ma sposta semmai l'attenzione sulla responsabilità degli interpreti del testo costituzionale²⁶.

²⁶ Così E.R. HUBER, *Der Streit*, cit., 100. Nella dottrina degli anni '60 e '70 l'obiezione di Huber è stata in diverse occasioni ribadita e confermata: in particolare, P. BADURA, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung. Ein exemplarischen Leitfaden*, Athenäum Verlag, 1971, ripercorrendo le tappe del dibattito degli anni '50 sulla *Wirtschaftsverfassung*, esclude che dall'inesistenza di un unico modello economico al quale si sarebbero ispirati i Costituenti si possa desumere la assoluta neutralità economica del *Grundgesetz*: l'atteggiamento di neutralità potrebbe essere riferito agli strumenti di politica economica, ma non alle finalità ed agli obiettivi generali della politica economica. Tali obiettivi sono stati infatti definiti attraverso la previsione di un programma costituzionale improntato ai valori dello Stato sociale e quindi all'idea della giustizia sociale ed economi-

In realtà, la proposta interpretativa di Huber e quindi l'idea della *Costituzione economica mista*, nonostante fosse stata formulata sulla base di una concezione istituzionale delle libertà economiche in grado di superare le tesi estreme di Nipperdey e di Krüger, fu a sua volta al centro di una polemica aperta da H. Ehmke che contestava in radice l'utilizzo del termine *Costituzione economica*.

5. L'unità del disegno costituzionale nella teoria di H. Ehmke: nessuna autonomia della Costituzione economica dalla Costituzione politica

Con la monografia intitolata *Wirtschaft und Verfassung*, pubblicata nel 1961, Horst Ehmke ricostruisce le basi teoriche del rapporto fra economia e Costituzione mediante un'analisi del modello americano di regolazione economica condotta alla luce della giurisprudenza della *Suprem Court*. Nel saggio introduttivo, dedicato alla ricostruzione del dibattito in Germania sulla *Wirtschaftsverfassung* del *Grundgesetz*, Ehmke prende le distanze tanto dalla tesi della neutralità che dalle diverse soluzioni ipotizzate da Nipperdey e da Hüber in ordine alla possibilità teorica di individuare un modello costituzionale di rapporti economici²⁷.

L'analisi critica di Ehmke prende le mosse dall'origine del termine *Wirtschaftsverfassung* utilizzato già negli anni quaranta dai padri fondatori della scuola *ordoliberal*. A partire da W. Eucken, l'economista fondatore della Scuola di Friburgo, i teorici dell'*ordoliberalismo* avreb-

ca. Scopo primario di uno Stato che si proclama sociale (artt. 20 e 28 GG) è la *soziale Gerechtigkeit*, principio che rompe definitivamente con la tradizione liberale: la logica dello Stato sociale è in ogni caso da tenere ben distinta da quella che fonda lo Stato socialistico, dal momento che il primo, a differenza di quest'ultimo, considera irrinunciabili i fondamenti dell'economia capitalistica (proprietà, libertà di iniziativa economica, libertà di concorrenza). Dello stesso autore si veda, *Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrecht*, in *JuS*, 1976, 206 ss.

²⁷ H. EHMKE, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Heidelberg, 1961; il saggio introduttivo dedicato alle teorie sulla *Wirtschaftsverfassung* è ora ripubblicato nel volume curato da P. HÄBERLE, *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, Athenäum Verlag, 1981, 208-287.

bero, secondo l'impostazione di Ehmke, utilizzato un concetto giuridico per positivizzare il problema teorico del modello di organizzazione economica dello Stato in grado di ricostruire su nuove basi la cultura della concorrenzialità del mercato²⁸. Fra il *Modell-Denken* di Eucken e la cultura positivistica elaborata nell'ambito della dottrina dello Stato vi sarebbe inoltre un importante nesso di collegamento: la *Wirtschaftsverfassungsrechtliche Gesamtentscheidung* di Eucken viene da Ehmke paragonata alla *Grundnorm* posta da Kelsen al vertice della costruzione del suo *Rechtssystem*. In realtà, l'evoluzione della dottrina dello Stato che attraversa l'età weimariana mostra come abbia finito per dominare una cultura antipositivistica: il fatto che gli esponenti di questa cultura, da Heller a Smend, da Kaufmann a C. Schmitt abbiano rifiutato l'idea di un'autonoma *Wirtschaftsverfassung* all'interno della Costituzione politica, fornirebbe più di un argomento per rifiutare qualsiasi riproposizione di quella nozione²⁹.

Nella ricerca di una presunta scelta univoca in materia di organizzazione dei rapporti economici privati all'interno del *Grundgesetz* si nasconderebbe piuttosto il rischio di formalizzare quella separazione fra Stato ed organizzazione sociale che appartiene al modello dello Stato di diritto liberale ormai superato dalla storia e dalla cultura giuridica. Per quanto riguarda, poi, il passaggio ulteriore che ha portato dall'elaborazione della nozione di *Costituzione economica* alla identificazione della medesima con il modello della *Soziale Marktwirtschaft*, il giudizio di

²⁸ Sulle origini storiche dell'*Ordoliberalismo* si rinvia al Cap. III.

²⁹ Cfr. H. EHMKE, *Wirtschaft*, cit., 24, nota 62, rinvia al *Der Hüter der Verfassung*, di C. SCHMITT, 96 ss. ed alla *Staatslehre* di H. Heller del 1934 (211 ss.) al fine di dimostrare la lontananza di tale dottrina dalla cultura della separazione fra Costituzione economica e Costituzione politica. In verità ne *Il custode della Costituzione* (trad. it. a cura di A. CARACCILO), Milano, 1981, 149, Schmitt ricorda che l'influenza della c.d. *policrazia economica* all'interno della forma di governo weimariana e quindi l'affermazione dello Stato economico non poteva in alcun modo far pensare alla *Reichsverfassung* in termini di *Costituzione economica*: «naturalmente ogni economia ed ogni "società", come ogni consorzio umano, ha in sé una qualche "costituzione", cioè un qualche ordine, cosicché, in tutt'altro senso, inesattamente e ingannevolmente si può parlare di una costituzione sociale ed economica, separando l'uno dall'altra, nel modo tramandato dal XIX secolo, Stato e società, politica ed economia, e considerandoli come distinti ambiti oggettivi. Ma una simile "costituzione" "economica" o "sociale" non è precisamente la Costituzione dello Stato». Sulle ragioni della diffidenza di C. Schmitt verso la nozione di *Costituzione economica* v. G. BIANCO, *Costituzione ed economia*, Torino, 1999, 195.

Ehmke non poteva che essere assolutamente negativo. Dal momento che la tesi di Nipperdey era indubbiamente vicina agli ambienti della cultura ordoliberal, la polemica sull'utilizzo della nozione di *Wirtschaftsverfassung* sollevata da Ehmke nei confronti dei fondatori di quella scuola economico-giuridica non poteva che coinvolgere il tentativo di Nipperdey di dare concretezza a quella formula attraverso il modello della *economia sociale di mercato*. La critica di Ehmke si estende quindi alla sostanza di quel modello. La storia recente dimostrava che quel modello poteva in verità fungere da «contenitore» per opposte concezioni politiche dei rapporti fra società ed economia. Nel periodo in cui Ehmke scrive il suo saggio, la teoria della *soziale Marktwirtschaft* aveva fatto il suo ingresso ufficiale nella sfera della politica: ciò era infatti avvenuto nel 1948 in occasione dell'elaborazione del programma dell'Unione cristiana democratica (CDU). Undici anni dopo, il *Godesberger Programm* presentato dai socialdemocratici (SPD) si era ispirato ad un analogo modello di *mixed economy* fondato su un regime di *sozialistischer Wettbewerb* che Ehmke giudica non molto dissimile da quella elaborata dai cristiano-democratici.

La debolezza della tesi di Nipperdey viene quindi dimostrata alla luce del carattere aperto e indistinto del modello prescelto e quindi della impossibilità teorica e pratica di stabilire *ex ante* le proporzioni del rapporto fra le regole del mercato e la realizzazione delle istanze sociali³⁰.

Nella critica di Ehmke la soluzione ipotizzata da Nipperdey viene posta sullo stesso piano della ricostruzione di Huber. I termini costitu-

³⁰ Nel ripercorrere le tappe dell'evoluzione politica del programma della *soziale Marktwirtschaft*, H. RITTSTIEG, *Grundgesetz*, cit., 32, ricorda che all'indomani della seconda guerra, nell'immediatezza della necessità di ricostruire un sistema economico, tanto la CDU/CSU che il partito socialdemocratico sbandieravano il vessillo della *soziale Marktwirtschaft* anche se ciascuna parte politica riempiva quel modello dei contenuti più diversi. I cristiano democratici pensavano infatti ad un sistema economico di mercato con temperamenti in senso sociale; i socialdemocratici parlavano di socialismo libertario, formula in grado di conciliare modelli economici assai lontani fra loro. In particolare, in seno al partito socialdemocratico vi era una forte corrente neoliberale che spingeva verso l'ipotesi di una politica di controllo sulla formazione delle concentrazioni: anche per questa ragione l'idea del socialismo libertario finì per essere una soluzione di compromesso non molto distante dalla teoria della *soziale Marktwirtschaft*. Nel *Godesberger Programm* del novembre 1959 si sosteneva che il dirigismo di tipo totalitario uccide il mercato e quindi si prospettava l'ipotesi di un'economia di mercato in cui la concorrenza fosse garantita. Sul rapporto fra la teoria della *Soziale Marktwirtschaft* e l'evoluzione delle scelte di politica economica, v. *amplius* al Cap. III.

zionali utilizzati da quest'ultimo nella definizione della *gemischte Wirtschaftsverfassung* non appaiono ad Ehmke diversi da quelli invocati da Nipperdey per dimostrare il rango costituzionale della scelta dell'*economia sociale di mercato*: entrambe gli autori avevano d'altro canto fondato la propria ricostruzione sul carattere aperto della clausola del libero sviluppo della personalità, al di là del diverso accento posto da Huber sulla necessità che l'economia di mercato dovesse essere orientata a fini sociali.

È evidente dunque come l'obiettivo di Ehmke fosse quello di mettere in crisi le ragioni dell'utilizzo della nozione di *Costituzione economica*. La stessa nozione di *Wirtschaftsverfassung* elaborata da Huber appare ad Ehmke totalmente separata dalla *Staatsverfassung* e quindi dalla «Costituzione» intesa come *unità materiale*: quella nozione non gli appare dunque riconducibile alla volontà politica generale e la sua origine andrebbe ricercata nell'economia ed in particolare, nel *diritto amministrativo dell'economia* (*Wirtschaftsverwaltungsrecht*).

In questo contesto culturale è altresì evidente come le pur tangibili differenze sopra evidenziate fra la tesi di Nipperdey e quella di Huber finissero inevitabilmente in secondo piano: la polemica di Ehmke coinvolge infatti il metodo della ricerca sulla *Costituzione economica* e si propone di evidenziare i limiti teorici che, in una prospettiva di sistema, quel metodo presentava³¹.

³¹ Anche nella ricostruzione di H.H. KLEIN, *Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1968, 113 ss. si pone in evidenza come nella sostanza non vi sarebbe alcuna differenza fra la soluzione di Nipperdey e quella teorizzata da Huber: per entrambe gli autori l'intervento dello Stato nell'economia dovrebbe infatti conformarsi necessariamente al principio di proporzionalità. Concorda con tale interpretazione, R. MICCÙ, *Economia*, cit., 276. Nella dottrina italiana l'influenza della posizione di Ehmke si percepisce in modo particolare in M. LUCIANI, *Economia*, cit., 376; ID., *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri»*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Milano 1985, vol. II, 497 ss.: secondo questa impostazione, le regole costituzionali sui diritti di libertà, ivi comprese quelle economiche, e le regole sull'organizzazione dello Stato avrebbero un'unica matrice, poiché una è la Costituzione. Sulla base di tale premessa interpretativa, C. MARZUOLI, *Merito e valore nell'intervento pubblico*, in *Le Regioni*, 1993, 1593, ricorda che se non è corretto distinguere la *Costituzione economica* dalla Costituzione in senso lato sarebbe altresì arbitrario distinguere un'amministrazione dell'economia separata e distinta dall'amministrazione in generale. L'amministrazione nel suo complesso non potrebbe dunque che operare in armonia con i principi generali dell'autonomia, della correttezza e della responsabilità, principi che non conoscono fratture fra pubblico e privato.

6. *Le conseguenze dell'affermata unità costituzionale nella prospettiva di U. Scheuner: la garanzia istituzionale dei diritti fondamentali nella definizione del quadro costituzionale dei rapporti economici*

Sulla scia delle perplessità di Ehmke, all'inizio degli anni '70 Ulrich Scheuner, nel tentativo di fare il punto del dibattito sulla nozione di *Wirtschaftsverfassung*, considera addirittura inaccettabile la stessa idea di isolare un sistema chiuso ed autonomo di regole in materia economica che potrebbe anche porsi in potenziale contrapposizione con la *Costituzione politica* ovvero sia con le norme del *Grundgesetz* sull'organizzazione dello Stato federale e degli organi costituzionali³². Ancora una volta, dunque, trova conferma in dottrina l'idea che quella potenziale contrapposizione finirebbe per legittimare la separazione fra l'organizzazione sociale, di cui la sfera dei rapporti economici è parte integrante, e l'organizzazione politica. Tale separazione appartiene però alla cultura liberale e come tale deve considerarsi pienamente superata e quindi non riproponibile allo stato attuale dell'evoluzione del moderno Stato di diritto costituzionale. L'idea che un definito ordine economico abbia trovato il suo effettivo inveroamento nel testo del *Grundgesetz* appare all'autore quantomai inverosimile perché priva di basi sto-

³² Cfr. U. SCHEUNER, *Einführung*, in *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, 1971, 10 ss., 21. Nella dottrina italiana la difficoltà di configurare un'autonoma nozione di *Costituzione economica* è stata in particolare rilevata da M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 373 ss.; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di Costituzione economica*, in *Dir. econ.*, 1992, 71 ss. Nel recente dibattito suscitato dalla pubblicazione del volume di N. IRTI (*L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998), A. BALDASSARRE, *Intervento* in AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1999, 55, parla invece di una *Costituzione economica* presente nella Carta del 1948 non al solo fine di riassumere con questa formula le norme costituzionali dedicate ai rapporti economici, ma anche per sottolineare il diverso orizzonte culturale che avrebbe animato i costituenti nei lavori della I sottocommissione sui diritti fondamentali e nella discussione in seno alla III sottocommissione sui rapporti economici: mentre la Costituzione delle libertà fondamentali sarebbe dunque ispirata all'idea di libertà individuale che comprende anche la sfera delle relazioni sociali, i principi costituzionali in materia economica rimanevano ancorati alla vecchia dicotomia statalista tra individuo e Stato in cui il «sociale» viene riassorbito nello «statale» (ivi, 58); per ulteriori riferimenti all'esperienza costituzionale italiana si rinvia a L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997, 183 ss.

riche. Per poter identificare la *Costituzione economica* con una decisione fondamentale in materia di rapporti economici occorrerebbe infatti presupporre che la genesi di ogni *Costituzione politica* si intrecci con la maturazione di una decisione economica fondamentale. Tale coincidenza è però priva di qualsiasi riscontro oggettivo nella storia dei processi costituenti. L'ipotesi di ancorare un ordine economico ideale a norme di diritto positivo appare a Scheuner del tutto indimostrata: in particolare, ai padri dell'*Ordoliberalismo* Scheuner rimprovera proprio il fatto di non aver chiaramente spiegato come avvenga la trasposizione di un ordine economico ideale a livello di principi costituzionali.

Alle premesse teoriche degli *ordoliberali* Scheuner riconosce tuttavia l'indiscusso merito di aver avviato la riflessione sulla compatibilità del modello *economia sociale di mercato* con il *Grundgesetz* e di aver quantomeno favorito l'affermazione di un quadro di riferimento giuridico per le scelte di politica economica.

In realtà, il «compromesso» di Bonn appare a Scheuner assolutamente lontano dall'assunzione di dichiarazioni definitive in materia di politica economica. È pur vero che nella previsione della socializzazione (art. 15 GG) vi sono gli estremi di un ben preciso tipo di intervento nell'economia, ma il peso di tale disposizione deve essere valutato rispetto al complesso della struttura costituzionale. Da questo punto di vista l'attuazione concreta della Legge fondamentale dimostra con chiarezza che quella disposizione è rimasta priva di un effettivo sviluppo ed è rimasta compressa nella sua oggettiva portata normativa³³.

In nome della necessità di mantenere fermo in sede interpretativa il presupposto dell'unità del sistema costituzionale, Scheuner ritiene preferibile ribadire la sostanziale apertura del *Grundgesetz* in materia di rapporti economici. Per questa ragione i tentativi teorici di individuare nei principi costituzionali gli estremi di un modello economico astratto ovvero di affermare la radicale neutralità del *Grundgesetz* sono al centro di un'analisi critica che prende in considerazione gli effetti che quelle diverse interpretazioni, qualora accolte, avrebbero potuto determinare rispetto alle garanzie dei diritti fondamentali.

Per ciò che riguarda la prima soluzione, i limiti teorici della rico-

³³ Secondo SCHEUNER, *op. cit.*, 27 anche a livello di Costituzioni dei *Länder* la realtà non è stata molto diversa: l'unico caso di socializzazione previsto dagli artt. 39-41 della Costituzione dell'Hessen sarebbe rimasto nella sostanza «un colpo andato a vuoto».

struzione di Nipperdey vengono direttamente collegati all'interpretazione dell'art. 2, 1° comma, GG che tale autore aveva accolto. In particolare, Scheuner giudica impropria l'operazione di interpretazione estensiva del valore espresso dal diritto al libero sviluppo della personalità: in altre parole, solo a condizione di «tirare la coperta» dell'art. 2, 1° comma, GG sarebbe possibile ricondurre all'interno di quella disposizione i principi e le libertà fondamentali che fondano un sistema economico di mercato. A questa palese forzatura interpretativa si dovrebbe imputare il fatto che la tesi di Nipperdey non ha in realtà avuto seguito nella dottrina giuspubblicistica tedesca, al di là dell'innegabile merito di aver fondato giuridicamente la cultura della *soziale Marktwirtschaft* che tanta fortuna ha invece avuto nella politica economica tedesca.

Per quanto riguarda poi la tesi della neutralità del *Grundgesetz* accolta da Krüger, anche questa ricostruzione viene giudicata ugualmente inaccettabile dal momento che su quella premessa si sarebbe potuto fondare l'idea della assoluta libertà del legislatore nella regolazione dei rapporti economici e quindi anche la giustificazione per una limitazione senza confini delle libertà fondamentali.

In realtà, l'assunto dell'apertura del testo costituzionale non potrebbe essere inteso in termini di assoluta neutralità e quindi di totale libertà per il legislatore ordinario: il principio di neutralità affermato dal Tribunale costituzionale federale andrebbe piuttosto interpretato nel senso che il *Grundgesetz* non ha espresso nè un atteggiamento di totale indifferenza (nel senso voluto da Krüger) rispetto alle regole dell'economia nè ha assunto come unico modello la *soziale Marktwirtschaft*. La necessaria equidistanza da entrambe le posizioni estreme porta Scheuner a ribadire il principio della più ampia discrezionalità del legislatore nelle scelte contingenti in materia di politica economica: tale sfera discrezionale tuttavia non può in alcun modo mettere in discussione il principio fondamentale dello Stato di diritto costituzionale e cioè la subordinazione di ogni potere alla Costituzione. Da tale subordinazione deriva in particolare il carattere vincolante delle garanzie dei diritti fondamentali nei confronti del potere legislativo (art. 1, 3° comma, GG): anche nelle scelte di politica economica resta fondamentale il principio della subordinazione del potere alla garanzia ed all'attuazione dei diritti.

6.1. Il ruolo dei singoli diritti fondamentali nella individuazione di limiti oggettivi alle scelte legislative in materia economica

Nella prospettiva accolta da Scheuner lo sforzo dell'interprete deve essere orientato verso l'individuazione nel testo costituzionale di una serie di precise direttive le quali impediscono al potere legislativo di limitare in modo assoluto e arbitrario i diritti di libertà.

In una prospettiva storica i diritti fondamentali hanno rappresentato altrettanti limiti negativi all'adozione di strumenti di intervento da parte dello Stato (*Schranken staatlicher Maßnahme*): come è noto, tale dimensione è ben presto apparsa alla dottrina insufficiente giacché in assenza di quegli strumenti alcune delle garanzie costituzionali avrebbero rischiato di rimanere prive di ogni effetto. La teoria moderna dei diritti fondamentali ha quindi maturato una concezione istituzionale dei diritti di libertà: questi ultimi, oltre ad essere fonti di garanzie individuali nei confronti delle intromissioni da parte del potere pubblico, esprimono le condizioni oggettive essenziali del moderno ordinamento giuridico³⁴.

³⁴ Cfr. P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, 133 ss., trad. it. a cura di P. RIDOLA del volume *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz*, Heidelberg, 1983; la concezione istituzionale dei diritti fondamentali è maturata anche attraverso il contributo della giurisprudenza costituzionale tedesca che ha ad esempio individuato nell'istituto della «libera stampa» la componente di diritto oggettivo (*objektiv-rechtliche Seite*) desumibile in via interpretativa dalla libertà individuale di manifestare il proprio pensiero a mezzo stampa di cui all'art. 5 GG. Per una rassegna delle interpretazioni giurisprudenziali della teoria istituzionale v. da ultimo BLECKMANN, *Staatsrecht II - Die Grundrechte*, cit., 291 ss. Per un'analisi critica delle teorie istituzionalistiche dei diritti di libertà v. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1989, 34: l'autore contesta alla teoria di P. Häberle il fatto di aver assottigliato ogni distinzione fra la garanzia del contenuto essenziale del diritto, la garanzia di istituto e le garanzie istituzionali. Proprio sulla base di questa distinzione Baldassarre ha del resto costruito le due diverse categorie dei diritti fondamentali assoluti e dei diritti fondamentali relativi. Per le libertà economiche, che appartengono a quest'ultima categoria, opererebbe la sola garanzia di istituto in nome della quale tanto il legislatore costituzionale che quello ordinario non potrebbero in alcun modo intaccare i principi ordinatori dell'«istituto» impresa ovvero dell'«istituto» proprietà privata; per i diritti fondamentali assoluti (diritti dell'uomo e del cittadino) opererebbe invece la garanzia del contenuto essenziale ovvero del contenuto di valore, dal momento che questa categoria di diritti avrebbe uno statuto particolare che gli deriva dall'essere «condizioni a priori» per l'esistenza della democrazia pluralistica voluta dalla Costituzione (*ivi*, p. 35). Nel richiamare i passaggi della concezione della *Wesensgehaltsgarantie* elaborata da HÄBERLE, P. RIDOLA, *Le garanzie dei diritti di li-*

La dimensione istituzionale della garanzia appartiene anche alle libertà economiche. In particolare, la libertà di cui all'art. 12 GG non contiene solo il diritto alla libera scelta del lavoro o della professione, ma garantisce anche l'esistenza di un libero ordinamento delle professioni inteso come un sistema in grado di tutelare la libertà di accesso e di esercizio della professione in condizioni di parità con gli altri operatori economici. Ciò, ovviamente, presuppone un intervento dello Stato al fine di garantire le condizioni materiali per garantire a tutti pari opportunità nella scelta del tipo e della sede di formazione professionale. Dall'art. 12 non si potrebbe invece dedurre l'esistenza di un diritto individuale «al posto di lavoro» in quanto il compito dello Stato si riferisce alla adozione di scelte di politica economica in grado di favorire la pienezza nel godimento del diritto in questione.

In verità, proprio nell'ambito della libertà economica di cui all'art. 12 GG è emersa, secondo Scheuner³⁵, la tendenza ad un'interpretazione conservatrice, volta cioè ad accentuare il profilo soggettivo del diritto di libertà in nome della contrapposizione *Freiheit-Schranken*, tipica della teoria liberale che concepiva i diritti fondamentali come diritti di difesa da interventi illegittimi di organi statali (*Abwehrrechte*). È in particolare nella storica *Apothekenurteil* che tale approccio interpretativo è stato in un certo senso «codificato»: la logica dei tre livelli (*drei Stufen*) di intervento dello Stato nella regolazione della libertà di scelta del lavoro o dell'attività professionale, si fonda tutta sulla difesa della libertà individuale dalle limitazioni apponibili solo in presenza di interessi pubblici prevalenti e dei presupposti indicati dal Tribunale costi-

bertà, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma, 1997, 305 ss., sottolinea come la garanzia del contenuto essenziale, posta a presidio di ciò che è già immanente alla totalità dei valori costituzionali, sia intimamente connessa con la dimensione istituzionale delle libertà fondamentali: per questa via la garanzia istituzionale non sarebbe più a presidio della libertà da intromissioni del legislatore, ma opererebbe in virtù del nucleo di valore in cui il diritto è naturalmente incastonato. L'autore non manca peraltro di sottolineare come rispetto al pericolo di una «deriva istituzionale» delle garanzie dei diritti fondamentali la dottrina tedesca abbia ravvisato la necessità di inquadrare la «garanzia di istituto» fra le forme di garanzia dei diritti fondamentali: la garanzia in questione, oltre a riferirsi ad ambiti organizzativi, troverebbe comunque giustificazione a livello costituzionale nella protezione di una sfera soggettiva (*ivi*, 315).

³⁵ Così U. SCHEUNER, *Einführung*, cit., 36.

tuzionale federale³⁶. In quella fondamentale decisione i giudici costituzionali avevano individuato tre diverse categorie di limiti in grado di circoscrivere legittimamente il contenuto della libertà suddetta. Al primo livello si trovano le restrizioni aventi ad oggetto l'esercizio dell'attività svolta (*Berufsausübung*); al secondo appartengono le limitazioni che coinvolgono la scelta indivisuale dell'attività che si vorrebbe intraprendere (*Berufswahl*); al terzo gradino si collocano, infine, gli interventi pubblici volti a comprimere la *Berufswahl* non già attraverso limitazioni di tipo soggettivo (categorie ammesse), ma con interventi di tipo oggettivo, quale è, ad esempio, la costituzione di un monopolio pubblico che preclude ogni possibilità di ingresso per l'operatore privato. L'intervento regolatore del legislatore volto a delimitare i confini della libertà professionale dovrebbe comunque essere conforme al principio di proporzionalità: i limiti imposti dal legislatore potranno quindi essere ricondotti al secondo o al terzo livello solo qualora le restrizioni della *Berufsausübung* (primo livello) appaiano insufficienti rispetto alla salvaguardia di un interesse pubblico. In particolare, le limitazioni soggettive che incidono sulla scelta dell'attività dovrebbero fondarsi su qualificati *Gemeinschaftsgüter*, così come la compressione in termini oggettivi dell'iniziativa economica del privato dovrebbe essere giustificata in nome della tutela di un interesse fondamentale per la collettività. Mentre gli interventi pubblici di quest'ultimo tipo sono assai rari, ben più consistente può essere l'incidenza delle limitazioni soggettive all'accesso: il ricorso allo strumento delle autorizzazioni, le restrizioni nell'accesso al credito rappresentano altrettante soluzioni di politica legislativa la cui razionalità e congruenza può essere oggetto del sindacato di costituzionalità.

Tale sindacato, secondo Scheuner, è quantomai opportuno se è vero che la clausola dell'interesse collettivo, invocato a giustificazione delle limitazioni soggettive all'accesso, è formula aperta ed elastica e quindi

³⁶ La sentenza è pubblicata in *BVerfGE* 7, 377 ss.: fra i numerosi commenti v. in particolare i rilievi critici di O. BACHOF, *Zum Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts*, in *JZ*, 1958, 468 ss. Con tale decisione il Tribunale costituzionale federale accolse il ricorso costituzionale diretto (*Verfassungsbeschwerde*) promosso da un farmacista avverso taluni provvedimenti adottati dal Regierung von Oberbayern adottati sulla base delle restrizioni poste nell'ambito del regime di apertura di nuove farmacie dalla legge bavarese sulle farmacie del 16 giugno 1952, così come modificata dalla successiva legge 10 dicembre 1955.

suscettibile di favorire il consolidamento di alcuni poteri privati che potrebbero arbitrariamente frapporre ostacoli ai potenziali concorrenti che volessero operare nel settore interessato dalle restrizioni suddette³⁷.

Emerge da tale ricostruzione l'idea che la moderna concezione delle libertà fondamentali non potrebbe non coinvolgere la difesa dei singoli anche nei rapporti interprivati e quindi la tutela dalle formazioni e dall'illegittimo consolidamento di poteri economici privati³⁸.

Accanto al contenuto soggettivo ora esaminato, Scheuner individua

³⁷ U. SCHEUNER, *Grundrechtsinterpretation und Wirtschaftsordnung*, in DÖV, 9(1956), 65 ss. ricorda che la formula del prestigio sociale della professione (*die Sorge für das soziale Prestige eines Berufs*) utilizzata nella *Apothekenurteil* (loco cit., 408) esprime una discutibile tendenza a sopravvalutare la nozione dei *Güter der Gemeinschaft*. Rispetto alla schematizzazione degli *Stufen*, O. BACHOF, *Freiheit des Berufs*, in K.A. BETTERMANN, H.C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, *Die Grundrechte*, Berlin, 1958, 155 ss., ricorda le difficoltà incontrate dalla dottrina nel distinguere la portata invasiva dei diversi interventi regolamentatori che incidono rispettivamente sulla libertà di scelta della professione (*Berufswahl*) e sull'esercizio della medesima (*Berufsausübung*). Quando infatti la disciplina regolatrice coinvolge la varietà dei prodotti o piuttosto la cerchia degli acquirenti, è assai difficile stabilire con precisione se quelle misure riguardino l'esercizio dell'attività economica o non coinvolgano piuttosto indirettamente la sostanza dell'attività medesima: i confini restano in ogni caso mobili e fluidi (*ivi*, 191). Sulla base di tali rilievi l'autore definisce il contenuto delle garanzie costituzionale di cui all'art. 12, 1° comma, GG in termini unitari: tale disposizione garantirebbe cioè il *Wie* e l'*Ob* dell'avvio, dello svolgimento e della cessazione di un'attività professionale e quindi la riserva di legge riferita alla disciplina del *Berufsausübung* contenuta nella seconda frase del 1° comma andrebbe riferita al diritto fondamentale nel suo complesso, comprensivo cioè anche della libertà di scelta della professione (*Berufswahl*) (*ivi*, 194). In tempi più recenti, C. GUSY, *Die Freiheit von Berufswahl und Berufsausübung*, in *JABl.*, 1992, 263 sottolinea la debolezza della «teoria dei gradini» (*Stufentheorie*) a causa dell'oggettiva difficoltà di escludere a priori che una determinata limitazione della libertà che appartiene ad un determinato livello coinvolga in realtà anche gli altri *Stufen*. In verità, lo schema utilizzato nell'*Apothekenurteil* sarebbe stato dalla giurisprudenza successiva considerato come un'applicazione del principio dell'*Uebermaßverbot*: il controllo che in nome di tale principio può essere svolto sulle scelte del legislatore implica la necessità di verificare la rilevanza sociale dell'attività oggetto di regolazione e la capacità invasiva dell'intervento e quindi di ponderare, caso per caso, la natura del bene la cui tutela imporrebbe la limitazione della libertà. Nella letteratura italiana, C. AMIRANTE, *La Costituzione come «sistema di valori» e la trasformazione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale*, in *Pol. dir.*, 1981, 9 ss. sottolinea le contraddizioni della *Stufentheorie* derivanti dal fatto che i parametri interpretativi che il Tribunale assegnava al legislatore nella regolazione della libertà di scelta della professione, al di là della loro apparente razionalità e compiutezza, generavano in realtà incertezze e discrezionalità (*ivi*, 48 ss.).

³⁸ Cfr. U. SCHEUNER, *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft*, in *VVDStL*, 11, 1954, 16; ID., *Grundrechtsinterpretation und Wirtschaftsordnung*, cit., 65; ricorda H.H.

inoltre nell'art. 12 talune prescrizioni che possono essere riferite all'intero sistema oggettivo dei rapporti economici. La disciplina costituzionale della libertà di professione contiene, al pari dell'art. 2, 1° comma, GG, una fondamentale direttiva sull'organizzazione costituzionale dei rapporti economici: il divieto del lavoro forzato, di cui al secondo comma dell'art. 12³⁹, pone infatti un limite assolutamente invalicabile alle scelte di politica economica nel senso di rendere incostituzionale qualsiasi politica del lavoro fondata sulla coercizione. Sempre sul fronte delle garanzie oggettive riferibili al «sistema», il diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2, 1° comma) si estende anche ai rapporti economici e pone quindi le basi per la garanzia effettiva della concorrenza nella vita economica⁴⁰. Ciò significa che i singoli diritti di libertà che hanno riflessi sull'organizzazione dei rapporti economici hanno al loro interno una dimensione istituzionale costituita di garanzie oggettive riferibili all'intero ordinamento. Ciò nonostante, secondo la prospettiva accolta da Scheuner, quei diritti mantengono la loro individualità nel senso che dall'interpretazione delle singole garanzie di libertà emergono precise direttive «di sistema» che si impongono alle scelte legislative in materia di rapporti economici.

Analoga caratteristica presentano alcune disposizioni del *Grundge-*

KLEIN, *Die Teilnahme*, cit., 114, che seppure la *Apotheken Urteil* fosse palesemente lontana dall'affermare il contenuto istituzionale della libertà di professione, la giurisprudenza successiva (a cominciare dalla *Lüth Urteil* del 1958) ha inserito i diritti di libertà all'interno di un'*objektive Wertordnung* ed ha quindi individuato per alcuni diritti fondamentali (art. 9, 3° comma, libertà di associazioni sindacali; art. 5, libertà della stampa; art. 6, Diritti dei singoli nel matrimonio e nella famiglia) un contenuto oggettivo.

Nella dottrina più recente A. KRÖLLS, *Grundgesetz und kapitalistische*, cit., 149 ss., in part. 182, insiste sulle evoluzioni dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 12 GG; R. BREUER, *Freiheit des Berufs*, in *Handbuch des Staatsrechts der BRD*, a cura di J. ISENSEE e P. KIRCHHOF, Heidelberg, 1989, vol. VI, 877 ss., sottolinea la centralità delle diverse interpretazioni dell'art. 12 GG nella definizione dei limiti che si impongono alla discrezionalità del legislatore nelle scelte di politica economica (*ivi*, 894). Sulle interpretazioni dei diritti fondamentali in materia economica v. *amplius* al § 7.1. di questa sezione.

³⁹ Ai sensi dell'art. 12, 2° e 3° comma, GG, *Nessuno può essere costretto a un determinato lavoro, se non nell'ambito di un dovere pubblico di prestazione di servizio che sia tradizionale, generale e uguale per tutti.*

Il lavoro forzato è ammesso solo nel caso di una privazione della libertà disposta dal giudice.

⁴⁰ Cfr. U. SCHEUNER, *Die institutionelle Garantien des Grundgesetzes*, in ID., *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, Berlin, 1978, 674.

setz sul diritto di famiglia: in particolare, il principio di eguaglianza dei sessi (art. 3, 2° comma), le norme sul matrimonio, sulla famiglia e sui diritti dei figli nati fuori dal matrimonio (art. 6, 5° comma), i diritti dei genitori sull'educazione dei figli (art. 7, 2° comma) dovrebbero essere considerati nella loro individualità nel senso che non presentano le caratteristiche di un *complesso normativo unitario*.

Diverso è il caso delle disposizioni che si riferiscono ai rapporti fra Stato e Chiesa: in questo ambito si può infatti parlare di un sistema di norme che definiscono lo «statuto» dei rapporti suddetti. La caratteristica di questo tipo di garanzie istituzionali consiste nella possibilità di isolare una serie di *Normenkomplexe* che definiscono la tutela di altrettanti basilari ordinamenti della vita sociale: appartengono a tale categoria anche le disposizioni costituzionali sul matrimonio (art. 6), sul diritto di proprietà e sul diritto successorio (art. 14)⁴¹.

Nell'interpretazione di Scheuner la garanzia istituzionale nell'ambito dei diritti in materia economica va dunque riferita alla singola disposizione costituzionale e non al complesso delle disposizioni costituzionali aventi riflessi, diretti o indiretti, sulla disciplina dell'economia. Questa sistemazione del contenuto dei diritti di libertà in materia economica è inscindibilmente legata alle obiezioni di fondo che Scheuner aveva rivolto alla stessa ricerca di una autonoma *Wirtschaftsverfassung*, all'interno del *Grundgesetz*: l'impossibilità di creare attorno ai diritti ed alle norme costituzionali sull'economia un sistema normativo autonomo (*Normenkomplex*) dimostra tutta la inconsistenza teorica di una «presunta» autonomia di un complesso di

⁴¹ Sulla base delle categorie elaborate da C. SCHMITT, *Freiheitsrechte und institutionelle Garantie der Reichsverfassung*, 1931, SCHEUNER, *Die institutionelle* cit., 672 ss., distingue all'interno della Legge fondamentale la categoria delle garanzie istituzionali, le quali non sono diritti fondamentali e comprendono gli istituti della *Selbstverwaltung der Gemeinden* (art. 28) e della *Einrichtung des Beamtenstands* (art. 33, 4° e 5° comma), la libertà della scienza (art. 5), la posizione giuridica del giudice (artt. 97, 98, 101), la posizione della stampa (art. 5) e di quella dei partiti politici (art. 21), dalle garanzie istituzionali che si identificano appunto in un *Normenkomplex* quali appunto la famiglia (art. 6), il diritto proprietario e successorio, la libertà di contratto: queste ultime garanzie vengono definite come *Gewährleistungen grundlegender Ordnungen des Gemeinschaftsleben* e coincidono con le garanzie di istituto descritte da Schmitt. Nell'ambito dei rapporti economici non sarebbe possibile sintetizzare le singole garanzie di libertà economiche all'interno di un *Normenkomplex* poiché tale passaggio avrebbe potuto legittimare l'idea di un'autonomia della *Constitution economica*, ipotesi che Scheuner avversava.

disposizioni costituzionali suscettibili di legittimare un modello economico definito.

7. *L'influenza della giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale in materia di libertà e di modelli economici. La Investitionshilfe-Urteil del 1954*

Le critiche rivolte da Scheuner alla tecnica interpretativa utilizzata dal Tribunale costituzionale federale nella *Apotheken-Urteil* al fine di definire i confini costituzionali dei limiti apponibili alla libertà di scelta della professione (art. 12 GG) e l'autonomia delle singole garanzie dei diritti fondamentali in materia economica che tale autore opponeva alla possibilità di assumere a parametro una *Wirtschaftsverfassung* impongono una attenta analisi del ruolo che le pronunce del Tribunale costituzionale federale hanno realmente avuto nell'evoluzione del dibattito sulla *Constitution economica*.

Abbiamo già accenato alla necessità di distinguere la *wirtschaftspolitische Neutralität* del *Grundgesetz* affermata dai giudici costituzionali nella *Investitionshilfe-Urteil* del 1954 con la tesi della neutralità proposta da Krüger all'inizio degli anni '50. È quantomai opportuno puntualizzare i passaggi centrali della motivazione di quella sentenza, dal momento che l'idea dell'apertura del *Grundgesetz* rispetto ad un qualsiasi modello economico e quindi l'idea dell'inesistenza di una autonoma *Wirtschaftsverfassung* continua ad essere ricondotta, direttamente o indirettamente, a questa fondamentale decisione⁴². La pronuncia ha origine dai ricorsi costituzionali diretti presentati da alcune imprese che lamentavano l'illegittimità costituzionale di una legge federale del 1952 sulle sovvenzioni agli investimenti nel settore delle imprese autonome.

⁴² Il testo della sentenza è in *BVerfGE*, 4, 7 ss. Sul carattere di *Grundentscheidung* di questa decisione v., da ultimo, H.-J. BUNTE, *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Constitution economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto*, Torino 1994, 5; G. GOZZI, *Democrazia*, cit., 132; D. SCHEFOLD, *Sozialstaat und Wirtschaftsverfassung im demokratischen Sozialstaat (Bemerkungen zur Rechtslage in Deutschland im Vergleich zu Italien)*, in F. LANCHESTER, I. STAFF (a cura di), *Lo Stato di diritto democratico dopo il fascismo ed il nazionalsocialismo*, Milano-Baden Baden, 1999, 40.

I ricorrenti denunciavano in particolare la lesione del diritto al libero sviluppo della persona (art. 2, 1° comma), del diritto di proprietà (art. 14) e del principio di eguaglianza-ragionevolezza: i ricorrenti dubitavano inoltre del fatto che quel tipo di intervento pubblico fosse coerente con il principio di neutralità del *Grundgesetz* in materia di politica economica e che le sovvenzioni introdotte dal legislatore potessero considerarsi strumenti di intervento *marktkonform*.

In prima battuta il Tribunale dimostra l'inesistenza della violazione dei diritti ora richiamati. Per ciò che attiene al diritto al libero sviluppo della personalità, il Tribunale costituzionale esclude che l'utilizzo dell'art. 2, 1° comma, GG nella veste di clausola di garanzia aperta ed indeterminata della libertà di agire nel campo dei rapporti economici possa giustificare una pronuncia di illegittimità della legge che aveva introdotto vincoli di destinazione del capitale nei confronti degli imprenditori interessati. L'idea di una illimitata libertà di agire del singolo, riferita nella fattispecie ai rapporti economici, appare ai giudici costituzionali del tutto inaccettabile: la tesi potrebbe infatti fondarsi solo sul presupposto errato che il *Grundgesetz* abbia concepito la dignità della persona come un valore riferibile al singolo individuo isolatamente considerato. Il diritto al libero sviluppo della personalità rappresenta piuttosto un «diritto limitato» dal momento che non può entrare in conflitto con i diritti dei terzi, con la legge morale e con l'ordinamento costituzionale.

Sulla base di questa interpretazione il Tribunale rileva come nessuno dei soggetti obbligati al conferimento era stato in realtà ostacolato nel godimento della libertà di agire nel campo economico: la legge impugnata aveva solo temporaneamente coartato la libertà individuale di disporre dei beni e dei proventi dell'attività aziendale. Nonostante quel vincolo l'imprenditore continuava a godere di un ampio spazio decisionale per compiere scelte gestionali libere e responsabili.

In virtù di queste precisazioni l'interpretazione del diritto al libero sviluppo della persona come clausola *aperta* in grado di fornire copertura costituzionale ai diritti in materia economica non esplicitamente disciplinati dal *Grundgesetz* appare ai giudici costituzionali meno forte e significativa di quanto non apparisse ai teorici della *Wirtschaftsverfassung*, se è vero che sia nella prospettiva di Nipperdey, sia in quella di Huber l'estensione ai rapporti economici della clausola del diritto al libero sviluppo della persona forniva uno dei pilastri del «sistema» economico costituzionale.

Per quanto riguarda poi la presunta violazione del diritto di proprietà, il Tribunale nega che le sovvenzioni agli investimenti accordate dalla legge impugnata fossero sindacabili alla stregua dell'art. 14 GG. Dopo aver infatti premesso le incertezze interpretative connesse alla esplicitazione del contenuto del diritto di proprietà, i giudici costituzionali escludono in modo perentorio che l'oggetto della garanzia in questione potesse essere esteso al potere individuale della singola impresa di opporsi ad una misura normativa che impone obblighi di prestazione in denaro⁴³.

Una volta dimostrata l'infondatezza dei vizi alla luce dei singoli diritti fondamentali i giudici passano ad esaminare il profilo della violazione dei principi riferibili al «sistema» dei rapporti economici e quindi al macromodello economico (eventualmente) accolto dal *Grundgesetz*.

I ricorrenti avevano chiesto ai giudici costituzionali di accertare se l'intervento diretto nella gestione delle imprese coinvolte dalle disposizioni legislative in materia di investimenti non avesse violato la neutralità del *Grundgesetz* in materia di politica economica e se comunque quegli strumenti potessero considerarsi coerenti con i principi e gli strumenti tipici di un'economia di mercato fondata innanzitutto sulla garanzia della proprietà privata dei mezzi di produzione e sulla libertà di iniziativa economica privata. In quest'ultima argomentazione delle imprese ricorrenti si coglie l'influenza dell'impostazione scientifica di Nipperdey. Come abbiamo visto, agli inizi degli anni '50, tale autore aveva identificato il modello costituzionale dei rapporti economici con la *soziale Marktwirtschaft*: al centro di quel sistema operava il valore oggettivo della concorrenza e le diverse forme di intervento pubblico nell'economia erano state «ordinate» in relazione alla loro effettiva capacità di limitare, comprimere o addirittura eliminare il meccanismo concorrenziale⁴⁴.

La risposta del Tribunale muove da un'affermazione di principio secondo la quale il *Grundgesetz* non contiene né la garanzia della neutralità del potere legislativo e di quello esecutivo in materia di politica economica, né tantomeno i presupposti di una garanzia limitata a quegli

⁴³ Così BVerfG, sent. 20 luglio 1954, n. 2, *loco cit.*, 15-17.

⁴⁴ D. SCHEFOLD, *op. ult. cit.*, 40, nota 50, sottolinea l'importanza del contributo scientifico di Nipperdey per le argomentazioni contenute nei ricorsi.

strumenti di intervento coerenti con le regole del mercato e quindi in grado di garantire il mantenimento dei presupposti di un' *economia sociale di mercato*.

Nell'interpretazione del Tribunale, il principio della neutralità economica del *Grundgesetz* e quindi l'apertura del sistema costituzionale a modelli diversi di regolazione dei rapporti economici, non necessariamente limitati all'economia di mercato ovvero alla *economia sociale* di mercato, non poteva certo essere confusa con la teoria, elaborata da Krüger, della *nichtEntscheidung* ovvero della totale indifferenza del *Grundgesetz* per qualsiasi orientamento di valore in materia di rapporti economici.

Proprio per sottolineare questa distanza culturale dalla logica della neutralità il Tribunale si preoccupa di precisare l'unico significato costituzionalmente corretto della *wirtschaftspolitische Neutralität*. La neutralità del *Grundgesetz* in materia di politica economica consiste semplicemente nel fatto che i costituenti non intesero formalizzare nel testo alcuna opzione per uno o piuttosto per un altro sistema di rapporti economici. Il Tribunale specifica altresì che «il sistema economico e sociale attuale è una delle possibili soluzioni, non certo l'unica soluzione coerente con il *Grundgesetz*». L'assetto dei rapporti economici consolidatosi agli inizi degli anni cinquanta deriva dunque «da una serie di scelte operate dal legislatore, scelte che ben avrebbero potuto in futuro essere messe in discussione ovvero superate». Alla luce di queste premesse perde ogni rilevanza costituzionale decidere in merito alla eventuale armonia della *Investitionshilfegesetz* con quel contingente quadro socio-economico ovvero giudicare, in relazione a quanto richiesto dai ricorrenti, sulla coerenza con le regole del mercato di uno strumento normativo in grado di consentire interventi dirigistici⁴⁵.

La lamentata discriminazione nel godimento della libertà di concorrenza fra le imprese operanti nei settori coinvolti dalle misure di sovvenzione agli investimenti finisce così per essere verificata sotto il profilo della violazione dell'eguaglianza-ragionevolezza della scelta legislativa. Il Tribunale precisa che è compito del giudice costituzionale controllare la coerenza delle scelte legislative, ivi incluse quelle a carattere provvedimentale, rispetto al fine ed agli obiettivi che il legislatore in-

⁴⁵ Così la motivazione della *Investitionshilfe Urteil*, *loco cit.*, 17-18.

tende di volta in volta perseguire e quindi verificare che non siano stati superati i confini della sua discrezionalità.

Nella fattispecie il controllo *ex art. 3, 1° comma, GG*, ha dato esito negativo. I giudici ricordano peraltro che in tutte le legislazioni a carattere dirigistico e provvedimentale vi è il rischio di intervenire nel libero gioco dei rapporti di forza interpretati: ciò implica anche la possibilità che talune leggi siano adottate nell'interesse di singoli gruppi. È tuttavia necessario che la adozione di simili soluzioni legislative sia funzionale al perseguimento di un obiettivo interesse pubblico in modo tale che non vengano compressi arbitrariamente gli interessi degli altri gruppi sociali. Più avanti la sentenza afferma a chiare lettere che il diretto appoggio dei concorrenti attraverso i doveri di conferimento sarebbe inconcepibile all'interno del sistema introdotto dalla legge impugnata: solo in casi eccezionali potrebbe essere presa in considerazione la possibilità di un sovvenzionamento diretto volto a distribuire i mezzi finanziari a quelle imprese che hanno settori di attività in concorrenza con le imprese obbligate al conferimento.

L'iter della motivazione merita alcune puntualizzazioni dal momento che la tecnica argomentativa, seppure articolata su affermazioni chiare e perentorie, deve essere analizzata nel complesso delle conseguenze logiche che da quelle affermazioni si possono trarre⁴⁶.

La prima precisazione attiene al problema dell'assunzione di un modello economico astratto nel testo costituzionale; la seconda si riferisce all'utilizzo del giudizio di eguaglianza per valutare la ragionevolezza delle scelte legislative in materia di politica economica ed al modo in cui sono stati interpretati i singoli diritti fondamentali.

Quando il Tribunale nega sia la costituzionalizzazione del principio di neutralità delle scelte di politica economica, sia la costituzionalizzazione dell'*economia sociale di mercato* affronta in realtà due profili che vanno tenuti distinti.

La negazione della *wirtschaftspolitische Neutralität* del *Grundgesetz* sembra voler esprimere le distanze culturali del *Grundgesetz* da quel rapporto di separazione fra la sfera della economia e quella della politica tipico dello Stato liberale: sotto tale profilo, il principio affermato dal Tribunale non fornisce elementi di giudizio particolarmente signifi-

⁴⁶ Così D. SCHEFOLD, *Sozialstaat*, cit., 40.

cativi per comprendere le radici del compromesso di Bonn più di quanto non ribadisca una realtà che è propria del costituzionalismo del secondo dopoguerra. Sono da riferire a questa stessa matrice culturale le scelte della nostra Costituzione repubblicana che considerava così intimamente connessi i problemi della regolazione del potere politico e del potere economico da optare per una soluzione esattamente opposta a quella del *Grundgesetz*, avendo l'Assemblea costituente discusso ed approvato l'inserimento di un capo autonomo dedicato ai rapporti economici⁴⁷.

Altre sono le implicazioni del principio secondo cui la *soziale Marktwirtschaft* non può essere identificata con «il» modello costituzionale dei rapporti economici: il riferimento alla *economia sociale di mercato* sposta il discorso su un parametro-modello i cui contorni erano agli inizi degli anni '50 talmente definiti nella cultura economica e giuridica tedesca da essere tradotti in concrete scelte di politica economica da parte del governo Adenauer.

La tesi della costituzionalizzazione dell'*economia sociale di mercato* poteva in verità essere confutata sulla base del mancato inserimento nel *Grundgesetz* di un titolo autonomo dedicato ai rapporti economici e dunque essere ricondotta alle origini del *Bonner Kompromiß*. Nel ripercorrere quelle origini il Tribunale avrebbe potuto spiegare come la mancata costituzionalizzazione di regole sui rapporti economico-sociali fosse legata alla percezione della provvisorietà del *Grundgesetz*. Sulla base di queste premesse si poteva chiarire che la prospettiva di un disegno di trasformazione economica e sociale fu nella sostanza abbandonata e che a fronte di quella rinuncia vi fu però l'accordo sulla estensione delle competenze legislative (concorrenti) alle materie del diritto dell'economia, oltre che del lavoro e della sicurezza sociale. Non bisogna infatti dimenticare che la legge impugnata dai ricorrenti era stata adottata proprio nell'ambito di quelle competenze: non a caso il Tribunale in apertura della motivazione affermava il principio secondo cui le misure di sovvenzione agli investimenti denunciate dalle imprese ricorrenti rientravano legittimamente nelle competenze del *Recht der Wirtschaft* di cui al 10° comma dell'art. 74 GG. La difesa dell'apertura del

⁴⁷ Sul raccordo fra la sfera della politica e quella dell'economia nella Costituzione repubblicana v. da ultimo G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, 135 ss.

Grundgesetz mirava dunque a salvaguardare il più ampio margine di discrezionalità del legislatore nella scelta degli strumenti della regolazione economica: la scelta concreta, frutto della graduazione e del bilanciamento fra strumenti più o meno coerenti con le regole del mercato concorrenziale, resta fuori dal sindacato del giudice costituzionale perché appartiene alla discrezionalità del legislatore.

La «mobilità» delle regole e degli strumenti di intervento che il legislatore può invocare in un determinato momento storico non può però essere considerata come un valore assoluto: la difesa della discrezionalità legislativa nelle materie riconducibili al diritto dell'economia implicava ed implica evidentemente uno spettro ampio ed aperto di soluzioni che resta comunque soggetto al sindacato del giudice costituzionale nei casi in cui la scelta del legislatore costringa illegittimamente un diritto fondamentale o vanifichi la portata di uno dei principi supremi del *Grundgesetz*. La discrezionalità del legislatore nello Stato di diritto costituzionale è innanzitutto vincolata al rispetto dei diritti fondamentali: questa regola si estende ovviamente anche al legislatore economico che non può sottrarsi al principio supremo in base al quale i diritti fondamentali vincolano il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giurisdizionale come diritto immediatamente efficace (art. 1, 3° comma, GG).

Questa fondamentale precisazione trova conferma ed applicazione nella successiva giurisprudenza costituzionale: emerge a tale proposito una linea di continuità che collega il modello del sindacato di costituzionalità sulla legislazione economica sperimentato nelle decisioni degli anni '50 ad alcune fondamentali pronunce adottate negli ultimi due decenni. Occorre quindi cogliere gli spunti interpretativi offerti dalle soluzioni giurisprudenziali in cui il giudice costituzionale precisa ulteriormente il contenuto di quel vincolo rappresentato dalle garanzie dei diritti fondamentali ricostruendo in via interpretativa il significato e le conseguenze delle diverse teorie dei diritti fondamentali. Dal modo in cui la giurisprudenza costituzionale ha approfondito il rapporto fra la concezione soggettiva e quella oggettivo-istituzionale dei diritti fondamentali relativi all'ambito dei rapporti economici emergono altrettanti spunti che ci consentono di ricostruire le caratteristiche oggettive del sistema economico: quelle componenti contribuiscono a definire il profilo e quindi il grado di effettiva «apertura» del sistema medesimo.

7.1. *Ordine economico e diritti fondamentali nella Mitbestimmungs-Urteil del 1979. L'evoluzione delle teorie dei diritti fondamentali nell'ambito dei rapporti economici*

A distanza di venticinque anni dalla *Investitionshilfe-Urteil* del 1954, il Tribunale costituzionale torna ad occuparsi di modelli istituzionali e di diritti fondamentali in materia economica nell'importante sentenza sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese. Nel 1979 i giudici costituzionali confermano la scelta interpretativa di sindacare i profili di legittimità dei limiti alla gestione delle imprese ed all'organizzazione dei rapporti sindacali introdotti dalla legge sulla cogestione (*Mitbestimmungsgesetz* del 1976) alla stregua dei singoli diritti fondamentali, dopo aver chiarito l'impossibilità logico-giuridica di utilizzare come parametro il sistema complessivo di quelle garanzie identificabile in un determinato *Wirtschaftsordnung/Wirtschaftsverfassung*⁴⁸. In particolare, i primi due ricorsi costituzionali diretti, presentati rispettivamente da nove società e da ventinove associazioni imprenditoriali, si muovevano sulla falsariga delle argomentazioni contenute in un parere giuridico redatto dai proff. Badura, Rittner e Rütters (*Kölner Gutachten*) in cui si dimostrava l'incostituzionalità della legge sulla cogestione non già sulla base della violazione dei diritti fondamentali dell'imprenditore, ma sulla base della presunta violazione di un sistema istituzionale di rapporti economici in cui i singoli diritti e i singoli principi costituzionali perdevano la loro individualità per dare vita alla cd. *institutionnelle Zusammenhang der Wirtschaftsverfassung*. In realtà i due ricorsi non facevano altro che dare veste giuridica di parametro alle impostazioni teoriche di autori come Huber che dalla sistemazione delle garanzie individuali e dei principi supremi del *Grundgesetz* aveva ricavato la nozione di *gemischte Wirtschaftsverfassung*.

Nel dimostrare l'infondatezza di questa lettura sistematica dei diritti fondamentali il Tribunale costituzionale non si limita a condurre il suo sindacato di costituzionalità alla luce dei singoli diritti fondamentali, in linea con quanto affermato nella sentenza del 1954, ma chiarisce il ruolo ed il significato del vincolo posto dalle garanzie suddette alla luce delle diverse teorie dei diritti fondamentali elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale.

⁴⁸ BVerfG, sent. 1° marzo 1979, n. 26, in BVerfGE, 50, 336 ss.

L'evoluzione giurisprudenziale delle teorie dei diritti fondamentali consente dunque ai giudici costituzionali di riprendere e sviluppare il discorso sul carattere vincolante dei singoli diritti fondamentali per le scelte economiche del legislatore avviato venticinque anni prima. Dopo aver ricordato che nel sistema voluto dal *Grundgesetz* i singoli diritti fondamentali mantengono lo stesso significato e lo stesso valore anche se vengono inseriti in un complesso istituzionale unitario (*institutionelle Zusammenhang*), il giudice costituzionale chiarisce la sequenza storica ed il significato del passaggio dalla concezione soggettiva a quella oggettiva dei diritti fondamentali.

Storicamente i diritti fondamentali sono stati innanzitutto *diritti dell'uomo e del cittadino* ed hanno avuto ad oggetto la garanzia di ambiti sempre più ampi della libertà individuale.

I giudici ricordano però che già con la storica sentenza *Lüth* del 1958 le garanzie dei diritti fondamentali hanno acquisito nuovi significati grazie alla individuazione della loro componente oggettiva: l'inserimento dei diritti fondamentali all'interno di un sistema oggettivo di valori (*objektive Wertordnung*) ha infatti avuto il merito di arricchire il contenuto dei diritti medesimi. Con questo passaggio interpretativo si concretizza altresì il vincolo posto dai diritti fondamentali al legislatore: le scelte del legislatore possono infatti essere sindacate sia in relazione al limite apposto al diritto, sia in relazione alla effettiva attuazione concreta della garanzia contenuta nel diritto. Nel ripercorrere questa evoluzione il Tribunale non manca però di precisare il nesso di collegamento fra le due teorie: la concezione oggettiva ed istituzionale dei diritti fondamentali non è frutto di un'astratta elaborazione interpretativa, ma affonda le sue radici nel concetto originario del diritto di libertà posto innanzitutto a garanzia dalle intromissioni dell'autorità (*Abwehrrecht*). In secondo luogo, l'assunzione di un parametro che sintetizzi la dimensione oggettivo-istituzionale di quelle garanzie (*Wirtschaftsordnung/Wirtschaftsverfassung*) contrasterebbe con la *wirtschaftspolitische Neutralität* del *Grundgesetz* descritta nella sentenza del 1954. In altre parole, l'utilizzo della garanzia istituzionale di una *Wirtschaftsordnung* in veste di parametro unitario, oltre a non tener conto della fondamentale dimensione soggettiva dei diritti fondamentali, avrebbe messo in crisi l'apertura del *Grundgesetz*: riprendendo e sviluppando l'idea della neutralità abbozzata nella sentenza del 1954 i giudici costituzionali confermano dunque la volontà di salvaguardare

la più ampia discrezionalità del legislatore nel conformare e regolare i rapporti economici.

In verità, con la sentenza sulla cogestione il principio dell'«apertura» del *Grundgesetz* viene opportunamente precisato: i giudici sottolineano infatti la necessità di garantire la «relativa» apertura del *Grundgesetz* in materia economica. L'uso di quell'aggettivo non va sottovalutato se è vero che la «relative Offenheit» risponde alla necessità di ponderare, da un lato, le trasformazioni storiche che influenzano l'evoluzione dei rapporti economici e di garantire, dall'altro, l'altrettanto fondamentale esigenza di non mettere a repentaglio la forza normativa del *Grundgesetz*. Non è cioè immaginabile che per dare attuazione al disegno costituzionale fondato su un'ampia discrezionalità riservata al legislatore nel definire le materie rientranti nel diritto dell'economia (art. 74 GG) si corra il rischio di mettere a repentaglio il valore supremo del vincolo di tutti i poteri alle garanzie individuali dei diritti di libertà: qualora infatti questo invero dei diritti fondamentali fosse anche solo in parte frustrato non si potrebbe più parlare di effettività del valore della dignità della persona che invece rappresenta la vera *Grundnorm* della Legge fondamentale tedesca⁴⁹.

È dunque evidente che il rispetto della *relativa apertura* del testo costituzionale e della discrezionalità del legislatore nel conformare i rapporti economici non potrà mai consentire un uso strumentale dei limiti apponibili alle libertà fondamentali che, alla luce della concezione accolta dal *Grundgesetz*, danno concretezza al valore supremo della dignità della persona. Queste affermazioni chiariscono definitivamente il senso dei confini della libertà del legislatore di conformare l'assetto dei rapporti economici in relazione al mutare delle esigenze e degli scenari della politica e della società e quindi precisano i confini della apertura, o, per meglio dire, della *relativa apertura* del *Grundgesetz*.

I confini sono dati in realtà dalla possibilità di individuare una componente soggettiva accanto a quella oggettiva dei diritti fondamentali in materia economica: questo schema argomentativo viene puntualmente applicato dai giudici costituzionali nel momento in cui dimostrano che le disposizioni della *Mitbestimmung* non violano il diritto alla libera scelta dell'attività professionale (art. 12 GG), non comprimono il diritto

⁴⁹ Cfr. BVerfG, sent. 1° marzo 1979, n. 26, *loco cit.*, 338.

to di proprietà (art. 14) nè impediscono l'esercizio del diritto, garantito a tutte le professioni, di creare associazioni sindacali per la salvaguardia delle condizioni economiche e di lavoro (art. 9, 3° comma, GG).

Nel definire la sostanza della libertà di scelta dell'attività lavorativa, il Tribunale parla di una garanzia del singolo di fare del lavoro la propria professione ovverosia il presupposto della propria scelta di vita: il diritto individuale garantito dall'art. 12 GG, pur comprendendo al suo interno la garanzia oggettiva della libertà del lavoro autonomo (*Gewerbefreiheit*), si estende fino a comprendere ogni attitudine dell'individuo nel campo dei rapporti economici. Questa garanzia si estende anche alle persone giuridiche nella forma della libertà di impresa da intendere come libertà dell'imprenditore di fondare e gestire un'attività economica in forma imprenditoriale⁵⁰. Per quanto riguarda poi il rapporto fra la legittimità della cogestione e la sostanza del diritto di proprietà avente ad oggetto i mezzi di produzione, i giudici, dopo aver accennato alla possibilità che il carattere diffuso di questa forma di proprietà ponga le premesse per il consolidamento di un ordine economico decentrato, analizzano i riflessi della cogestione sul contenuto della proprietà azionaria ed escludono che la possibilità della messa in minoranza della maggioranza dei proprietari produca una modifica qualitativa dei diritti discendenti dalla quota di capitale posseduta⁵¹.

Il sindacato di costituzionalità condotto alla stregua dell'art. 9, 3° comma, GG, porta i giudici costituzionali a precisare la sostanza del diritto riconosciuto a tutte le professioni di dare vita ad associazioni di categoria. Questo diritto non appartiene storicamente ai diritti classici di libertà in quanto la sua origine è nell'evoluzione della moderna società industriale: è innanzitutto un diritto di libertà riconosciuto a tutte quelle forme associative che perseguono la finalità di promuovere la salvaguardia e la promozione delle condizioni economiche di lavoro per tutte le professioni. L'oggetto della garanzia comprende il diritto dei partecipanti di entrare, di operare e di uscire dall'associazione ed il

⁵⁰ BVerfG, sent. 1° marzo 1979, n. 26, *loco cit.*, 362 ss. Sulla base di queste premesse il Tribunale esclude che i vincoli gestionali posti dalla legge sulla cogestione ledano il contenuto essenziale della libera scelta dell'imprenditore. Trattasi piuttosto di vincoli che si riferiscono all'esercizio dell'attività di impresa che coinvolgerebbero solo marginalmente il nucleo personale del diritto fondamentale della *Berufsfreiheit* (*ivi*, 363).

⁵¹ BVerfG, sent. 1° marzo 1979, n. 26, *loco cit.*, 347.

diritto dell'associazione in quanto tale a promuovere in piena libertà i propri obiettivi: da ciò deriva la possibilità per l'associazione di partecipare alla contrattazione collettiva delle fondamentali condizioni materiali del rapporto di lavoro in assenza di intromissioni da parte dello Stato. Sulla base di queste premesse, la dimensione soggettiva della tutela si arricchisce di quella oggettiva se è vero che il sistema della libera contrattazione che vede protagoniste le associazioni sindacali è parte integrante ed essenziale di un significativo ordinamento dei rapporti di lavoro (*sinnvoll Ordnung des Arbeitslebens*) in grado di mantenere il sistema della contrattazione collettiva⁵². Il quadro complessivo che emerge da questo tipo di argomentazione pone in evidenza come l'interpretazione delle libertà economiche assunte a parametro del sindacato delle norme sulla *Mitbestimmung* si fondi in realtà su una concezione mista o complessa delle garanzie dei diritti fondamentali: all'interno di questa ricostruzione fondata sulle diverse teorie dei diritti fondamentali emerge altresì una chiara accentuazione della teoria dei diritti fondamentali come *Abwehrrechte*⁵³.

Sul fronte dell'evoluzione della dimensione oggettiva delle garanzie individuali in materia di rapporti economici la giurisprudenza, sia precedente che successiva alla sentenza sulla cogestione, lascia trasparire una trama interpretativa che dà copertura a tutte le principali garanzie oggettive necessarie per il mantenimento di un sistema economico di mercato.

In questa prospettiva va sottolineata l'importanza di quella giuri-

⁵² BVerfG, sent. 1° marzo 1979, n. 26, *loco cit.*, 367. Le regole poste dalla legge sulla cogestione con riferimento all'organizzazione sindacale non appaiono al Tribunale illegittime dal momento che non intaccano il nucleo essenziale del diritto di costituire associazioni sindacali nè impongono regole per un *Tarifsystem* incompatibili con l'apertura, garantita dall'art. 9, 3° comma, GG, verso forme diverse di contrattazione per la tutela e la promozione delle condizioni di lavoro (*ivi*, 371).

⁵³ Parla di una teoria complessa dei diritti fondamentali K.M. MEESSEN, *Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts*, in *NJW*, 1979, 833 ss., 834; R. SCHMIDT, *Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft*, in *HSRBRD*, vol. III, Heidelberg, 1988, 1141 ss., 1154, parla di una *gemischte Grundrechtstheorie* caratterizzata da una accentuazione della dimensione soggettiva della garanzia alla quale corrisponderebbe un arretramento della componente oggettivo-istituzionale; insiste sulla capacità delle garanzie oggettive di rinforzare ed integrare la dimensione soggettiva dei diritti fondamentali, K. STERN, *Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte*, in *HSRBRD*, vol. V, *Allgemeine Grundrechtslehren*, II ed., Heidelberg, 2000, 77, nota 189.

sprudenza costituzionale che ha contribuito ad elaborare sulla base dell'art. 12 GG uno vero e proprio statuto della libertà di iniziativa economica privata, libertà che non trova esplicita garanzia nel *Grundgesetz*.

Per ciò che riguarda l'interpretazione dell'art. 12 GG non si può dubitare del fatto che attorno alla *Berufsfreiheit*, talora utilizzata in combinazione con l'art. 2, 1° comma, GG⁵⁴, è stato possibile definire i caratteri essenziali delle libertà economiche e quindi i presupposti di un sistema fondato sulle regole del mercato. Sono state infatti ricondotte all'interno della garanzia costituzionale della libera scelta della professione la libertà di iniziare e di svolgere un'attività di impresa.

Il contenuto essenziale della libertà di impresa è stato poi ricondotto alla libertà di organizzazione e di gestione della medesima. In nome di queste libertà resta nella disponibilità dell'imprenditore la scelta del tipo di produzione, la determinazione dell'offerta, il perseguimento di strategie di investimento e di sviluppo.

Per ciò che attiene alla posizione dell'imprenditore sul mercato, posto che la libertà di concorrenza è parte integrante dell'esercizio della professione, lo Stato avrebbe un duplice compito: da un lato, l'intervento pubblico deve garantire la concorrenza e, dall'altro, può legittimamente sacrificarla o comprimerla in quei settori in cui prevalgono interessi di natura sociale la cui tutela impone il superamento della logica del mercato concorrenziale⁵⁵.

L'esigenza di una giustificazione in grado di legittimare interventi sul funzionamento del sistema di mercato si coglie in particolare nelle decisioni in cui viene ribadito il primato della libertà economica. In una importante decisione degli anni '60 sulla regolamentazione autori-

⁵⁴ Rispetto alle prime fondamentali decisioni del Tribunale costituzionale federale sul rapporto fra costituzione ed economia in cui l'art. 2, 1° comma, GG è stato utilizzato al fine di dare un fondamento costituzionale alla libertà di agire nel campo dei rapporti economici (v. ancora la sent. 14 ottobre 1970, n. 29, in *BVerfGE* (29), 267 ed *ivi* i riferimenti alla prima giurisprudenza costituzionale in materia di libertà economiche), la giurisprudenza costituzionale successiva ha enucleato alcuni principi generali in materia di libertà economiche dall'interpretazione estensiva delle garanzie poste nella *Berufsfreiheit*: per una rassegna della giurisprudenza più recente, v. F. OSSENBÜHL, *Die Freiheiten des Unternehmers nach dem Grundgesetz*, in *AöR*, 115 (1990), 1 ss., che definisce il diritto fondamentale della *Berufsfreiheit* come *Hauptgrundrecht der freien wirtschaftlichen Betätigung* (*ivi*, 5).

⁵⁵ Cfr. F. OSSENBÜHL, *op. cit.*, 23.

tativa del mercato del latte e dei suoi derivati, i giudici costituzionali qualificano quel tipo di regole come una eccezione rispetto ad un sistema ad economia tendenzialmente libera: in un sistema di questo tipo la regolamentazione autoritativa del mercato per taluni specifici prodotti deve considerarsi in via di principio come un corpo estraneo⁵⁶. Nella stessa misura in cui la regolamentazione del mercato del latte può considerarsi un'eccezione giustificata in nome del bene comune dei consumatori è legittima l'adozione di norme a carattere provvedimentale volte a regolamentare la produzione di un bene di consumo assolutamente primario nei momenti di crisi e di sottoproduzione. Una volta che l'intervento pubblico ha raggiunto lo scopo per il quale era stato predisposto è però ragionevole pensare ad una riespansione del primato della libertà economica⁵⁷.

La logica dello scambio di mercato è stata talora descritta attraverso la definizione del ruolo della concorrenza: uno dei principi fondamentali della *Wirtschaftsverfassung* è proprio quello della libera concorrenza fra le imprese che si presentano ed operano sul mercato in qualità di offerenti e di acquirenti⁵⁸.

Dal modo in cui la giurisprudenza costituzionale ha applicato alle libertà economiche le teorie dei diritti fondamentali, è legittimo dedurre che il Tribunale costituzionale federale combinando in forme diverse la dimensione soggettiva con quella oggettiva delle singole garanzie, ha in realtà precisato i confini della discrezionalità del legislatore nel conformare e regolare i rapporti economici ancorandoli al diritto costituzionale vivente in materia di diritti di libertà. La neutralità e quindi l'apertura del *Grundgesetz* invocata dai giudici costituzionali a sostegno dell'esigenza di salvaguardare la discrezionalità delle scelte legislative di politica economica sono attributi che la stessa giurisprudenza ora esaminata ha contribuito a ridimensionare. Questa stessa giurisprudenza

⁵⁶ Cfr. BVerfG 27 gennaio 1965, n. 37, in *BVerfGE*, (18), 315 ss.: *Im System einer grundsätzlich freien Wirtschaft stellt eine Marktordnung für bestimmte Produkte allerdings einen Fremdkörper dar* (ivi, 327).

⁵⁷ In tal senso BVerfG 18 dicembre 1968, n. 1, in *BVerfGE*, (25), 23.

⁵⁸ Cfr. BVerfG, sent. 8 febbraio 1972, n. 21, in *BVerfGE*, (32), 311 ss.: *die bestehende Wirtschaftsverfassung enthält den grundsätzlich freien Wettbewerb der als Anbieter und Nachfrager auf dem Markt auftretenden Unternehmer als eines ihrer Grundprinzipien* (ivi, 317).

mostra inoltre come la tesi dell'apertura del *Grundgesetz* invocata al fine di motivare l'inesistenza di una scelta definitiva ed esclusiva per l'economia di mercato (e quindi anche per il modello dell'*economia sociale di mercato*) non ha in realtà impedito ai giudici costituzionali di individuare, attraverso l'elaborazione della dimensione oggettiva dei diritti di libertà in materia economica, una serie di presupposti fondamentali per il mantenimento di un' economia di mercato. Il rifiuto opposto dai giudici costituzionali nei confronti di un sistema istituzionale di diritti e di principi fondamentali, analogo a quello immaginato dalla dottrina che affermava l'esistenza di una *Wirtschaftsverfassung* del *Grundgesetz*, non ha affatto impedito che attraverso l'interpretazione oggettiva delle singole libertà nel sistema costituzionale tedesco si individuassero i presupposti istituzionali di una garanzia del libero mercato⁵⁹.

Il quadro delle interpretazioni dell'art. 12 GG non sarebbe completo se non si ricordasse che l'interpretazione sistematica di tale disposizione con il principio di eguaglianza ed il principio dello Stato sociale ha permesso al giudice costituzionale di applicare la teoria dei diritti fondamentali come diritti ad una prestazione da parte dello Stato. Nella sentenza sul *numero chiuso* del 1972 il Tribunale costituzionale, collegando la libertà di scelta della sede della formazione professionale con il principio di eguaglianza ed il valore dello stato sociale, ricava l'esistenza di un diritto di accesso alle strutture preposte alla formazione culturale e professionale e quindi di una legittima pretesa dei singoli ad usufruire, in condizioni di libertà e di eguaglianza, dei servizi connessi alla formazione universitaria⁶⁰. Autorevole dottrina aveva del resto già proposto in sede scientifica la costruzione di una teoria dei diritti fondamentali come diritti ad una prestazione da parte dello Stato da affiancare alla concezione soggettiva ed oggettiva dei diritti fonda-

⁵⁹ Così R. SCHMIDT, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, cit., 1155: se è vero che non si può parlare di una garanzia di sistema avente ad oggetto il mercato è altresì vero che attraverso l'evoluzione delle garanzie dei diritti fondamentali è stato possibile fondare una garanzia di rango costituzionale per il libero mercato, nonostante che formalmente il giudice costituzionale continui ad affermare che il bene oggetto di tutela non è il mercato, ma il contenuto (soggettivo ed oggettivo) del singolo diritto fondamentale. Analoga è la conclusione contenuta in uno dei manuali "classici" di diritto pubblico tedesco a cura di T. MAUNZ, H. ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht*, XXIX ed., München, 1994, 232.

⁶⁰ BVerfG, sent. 18 dicembre 1972, n. 22, in *BVerfGE*, 33(1973), 303 ss., in part. 332.

mentali⁶¹. Sulla base di queste premesse teoriche il Tribunale dichiara l'incostituzionalità delle disposizioni legislative con le quali erano stati introdotti limiti assoluti all'accesso alla facoltà universitaria di medicina nonché ad alcuni studi superiori: il monopolio statale sull'istruzione superiore impone piuttosto allo Stato di predisporre le condizioni necessarie e sufficienti per rendere effettivo il diritto ad una formazione superiore e quindi la possibilità di svolgere una determinata professione. Una volta costruita la pretesa all'ammissione come un diritto di partecipazione ad una prestazione da parte dello Stato, la facoltà di limitare in modo assoluto quel tipo di diritto impone ovviamente una regolamentazione legislativa la cui costituzionalità dipende dal fatto che le limitazioni di quel tipo vengano adottate entro i confini dello stretto necessario, nel rispetto cioè del principio di proporzionalità, e dal fatto che la scelta e la distribuzione avvenga in modo da lasciare una possibilità a ciascun candidato e nella massima considerazione possibile delle preferenze individuali circa il luogo della propria formazione⁶².

8. I confini dell'«apertura» del Grundgesetz in materia economica

Dall'analisi del dibattito dottrinale e dalla giurisprudenza costituzionale svolta nel corso di questa sezione emergono alcuni profili che devono essere puntualizzati prima di verificare l'impatto che la costituzionalizzazione del principio dell'*equilibrio economico generale* ha avuto sulle interpretazioni del rapporto fra economia e *Grundgesetz*.

Il rifiuto opposto dai giudici costituzionali già nella sentenza del

⁶¹ Cfr. P. HÄBERLE, *Grundrechte im Leistungsstaat*, cit., 112; nel commentare questa decisione, P.J. TETTINGER, *Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in *AöR*, 108, (1983), 92 ss., 126, ricorda che la sentenza sul numero chiuso ha provocato un dibattito assai acceso sulla configurabilità di una teoria sociale dei diritti fondamentali; K. Stern, *Riflessioni sull'interpretazione dei diritti fondamentali*, in *Dir. soc.*, 1995, 213 ss., 236, sottolinea come la sentenza in questione abbia in realtà registrato tanto consensi che critiche da parte della dottrina: l'autore è fra quelli che esprimono dubbi e riserve sulla possibilità di ipotizzare una teoria dei diritti fondamentali a prestazioni statali in assenza di un ancoraggio costituzionale dei diritti sociali ed a prestazioni.

⁶² Così BVerfG, sent. 18 luglio 1972, n. 22, *loco cit.*, 338 ss.

1954 al modello della *neutralità* del *Grundgesetz* in materia di politica economica non si limitava a porre definitivamente in crisi l'idea della «indifferenza» della Legge fondamentale rispetto ad una scelta di valori fondamentali e quindi a «formalizzare» l'isolamento della tesi di Krüger nel dibattito dottrinale sulla esistenza di una *Wirtschaftsverfassung*, ma ribadiva la discrezionalità delle scelte economiche del legislatore, sovrano interprete e regolatore di una realtà economica e sociale in continua trasformazione.

Tale doveroso riconoscimento non può però essere considerato come una delega in bianco da parte del *Grundgesetz*: l'organizzazione politica e sociale disegnata dalla Legge fondamentale tedesca appartiene infatti al modello dello Stato di diritto costituzionale che contiene in sé l'idea della *legalità* in senso *materiale*. In altri termini, l'immagine dello Stato di diritto che ha preso forma nel testo del *Grundgesetz* è quella di una definizione materiale dell'attività di produzione legislativa, definizione che deve essere rispettata in primo luogo nella attuazione legislativa delle garanzie dei diritti fondamentali⁶³. In questo contesto i diritti fondamentali non possono essere considerati «contenitori» rigidi e preconfezionati di posizioni giuridiche: la complessità della loro natura è nella combinazione della dimensione soggettiva con quella oggettiva che, come abbiamo potuto constatare nel corso di questa ricerca, è chiaramente emersa dalla giurisprudenza costituzionale in materia di libertà economiche. La legalità costituzionale impone quindi al legislatore limiti di carattere materiale in primo luogo nell'inveramento e nello svolgimento dei principi costituzionali sulle garanzie dei diritti fondamentali.

Nella consapevolezza del suo ruolo di garante della legalità costituzionale il Tribunale costituzionale federale ha sindacato la legittimità di alcune scelte fondamentali del legislatore in materia di politica economica utilizzando il parametro dell'eguaglianza-ragionevolezza e quello di proporzionalità. Da tale sindacato sono emersi sia la dimensione soggettiva della garanzia, sia la componente oggettiva delle libertà economiche, componente che ha portato il giudice costituzionale ad abbozzare definizioni di sistema (economia libera, primato della libertà di

⁶³ Così P. BADURA, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat*, in *AöR*, 92 (1967), 394.

concorrenza, garanzia del libero scambio di mercato). Attorno all'interpretazione dei diritti fondamentali la giurisprudenza costituzionale ha così tracciato i reali confini dell'apertura del *Grundgesetz* in materia di politica economica: rispetto a questo risultato il rifiuto del parametro costruito attorno al complesso istituzionale dei diritti economici non ha impedito ai giudici costituzionali di identificare negli istituti fondamentali e nelle regole proprie del mercato concorrenziale vere e proprie regole generali in grado di vincolare le scelte del legislatore.

Il superamento di quegli istituti così come la soppressione temporanea di quelle regole non potrebbero divenire il principio-guida dell'azione del legislatore che deve invece di volta in volta giustificare la compressione del principio di libertà dello scambio di mercato in nome di interessi riferibili al bene della collettività ovvero in relazione alle specifiche esigenze del settore coinvolto. Come è noto, il principio di eguaglianza-ragionevolezza ed il principio di proporzionalità dell'intervento legislativo appartengono al modello dello Stato sociale di diritto: avendo il *Grundgesetz* accolto tale modello di organizzazione statale, la sua «apertura» in materia di politica economica deve costantemente misurarsi con il rispetto di quei principi.

La fiducia riposta dal Tribunale costituzionale e, prima ancora, dalle forze politiche rappresentate in seno al *Parlamentarischer Rat*, nella capacità delle scelte legislative di modellare gli interventi sull'economia in relazione alla fluidità delle trasformazioni sociali non è mai stata considerata illimitata neppure rispetto alle possibili combinazioni fra un'economia fondata sul principio di libertà dello scambio di mercato e le forme di intervento pubblico in grado di ridimensionare quel principio. Autorevoli sostenitori dell'apertura del *Grundgesetz* in materia di politica economica hanno piuttosto sentito l'esigenza di precisare che il processo dinamico ed evolutivo della conformazione legislativa dei rapporti economici non avrebbe mai potuto svilupparsi nella direzione della trasformazione del sistema economico in senso socialista⁶⁴.

⁶⁴ Così P. BADURA, *Die Rechtsprechung*, cit., 395; da ultimo, R. SCHMIDT, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, cit., 78 ss. Non va del resto sottovalutato il fatto che a distanza di due anni dalla *Investitionshilfe-Urteil*, il Tribunale costituzionale, con la sentenza 17 agosto 1956, n. 14, in *BVerfGE*, 5 (1956), 85 ss., dichiarava l'incompatibilità del partito comunista tedesco (KDP) con la *freibeitliche Demokratische Grundordnung* voluta dal *Grundgesetz* (art. 21 GG). La caratteristica di partito antisistema non potrebbe del resto non estendersi anche al modello di organizzazione centralistica e burocratizzata di organizza-

In altre parole, l'immagine della neutralità e della apertura del *Grundgesetz* è stata precisata e definita proprio in virtù della chiara e pressoché uniforme interpretazione dell'incompatibilità fra i valori di fondo ai quali si ispirava il *Grundgesetz* ed il modello di organizzazione dell'economia e della società di stampo socialista. Ad ulteriore conferma di questa importante precisazione sugli effettivi confini della apertura del *Grundgesetz* si rammenta l'isolamento in cui cadde l'interpretazione costituzionale di Abendroth che riteneva ammissibile una trasformazione in senso socialista dell'impianto liberal democratico della legge fondamentale⁶⁵.

La costituzionalizzazione del valore fondante dello Stato sociale di diritto, ancorché fondamentale per la ricostruzione dei principi ai quali il legislatore è tenuto ad uniformarsi nelle scelte di politica economica, non potrebbe dunque legittimare l'apposizione di limiti e di confini ai presupposti istituzionali di un'economia di mercato in modo tale da impedirne il funzionamento e quindi favorire nella sostanza il pas-

zione economica che ha storicamente accompagnato l'organizzazione politica del modello socialista fondata sul partito unico. Proprio in nome della interdipendenza del circuito politico con quello dell'organizzazione economica che caratterizza il moderno Stato di diritto costituzionale difficilmente si potrebbe contestare il fatto che le numerose ragioni addotte dal Tribunale a fondamento dell'incostituzionalità del partito comunista forniscono altrettante valide motivazioni per ritenere incompatibile con i valori del *Grundgesetz* un modello autoritario e burocratizzato dei rapporti economici. Sui confini della «apertura» del *Grundgesetz* in materia economica v. da ultimo U. DI FABIO, Art. 2, c. 1 GG (2001), cit., 90 ss.

⁶⁵ F. RITTNER, *Die wirtschaftliche Ordnung*, cit., 140, ricorda come l'idea della neutralità avesse condotto alla errata conclusione dell'apertura del *Grundgesetz* verso il modello economico di stampo socialista, formulata negli anni '60 da W. ABENDROTH, *Das Grundgesetz*, Neske Verlag, 1966, 63 ss. ABENDROTH appartiene in realtà a quel filone di interpretazioni costituzionali che vedevano nell'istituto della socializzazione dei mezzi di produzione disciplinata dall'art. 15 GG una importante chiave di volta in grado di consentire la transizione verso lo Stato socialista: su queste interpretazioni v., da ultimo, A. KRÖLLS, *Grundgesetz*, cit., 13 ss. Nella dottrina italiana fu C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, ad ipotizzare il carattere mobile e transitorio della garanzia della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.): il futuro assetto socialista delle regole costituzionali sull'economia si sarebbe potuto fondare sul valore precettivo che l'autore riconosceva al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° comma, Cost. In nome della superiorità del disegno di trasformazione economica e sociale, oltretutto politica, prefigurata da quel principio supremo, la Costituzione italiana avrebbe potuto consentire il passaggio allo Stato socialista: sulle implicazioni di questa interpretazione costituzionale si rinvia a L. CASSETTI, *La cultura*, cit., 144 ss.

saggio verso un modello di economia fondato sulla determinazione autoritativa della domanda e dell'offerta⁶⁶.

Questo ulteriore confine contribuisce a precisare la reale portata dell'apertura del *Grundgesetz* in materia economica e suggerisce di approfondire l'analisi del ruolo che i principi sull'organizzazione hanno avuto nella definizione del quadro costituzionale dei rapporti economici: vedremo in particolare come la dottrina abbia elaborato una teoria delle forme di intervento pubblico proprio muovendo dai principi «generali» dello Stato sociale e del federalismo, nonché dal principio «speciale» della stabilità e dell'equilibrio economico.

⁶⁶ Su questo fronte occorre sottolineare come il Tribunale costituzionale, tutte le volte in cui ha sindacato la legittimità di forme di regolazione dell'offerta di una determinata attività mediante l'imposizione di regole per l'accesso (*ApothekenUrteil*) come anche dell'offerta di un bene di largo consumo (*Milchmarktordnung*) pur potendo legittimamente invocare il principio dello Stato sociale al fine di individuare la copertura costituzionale dell'intervento legislativo, ha sempre utilizzato, con i risultati sopra esaminati, il profilo dell'impatto di quelle scelte sulle garanzie dei diritti fondamentali in materia economica. Da tale constatazione D. SCHEFOLD, *Sozialstaat*, cit., 44, arriva alla conclusione che in realtà nella giurisprudenza costituzionale sulla *Wirtschaftsverfassung* il tema dello Stato sociale sia rimasto separato rispetto a quello dell'economia: il Tribunale non sarebbe riuscito ad armonizzare ed a collegare il valore supremo dello Stato sociale con quello dell'ordine costituzionale dei rapporti economici.

SEZIONE II

La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio economico generale

9. Il ruolo dei principi costituzionali sull'organizzazione statale nella legittimazione dell'intervento pubblico nei rapporti economici

Se è vero che il Tribunale costituzionale ha privilegiato la definizione dello statuto giuridico dell'impresa e delle principali istituzioni di una economia di mercato attraverso l'interpretazione oggettiva dei singoli diritti fondamentali aventi diretta o indiretta rilevanza nel campo dei rapporti economico sociali, la dottrina si è sempre preoccupata di ampliare la prospettiva interpretativa ai principi organizzativi del *Grundgesetz* aventi riflessi immediati sulla disciplina legislativa dei rapporti economico-sociali.

Nei contributi degli anni '50, sia Huber che Nipperdey completano la ricostruzione interpretativa della cornice costituzionale dei rapporti economici richiamando i principi supremi dello Stato democratico e dello Stato sociale di diritto (artt. 20 e 28 GG).

Negli anni '70 tale modello interpretativo viene riproposto e rielaborato da Scheuner che utilizza alcune disposizioni contenute nella parte organizzativa del *Grundgesetz* al fine di ricostruire la disciplina costituzionale dei rapporti economici. Fra le norme sull'organizzazione taluni principi hanno una funzione di guida per l'interprete: in particolare, alcune riserve di competenza del *Bund* devono essere considerate come formali assunzioni di particolari poteri dello Stato nel campo dei rapporti economici. Nella prospettiva di Scheuner un esempio eloquente di tale premessa interpretativa è offerto proprio dall'art. 109, 2° comma, GG introdotto con la revisione costituzionale del 1967: l'impegno del *Bund* e dei *Länder* ad osservare nella gestione dei loro bilanci le esigenze della stabilità espressa dal parametro dell'*equilibrio economico generale* ben potrebbe valere come norma di principio nell'ambito della disciplina dei rapporti economici⁶⁷.

⁶⁷ Così U. SCHEUNER, *Einführung*, cit., 35 ed *ivi* ulteriori riferimenti alla nota 121.

Il fatto di aver invocato una disposizione contenuta nella parte organizzativa del *Grundgesetz* conferma l'influenza delle premesse di Ehmke relative all'unità dell'impianto costituzionale sulle conclusioni di Scheuner: nessuna separazione fra l'organizzazione dei poteri e le regole costituzionali sui rapporti economici potrebbe sopravvivere alla dimostrazione del fatto che le regole sull'organizzazione orientano, accanto alle garanzie individuali di libertà, l'interpretazione dei rapporti tra Stato ed economia.

Sulla base di queste premesse il quadro descritto da Scheuner comprende, accanto al parametro dell'*equilibrio economico generale*, i principi supremi dello Stato sociale di diritto, nonché le regole sui rapporti con le organizzazioni sovranazionali (art. 24 GG).

In particolare, il valore dello Stato sociale si impone alle scelte di politica economica nella misura in cui guida ed orienta il legislatore verso soluzioni in grado di bilanciare l'obiettivo della stabilità economica con quello della giustizia sociale. Il principio dello Stato sociale mira infatti a correggere i limiti di un ordine economico fondato esclusivamente sul principio di libertà, anche se, come già aveva rilevato P. Badura⁶⁸, ciò non significa che lo Stato sociale ponga necessariamente le premesse per il passaggio ad una struttura economica di stampo socialista. Strettamente connesso con la logica dello Stato sociale è il principio dell'*equilibrio economico generale* che, come abbiamo più volte ricordato, è stato elevato al rango di valore costituzionale con la novella del 1967 ed è stato esplicitato dalla coeva legge ordinaria sulla stabilità. Se, da un punto di vista formale, la riforma dell'art. 109 GG ha coinvolto un settore del diritto dell'economia, e cioè la *Costituzione finanziaria*, Scheuner avverte i limiti di un'interpretazione riduttiva di siffatto principio. Per questa ragione preferisce inquadrare il parametro del *gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht* fra le direttive economiche fondamentali: da quel parametro emergono continuamente nuove istanze e nuove priorità che attendono di essere mediate e concretamente soddisfatte dalle scelte di politica economica degli organi costituzionali titolari dell'indirizzo politico⁶⁹.

Da questa complessa operazione interpretativa che, come abbiamo

⁶⁸ Vedi *supra* al § 8 della Sez. I.

⁶⁹ Così U. SCHEUNER, *Einführung*, cit., 66.

visto, coinvolge i principi supremi, le norme sull'organizzazione ed il sistema dei diritti fondamentali, Scheuner riesce a sintetizzare alcuni passaggi fondamentali che descrivono il rapporto fra Stato ed economia:

– il principio costituzionale dello Stato sociale può legittimare l'assunzione di precise misure nel campo dei rapporti economici. Non si tratta, ovviamente, di un'autorizzazione universale, ma piuttosto di una legittimazione che presuppone un collegamento finalistico fra le misure dirigistiche ed il raggiungimento di determinati obiettivi di politica economica e sociale;

– gli obiettivi espressi dalla carta costituzionale lasciano in realtà un ampio spazio alla discrezionalità del legislatore, non essendo configurabile un'adesione del *Grundgesetz* ad un unico e definito sistema economico;

– gli obiettivi posti dal *Grundgesetz* rappresentano altrettanti compiti per lo Stato (*Staatsaufgaben*): all'interno di tale categoria, lo sviluppo economico e la stabilità derivano direttamente dal principio supremo dello Stato sociale;

– dalla centralità dell'obiettivo dell'*equilibrio economico generale* non derivano tuttavia pretese o diritti azionabili da parte del singolo: va sottolineata piuttosto la cogenza che quel parametro ha nei confronti del potere legislativo e degli organi statali nel loro complesso.

Nonostante la pluralità dei principi costituzionali in grado di legittimare l'intervento dello Stato nell'economia, Scheuner esclude che ciò possa determinare nel tempo una vera e propria «fuga» dalle regole di un'economia di mercato. Piuttosto che di una rottura di quell'impianto generale fondato sul valore della libertà, si dovrebbero dunque parlare di una chiara accentuazione degli strumenti dirigistici, formalizzata giuridicamente attraverso la revisione del 1967.

Non bisogna peraltro dimenticare che, come vedremo nel paragrafo successivo, l'art. 1 della *Stabilitätsgesetz* del 1967 stabilisce che le norme in essa contenute devono essere interpretate nel quadro di un sistema economico di mercato: è altrettanto vero che l'intera riforma ha decisamente espanso le potenzialità dirigistiche di un modello costituzionale «aperto». Scheuner precisa tuttavia che tale evoluzione in senso dirigistico non potrebbe essere identificata in una trasformazione irreversibile della «*Wirtschaftsverfassung*» in grado di cristallizzare un certo tipo di intervento pubblico e di immobilizzare le scelte future di po-

litica economica. Nessuna scelta definitiva dovrebbe essere letta nella riforma del 1967 che ha rappresentato piuttosto una delle possibili evoluzioni del sistema rispetto alla prima fase di attuazione del *Grundgesetz*. Il quadro dei rapporti fra i poteri costituzionali dovrebbe quindi ritenersi nella sostanza invariato.

Ad ulteriore conferma di ciò Scheuner ricorda che l'introduzione del parametro della stabilità non ha in alcun modo ridotto i poteri della Banca centrale tedesca (art. 88 GG), dal momento che difficilmente si sarebbe potuto leggere nella volontà del legislatore costituzionale ed ordinario del 1967 l'intento di fondare un meccanismo di collegamento o di dipendenza della Banca centrale rispetto al circuito politico del Governo-Parlamento.

10. La costituzionalizzazione del valore della stabilità: l'equilibrio economico generale fra obiettivi statali e diritti fondamentali

L'analisi di Scheuner sul ruolo dei principi organizzativi del *Grundgesetz* in grado di tracciare i confini dell'intervento pubblico nei rapporti economici ci introduce nei passaggi più recenti del dibattito sulla *Costituzione economica*: dall'esame delle interpretazioni dottrinali sul ruolo della riforma costituzionale del 1967, che per la prima volta ha formalizzato nel *Grundgesetz* un principio organizzativo in materia economica⁷⁰, emergono una serie di problematiche relative alla collocazione del valore della stabilità economica.

L'analisi di queste problematiche ci riporta alle argomentazioni utilizzate dai ricorrenti al fine di ottenere dal giudice costituzionale un pronunciamento sulla compatibilità del progetto comunitario di integrazione nella moneta unica con il parametro costituzionale dell'*equilibrio economico generale*. Abbiamo ricordato nel primo capitolo come i ricorsi costituzionali presentati contro l'ingresso della

⁷⁰ R. Miccù, *Economia e Costituzione*, cit., 280 ss. sottolinea come il dibattito successivo alla riforma del 1967 non abbia apportato spunti originali rispetto ai contributi degli anni '50 e '60, soprattutto per ciò che riguarda il principio fondamentale dell'«apertura» del *Grundgesetz* in materia di modelli economici.

Germania nella moneta unica europea si fondassero proprio sulla derivazione del diritto alla stabilità economica e monetaria dall'obiettivo costituzionale del mantenimento dell'*equilibrio* interpretato alla luce del principio dello Stato sociale. Abbiamo altresì constatato che la motivazione dell'*Euro-Beschluß* si fonda sulla dimostrazione della mancata violazione del diritto di proprietà e del diritto al libero sviluppo della persona, avendo i giudici costituzionali bocciato la proposta interpretativa di trasferire nel campo dei diritti individuali il parametro-obiettivo dell'*equilibrio-stabilità economica e monetaria*.

In realtà, laddove i giudici costituzionali avessero potuto esaminare nel merito i dubbi sollevati dai ricorrenti rispetto all'obiettivo costituzionale della stabilità economica, la motivazione della decisione avrebbe dovuto chiarire la portata della riforma del 1967 e quindi spiegare il ruolo del parametro dell'*equilibrio economico generale* rispetto al carattere «aperto» del *Grundgesetz* in materia di modelli economici. Passiamo quindi ad esaminare le soluzioni interpretative che potevano considerarsi realmente praticabili.

All'interno di un sistema che, sulla base degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali fin qui esaminati, esprime attraverso le garanzie dei diritti fondamentali le condizioni e quindi gli istituti essenziali per il mantenimento di un'economia di mercato la revisione del 1967 ha rappresentato indubbiamente un elemento di novità. Come abbiamo già anticipato, l'introduzione nel *Grundgesetz* dell'obiettivo statale del mantenimento dell'*equilibrio economico generale* rompe in un certo senso con le origini di una Costituzione «provvisoria» che aveva optato per la mancata formalizzazione di specifiche regole sul comportamento dello Stato in materia economica.

È altresì vero che le valutazioni sull'impatto di quella novità nel contesto del *Grundgesetz* hanno immediatamente evidenziato soluzioni interpretative assai differenti.

Particolarmente controversa è stata la discussione sul reale significato dell'inserimento nel testo costituzionale del parametro dell'*equilibrio economico generale* rispetto al valore della «apertura» della Legge fondamentale in materia di modelli economici astratti.

L'altro problema di fondo riguardava poi il ruolo degli strumenti essenziali per il raggiungimento dell'*equilibrio economico generale* menzionato negli artt. 104, lett. a), 109 e 115 GG: essendo stati tali stru-

menti descritti dalla legge ordinaria sulla stabilità⁷¹, si è discusso sulla legittimità di una loro eventuale futura modifica mediante una legge ordinaria. È infatti evidente che l'operazione di delimitazione interpretativa dei parametri indicati dal legislatore ordinario al fine di fissare i presupposti normativi per l'effettiva concretizzazione del valore costituzionale della stabilità finiva per coinvolgere la (altrettanto delicata) individuazione del *nucleo* essenziale ed ineliminabile dell'obiettivo relativo al mantenimento dell'equilibrio.

Per ciò che riguarda il primo punto occorre premettere che l'impatto della riforma costituzionale del 1967 è stato oggetto di due diverse ricostruzioni. Secondo una prima lettura, che in verità non ha avuto ampio seguito nella dottrina giuspubblicistica, la revisione costituzionale del 1967 ha legittimato un modello economico fondato sul dirigismo globale ed ha quindi impresso una fisionomia ben definita ai principi costituzionali in materia economica, al punto da far ritenere ormai improponibile la tesi della «neutralità» del *Grundgesetz* rispetto alle scelte di politica economica⁷². Secondo questa impostazione, la forza dirimente dell'innovazione introdotta dalla quindicesima revisione ha coinvolto gli stessi equilibri fra i poteri costituzionali. L'attribuzione in via esclusiva al governo di adottare decreti normativi al fine di garantire l'*equilibrio economico generale* (art. 109, 4° comma) ha rafforzato in misura evidente la posizione del Governo federale. Nonostante l'impraticabilità di una comparazione con il *Notverordnungsrecht* di cui all'art. 48 della Costituzione di Weimar, la centralità riservata dalla riforma al governo federale poteva però essere interpretata come una tappa di un percorso in cui il Parlamento appariva sempre più destinato ad una funzione rappresentativa sostanzialmente ininfluyente rispetto alle decisioni fondamentali in grado di concretizzare i principi della *Costituzione economica*⁷³.

⁷¹ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 8 giugno 1967, in *BGBI.*, I, 582.

⁷² Così R. ZUCK, *Die globalsteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung*, in *NJW*, 1967, 1301 ss.: l'età della neutralità del *Grundgesetz* in materia di politica economica si è definitivamente conclusa. Davanti a noi si apre la prospettiva di una *Wirtschaftsverfassung der «global-gesteuerten Marktwirtschaft»*.

⁷³ In questi termini R. ZUCK, *Die globalsteuerte*, cit., 1304 descrive i riflessi della revisione del 1967 sull'assetto della forma di governo: ai sensi dell'art. 109, 4° comma, GG la

Rispetto alla soluzione interpretativa ora richiamata, la maggior parte della dottrina ripropone il «dogma» dell'apertura del *Grundgesetz* in materia di scelte macroeconomiche e chiarisce il valore e la portata dell'art. 109 GG nonché dei parametri contenuti nella *Stabilitätsgesetz* alla luce del modello «misto» dell'*economia sociale di mercato*.

Riacciandosi alla cautela ed alla prudenza con la quale K. Stern⁷⁴ spiega l'impatto del nuovo art. 109 GG sulla struttura costituzionale complessiva, Scheuner esclude, già all'inizio degli anni '70, che la revisione del 1967 possa aver rappresentato una rottura rispetto alla concezione fondamentale del ruolo dello Stato nell'economia, concezione che tale autore ha elaborato nei termini descritti al paragrafo precedente.

Dopo aver riconosciuto al principio dell'equilibrio economico il rango di *Staatszielbestimmung* in grado di realizzare e di concretizzare il valore fondante dello Stato sociale (artt. 20 e 28 GG)⁷⁵, Scheuner ricerca il significato di quel principio e dei relativi corollari precisati dalla *Stabilitätsgesetz (StabG)* nell'ottica del diritto dell'economia. Da un punto di vista formale le suddette regole attengono alla gestione dei profili interni dell'economia finanziaria pubblica: tanto la federazione che i *Länder* sono cioè tenuti a rispettare il principio dell'*equilibrio economico generale* che presuppone il raggiungimento della stabilità dei prezzi, di un elevato livello di occupazione, dell'equilibrio economico estero nonché di un costante ed adeguato sviluppo economico (art. 1 StabG). In realtà, a causa della contiguità fra le misure finanziarie e le scelte di politica economica, le grandezze di natura macroeconomica che esplicitano gli strumenti per il raggiungimento dell'obiettivo menzionato dall'art. 109 GG hanno riflessi immediati sulla regolazione dei rapporti fra Stato ed economia. Attraverso quei parametri sono stati in-

difesa contro le alterazioni dell'equilibrio economico generale consente ad una legge federale di introdurre disposizioni relative agli importi massimi, condizioni e tempi del ricorso al credito nonché l'obbligo della Federazione e dei *Länder* di mantenere le cd. riserve di perequazione congiunturale: tali misure possono essere adottate dal Governo mediante decreti normativi che richiedono l'assenso del *Bundesrat* e che devono essere abrogati qualora lo richieda il *Bundestag*.

⁷⁴ Cfr. K. STERN, *Die Neufassung des Art. 109 GG*, in *NJW*, 1967, 1831 ss.

⁷⁵ Seguendo l'interpretazione di E. BENDA, *Die aktuellen Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragenden Grundsätze der Wirtschaftsverfassung*, in *NJW*, 1967, 849 ss.; U. SCHEUNER, *Staatszielbestimmungen*, in *Festschrift für Forsthoff zum 70. Geburtstag*, München, 1972, 325 ss., 336.

fatti solo definiti alcuni indici per valutare e calibrare una pluralità di misure e di strumenti di politica economica. La riforma ha conferito rango costituzionale ed ha al contempo dato attuazione legislativa a principi e regole che già prima del 1967 potevano essere inquadrati all'interno delle diverse forme di intervento pubblico consentite in un sistema costituzionale che, lungi dall'aver aderito ad un ordine economico definito, era in grado di esprimere una pluralità di combinazioni fra i modelli, tanto astratti quanto impraticabili nella realtà, dell'economia di mercato e della pianificazione totale⁷⁶.

In effetti, la riforma costituzionale del 1967, se, da un lato, pone al legislatore il vincolo del perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio economico generale, dall'altro, lascia alla discrezionalità del legislatore medesimo la scelta sulla modulazione dei parametri di cui all'art. 1 della legge ordinaria del 1967.

La formula con la quale Scheuner, riprendendo la tradizione di Nipperdey e di Huber, definisce la riforma del 1967, fondata su soluzioni dirigistiche nell'ottica del mantenimento dei presupposti di un'economia di mercato, è quella della *soziale Marktwirtschaft*. Il reale funzionamento di questo modello misto e compromissorio resta ovviamente legato al secondo problema interpretativo di cui dobbiamo dare conto e coinvolge la delimitazione degli strumenti, posti dalla legge ordinaria, al fine di garantire il mantenimento di un'economia fondata sulle regole del mercato ed efficiente anche dal punto di vista della capacità di fare fronte alle questioni sociali.

11. I problemi interpretativi legati al ruolo delle quattro componenti dell'equilibrio economico generale (*stabilità dei prezzi, elevato livello occupazionale, equilibrio nei rapporti esterni e sviluppo economico*)

In virtù di questo filo rosso che collega l'evoluzione impressa ai rapporti economici dalla revisione del 1967 con i fondamenti costituzio-

⁷⁶ E. BENDA, *Die aktuellen Ziele*, cit., 853 sottolinea il fatto che l'impronta dirigistica impressa dalla riforma dell'art. 109 GG non pone affatto in discussione le fondamenta della economia sociale di mercato, ma piuttosto le tutela e le rafforza.

nali della *soziale Marktwirtschaft* è stato possibile precisare il significato della formula contenuta nell'art. 1 della Legge ordinaria sulla stabilità (*StabG*). Tale disposizione prevede che l'obiettivo dell'*equilibrio economico generale* può essere raggiunto attraverso una serie di misure che conducano alla stabilità dei prezzi, ad un elevato livello occupazionale, all'equilibrio nei rapporti economici esteri ed allo sviluppo economico. La concreta realizzazione di quelle condizioni deve essere perseguita all'interno di un sistema economico di mercato (*im Rahmen der Marktwirtschaftlichen Ordnung*).

I sostenitori della continuità della riforma rispetto alla formula della *economia sociale di mercato*, formula in grado di rispettare il carattere aperto dell'impianto costituzionale in materia economica, escludono che quest'ultimo inciso legittimi una sorta di cristallizzazione del modello economico di mercato. Una simile conclusione avrebbe infatti consentito di immobilizzare attraverso una legge ordinaria un quadro costituzionale dei rapporti economici il cui carattere misto era stato ampiamente argomentato dalla dottrina degli anni '50 e '60⁷⁷. Secondo questa interpretazione, il riferimento all'economia di mercato avrebbe piuttosto un valore strumentale nel senso che a quel modello non si potrebbero ricondurre obiettivi economici definiti, ma dallo stesso si potrebbero piuttosto ricavare indicazioni circa gli strumenti e le procedure necessarie per il mantenimento di condizioni (interne ed esterne) di stabilità economica. All'interno di un sistema economico di mercato si possono del resto individuare una serie di misure che non sovvertono affatto la funzione propria del mercato: le scelte di politica economica potrebbero dunque modificare alcuni *Marktdaten*, ma non potrebbero sovvertire le fondamenta di un sistema economico di mercato. Sono sicuramente *marktkonform* tutte quelle misure che spostano la domanda o indirizzano il potere di acquisto degli operatori economici all'interno di un mercato verso l'una o l'altra direzione. Gli strumenti dirigistici predisposti dalla *Stabilitätsgesetz* appartengono alla categoria delle *Steuerungsmaßnahme* che soddisferebbero l'obiettivo dello sviluppo senza mettere in discussione il meccanismo di mercato nella misura in cui sono in grado di incidere sul corso dell'economia attraverso una contrazione del potere di acquisto o magari mediante l'in-

⁷⁷ Così U. SCHEUNER, *Einführung*, cit., 68.

dello Stato: la definizione dei confini per l'intervento del *Bund* consente di precisare la posizione dei singoli *Länder*. In altri termini, il principio dell'*equilibrio economico generale* fornisce un'importante chiave di lettura per comprendere il pieno significato del valore supremo del *Bundesstaat*⁸³. In termini analoghi si può descrivere l'efficacia cogente delle disposizioni legislative di attuazione di quel principio costituzionale: il valore giuridico dell'art. 1 *StabG* è stato in effetti ricavato sulla base dell'individuazione dei soggetti destinatari di quelle regole e quindi responsabili delle misure adottate al fine di garantirne il rispetto, sia a livello federale che a livello dei singoli *Länder*. Secondo questa interpretazione, l'individuazione degli organi responsabili delle scelte in grado di mantenere la «quadratura del cerchio» giustifica altresì la sindacabilità degli atti posti in essere dagli organi medesimi.

Per ciò che riguarda le competenze riservate a livello federale al Governo ed al Parlamento, gli atti adottati da tali organi al fine di concretizzare l'obiettivo dell'*equilibrio economico generale* sarebbero suscettibili di controllo ai sensi dell'art. 93, 1° comma, nr. 1 o 2 della *Legge sul funzionamento del Tribunale costituzionale federale (BVerfGG)* nella parte in cui fissa le modalità ed i termini per la presentazione del ricorso costituzionale diretto che sia rivolto contro *una legge o contro un altro atto di sovranità per il quale non sia ammessa alcuna azione giudiziaria*.

Sulle misure poste in essere a livello dei singoli *Länder* si ipotizza il controllo *ex art. 91* della legge suddetta che prevede il ricorso di costituzionalità promosso dai Comuni al fine di denunciare la violazione da parte di una legge federale o di un *Land* del principio dell'autonomia amministrativa comunale (art. 28 GG). In entrambe le fattispecie il controllo diretto di costituzionalità avente ad oggetto leggi o provvedimenti di natura economico-finanziaria mira a garantire che l'attuazione dell'obiettivo dell'*equilibrio economico generale* sia ispirato al principio supremo della lealtà federale (*Bundestreue*).

Al di fuori del circuito delle responsabilità degli organi del *Bund* e dei *Länder* e quindi del controllo sul rispetto dell'*equilibrio economico generale* nei termini chiariti dalla legge ordinaria sulla stabilità non sarebbe altrettanto agevole individuare soggetti in grado di rivendicare la necessità che le scelte di politica economica siano coerenti con quel

⁸³ Cfr. U. SCHEUNER, *Einführung*, cit., 35.

fondamentale principio di rango costituzionale. Per ciò che riguarda i privati, gli interpreti escludono l'esistenza di una pretesa giuridica soggettiva corrispondente all'obbligo della federazione e dei *Länder* di adottare scelte di politica economica e finanziaria coerenti con l'obiettivo posto nell'art. 109 GG. Al singolo resterebbe probabilmente la possibilità del ricorso diretto (art. 90 *BVerfGG*) fondato sulla lamentata lesione di uno di quei diritti fondamentali che hanno riflessi diretti o indiretti sulla disciplina dei rapporti economici (artt. 2, 1° comma; 3, 1° comma; 12, 1° comma; 14, 1° comma, GG) da parte di provvedimenti legislativi contenenti misure dirigistiche dell'economia. La soluzione teorica di un ricorso diretto avente ad oggetto provvedimenti normativi contenenti misure antinflazionistiche o, più in generale, di politica finanziaria non sarebbe, tuttavia, facilmente praticabile. Rispetto ad un provvedimento che sia espressione di scelte dirigistiche il ricorrente dovrebbe infatti poter dimostrare:

1. che la legge impugnata non è in grado di raggiungere i fini per i quali era stata censurata,
2. che la stessa produce una lesione diretta nella sfera dei diritti fondamentali del singolo e
3. che dalla stessa derivano oneri che non potrebbero essere richiesti legittimamente ai privati⁸⁴.

I diversi problemi interpretativi ora richiamati, problemi che hanno accompagnato l'attuazione concreta del parametro costituzionale dell'*equilibrio economico generale*, sono in verità rimasti sullo sfondo della *Euro-Beschluß*. Le obiezioni teoriche opposte alla ipotesi di un'azione diretta del singolo per far valere la responsabilità degli organi di indirizzo politico per tutti quelle scelte che coinvolgono il valore costituzionale della stabilità economica potevano fornire ai giudici costituzionali una pluralità di argomenti per motivare il rigetto dei due ricorsi contro l'ingresso della Germania nell'euro.

Da un lato, dunque, la natura di *Staatszielbestimmung* propria dell'art. 109 GG rende evidente la precarietà dell'ipotesi interpretativa sostenuta dai ricorrenti e quindi giustifica la decisione di manifesta infondatezza dei ricorsi adottata nella *Euro Beschluß* derivante proprio dal-

⁸⁴ Così R. ZUCK, *Wirtschaftsverfassung*, cit., 132.

l'inesistenza di un *diritto fondamentale alla stabilità economica* riconducibile al principio costituzionale dell'*equilibrio economico generale*; dall'altro lato, il carattere elastico e non predeterminabile a priori delle singole misure economiche indicate dalla legge di attuazione (*StabG*) avrebbe offerto ai giudici costituzionali ulteriori argomenti a sostegno di un atteggiamento di doveroso *self restraint* anche nella valutazione complessiva del ruolo attuale del principio costituzionale dell'*equilibrio economico generale* rispetto al complesso delle trasformazioni imposte dall'integrazione nell'Europa della moneta unica.

Appare d'altro canto difficilmente contestabile il fatto che le valutazioni prognostiche e l'eventuale bilanciamento fra i quattro parametri sui quali si fonda la concretizzazione dell'obiettivo costituzionale dell'*equilibrio economico generale* continuano ad essere parte integrante di una decisione politica del Parlamento e del Governo anche nella particolare congiuntura economica attuale che pone la Germania, al pari degli altri paesi membri dell'Unione monetaria, di fronte alla prospettiva di doversi misurare con i nuovi imperativi economici imposti dal Trattato di Maastricht.

La quantificazione e l'eventuale tamponamento degli squilibri lamentati dai ricorrenti fra la politica della stabilità e quella dello sviluppo e dell'occupazione appartengono alla sfera della competenza e quindi della responsabilità delle scelte politiche che, sfruttando l'elasticità dei parametri legislativi sulla stabilità, continuano a concretizzare nelle diverse situazioni storiche l'obiettivo costituzionale dell'*equilibrio economico generale*.

Esiste dunque una linea di continuità fra l'interpretazione costituzionale dell'*equilibrio economico generale* come obiettivo dell'azione dei pubblici poteri ed il richiamo contenuto nella *euro-Beschluß* alle responsabilità della politica.

Questo richiamo ci riporta alle conclusioni che abbiamo riassunto in chiusura della prima sezione di questo capitolo a proposito della *relativa* apertura del *Grundgesetz* in materia economica. La spinta dirigistica impressa dalla riforma costituzionale e legislativa del 1967 va considerata come una delle possibili soluzioni praticabili all'interno di un sistema costituzionale in cui la *Gestaltungsfreiheit* del legislatore (anche) in materia di diritto dell'economia non è illimitata. La discrezionalità del legislatore nella regolazione dei rapporti economici, ivi compresa la modulazione dei parametri fissati dalla legge ordinaria sulla

stabilità economica, deve infatti costantemente misurarsi con il mantenimento dei presupposti oggettivi di un'economia fondata sul libero scambio di mercato, presupposti che sono stati chiaramente individuati dal giudice costituzionale attraverso la combinazione fra concezioni soggettive ed oggettive dei diritti fondamentali in materia economica. In una prospettiva di sistema, la discrezionalità del legislatore nell'attuare la sintesi fra le diverse politiche economiche e sociali necessarie per il mantenimento dell'obiettivo dell'*equilibrio* non potrebbe neppure tradursi in un dirigismo globale dell'economia poiché quel tipo di soluzione si porrebbe al di fuori dei confini della apertura del *Grundgesetz*.

In realtà, i problemi interpretativi legati alle modalità ed ai confini dell'attuazione legislativa del principio dell'*equilibrio economico generale* si ripropongono in tutta la loro forza nel dibattito costituzionale più recente. All'interno di questo dibattito, che è in larga parte legato alle decisioni fondamentali in materia economica che hanno accompagnato la riunificazione della Germania ed il processo costituente in seno ai cinque nuovi *Länder*, è opportuno approfondire il significato e le implicazioni della proposta di costituzionalizzare il principio dell'*economia sociale di mercato* che, al pari dell'*equilibrio economico generale*, sintetizzerebbe una formula compromissoria ed aperta volta a conciliare le regole del mercato con gli obiettivi dello Stato sociale ed in particolare con l'occupazione e lo sviluppo economico.

È evidente che le implicazioni legate all'idea di inserire nel *Grundgesetz* un principio che affonda le sue radici nella cultura economico-giuridica tedesca e che appartiene alla esperienza politica della Germania federale non potrebbero essere comprese e valutate se prima non si ricostruissero i passaggi più significativi della tradizione e della cultura politico-istituzionale della *soziale Marktwirtschaft*.

CAPITOLO III
IL DIBATTITO SULLA DISCIPLINA
COSTITUZIONALE DEI RAPPORTI ECONOMICI
NELLA GERMANIA RIUNIFICATA

SOMMARIO: 1. L'influenza della cultura economico-giuridica della *soziale Marktwirtschaft* sulla mancata introduzione nel *Grundgesetz* di formule e di modelli di organizzazione dei rapporti economici. Le radici della *soziale Marktwirtschaft* nella teoria *ordoliberal*. – 1.1. L'interdipendenza fra sistema economico e sistema giuridico-sociale: la nozione di *Wirtschaftsverfassung* fra economia e diritto. – 1.2. L'etica della *soziale Marktwirtschaft*. – 2. L'*economia sociale di mercato* e le «stagioni» della politica economica tedesca. – 3. Dalle teorie sulla *Wirtschaftsverfassung* all'ipotesi della costituzionalizzazione del principio dell'*economia sociale di mercato*. – 4. Esperienze recenti di positivizzazione della *soziale Marktwirtschaft*: lo *Staatsvertrag* del 1990 e le Costituzioni dei nuovi *Länder*. – 5. L'ipotesi della costituzionalizzazione dell'*economia sociale di mercato* alla luce di una tradizione interpretativa dei rapporti economici fondata sui diritti fondamentali. – 6. La prospettiva di una stagione costituente per la Germania riunificata: l'auspicato «superamento» della mancata positivizzazione nel *Grundgesetz* di regole sull'economia e l'opposizione alla costituzionalizzazione di nuovi obiettivi programmatici in materia economico-sociale.

1. *L'influenza della cultura economico-giuridica della soziale Marktwirtschaft sulla mancata introduzione nel Grundgesetz di formule e di modelli di organizzazione dei rapporti economici. Le radici della soziale Marktwirtschaft nella teoria ordoliberal*

La riflessione della dottrina costituzionalistica tedesca ha di recente fatto il punto sulle reali connessioni storico-culturali fra la mancata formalizzazione nel *Grundgesetz* di un capo autonomo dedicato all'organizzazione dei rapporti economici e la cultura economico-giuridica della *soziale Marktwirtschaft* che affonda le proprie radici nella tradi-

zione *ordoliberal* assolutamente dominante negli anni del secondo dopoguerra. Il carattere diffuso ed il radicamento di questa tradizione è, da un lato, legato al fatto che, a partire dagli anni '30 del Novecento, il pensiero ordoliberal introduceva una svolta decisiva nell'evoluzione del pensiero economico in Germania e, dall'altro, al fatto che questo terreno culturale si coniugava perfettamente con le riforme di carattere economico-strutturale imposte dalle forze alleate di occupazione nell'immediato dopoguerra. Secondo questa interpretazione, la solidità di quella cultura, essenzialmente fondata su una concezione liberaldemocratica dei rapporti economici e quindi sulla centralità dell'assetto concorrenziale del mercato, solidità confermata dal fatto che già nel 1948 poteva essere tradotta nel progetto di politica economica e monetaria voluto da Adenauer e da Erhard per la ricostruzione dell'economia tedesca, avrebbe contribuito a rendere in un certo senso meno urgente il problema della definizione nel testo costituzionale di una disciplina organica dell'economia¹. A fronte della convergenza fra le forze politiche rappresentate in seno al *Parlamentarischer Rat* sulla opportunità che, in nome del suo carattere di Costituzione imposta e provvisoria, il *Grundgesetz* non contenesse una disciplina organica dei rapporti economico-sociali, la cultura economica *ordoliberal* dominante era in grado di offrire alla politica le fondamenta teoriche per una ricostruzione delle relazioni economiche su basi liberaldemocratiche.

Il profondo radicamento della cultura della *soziale Marktwirtschaft* nei progetti politici ed economici della ricostruzione si spiega alla luce del fatto che le radici di quella cultura vanno appunto ricercate nel disegno di trasformazione economica e sociale elaborato dagli *ordoliberali* di Friburgo.

Attorno alla teoria economica di Walter Eucken, il fondatore della Scuola *ordoliberal*, si coagulano i contributi di alcuni giuristi, fra i quali spiccano le figure di F. Böhm e di E.J. Mestmäcker, che già negli an-

¹ Così D. SCHEFOLD, *Sozialstaat*, cit., 29 ricorda che la concreta contingenza degli anni 1948-49 non raccomandava certo una scelta definitiva a favore dell'intervento diretto dello Stato nell'economia poiché da un lato lo Stalinismo aveva quasi totalmente discredito qualsiasi idea o progetto di «socialismo democratico» e, dall'altro lato, la riforma monetaria di L. Erhard era chiaramente fondata sulla tradizione *ordoliberal* che già a partire dagli anni '30 aveva compiutamente teorizzato il ritorno della Germania all'economia di mercato in cui la dimensione etica e sociale non giustificava forme dirette di intervento dello Stato sulla concorrenzialità del mercato.

ni '30, in concomitanza con il declino del disegno costituzionale e politico di Weimar, gettano le basi per la rinascita di un liberalismo ispirato ai principi di una società giusta ed eguale².

La volontà di rifondare su nuove basi la cultura liberale consente di inquadrare gli *Ordoliberali* all'interno del pensiero *neoliberal*: i diversi filoni del pensiero neoliberal, che vanno dalla London School of Economics, alla Scuola di Vienna di L. Von Mises e di Von Hayek, al gruppo di Chicago di M. Friedmann e di G. Stigler, devono tuttavia essere distinti dall'*Ordoliberalismo*³. La coesione della scuola di Friburgo attorno all'obiettivo di dare una risposta concreta al problema della ricostruzione di un ordine economico efficiente ed umano all'interno di un sistema giuridico di regole ha avuto un ruolo assolutamente fondamentale per la maturazione della *soziale Marktwirtschaft* che divenne cultura politica dominante in Germania nell'immediato dopoguerra: al di là del legame personale e dei numerosi contatti della scuola di Friburgo con il *neoliberalismo* di von Hayek, non si deve dimenticare che l'economista austriaco, sia pur consapevole del valore delle «regole» per il corretto funzionamento di un sistema economico di mercato⁴, contestava radicalmente la possibilità di teorizzare l'*economia sociale di mercato* ed esprimeva tutto il suo scetticismo in ordine alla possibilità che quel modello fosse riconducibile al *genus* dell'economia di mercato⁵.

² Cfr. C. WATRIN, *The principles of the social Market economy-Its origins and early History*, in *ZgS*, 135 (1979), 405 ss.

³ Nella classificazione di R. BEHLKE, *Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1961, 44, gli *ordoliberali* di Friburgo vengono collocati all'interno del c.d. «Gruppo continentale» al quale l'autore riconduce anche la scuola italiana di L. Einaudi e C. Bresciani-Turroni. Sui diversi presupposti della scuola *ordoliberal* e sulle evoluzioni del neoliberalismo di von Hayek v. in tempi più recenti i contributi di E. HEUSS, *Ordoliberalismus*, e di W.D. BECKER, M.J.M. NEWMANN, *Neoliberalismus: Buchanan, Hayek, Friedman*, in H.G. NUTZINGER (a cura di), *Liberalismus in Kreuzfeuer. Thesen und Gegenthesen zu den Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Knecht Verlag, Frankfurt am Main, 1986, rispettivamente 25 ss. e 41 ss.

⁴ N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998, 9 ss. muove proprio dalla nozione di *nomos* elaborata da Hayek per dimostrare che l'ordine di mercato è in realtà un ordine costituito da regole, non già un ordine spontaneo e naturale: tanto il *nomos*, ovvero sia la regola generale ed astratta, che la *thesis*, la regola del caso specifico, appartengono all'universo delle regole giuridiche che in forme diverse contribuiscono alla definizione del sistema di mercato.

⁵ Così O. SCHLECHT, *Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft*, in O. ISSING

Il progetto degli economisti e dei giuristi della scuola liberale si coagula invece proprio sulla costruzione di un «ordine legale» in grado di definire la cornice del sistema economico: l'elaborazione di una *Wirtschaftsordnung* rappresenta quindi il punto di partenza per verificare i rapporti esistenti tra il sistema dell'economia ed il sistema delle regole giuridiche poste dallo Stato.

Sotto tale profilo è corretto ritenere che le vere radici dell'*Ordoliberalismo* e quindi le origini della *soziale Marktwirtschaft* vanno ricercate nel pensiero di un grande economista classico quale A. Smith: è ormai noto che la concezione *smithiana* dell'ordine di mercato non si identifica in un meccanismo automatico ed impersonale, ma riconosce la centralità delle regole poste dallo Stato nella lotta contro l'ingiustizia dei monopoli e delle concentrazioni di potere economico privato⁶. Il rispetto delle regole in grado di mantenere l'ordine economico in condizioni di aperta concorrenzialità è al centro della cultura *ordoliberal*. La prima vera presa di coscienza dei limiti e degli effetti distorsivi delle formazioni di potere privato si deve proprio ad un'analisi di F. Böhm sui monopoli privati del 1928: quando ormai la Germania era avviata a divenire la patria dei cartelli, la cultura *ordoliberal* contestava apertamente quel processo di concentrazione di potere privato che durante la vigenza della Costituzione di Weimar aveva indubbiamente favorito l'indebolimento delle istituzioni politiche e sociali⁷.

Mentre le scelte del regime fascista contribuivano al consolidamento del processo delle concentrazioni e quindi alla definitiva soppressione delle regole del mercato, W. Eucken pubblica la sua opera dedicata

(a cura di), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Berlin, 1981, 9 ss. La distanza della cultura *ordoliberal* dal *neoliberalismo* trova del resto conferma nel fatto che W. Eucken preferiva che la sua scuola fosse chiamata *ordoliberalismo*, termine in grado di testimoniare la volontà di fondare su principi sostanzialmente nuovi il recupero del pensiero liberale: sul punto v. D.J. GERBER, *Constitutionalizing the economy: German Neoliberalism, competition law and the «new» Europe*, in *Amer. Jour. Comp. Law*, 42, 1994, 25 ss., 31.

⁶ Per una rilettura in chiave costituzionalistica del pensiero di A. SMITH v. G. AZZARITI, *L'ordine giuridico del mercato*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, 146; sulle interpretazioni del pensiero di A. SMITH sia consentito rinviare a L. CASSETTI, *La cultura del mercato*, cit., 23 ss., ed *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici.

⁷ Cfr. F. BÖHM, *Das Problem der Privaten Macht. Ein Beitrag zur Monopolfrage*, in *Die Justiz*, 1928, 324 riprodotto in E.J. MESTMÄCKER (a cura di), *F. Böhm. Reden und Schriften*, Karlsruhe, 1960.

ai fondamenti di una nuova concezione dell'economia nazionale ed apre la riflessione sulla distanza che separa i sistemi economici burocratizzati e diretti dal centro dall'economia fondata sulle relazioni interpretate. Secondo questa ricostruzione, mentre la *Zentralverwaltungswirtschaft* si fonda sull'adozione di direttive governative che organizzano l'attività economica secondo criteri esterni al sistema economico, nella *Verkehrswirtschaft* l'economia è organizzata sulla base della libera contrattazione fra privati⁸.

Nell'impostazione di Eucken la costruzione di un determinato ordine economico interagisce con le regole poste dall'ordinamento giuridico: in nome della interdipendenza fra gli ordini (economico, giuridico e sociale) il padre dell'*ordoliberalismo* si propone di verificare in quali forme e con quali esiti l'ordinamento giuridico è in grado di influenzare la struttura dell'ordine economico⁹. La regolamentazione legislativa della libertà di contratto condiziona nelle diverse epoche storiche la costruzione di diversi ordini economici: ad esempio, nell'epoca del *laissez-faire*, la legislazione non si confrontava certo con il problema della concentrazione di potere economico privato, dal momento che la garanzia piena della libertà del singolo di stipulare contratti non prendeva minimamente in considerazione il problema della chiusura del mercato attraverso il consolidamento di poteri in grado di limitare la libertà di concorrenza al suo interno. È altresì chiaro a Eucken il fatto che la garanzia giuridica della libertà contrattuale può sussistere tanto nell'or-

⁸ W. EUCKEN, *Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena 1940, I ed.; Berlin-Heidelberg-New York, Springer Verlag, 1989, IX ed., 79 ss. e 87 ss., identifica l'*idealtipo* di *Verkehrswirtschaft* in quel sistema in cui le singole unità produttive (*Betriebe*) e le singole unità di consumo (*Haushalten*) sono legate da una relazione di scambio, di transazione. In questo modello ideale il termine *Betrieb* non coincide con la nozione giuridica di impresa, elaborata nell'era del capitalismo industriale, ma con un'entità economica, così come il termine *Haushalt* esprime qualcosa di diverso dalla moderna «economia domestica» (*Haushaltung*) (*ivi*, 87-88). Per una definizione sintetica della nozione di *Verkehrswirtschaft* che Eucken contrapponeva all'opposto idealtipo della *Zentralverwaltungswirtschaft*, v., Gabler *Volkswirtschafts Lexikon*, L-Z, Gabler, 1996, *ad vocem*: mentre la *freie Verkehrswirtschaft* presuppone un ordine economico fondato su relazioni di mercato e quindi sul sistema dei prezzi, la *Zentralverwaltungswirtschaft* si fonda su una pianificazione decisa e coordinata da un'autorità statale centrale.

⁹ Così W. EUCKEN, *Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung* (1952), in W. STÜTZEL, C. WATRIN, H. WILLGERODT, K. HOHMANN, *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, Stuttgart-New York, Fischer Verlag, 1981, 143 ss., 154.

dine economico centralizzato e burocratizzato, quanto nell'ordine fondato sulla libertà dello scambio. In realtà, la vera libertà sta nella possibilità concreta che ciascun privato ha di scegliere la controparte in condizione di eguaglianza con gli altri competitori e di definire l'oggetto delle clausole contrattuali in condizioni di piena libertà. In presenza di questo tipo di interrelazioni fra regole giuridiche e ordine economico si può parlare di un'economia di mercato operante in condizioni di concorrenza piena o perfetta (*vollständige Wettbewerb*)¹⁰. L'apertura del mercato e la permanenza di condizioni di concorrenzialità al suo interno è del resto uno dei principi costitutivi dell'ordine economico fondato sul principio di libertà dello scambio. Altrettanto fondamentale per la sussistenza di un sistema concorrenziale è la garanzia della *proprietà privata dei mezzi di produzione*: storicamente la difesa della proprietà privata è stata concepita come presidio della libertà individuale e dunque, a conferma della logica dell'interdipendenza fra gli ordini, la proprietà privata può essere definita come una precondizione necessaria per avere un ordine sociale ed economico libero. Un sistema concorrenziale non potrebbe inoltre funzionare se non fosse mantenuto il principio di *responsabilità*, in base al quale chiunque riceva vantaggi economici ha anche dei doveri da onorare; a garanzia dell'efficienza di quel sistema opera il principio della *costanza della politica economica* in nome della quale l'entità degli investimenti dovrebbe mantenersi sempre ad un livello tale da evitare i pericoli delle grandi depressioni economiche e ridurre comunque il rischio delle concentrazioni di potere privato.

I presupposti costitutivi dell'economia transazionale di Eucken presentano un grado di omogeneità tale da essere considerati come il fondamento di una *Wirtschaftsordnung* che trae origine dall'attuazione della *Wirtschaftsverfassung*. Nell'approccio dell'economista Eucken la «Costituzione economica» rappresenta la «decisione fondamentale sull'ordine della vita economica di una collettività»¹¹: accanto a questa vi sarebbero altre «Costituzioni parziali» (*Teilverfassungen*) relative alla

¹⁰ Cfr. W. EUCKEN, *Die Politik*, cit., 156: solo in un ordine economico in cui la concorrenza sia piena ed effettiva si può realmente tutelare la libertà di contratto.

¹¹ Cfr. W. EUCKEN, *Die Grundlagen*, cit., 52, che definisce la «Wirtschaftsverfassung» come la «Gesamtentscheidung über die Ordnung des Wirtschaftslebens eines Gemeinwe- sens».

sfera della moneta, ai rapporti di lavoro etc. Se è vero che le *Wirtschaftsverfassungen* pongono i principi per la realizzazione di una serie di ordini economici parziali, è altresì vero che in concreto si sviluppano forme di *Wirtschaftsordnungen* che non sempre corrispondono perfettamente o che corrispondono solo parzialmente ai principi fondamentali delle *Wirtschaftsverfassungen*. A conferma di questa conclusione Eucken richiama le vicende economiche del passaggio dal XIX secolo al XX secolo in cui, a fronte dei principi della *Costituzione economica* fondati sul valore della libertà contrattuale della proprietà privata e della concorrenza, l'ordine economico si consolidò attorno ad una vera e propria espropriazione della libertà contrattuale da parte delle industrie ed in una supremazia del processo di cartellizzazione che andava nella direzione opposta alla garanzia della libertà di concorrenza sul mercato¹².

1.1. *L'interdipendenza fra sistema economico e sistema giuridico-sociale: la nozione di Wirtschaftsverfassung fra economia e diritto*

L'interdipendenza fra il sistema dell'economia ed il sistema delle regole poste dallo Stato descritta da Eucken viene tradotta da F. Böhm in termini giuridici: in qualità di giurista della Scuola di Friburgo, Böhm si propone di portare al livello del ragionamento giuridico le nozioni della filosofia economica liberale elaborate dagli studi di Eucken sulla *Nationalökonomie*. Il discorso sui diversi modelli di *Wirtschaftsordnung* viene così posto in relazione con la *Staatsverfassung* di un ordinamento democratico. L'analisi del rapporto fra democrazia e sistemi economici muove dalla dicotomia posta da Eucken fra l'economia centralizzata e l'economia fondata sullo scambio e sulla transazione.

Nel sistema economico diretto ed amministrato imperativamente da un'autorità centrale Böhm intravede una minaccia per le libertà fondamentali relative alla scelta della professione, del rapporto di lavoro e della libertà dei consumi: il sistema politico che meglio potrebbe sostenere e giustificare siffatte limitazioni delle libertà economiche non è certo la democrazia, quanto piuttosto un regime autoritario in cui le scelte fondamentali, ivi comprese quelle economiche, verrebbero presumibil-

¹² Così W. EUCKEN, *Die Grundlagen*, cit., 53 ss.

mente adottate da un esecutivo talmente forte e privo di controlli da garantire in ogni momento la funzionalità e la sopravvivenza del piano¹³.

Nel sistema economico di tipo concorrenziale, al contrario, le scelte economiche del singolo sono in grado di influenzare il meccanismo della formazione del prezzo di mercato: il comportamento della domanda, in altre parole, influenza la stessa produzione (offerta) di beni, che nel sistema precedente è invece il frutto di una decisione assunta in via autoritativa.

Nel meccanismo dell'influenza reciproca fra le scelte dei consumatori e quelle degli investitori Böhm scorge una fondamentale garanzia di democraticità, oltre che di libertà: per questo il risultato finale della sua indagine lo porta ad affermare che l'economia concorrenziale non solo rappresenta l'unico sistema compatibile con un assetto democratico dei poteri statali, ma esprime nel suo funzionamento un procedimento di scelta e di selezione assolutamente democratico, nella misura in cui le scelte della produzione e dell'investimento sono influenzate dalla domanda di consumo che proviene dalla collettività dei consumatori. In questo processo le scelte del singolo non sono però quelle di un individuo assolutamente libero dal momento che lo stesso concetto di democrazia non potrebbe tollerare l'idea di un individuo completamente svincolato dalle regole e dalle limitazioni che garantiscono la convivenza fra gli umani¹⁴. Böhm individua nei singoli produttori e nello Stato i soggetti in grado di controllare e correggere eventualmente gli orientamenti espressi dalla domanda: sugli orientamenti dei compratori svolgono un ruolo ed un'influenza determinante fattori legati alla morale, alle convenzioni sociali, all'educazione scolastica. Per queste ragioni, la forma dello scambio e della concorrenza, troppo spesso additata come la fonte di egoismi e di instabilità sociale, non significa affatto assenza di regole, posto che la prima regola da rispettare è proprio quella del mantenimento di condizioni di concorrenzialità.

¹³ Così F. BÖHM, *Wirtschaftsordnung*, cit., 40; ID., *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, in U. SCHEUNER, *Die staatliche Einwirkung*, cit., 85 ss.: quando si è in presenza del monopolio statale della produzione, programmata e quantificata in via autoritativa dal piano, viene inevitabilmente meno la libertà di scelta dei consumi ed è questa la situazione in cui si creano le condizioni per arrivare nel modo più sicuro e diretto alla fine della democrazia (*ivi*, 96).

¹⁴ Cfr. F. BÖHM, *op. ult. cit.*, 48 ss.

La vera scommessa dell'economia di mercato concorrenziale è nel confronto con la questione sociale: le risposte alla *soziale Frage* diventano così nella prospettiva di Böhm il passaggio obbligato per onorare l'impegno di risolvere la questione sociale attraverso strumenti di intervento liberali¹⁵.

L'importanza della dimensione sociale nel sistema economico descritto da Böhm è del resto in linea con l'idea della interdipendenza fra gli ordini immaginata da Eucken: il contributo di Böhm nella traduzione in termini giuridici di questo principio fondamentale è sintetizzato nella definizione di *Wirtschaftsverfassung* come «decisione complessiva sulla natura e sulla forma del processo di cooperazione economico-sociale»¹⁶. In realtà l'autore distingue fra la *Wirtschaftsverfassung* intesa come l'insieme delle regole di una economia fondata sul libero scambio (*Rechtsverfassung der freien Verkehrswirtschaft*) dall'insieme delle regole vigenti del diritto pubblico dell'economia: la *Costituzione economica* viene cioè considerata come ordine parziale (*Teilordnung*) esattamente come le misure adottate a garanzia della concorrenzialità del mercato sono una parte delle decisioni che fondano una politica economica. In nome del carattere parziale dell'ordine economico di mercato trovano la loro ragione di esistere le regole poste nella *Costituzione economica*. Così come la *Costituzione politica* delimita le competenze e le attribuzioni dei diversi poteri pubblici, la funzione della *Wirtschaftsverfassung* è quella di delinearne le forme di esercizio del potere economico, sia da parte di soggetti privati che di soggetti pubblici¹⁷.

Il concetto di ordine parziale esprime in termini giuridici il rappor-

¹⁵ Così F. BÖHM, *op. ult. cit.*, 70.

¹⁶ Come sottolineano R. BEHLKE, *Der Neoliberalismus*, cit., 48 e D. GERBER, *Constitutionalizing*, cit., 44, nota 92, nella definizione di *Wirtschaftsverfassung* accolta da BÖHM si coglie l'influenza della nozione di Costituzione accolta da C. SCHMITT che nella *Verfassungslehre* del 1928 aveva definito la Costituzione come decisione fondamentale sulla natura e sulla forma dell'unità politica; osserva correttamente R. MICCÙ, *Economia* cit., 260 che il parallelo con Schmitt non è sostenibile dal momento che l'unità politica garantita dalla decisione fondamentale contenuta nella Costituzione è espressione dell'assoluta indipendenza del potere costituente. Nella cultura *ordoliberal*, invece, l'oggetto della «decisione complessiva» è rappresentato dalle regole sulla cooperazione e sulla reciproca interdipendenza fra l'ordine giuridico e quello economico-sociale.

¹⁷ Come precisa E.J. MESTMÄCKER, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, in H. SAUERMAN, E.J. MESTMÄCKER (a cura di), *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz BÖHM zum 80. Geburtstag*, Tübingen, 1975, 383 ss., 413.

to fra la dinamica del mercato concorrenziale e le regole statali in grado di mantenere al suo interno condizioni effettive di competitività: le forme attraverso le quali l'intervento pubblico può influenzare l'agire economico vengono ricondotte dagli *ordoliberali* ad un modello di «regolazione indiretta». Questo tipo di regolazione presuppone in via di principio l'adesione ai principi costitutivi dell'economia transazionale di Eucken e quindi al valore della stabilità monetaria, al principio della libertà contrattuale, alla proprietà privata, alla libertà di concorrenza, alla stabilità delle scelte di politica economica. I principi regolativi nascono dall'esigenza di mantenere e conservare l'equilibrio fra gli elementi costitutivi. In particolare, il principio costitutivo dell'apertura concorrenziale del mercato può essere conservato solo attraverso una regolazione della libertà contrattuale che garantisca l'effettività della libertà di concorrenza. La nozione di regolazione indiretta implica la preferenza per le soluzioni legislative: è alla legge del Parlamento che gli *ordoliberali* affidano il ruolo di dettare le regole essenziali per tradurre in termini giuridici i presupposti del modello economico fondato sullo scambio di mercato. La discrezionalità del potere esecutivo subisce in questo contesto un considerevole ridimensionamento e la funzione del potere giudiziario si traduce in un controllo sulla coerenza dei singoli atti di intervento dell'esecutivo con i principi costitutivi della *Wirtschaftsordnung*¹⁸.

Riproduce esattamente questa ripartizione di competenze la struttura del controllo *antitrust* immaginata dagli *ordoliberali*. Secondo questa impostazione, nel dare vita ad una legge *antitrust* il legislatore avrebbe dovuto schematizzare i comportamenti lesivi della concorrenza e rimettere ad un' *autorità indipendente* il ruolo di controllare e sanzionare le violazioni di quelle regole: alle Corti si riconosce il potere di sindacare eventuali illegittimità nell'applicazione e nell'interpretazione delle regole da parte dell' *autorità antitrust*. Il *judicial review* delle decisioni adottate da quell'organo indipendente avrebbe così permesso di verificare il grado e la qualità dell'applicazione delle regole *antitrust* e quindi il livello di attuazione dei principi costitutivi omogenei compresi nella *Wirtschaftsverfassung*¹⁹.

¹⁸ Cfr. C. WATRIN, *Constitutionalizing*, cit., 48.

¹⁹ Per quanto riguarda poi i modelli di concorrenza praticabili diverse erano le solu-

Il percorso interpretativo che abbiamo fino ad ora ricostruito consente di puntualizzare quei principi fondamentali relativi al rapporto fra modelli economici e regole costituzionali che fornirono le premesse culturali al dibattito sull'esistenza di una *Wirtschaftsverfassung* del *Grundgesetz*.

Innanzitutto occorre sottolineare come l'interpretazione in chiave giuridica dei principi costitutivi e regolativi del modello economico fondato sulla libertà dello scambio abbia contribuito a delineare il ruolo istituzionale della nozione di *Wirtschaftsverfassung*.

Questa formula è stata utilizzata dai padri dell'*ordoliberalismo* in chiave sia descrittiva che prescrittiva. Nella prima accezione la formula è in grado di esprimere e di esplicitare l'omogeneità dei presupposti costitutivi di un ordine economico fondato sullo scambio teorizzato da Eucken e tradotto da Böhm in termini di ordine economico compatibile con una Costituzione democratica. Laddove però la *Wirtschaftsverfassung* è in grado di definire, attraverso i principi costitutivi che la compongono, il parametro in base al quale il legislatore dovrà dettare le regole generali del diritto *antitrust* e quindi definire i principi sui limiti della libertà di contratto necessari per garantire l'eguaglianza nella concor-

zioni immaginate dagli ordoliberali: sul concetto di apertura del mercato. ad esempio BÖHM individuava la soglia della violazione del parametro della *Leistungswettbewerb* in termini diversi rispetto ad altri economisti della Scuola: vedi in proposito C. WATRIN, *op. cit.*, 53. La legge *antitrust* tedesca approvata nel 1956 (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) rifletteva in realtà la concezione di «concorrenza piena» (*völlständige Wettbewerb*) ipotizzata da Eucken; già nel 1973 la seconda novella alla legge suddetta si fondeva sulla diversa nozione di concorrenza praticabile (*workable competition*), sostenuta in dottrina da Katzenbach già nel 1967. Questa soluzione appare a O. SCHLECHT, *Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen, 1990, 74 ss. decisamente più ragionevole: in realtà l'autore sostiene che la intera legge *antitrust* tedesca resta aperta ad una concezione dinamica di concorrenza e la sua interpretazione non conduce ad una nozione ideale di concorrenza, nè tantomeno ad un modello altrettanto ideale di apertura del mercato. Nella letteratura italiana si veda ora G. AMATO, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, 1998, 44, che, pur sottolineando il ruolo di F. Böhm, nella veste di parlamentare, nel raggiungimento del compromesso che portò all'approvazione nel 1957 della legge *antitrust* tedesca, ricorda che quella legge testimonia una serie di «aperture» nei confronti di alcune forme «tollerate» di cartellizzazione; L. AMMANNATI, *Il sistema tedesco della concorrenza. Un modello consolidato alla prova dei tempi*, in ID., *La concorrenza in Europa. Sistemi organizzativi e autorità di garanzia*, Padova, 1998, 15; R. VAN DEN BERGH, *Introduzione. L'analisi economica del diritto della concorrenza*, in AA.VV., *Diritto antitrust italiano*, a cura di A. FRIGNANI, R. PARDOLESI, A. PATRONI-GRIFFI, L.C. UBERTAZZI, Bologna, 1993, vol. I, 1 ss., 45.

renza è evidente che la formula acquista una dimensione ed una sostanza prescrittiva. Tale carattere è confermato dal fatto che il modello istituzionale del controllo *antitrust* immaginato dagli *ordoliberali* comprende il sindacato giuridizionale sugli atti adottati dall'organo indipendente che applica le regole antimonopolio con la funzione di verificare in modo capillare e puntuale il modo in cui l'«amministrazione» delle regole sulla concorrenza si uniforma effettivamente ai principi costitutivi dell'ordine economico fondato sullo scambio di mercato. È sulla base di questa dimensione prescrittiva della *Wirtschaftsverfassung* che Nipperdey identificava la *Costituzione economica* del *Grundgesetz* nel modello della *soziale Marktwirtschaft*. Nel momento in cui la *costituzione economica* fondata sulle regole dell'*economia sociale di mercato* veniva identificata in un autonomo parametro costituzionale, le regole parziali dell'economia di mercato facevano il loro ingresso a livello costituzionale: ogni questione relativa alla regolamentazione legislativa della concorrenza e del mercato avrebbe dovuto confrontarsi con il parametro della *soziale Marktwirtschaft*. È evidente come ciò avrebbe indebolito la discrezionalità del legislatore in materia economica ed avrebbe esposto il Tribunale costituzionale ad un giudizio sulla eventuale conformità alle regole del mercato concorrenziale delle misure legislative impugnate per sospetta violazione del parametro dell'*economia sociale di mercato*. Di questi problemi interpretativi si è fatto carico il Tribunale costituzionale che rifiutandosi di sindacare la *marktkonformität* della legge sulle sovvenzioni agli investimenti chiudeva già con la sentenza del 1954 ogni possibilità interpretativa di tradurre a livello di parametro costituzionale il valore prescrittivo della *Wirtschaftsverfassung*²⁰

1.2. L'etica della *soziale Marktwirtschaft*

Il modello istituzionale costruito dagli *ordoliberali* attorno al concetto di apertura del mercato e di eguaglianza nella concorrenza non esaurisce la straordinaria portata innovativa di quel modo di concepire il rapporto fra le istituzioni economiche e quelle giuridico-sociali: abbiamo del resto già ricordato come l'idea dell'ordine economico coe-

²⁰ Sul tema delle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali della nozione di *Costituzione economica*, v. al cap. II, sez. I.

rente con la democrazia e la libertà inducesse Böhm a prendere le distanze da una concezione *veterolibérale* fondata sulla falsa premessa dell'individuo sovrano assoluto della propria sfera di libertà.

Sulle forme attraverso le quali si può esprimere la «naturale socialità» dell'individuo l'*ordoliberalismo* propone una serie di soluzioni che contribuiscono a fondare il profilo etico della *soziale Marktwirtschaft*.

Nel pensiero di Eucken la dimensione della socialità coincide con l'effettività dell'*indipendenza* del singolo dalle pressioni del potere economico, sia pubblico che privato: *soziale* è dunque sinonimo di *indipendente*. Quanto più l'ordine economico si sviluppa realmente attorno ai presupposti della *Wirtschaftsverfassung* e quindi attorno ai principi costitutivi dell'apertura del mercato, della libertà (limitata) di contrattare e del valore della responsabilità, tanto più si potrà affermare che in quell'ordine si è realizzato l'obiettivo del contenimento del potere economico ed è stata dunque garantita la forma ideale di dimensione sociale per l'individuo. Una componente assolutamente essenziale della domanda sociale è quella della partecipazione in condizioni di eguaglianza allo scambio di mercato: in questo contesto spetta ovviamente allo Stato ed alle istituzioni politiche fare in modo che venga ammortizzato e minimizzato il potere eccessivo di colui che è in grado di imporre la propria decisione anche contro le ambizioni degli altri. Eucken è del resto ben consapevole del fatto che gli sviluppi del processo di industrializzazione avevano radicalmente ed irreversibilmente trasformato le relazioni sociali. L'economia degli anni '30 e '40 appare a tale autore strutturata attorno ai principi dell'economia transazionale con forme sempre più accentuate di dirigismo e di centralizzazione delle decisioni: a quelle trasformazioni dovevano ricondursi i fenomeni della concentrazione di potere economico privato, l'accentuazione delle divisioni sociali e l'accelerazione di un processo sociale di massificazione. All'interno di questo sistema economico-sociale Eucken intuisce l'importanza dell'impegno di dare all'economia di questa nuova industrializzazione, alla sua radicale divisione del lavoro, un *ordine* duraturo al tempo stesso efficiente (*funktionfähig*) ed umano (*menschenwürdig*)²¹.

Questi principi sono stati ripresi e sviluppati da A. Müller Armack

²¹ Così W. EUCKEN, *Grundlagen*, cit., 240; insiste su questi passaggi della teoria sociale di EUCKEN, O. SCHLECHT, *Die Genesis*, cit., 18.

che per primo adotta nel secondo dopoguerra la formula della *soziale Marktwirtschaft* e costruisce attorno a quel concetto un vero e proprio programma di interventi volti a conciliare il recupero della libertà con la giustizia sociale²². La sua idea di giustizia sociale affonda in realtà le sue radici nella logica e nella cultura della responsabilità individuale: il perseguimento di quell'obiettivo non significa dare a ciascuno la medesima prestazione (*jedem das Gleiche*) bensì a ciascuno il proprio (*jedem das Seine*) ed in ragione delle proprie attitudini e capacità²³.

È indubbio che la cultura di Müller-Armack in materia di antropologia filosofica, la sua vicinanza alla dottrina sociale della Chiesa cattolica ed alla teoria economica della congiuntura hanno contribuito ad approfondire ed enfatizzare l'etica sociale dei rapporti economici che già Eucken e Böhm avevano abbozzato. Accanto al fondamentale obiettivo per lo Stato di salvaguardare le condizioni per un mercato aperto ed in libera concorrenza, Müller-Armack auspica infatti la creazione di un sistema organico di sicurezza sociale, misure di intervento conformi alle regole del mercato a favore delle piccole e medie imprese, un processo di sproletarizzazione mediante l'incremento di forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese e, infine, l'adozione di una politica congiunturale ispirata alle regole del mercato concorrenziale²⁴.

Argomenti analoghi erano stati utilizzati venti anni prima da W. Röpke che nel 1928 interviene nel dibattito sulla fine della cultura economica del *laissez-faire* con un'analisi critica del principio del non-intervento dello Stato nell'economia, condotta nell'ottica della cultura liberale: in questa occasione egli dimostra come talune forme di intervento nei rapporti economici erano non solo auspicabili, ma addirittura utili e necessarie. Gli interventi non si dovevano limitare alle sole ipotesi classiche dei c.d. fallimenti del mercato, ma comprendevano

²² Cfr. A. MÜLLER-ARMACK, *Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft* (Mai 1948), in ID., *Genealogie zur sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Paul Haupt Verlag, Bern und Stuttgart, II ed., 1981, 90 ss.

²³ Così A. MÜLLER-ARMACK, *Vorschläge*, cit., 92.

²⁴ È il programma di intervento pubblico nei rapporti economici sintetizzato da A. MÜLLER-ARMACK, *Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen*, in *Ordo*, 1, (1948), 125 ss., 152.

piuttosto forme di redistribuzione del reddito attraverso forme di assistenza finanziate dal gettito dell'imposizione fiscale.

Nella logica di Röpke, dunque, lo Stato ha il compito di verificare il risultato del processo di redistribuzione lasciato alle regole del mercato ed ha altresì la facoltà di intervenire per correggerlo²⁵.

È noto che la prospettiva aperta da Röpke e sviluppata dal maggior teorico della *soziale Marktwirtschaft*, Müller-Armack, presenta una evidente estensione in senso «umanistico» dei principi e dei fondamenti ordoliberali²⁶: rispetto al ruolo che Röpke poteva riconoscere alla politica congiunturale, non si può non sottolineare la distanza che lo separa in modo particolare da Eucken, che nutriva piuttosto una profonda avversione nei confronti della teoria keynesiana della piena occupazione e più in generale di qualsiasi forma di intervento diretto delle decisioni politiche sulla struttura concorrenziale dell'economia fondata sulla transazione. Questo tipo di sollecitazioni della dimensione sociale dell'economia di mercato sono destinate a trovare già negli anni '60 le condizioni per il loro invero nella politica economica e contribuiscono a sviluppare l'idea che i problemi dell'eguaglianza e della giustizia sociale non sono un'appendice esterna al sistema economico: le esigenze connesse alla giustizia sociale si esprimono nella necessaria dialettica fra l'etica della responsabilità individuale e quella della responsabilità sociale. Se il principio della responsabilità individuale è uno dei presupposti dell'ordine economico fondato sullo scambio di mercato descritto da Eucken, la dimensione sociale della responsabilità riguarda la capacità della *soziale Marktwirtschaft* di garantire l'equilibrio fra le diverse componenti della società e quindi fra gli interessi che quelle componenti esprimono. Una *economia sociale di mercato* realmente funzionante è dunque in grado di

²⁵ W. RÖPKE, *Staatsinterventionismus*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 4° ed., Jena, 1928, 861 ss., 866.

²⁶ È del resto opinione comune in dottrina che la cultura della *economia sociale di mercato* presenta caratteri e morfologia eterogenei: essa partecipa infatti della cultura economico-sociale dei padri fondatori dell'*ordoliberalismo* e dei principi elaborati da autori come appunto W. Röpke, A. Rustow, Müller-Armack che «stressarono» il profilo dell'ordine sociale. Le origini di tale eterogeneità sono talora da ricercare nella vicenda personale di alcuni di questi protagonisti che per ragioni diverse si trovarono ad operare lontani da Friburgo: a tale proposito D. GERBER, *Constitutionalizing*, cit., 31-32, ricorda che Röpke fu costretto a fuggire dalla Germania già nel 1935 e maturò il suo pensiero dapprima in Turchia e poi in Svizzera dove lavorò per molto tempo come giornalista.

offrire anche alle minoranze una *chance* per articolare ed organizzare i propri obiettivi. Il dialogo ed il consenso fra le diverse componenti sociali coinvolge ovviamente anche le stesse imprese: un sistema di mercato è in grado di funzionare al meglio se c'è il consenso fra tutte le parti sociali sulle regole del gioco concorrenziale e sulle condizioni-quadro generali poste dallo Stato per il corretto funzionamento di quelle regole. Il dialogo fra le componenti sociali si fonda evidentemente sull'idea del pluralismo degli interessi che è alla base delle democrazie moderne. L'obiettivo di un corretto dialogo sociale è del resto ben chiaro ad autori come Röpke che distingue il pluralismo sano da quello malato. Il pluralismo sano appartiene, secondo questa interpretazione, a tutte quelle forme di organizzazione e di confronto fra gli interessi fondato sull'esistenza di contrappesi alla forza dei singoli gruppi nonché dello Stato che li organizza e sull'effettività di limiti alla possibilità di comprimere i diritti e le libertà individuali; il pluralismo malato deve invece essere identificato in quelle forme in cui è lo Stato che tenta di strumentalizzare l'organizzazione degli interessi in funzione del perseguimento dei propri obiettivi. La dimensione sociale dell'economia di mercato confermerebbe dunque attraverso il valore del pluralismo (sano) la «naturale» sintonia fra quel modello ed i valori della democrazia.

Le prospettive interpretative ora richiamate forniscono alcuni elementi di valutazione che è opportuno riassumere.

L'etica dell'*economia sociale di mercato* contiene sia la prospettiva della morale e della responsabilità individuale, in quanto presupposto dell'economia di scambio, sia la prospettiva della organizzazione del pluralismo degli interessi fondata sull'equidistanza dello Stato che si limita a porre le condizioni e le regole generali di quella organizzazione. In nome di questa etica individuale e sociale il modello dell'economia sociale di mercato accompagna l'evoluzione dell'organizzazione politico-economica in modo da raccorderla con i presupposti democratici e pluralistici ai quali si ispira il *Grundgesetz*.

In realtà l'innesto sulla tradizione ordoliberal di interpretazioni volte ad esaltare la dimensione e l'etica sociale dell'economia di mercato ha arricchito ed ampliato lo strumentario a disposizione dei teorici della *soziale Marktwirtschaft*: quello stesso strumentario ha avuto un considerevole successo se è vero che a partire dagli anni della ricostruzione fino alle più recenti vicende della riunificazione e dell'integrazione della Germania nell'Unione Europea la *soziale Marktwirtschaft* ha

saputo, sia come modello teorico che come esperienza politica, seguire il passo delle trasformazioni e dei continui cambiamenti di quella società pluralistica ed aperta immaginata dal *Grundgesetz*²⁷. Nel paragrafo che segue evidenzieremo il raccordo fra le diverse concezioni teoriche del modello e le grandi linee della politica economica che sono state influenzate e guidate da quelle premesse teoriche.

2. L'economia sociale di mercato e le «stagioni» della politica economica tedesca

Il primo banco di prova per il progetto teorico dell'*economia sociale di mercato* fu la riforma monetaria presentata nel 1948 dal ministro dell'economia del governo Adenauer, L. Erhard che era stato, già durante il periodo nazista, uno dei più convinti ed attivi sostenitori delle idee della Scuola di Friburgo.

Erhard considera il ritorno alla stabilità monetaria il primo presupposto per il consolidamento di un'economia di mercato: la centralità del meccanismo e della stabilità monetaria era stata del resto teorizzata da Eucken che aveva per primo sollevato il problema del governo della moneta in un sistema di tipo concorrenziale. La stabilità della moneta diventa così il primo obiettivo della *soziale Marktwirtschaft* positivamente in un programma politico.

Le conseguenze di quelle misure sono state talora giudicate come il risultato di una scelta politica totalmente orientata verso il rilancio dell'imprenditoria privata: è comunque certo che attorno a quella radicale riforma Adenauer riuscì a consolidare un enorme consenso, sia interno che internazionale, che consentì alla CDU di mantenere la guida politica del paese. Sul fronte del dialogo sociale non si deve dimenticare la approvazione della prima legge sulla cogestione nel settore della carbochimurgia del 1951 con la quale il governo aderì nella sostanza alle richieste di una imponente mobilitazione sindacale²⁸.

²⁷ È il giudizio complessivo di O. SCHLECHT, *Zukunftsprobleme*, cit., 21 ss.

²⁸ Così E. COLLOTTI, *Il mito della società omogenea*, in E. COLLOTTI, L. CASTELLI (a cura di), *La Germania socialdemocratica. SPD, società e Stato*, Bari, 1982, 14-15.

Fra i padri fondatori dell'*economia sociale di mercato* intesa come modello di organizzazione della politica, Erhard è il più fedele sostenitore della cultura *ordoliberal*, non solo per il modo di concepire la centralità della politica monetaria, ma più in generale in nome del ruolo da attribuire alla nozione di «Costituzione economica» che egli, in armonia con i principi di Eucken e di Böhm, vede come il punto di partenza per la costruzione del rapporto fra governo ed economia. La politica economica di Erhard non rinuncia mai a considerare essenziale la posizione di regole a garanzia della concorrenzialità del mercato come il primo gradino per garantire un successo duraturo alla *economia sociale di mercato*²⁹.

È altresì vero che su questi principi fondamentali Erhard si ricollega a quella cultura *ordoliberal* che, oltre ad aver preparato il terreno teorico fin dagli anni '30 per la rinascita di un moderno liberalismo in Germania, ha avuto il pregio di incontrarsi perfettamente con le direttive economiche degli alleati: è del resto evidente come la priorità di una legge *antitrust* non fu solo la traduzione normativa più fedele dell'*Ordoliberalgedanke*, ma fu anche espressione di un «ordine» imposto dagli americani³⁰.

Il successo del programma di Erhard è tale da condizionare le scelte del suo partito: nelle dichiarazioni programmatiche di Düsseldorf del 1949, tanto la CDU che la CSU identificano la *soziale Marktwirtschaft* nella «Costituzione socialmente orientata dell'economia industriale in cui il contributo del singolo individuo viene ricondotto entro un ordine che garantisce a tutti il massimo grado di utilità e di giustizia sociale».

Dopo il primo decennio di attuazione della *soziale Marktwirtschaft*, decennio che vede la realizzazione della ricostruzione e l'esplosione del miracolo economico, la prospettiva interpretativa di autori come A. Müller-Armack comincia ad occupare spazi sempre più consistenti nelle scelte di politica economica. La seconda fase della *soziale Marktwirtschaft*, immaginata da quell'autore come un passaggio necessario al fi-

²⁹ Cfr. D. GERBER, *Constitutionalizing*, cit., 62.

³⁰ Così R. BLUM, *Soziale*, cit., 270. Nella letteratura italiana C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali*, cit., 162 ss., sottolinea la dominanza delle direttive americane sulle scelte economiche del dopoguerra progettate da Erhard, a cominciare dalla stessa riforma monetaria che era la necessaria conseguenza degli accordi di Bretton Woods.

ne di realizzare una vera e propria trasformazione sociale³¹, prende forma nelle decisioni politiche che tendono a porre in primissimo piano la politica sociale. L'immagine della *soziale Marktwirtschaft* come cornice per una nuova politica sociale trova ampio spazio nel programma politico di L. Erhard cancelliere: nelle dichiarazioni programmatiche di governo del 10 novembre 1965 l'ex ministro dell'economia dell'era Adenauer rende ufficiale questo disegno parlando di una società «strutturata» ovvero «ordinata» (*formierte Gesellschaft*). Questo modello di società viene immaginata come il risultato di una naturale evoluzione, sul piano dei rapporti sociali, della *economia sociale di mercato*³².

In realtà, i riflettori puntati sulla politica sociale cominciano a suscitare qualche perplessità nell'ambiente degli *ordoliberali* che pure avevano sempre visto nella *soziale Marktwirtschaft* l'inveramento dei presupposti teorici della scuola di Friburgo e in L. Erhard il «pioniere di una nuova era liberale»³³. Questo disorientamento è legato al fatto che alla base della costruzione *ordoliberal* domina l'unità della politica sociale ed economica: la necessità di una seconda fase volta a concretizzare obiettivi di politica sociale viene percepita dagli *ordoliberali* come la definitiva affermazione dell'incapacità della *soziale Marktwirtschaft* di esprimere la migliore «traduzione» politica delle loro idee. Dinanzi a questa deludente prospettiva autorevoli esponenti del pensiero *ordoliberal* preferiscono pensare che quella *formierte Gesellschaft* non rappresenti il secondo gradino di una costruzione sociale, ma vada piuttosto considerata esclusivamente come una componente *essenziale* ed *immanente* della costruzione di un ordine economico di mercato³⁴. L'esi-

³¹ Cfr. A. MÜLLER-ARMACK, *Die zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik*, in STÜTZEL et al., *Grundtexte*, cit., 68; sul contributo fondamentale di MÜLLER-ARMACK nella sistemazione teorica della *economia sociale di mercato* come «terza via» tra l'anarchia del capitalismo tradizionale e la tirannia di regimi dirigitici, v. E. COLLOTTI, *Storia delle due Germanie 1945-1868*, Torino, 1968, 671.

³² Il concetto di *formierte Gesellschaft* appare a E. COLLOTTI, *Il mito della società omogenea*, cit., 20, la sintesi di un progetto tendente all'omogeneizzazione attorno ad un nuovo contratto sociale ed alla filosofia del «ben comune» e del «benessere per tutti» in cui era quindi più facile ammortizzare la conflittualità e le spinte alla diversità; ID., *Storia*, cit., 669.

³³ Così R. BLUM, *Soziale*, cit., 288.

³⁴ Ricorda R. BLUM, *op. ult. cit.*, 289, che agli inizi degli anni '60 la delusione che serpeggiava nell'ambiente neolibérale per questa impostazione politica tutta sbilanciata sulla

stenza di questa accesa dialettica fra le concezioni della *economia sociale di mercato* come modello di governo e le sue radici *ordoliberali* è del resto confermata dal progressivo allontanamento dei teorici della concorrenza dalla idea di Eucken della concorrenza piena o perfetta, che, come abbiamo già rilevato, ha avuto una parte importante nella fase della approvazione e nella prima applicazione della legge *antitrust* del 1957. Lo spostamento del diritto tedesco della concorrenza verso il modello della concorrenza praticabile (*workable competition*)³⁵ conferma come nel fermento culturale degli anni '60 vi fossero diversi elementi che spingevano la *soziale Marktwirtschaft* ad ampliare ed a superare la prospettiva interpretativa legata alle origini *ordoliberali*.

Il complesso delle trasformazioni legate alla c.d. seconda fase dell'*economia sociale di mercato* maturano in concomitanza con le vicende degli ultimi anni '60 caratterizzati dalla revisione costituzionale del 1967 e della coeva approvazione della legge sulla stabilità e sullo sviluppo economico. Abbiamo già affrontato i problemi interpretativi che questa profonda riforma economica ha sollevato nel dibattito della dottrina costituzionalistica tedesca, soprattutto in relazione al «dogma» della «neutralità» del *Grundgesetz* in materia di politica economica. Se è vero che, secondo l'interpretazione prevalente in dottrina, le novità del 1967 non hanno determinato una irreversibile trasformazione dei presupposti liberal-democratici del *Grundgesetz*, è altrettanto certo che i parametri legislativi della stabilità dei prezzi, dell'elevato livello occupazionale, dell'equilibrio economico estero e dell'adeguato svilup-

dimensione sociale, fu espressa nell'introduzione, firmata da F. BÖHM, F.A. LUTZ e da F.W. MEYER, al volume n. 12 (1960/61) della rivista *Ordo*, XXXI ss.: in questa premessa gli autori esprimevano una sorta di malumore verso il consolidamento della dominanza delle industrie, delle società, nonché dei sindacati.

³⁵ Sulle diverse stagioni di diritto della concorrenza v. O. SCHLECHT, *Entscheidungslinien der deutschen Wettbewerbspolitik*, in *Ordo*, 43, (1992), 319 ss. Sottolinea da ultimo l'importanza di questo passaggio culturale, L. AMMANNATI, *Il sistema tedesco*, cit., 19; vale tuttavia la pena di ricordare come la nozione di *vollständiger Wettbewerb* elaborata da EUCKEN non fosse equiparabile alla concezione della concorrenza perfetta del liberalismo classico: come sottolinea infatti R. BLUM, *Soziale*, cit., 64 ss., 289, nota 51, la nozione di «concorrenza piena» ammetteva del resto forme di intervento pubblico nell'economia, dal momento che spettava allo Stato il compito di verificare che permanessero le condizioni per il mantenimento della concorrenza sul mercato. Accoglie questa interpretazione D. GERBER, *Constitutionalizing*, cit., 43, nota 86, che preferisce appunto tradurre il termine tedesco «*vollständiger Wettbewerb*» con il termine «*complete competition*» in luogo di «*perfect competition*».

po economico (art. 1, *StabG*), introdotti al fine di dare attuazione al principio costituzionale dell'*equilibrio economico generale*, hanno favorito un effettivo potenziamento degli strumenti della politica congiunturale.

Questo rafforzamento, visto nell'ottica della pluralità delle componenti della *soziale Marktwirtschaft*, va letto come una decisa affermazione della prospettiva teorica di Müller-Armack che lasciava alla politica della congiuntura spazi più consistenti di quanti non ne ammettessero i fondatori dell'*Ordoliberalismo*³⁶. È altrettanto vero che queste vicende vanno lette alla luce della storia economica e delle formule politiche di governo: in quegli anni infatti lo sviluppo del «miracolo economico» entrava in crisi e con quello si incrinava anche la *leadership* politica di Erhard (e del suo partito) e si preparavano le basi per l'affermazione della formula politica della *Große Koalition*. A partire dalla fine degli anni '60 la traduzione in formula di governo della cultura della *soziale Marktwirtschaft* vede impegnata la sinistra socialdemocratica che ben dieci anni prima, aveva formalmente ratificato la scelta per l'*economia sociale di mercato* con la svolta di *Bad Godesberg*, giudicata «eretica» anche dall'intera sinistra italiana³⁷.

L'impegno dello Stato sul fronte della politica sociale che caratterizza tutti gli anni '70 non fa dimenticare ai teorici ed ai politici della *soziale Marktwirtschaft* che questo modello deve conservare le distanze dalla *Wirtschaftslenkung*: questa distanza dipende dal fatto che il primo modello presuppone una tipologia di interventi tendenzialmente conformi alle regole del funzionamento del mercato.

L'intervento dello Stato nella regolazione dell'economia deve cioè dimostrare la sua capacità di venire a patti con l'economia di mercato e con la connessa esigenza di produzione della ricchezza: in questo contesto gli obiettivi di politica sociale possono essere raggiunti attraverso

³⁶ D.J. GERBER, *Constitutionalizing*, cit., 69, definisce la riforma del 1967 come una «*mixture of Eucken and Böhm*».

³⁷ In occasione del quarantennale del congresso di *Bad Godesberg* (13-15 novembre 1959), M. CIANCA, *Bad Godesberg. E Marx andò in soffitta*, in *Corriere della Sera*, 13 novembre 1999, ricorda le critiche caustiche della intera sinistra italiana, che andava dal PCI di Togliatti al PSI di Nenni. Ancora nel 1982, la pubblicazione su *Rinascita* dell'articolo di A. Bolaffi e G. Marramao intitolato *Chi ha paura di Bad Godesberg?*, fu aspramente criticata dai dirigenti del PCI.

misure di intervento *marktkonform* senza dover ricorrere a strumenti in grado di distruggere il meccanismo fondamentale della formazione dei prezzi sul mercato.

Altrettanto chiara resta la volontà di distinguere la *economia sociale di mercato* dalla logica dell'*Interventionismus* che tende a mescolare le reciproche contraddizioni del dirigismo centralistico e dell'economia di mercato in modo tale da impedire addirittura lo stesso sviluppo economico³⁸.

La storia di quegli anni ci mostra una realtà economica segnata dalla crisi petrolifera del 1973 che ha fortemente condizionato il meccanismo della formazione dei prezzi sul mercato: da questo complesso di fattori emergeva la necessità di interventi di correzione da parte dello Stato. Nel 1979, con la seconda crisi petrolifera, si arrivò ad una vera e propria fase di recessione caratterizzata da un elevato tasso di disoccupazione: la logica della direzione globale era definitivamente in crisi. Era del resto evidente che la politica di congiuntura di stampo keynesiano era stata iperutilizzata per il raggiungimento di una serie di obiettivi che erano passati sotto la formula di stile delle «riforme».

Il recupero negli anni '80 di una politica economica fondata sulla libertà e sulla ripresa della creatività delle imprese private e sull'assenza di interventi diretti dello Stato sul funzionamento del mercato prende forma politica attraverso il recupero della *leadership* da parte della CDU che in nome del binomio economia-ecologia rilancia la centralità della *economia sociale di mercato* e la pone dinanzi alla grande sfida dello sviluppo economico compatibile con una gestione equilibrata delle risorse ambientali³⁹.

Autorevoli interpreti della *soziale Marktwirtschaft* spiegano la ripresa economica dell'inizio degli anni '80 alla luce di una serie di scelte in larga misura riconducibili ai presupposti costitutivi dell'economia transazionale di Eucken, dal momento che sono stati aperti nuovi spazi alla concorrenzialità del mercato, si è tornati alla centralità della stabilità monetaria, l'enorme *deficit* pubblico è stato ridimensionato e l'intervento dello Stato si è concentrato sull'obiettivo di riportare entro la sfe-

³⁸ Cfr. L. ERHARD, A. MÜLLER-ARMACK (a cura di), *Soziale Marktwirtschaft. Ordnung der Zukunft, Manifest 1972*, Frankfurt/M, Berlin, Wien, Ullstein Verlag, 1972, 43 ss.

³⁹ Cfr. O. SCHLECHT, *Grundlagen*, cit., 114 ss., 117.

ra dell'imprenditoria privata una serie di attività in passato svolte da imprese pubbliche. In questi ultimi due decenni le nuove sfide dell'*economia sociale di mercato* sono state dunque affrontate nella consapevolezza di un processo di rinnovamento dello Stato sociale ed in particolare nella consapevolezza di dover ridurre la concentrazione del potere all'interno del *productive State*⁴⁰.

L'analisi delle diverse stagioni in cui la cultura della *soziale Marktwirtschaft* si è effettivamente tradotta in programma politico fornisce altresì lo sfondo teorico e storico per comprendere le diverse fasi del dibattito sulla «Costituzione economica» del *Grundgesetz*.

Negli stessi anni in cui attraverso la politica economica di Erhard la *soziale Marktwirtschaft* trovava la sua prima consacrazione come modello politico, quello stesso modello tradotto in termini giuridici da un esponente della cultura *ordoliberal* come Nipperdey, che identificava l'*economia sociale di mercato* con «il» modello economico compatibile con i valori del *Grundgesetz*, non trovava terreno fertile nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale che fin dal 1954 ha utilizzato i singoli principi supremi e le singole garanzie dei diritti fondamentali per sindacare le scelte di politica economica operate dal legislatore. Abbiamo già spiegato come alla base di questa preferenza per un sindacato condotto alla stregua dei singoli diritti fondamentali vi fosse la difficoltà di costruire come parametro costituzionale il concetto di *Wirtschaftsverfassung* utilizzato dagli *ordoliberali* per spiegare le interconnessioni fra le regole giuridiche ed il sistema economico.

Se in questo contesto è lecito pensare ad una sostanziale incomunicabilità fra la evoluzione della realtà economica e politica, unite nel nome della *soziale Marktwirtschaft*, e la cultura costituzionalistica dominante, è forse più importante ricordare che il percorso dell'interpretazione costituzionale era in quegli stessi decenni totalmente concentrato sulla costruzione dei diritti fondamentali che, ai sensi del 3° comma dell'art. 1 GG, vincolano tutti i poteri come diritto immediatamente ef-

⁴⁰ Nel suo bilancio sui primi quarant'anni di *economia sociale di mercato*, O. SCHLECHT, *Macht und Ohnmacht der Ordnungspolitik - Eine Bilanz nach 40 Jahren Sozialer Marktwirtschaft*, in *Ordo*, 40 (1989), 303 ss., 317, sottolinea come a partire agli anni '80 la ripresa dell'economia è stata guidata da una serie di scelte riconducibili ad alcune parole-chiave quali consolidamento dell'economia, riforma del sistema delle imposte, deregolamentazione, deburocratizzazione, privatizzazioni.

ficace. Il campo delle relazioni economiche non poteva fare eccezione rispetto a questo *trend* interpretativo, proprio in nome della «comunicazione» fra politica ed economia che è propria dello Stato costituzionale moderno: la dottrina e la giurisprudenza costituzionale si sono quindi trovate impegnate, anche per ciò che riguarda i rapporti economici, sul terreno dell'evoluzione delle concezioni dei diritti fondamentali per arrivare alla costruzione di un «sistema» di valori.

Questo sistema, visto alla luce di cinquant'anni di giurisprudenza costituzionale in materia economica, è rimasto nella sostanza coerente con l'impianto culturale *ordoliberal*, nella misura in cui ha metabolizzato la regola della libertà e dello scambio di mercato, ed è stato altresì in grado di costruire ed elaborare le garanzie connesse allo Stato sociale di diritto, attraverso la precisazione dei contenuti del principio supremo dello Stato sociale da parte di un *legislatore sensibile* alla «questione sociale» ed il sostegno di un'*amministrazione efficiente* nel dare esecuzione alle misure legislative. Alla luce di questa osservazione può essere utile analizzare le ragioni che hanno spinto autorevole dottrina ad ipotizzare, a distanza di cinquant'anni dalla teoria di Nipperdey, la costituzionalizzazione del principio dell'*economia sociale di mercato*.

3. Dalle teorie sulla *Wirtschaftsverfassung* all'ipotesi della costituzionalizzazione del principio dell'economia sociale di mercato

Nel dibattito più recente, la trama che collega la *Costituzione economica mista* teorizzata da Huber, il carattere misto ed aperto delle Costituzioni moderne ed il modello della *Soziale Marktwirtschaft* è stata efficacemente disegnata da P. Häberle che ha approfondito i termini del rapporto fra la tradizione del *Verfassungsstaat* e la disciplina dell'economia nelle Costituzioni moderne⁴¹.

Secondo questa ricostruzione, dall'analisi comparata dei testi costituzionali emergono tre tipologie fondamentali di disciplina dei rapporti economici. La prima forma si realizza mediante l'inserimento di clausole generali relative allo sviluppo economico dello Stato (*Allgemeine*

Wirtschaftsförderungsklauseln). In verità, è assai frequente il riferimento ai rapporti economici nelle norme sugli *Staatszielen* che talora fanno riferimento all'obiettivo di salvaguardare un certo livello di sviluppo economico⁴². La seconda tipologia si concretizza nella previsione di specifici e parziali obiettivi economici (*Wirtschaftliche Teilzielen*): è il caso del progetto privato Kölz-Müller per una nuova Costituzione federale della Svizzera il cui art. 17, 3° comma imponeva al Bund l'obbligo di provvedere al mantenimento di un sistema economico fondato sulla concorrenza. L'ultima forma consiste nella previsione di obiettivi economici vincolanti per lo Stato all'interno delle norme sul riparto delle competenze: un esempio di tale tecnica normativa è offerto proprio dal *Grundgesetz* che nelle norme sull'organizzazione ricomprende fra le competenze riservate al Bund (art. 74, 1° comma, n. 12, GG) «il diritto del lavoro, inclusa la costituzione dell'azienda, la protezione del lavoro e la intermediazione nei rapporti di lavoro nonchè le assicurazioni sociali, ivi compresa l'assicurazione contro la disoccupazione».

È inoltre parte integrante della tradizione delle costituzioni del secondo dopoguerra la previsione di limiti espliciti all'attività economica, limiti che si fondano sul valore della dignità della persona. Appartengono a questo modello di principi materiali sulla *Wirtschaftsethik* sia l'art. 151, 1° comma della Costituzione della Baviera, ai sensi del quale l'attività economica è al servizio del bene comune e della garanzia di un'esistenza dignitosa per tutti, sia l'art. 41, 2° comma della Costituzione italiana che impone all'iniziativa economica privata il rispetto della libertà, sicurezza e dignità della persona⁴³.

Nella fase storica delle trasformazioni costituzionali imposte dagli eventi del 1989 Häberle sottolinea l'attenzione costante riservata dalle Costituzioni dell'Europa dell'Est e dal processo costituente nei nuovi Länder tedeschi alla positivizzazione, nel testo costituzionale ovvero nel Preambolo, di dichiarazioni o di principi in materia economica.

Anche in questo contesto si è posto il problema della migliore tecnica normativa da utilizzare: nell'interpretazione di Häberle, fra l'alter-

⁴¹ Cfr. P. HÄBERLE, *Wirtschaft als Thema neuer Verfassungsstaatlicher Verfassungen*, in *Jura*, 1987, 577 ss.

⁴² Così P. HÄBERLE, *Wirtschaft*, cit., 581. Sulle tipologie degli *Staatsaufgaben*, v. P. HÄBERLE, *Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre*, in *AöR*, 1987, 26 ss.

⁴³ P. HÄBERLE, *Wirtschaft*, cit., 582.

nativa di una costituzionalizzazione di singoli principi rilevanti in materia economica, secondo la linea seguita dai Costituenti di Bonn, e la scelta della costituzionalizzazione esplicita di un modello definito, sarebbe preferibile quest'ultima soluzione.

Fra i diversi modelli immaginabili la scelta dovrebbe cadere poi sulla *economia sociale di mercato*. Le ragioni di questa scelta sono legate al fatto che, nel contesto delle trasformazioni economiche in atto nei paesi dell'Est europeo, «il mercato e la concorrenza, e le loro potenzialità, rappresentano una grande speranza»⁴⁴. La costituzionalizzazione della *Soziale Marktwirtschaft* potrebbe essere attuata mediante l'inserimento di quella formula all'interno del Preambolo, in veste di autonomo *Staatsziel*.

L'opzione per l'*economia sociale di mercato* viene da Häberle motivata sulla base della sua «naturale» capacità di mediazione fra gli opposti modelli astratti del libero mercato e della pianificazione, capacità che già la dottrina degli anni cinquanta aveva del resto posto in evidenza.

È in particolare alla teoria della *gemischte Wirtschaftsverfassung* elaborata da E.R. Huber che la tesi in questione si richiama espressamente per giustificare l'ipotesi della costituzionalizzazione dell'*economia sociale di mercato*: la Costituzione economica mista si porrebbe in una linea di continuità con la natura aperta e mista delle Costituzioni delle moderne democrazie pluralistiche. Dall'analisi comparata dei testi costituzionali sarebbe possibile individuare il carattere tipico delle scelte costituzionali in materia economica ovvero la costruzione di un *gemischte Wirtschaftsverfassungsordnung* le cui caratteristiche sono quelle del decentramento, del pluralismo e della apertura.

Il carattere misto della *economia sociale di mercato* appare ad Häberle la derivazione diretta della nozione di libertà: non potrebbe esistere una libertà di mercato allo stato puro per la semplice ragione che

⁴⁴ Così P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, 1994, 156; ID., *Sozialer Marktwirtschaft as Dritter Weg. Ein Vorschlag für die Einbringung der sozialen Marktwirtschaft in das Grundgesetz. Sieben Thesen zu einer Verfassungstheorie des Marktes*, in ID., *Das Grundgesetz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik*, Baden-Baden, 1996, 691 ss.

non è dato riscontrare alcuna «*natürliche Freiheit*» nella dottrina costituzionale moderna⁴⁵.

Come già Huber, anche Häberle ritiene evidentemente inaccettabile l'idea della neutralità del *Grundgesetz* e, più in generale, delle moderne Costituzioni europee nei confronti dell'economia. Per le stesse ragioni l'idea della totale libertà del legislatore ordinario di conformare i rapporti economici privati viene giudicata inaccettabile: un simile potere difficilmente potrebbe essere considerato compatibile con il ruolo del moderno Stato di diritto costituzionale. La principale regola al quale esso si uniforma è infatti quella secondo cui i poteri attribuiti agli organi costituzionali sono tutti e solo quelli che la Costituzione gli riconosce.

È altresì evidente in questa impostazione il ruolo centrale dell'interpretazione costituzionale di H. Ehmke che, già all'inizio degli anni '60, ragionava sulla necessaria unità della Costituzione in nome della quale la ricerca di un modello economico di rango costituzionale non potrebbe che svolgersi avendo cura di dimostrare la continuità e l'omogeneità del medesimo rispetto all'intero «patto» costituzionale.

Ad ulteriore conferma dell'intimo legame esistente fra l'assetto dei poteri definito dallo Stato di diritto costituzionale ed il carattere aperto del modello della *Soziale Marktwirtschaft* Häberle invoca la storia recente dei processi costituenti. Dalle Costituzioni dei nuovi *Länder* e dalle carte costituzionali di alcuni paesi dell'Est europeo emerge con forza la consapevolezza del rango costituzionale assunto da un modello economico che sia in grado di coniugare sviluppo economico e difesa dei valori sociali⁴⁶.

Sulla base di questi precedenti, Häberle propone di rimediare alla eccessiva stringatezza del testo del *Grundgesetz* in materia di rapporti economico-sociali con l'inserimento nel testo della futura Costituzione della Germania riunificata di un'esplicita garanzia della iniziativa eco-

⁴⁵ Così P. HÄBERLE, *Perspektiven einer kulturwissenschaftlichen Transformationsforschung-Übergangs-Transfer- und Rezeptionsprobleme auf dem Weg des (post-)kommunistischen Osteuropa zum gemeineuropäischen Verfassungsstaat*, in ID., *Europäische Rechtskultur*, Suhrkamp, 1997, 149 ss. (163).

⁴⁶ Sul tema v. *amplius*, P. HÄBERLE, *Verfassungsentwicklung im Osteuropa*, in AöR, 117 (1992), 169 ss.

nomica privata e con la previsione, all'interno degli *Staatsaufgaben*, dell'obiettivo dell'*economia sociale di mercato*⁴⁷.

I contrasti inevitabili sulle interpretazioni e sulle applicazioni concrete di tale modello, i quali emergono già dai contributi degli anni '50 e '60 e che sono stati riproposti nell'ambito del più recente dibattito sul rapporto fra la stabilità garantita dal *Grundgesetz* e la prospettiva della stabilità nell'Unione economica e monetaria di Maastricht, potrebbero dunque essere in qualche modo sublimati dalla cultura del diritto costituzionale. In questa prospettiva si colloca la speranza e l'auspicio in ordine al superamento delle opposte visioni che animano e dividono la riflessione degli economisti, visioni che puntualmente sono riemerse e continueranno ad accompagnare il passaggio (e la permanenza) degli Stati costituzionali europei nella moneta unica. In nome della fiducia che deriva dal fatto che il moderno Stato costituzionale ha dimostrato di saper favorire lo sviluppo dell'economia di mercato in armonia con la difesa dei presupposti dello Stato sociale, si può arrivare ad affermare che l'*economia sociale di mercato* rappresenta ormai «il principio costituzionale immanente del modello dello Stato costituzionale»⁴⁸.

La ricostruzione teorica di Häberle fondata sulla dimostrazione della contiguità fra i fondamenti dell'*economia sociale di mercato* e la cultura dello Stato di diritto costituzionale è stata in realtà sollecitata dal fermento interpretativo alimentato dalle esperienze recenti di positivizzazione del principio dell'*economia sociale di mercato* in un testo di rilievo costituzionale (lo *Staatsvertrag*) e nelle Costituzioni dei nuovi Länder dell'ex DDR.

4. Esperienze recenti di positivizzazione della sociale Marktwirtschaft: lo *Staatsvertrag* del 1990 e le Costituzioni dei nuovi Länder

Il principio della *economia sociale di mercato* è tornato alla ribalta dell'attenzione della dottrina costituzionalistica agli inizi degli anni '90 in occasione della adozione dello *Staatsvertrag* (StV) del 18 maggio

1990⁴⁹ le cui disposizioni definiscono i termini economici e monetari della riunificazione tedesca. L'art. 1, 3° comma, StV stabilisce infatti che «*Grundlage der Wirtschaftsunion ist die soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien*»: il fatto che quel modello sia stato elevato a presupposto fondamentale del sistema economico comune voluto dalle due parti contraenti, ha in realtà riaperto il dibattito sul rapporto fra il *Grundgesetz* e l'economia nel contesto culturale ed istituzionale della Germania riunificata⁵⁰.

Secondo autorevole dottrina, il rafforzamento del principio della *soziale Marktwirtschaft*, elevata dallo *Staatsvertrag* al rango di modello della riunificazione economica, esprimerebbe una scelta chiara e definitiva a favore di una determinata *Wirtschaftsordnung* all'interno del testo costituzionale⁵¹.

Rispetto a questa lettura non sono certo mancati contributi di segno opposto da parte di quanti hanno invece escluso che la norma contenuta nello *Staatsvertrag* potesse mettere in discussione l'idea della sostanziale apertura della *Legge fondamentale* in materia di rapporti economici e quindi riaprire l'antica *querelle* sulla effettiva possibilità di isolare una definita *Costituzione economica* al suo interno⁵². Al di là della distanza che separa le soluzioni interpretative proposte, resta ferma l'importanza di quel documento nella «storia» dei rapporti fra Costituzione ed economia, dal momento che l'esplicita introduzione di un modello economico all'interno di un testo di rilievo costituzionale, quale è in effetti lo *Staatsvertrag*, rappresenta un *unicum* nella storia del diritto costituzionale dell'economia in Germania.

⁴⁹ *Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozial Union zwischen Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik* del 18 maggio 1990, in *BGBI.*, 1990, II, 537 ss., ripubblicato nello stesso anno nell'omonimo volume a cura di K. Stern e B. Schmidt-Bleibtreu.

⁵⁰ Sugli effetti prodotti dall'introduzione del principio dell'economia sociale di mercato nello *Staatsvertrag* sulle prospettive future del modello soprattutto alla luce dell'impatto con la cultura economica dell'ex DDR, v. O. SCHLECHT, *Grundlagen*, cit., 182 ss.

⁵¹ Cfr. P. BADURA, in I. VON MÜNCH-SCHMID ARMANN (a cura di), *Besonders Verwaltungsrecht*, IX ed., 1992, 179, in part. 196 ss.

⁵² Cfr. H. TETTINGER, *Öffentliche Wirtschaft in den neuen Bundesländern*, in *BB*, 1992, 2, (3), che analizza le prospettive delle trasformazioni economiche nei Länder dell'ex DDR alla luce delle garanzie della Legge fondamentale in materia di libertà economiche e dell'obiettivo della *soziale Marktwirtschaft* posto nello *Staatsvertrag*.

⁴⁷ Cfr. P. HÄBERLE, *Verfassungspolitik*, cit., 361.

⁴⁸ Così P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali*, cit., 152.

Dalla premessa posta nel principio suddetto si potrebbe in effetti dedurre che:

1. le istanze della *soziale Marktwirtschaft* si identificano con quelle della Germania riunificata;
2. troverebbero veste normativa le premesse culturali di Nipperdey e poi ancora di Böhm, di Eucken, di Erhard, di Müller-Armack;
3. i principi dello *Staatsvertrag* potrebbero essere posti in parallelo con i principi fondamentali del *Grundgesetz* in materia di rapporti economici, a cominciare dalla *Grundnorm* dell'art. 2, 1° comma, fino ad arrivare alle singole libertà in materia economica di cui agli artt. 12, 14 e 9 GG.

In verità, conclusioni di tale portata devono comunque misurarsi con il problema del diverso rango delle disposizioni dello *Staatsvertrag* rispetto al *Grundgesetz*: a tale proposito la dottrina si è interrogata sulla possibilità che l'introduzione dell'art. 1 dello *Staatsvertrag* abbia prodotto una *Verfassungswandel* ovvero una modifica del *Grundgesetz* non accompagnata da alcuna revisione formale del testo costituzionale.

La risposta è ovviamente legata ai confini entro i quali si ritiene ammissibile una siffatta trasformazione costituzionale: in ogni caso, la soluzione del problema può essere ricercata nel principio di cui all'art. 79, 1° comma, GG. Tale disposizione prevede infatti che il *Grundgesetz* possa essere modificato soltanto *da una legge che ne modifichi o integri espressamente il testo*: nella sua estrema chiarezza la norma in questione impedisce che si realizzi una *Verfassungsbrechung* ovvero una «rottura della Costituzione». Questo principio si estende a tutte le revisioni del testo costituzionale e quindi vale anche per quelle modifiche che inciderebbero sull'interpretazione dei principi costituzionali senza apportare una trasformazione del testo formale. L'ipotesi teorica della costituzionalizzazione del testo dello *Staatsvertrag* nella parte in cui pone esplicitamente l'obiettivo dell'*economia sociale di mercato* troverebbe pertanto un limite insuperabile nella logica dell'art. 79, 1° comma, GG⁵³.

⁵³ Così M. SCHMIDT-PREÜB, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz vor dem Hintergrund des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, in DVBl., 1993, 236 ss., 238. La scelta di inserire nello *Staatsvertrag* un «modello» economico, quale quello dell'*economia sociale di mercato* si spiega solo in relazione al contesto politico ed economico della riunificazione e quindi in un clima di interessi comuni e condivisi tra le due parti della nazione tedesca: secondo questa lettura di R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche*

Ciò non significa, tuttavia, escludere che i valori ai quali si ispira l'*economia sociale di mercato* trovino precisi riferimenti nel *Grundgesetz*. Fra i diritti fondamentali, le garanzie contenute nell'art. 12, 14 e 9 GG individuerebbero altresì i presupposti di un'economia di mercato; all'interno dei principi fondamentali, la clausola dello Stato sociale (artt. 20 e 28 GG) legittimerebbe l'adesione ad un sistema che, pur essendo fondato sulle regole del mercato, è per definizione *Sozialverpflichtet*. Fra le norme sull'organizzazione un ruolo assolutamente centrale spetta all'art. 88 GG e quindi alla garanzia costituzionale dell'indipendenza della Banca centrale tedesca. Da questo quadro sarebbe possibile desumere la sostanziale omogeneità fra le regole che disciplinano i rapporti economici e l'organizzazione complessiva dello Stato, a conferma della strutturale omogeneità fra Stato e società: qualsiasi forma di libertà nei rapporti politici è del resto impensabile in assenza delle libertà economiche⁵⁴. Esiste dunque a livello costituzionale una interdipendenza fra la nozione di libertà ed i valori sociali che non potrebbe non riflettersi sulla disciplina dei rapporti economici.

Esiste, tuttavia, una differenza sostanziale fra l'impianto costituzionale ora descritto e lo *Staatsvertrag* che ha positivizzato il principio dell'*economia sociale di mercato*. Nell'attuale assetto costituzionale non sarebbe infatti possibile ottenere una pronuncia di incostituzionalità di disposizioni legislative che avessero introdotto limitazioni od ostacoli all'effettivo funzionamento e quindi alla concretizzazione degli istituti della *Soziale Marktwirtschaft*. In verità, proprio in nome dell'unità fra i diversi principi supremi sopra richiamati e quindi dell'interdipendenza fra i medesimi sarebbe possibile parlare di un sistema istituzionale in grado di fornire un livello minimo di garanzia del principio, non ancora positivizzato nel *Grundgesetz*, dell'*economia sociale di mercato*. A questo tipo di conclusione conduce del resto l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia economica che, come abbiamo potuto constatare, pur escludendo un sindacato che assuma a parametro

e modelli economici, in V. ATRIPALDI, G. GAROFALO, C. GNESUTTA, P.F. LOTITO, *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, Padova, 1998, 520, nota 35, solo in contesti politici del genere un modello economico potrebbe entrare nelle costituzioni moderne la cui identità pluralistica non è compatibile con l'inserimento di un unico modello di organizzazione dei rapporti economici (*ivi*, 522).

⁵⁴ È questo il percorso interpretativo di M. SCHMIDT-PREÜB, *Soziale*, cit., 240.

un «sistema istituzionale» dei rapporti economici di mercato, ha in realtà enucleato, sulla base della concezione oggettiva dei singoli diritti fondamentali in materia economica, tutta una serie di garanzie oggettive necessarie per il mantenimento di un'economia fondata sulla libertà dello scambio di mercato.

Per ciò che riguarda il dibattito che ha accompagnato il processo costituente nei nuovi *Länder* dell'Est, la centralità del modello dell'*economia sociale di mercato* non solo trova ulteriore conferma, ma si arricchisce di ulteriori obiettivi, a cominciare dall'equilibrio ecologico. L'analisi delle Costituzioni dei nuovi *Länder* evidenzia l'indissolubilità che questi nuovi testi costituzionali pongono fra lo sviluppo economico ispirato ai valori dell'*economia sociale di mercato* e la tutela dell'ambiente naturale. La costituzionalizzazione del principio non ha seguito una tecnica uniforme: in alcuni casi, infatti, l'*economia sociale di mercato* ha arricchito la formulazione del Preambolo, mentre in altri testi è stata inserita fra gli obiettivi dello Stato, o piuttosto fra i principi supremi⁵⁵.

La protezione dell'ambiente e di condizioni di vita equilibrate diventa così un attributo indispensabile del modello economico e si traduce nella formula costituzionale del rispetto di una «economia sociale di mercato impegnata nella tutela dell'ambiente» ovvero di un «sistema economico di mercato impegnato nella tutela dei valori sociali e nella salvaguardia dell'ambiente naturale»⁵⁶.

⁵⁵ Per un'accurata analisi del processo costituente nei nuovi cinque *Länder* vedi i contributi di P. Häberle pubblicati sulla rivista *JÖR* nei volumi n. 39 (1990), 319 ss.; 40 (1991/92), 291 ss.; 41 (1993), 69 ss.; 42 (1994), 149 ss.; *Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern (1992/93)*, in *JÖR*, 43 (1995), ora ripubblicato in *Id.*, *Das Grundgesetz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik*, Baden-Baden, 1996, 309 ss.

⁵⁶ Cfr. il testo dell'art. 43 del Progetto di Costituzione della Turingia dell'agosto 1990 e dell'art. 43 del Progetto di Costituzione del Brandeburgo del dicembre 1991 richiamati da P. HÄBERLE, *Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern*, in *Id.*, *Das Grundgesetz*, cit., 277 ss., 296; il principio dell'economia di mercato ispirata alla giustizia sociale e alla difesa dell'ambiente è contenuto nell'art. 42, 2° comma Cost. Brandeburgo e nell'art. 38 Cost. Turingia. La traduzione di queste due Costituzioni si può leggere in www.constituzioniregionali.it.

In realtà tutte le Costituzioni dei *Länder* dell'ex DDR contengono disposizioni in materia di tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, talora inserite all'interno dei principi fondamentali (Costituzione del Land Niedersachsen), ovvero fra gli *Staatsziele* (Costitu-

L'evoluzione più recente dei testi costituzionali e di rilievo costituzionale elaborati in seno al processo di riunificazione delle due Germanie conferma il profondo radicamento nella cultura costituzionale tedesca dell'idea di un modello economico aperto ai valori sociali e quindi anche ai «nuovi diritti», a cominciare proprio dal diritto ad un ambiente salubre, al di là della esplicita positivizzazione della formula *soziale Marktwirtschaft* all'interno del *Grundgesetz*. Si tratta ora di prefigurare l'impatto di una formalizzazione nel testo costituzionale di questa formula con l'altrettanto radicata tradizione interpretativa dei rapporti economici costruita attorno ai diritti fondamentali.

5. *L'ipotesi della costituzionalizzazione dell'economia sociale di mercato alla luce di una tradizione interpretativa dei rapporti economici fondata sui diritti fondamentali*

Rispetto alle esperienze costituzionali ora richiamate l'inserimento nel *Grundgesetz* del valore-guida della *economia sociale di mercato* ipotizzato da Häberle potrebbe rappresentare l'atto formale di riconoscimento del ruolo delle garanzie dei diritti fondamentali e dei principi supremi dello Stato sociale in materia di rapporti economici che Huber

zione del Land Mecklenburg-Vorpommern del 23 maggio 1993, art. 12) o ancora nel Preambolo (Costituzione del Land Turingen del 25 ottobre 1993, Preambolo e Sez. IV); per un'analisi degli *Staatsziele* introdotti nelle singole Costituzioni dei nuovi *Laender*, v., P. NEUMANN, *Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer*, in P. NEUMANN, R. TILLMANN (a cura di), *Verfassungsrechtliche Probleme bei der Konstituierung der neuen Bundesländer*, Berlin Verlag, Berlin, 1997, 77 ss. Sulla spinta dell'attenzione riservata dal processo costituente nei nuovi *Länder* al valore dell'ambiente si è arrivati alla revisione del *Grundgesetz* (1994) e quindi all'introduzione dell'art. 20 a) ai sensi del quale *Lo Stato, anche per via della sua responsabilità verso le generazioni future, tutela le basi naturali della vita mediante il potere legislativo nel quadro dell'ordinamento costituzionale e, sulla base della legge e del diritto, mediante il potere esecutivo e quello giurisdizionale*: sul punto v. C. PESTALOZZA, *Einführung*, in *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, Beck Verlag, München, 1995, 28-29. Nel dibattito economico la letteratura sullo sviluppo compatibile con la protezione delle risorse naturali e ambientali è sterminata: per un quadro di sintesi delle problematiche economiche e giuridiche si veda il recente rapporto di G. VOSS, *Ökonomie und Ökologie, Umweltschutz*, in AA.VV., *Soziale Marktwirtschaft. Elemente einer erfolgreichen Wirtschaftsordnung*, a cura dell'*Institut der deutschen Wirtschaft*, Deutscher Institut Verlag, Köln, 1997, pp. 369-414.

aveva appena abbozzato agli inizi degli anni '50 in aperta polemica con la cultura liberale dei diritti fondamentali espressa dalla posizione di Nipperdey.

In nome della affermazione del valore oggettivo dei diritti fondamentali aventi riflessi diretti o indiretti nel campo dei rapporti economici e sociali, la dottrina successiva, confortata dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale, ha in realtà potuto superare la stessa soluzione interpretativa di Huber contestando in via di principio la correttezza di una ricerca sul modello (più o meno misto) della disciplina costituzionale dell'economia. Nel definire la disciplina dei poteri e dei diritti il *Grundgesetz* esprime, senza distinzioni o graduazioni di intensità fra le diverse parti, la logica dell'apertura in nome del pluralismo che coinvolge i rapporti politici al pari di quelli economici e sociali. L'unità dell'impianto costituzionale nel segno del pluralismo è alla base del carattere compromissorio del *Grundgesetz* e, più in generale, delle carte costituzionali del dopoguerra. Sotto tale profilo è evidente come l'ipotesi della costituzionalizzazione del principio dell'*economia sociale di mercato* è in grado di rappresentare sulla scena del diritto costituzionale scritto questo fondamentale passaggio teorico nella misura in cui muove dal presupposto del «collegamento naturale» fra il carattere aperto di quel modello e la natura compromissoria del *Grundgesetz*.

L'inserimento nel *Grundgesetz* del principio dell'*economia sociale di mercato* può assumere dunque un importante valore simbolico che gli deriva in primo luogo dal fatto di esprimere in una formula la sintesi di un dibattito culturale, di una tradizione politica che ha costantemente accompagnato l'evoluzione dell'esperienza costituzionale tedesca.

L'identificazione dell'apertura di quel modello di interrelazioni fra la sfera economica e quella sociale con il carattere aperto delle Costituzioni moderne riporta alla mente la concezione *ordoliberal* della sfera sociale e cioè l'idea della società aperta e pluralistica. Questo tipo di organizzazione sociale è a sua volta alla base del costituzionalismo moderno ed impone quella società aperta degli interpreti del diritto costituzionale teorizzata da Häberle e divenuta ormai parte integrante della cultura europea delle libertà. L'apertura del quadro costituzionale che riflette una società pluralistica si traduce sul piano della disciplina dei rapporti economici nella scelta costituzionale di un modello in grado di garantire la dinamicità dell'ordine legal-costituzionale e dell'ordine sociale: l'*economia sociale di mercato* nella misura in cui ha reso e può ren-

dere effettiva la convivenza di un'etica sociale con la «libertà regolata» dell'agire economico presenta un elevato livello di omogeneità con le caratteristiche proprie dell'ordine sociale e di quello legale.

L'ipotesi di Häberle potrebbe inoltre dare concretezza a quella dinamica dei vasi comunicanti che ha caratterizzato il rapporto fra le trasformazioni del *Grundgesetz* e le revisioni delle costituzioni dei *Länder*. La fase costituente nei nuovi *Länder* dell'ex DDR ha evidenziato la formalizzazione dell'impegno assunto dai pubblici poteri nella difesa di un'*economia sociale di mercato* che accoglie la sfida più recente dell'ecologismo. Se rispetto alla storia passata della Germania Est quell'impegno rappresenta la tappa obbligata per esprimere la centralità della persona attraverso l'obiettivo del mantenimento dell'equilibrio nelle condizioni ambientali, la costituzionalizzazione di quel modello è in grado di elevare al rango di Costituzione formale un valore ampiamente maturato e consolidato nelle scelte di politica economica della Germania federale, in cui la tradizione della *economia sociale di mercato* ha accolto la sfida della militanza nella difesa dell'ambiente fin dagli anni '70.

Per quanto riguarda poi le previsioni sull'impatto della costituzionalizzazione di quel principio rispetto alla tradizione interpretativa della *Costituzione economica* tedesca in cui domina l'idea dell'apertura del *Grundgesetz* in materia di politica economica, è opportuno riflettere sul livello di apertura e di effettiva elasticità della *soziale Marktwirtschaft*.

U. Karpen ha dimostrato, proprio alla luce delle vicende storiche in cui l'*economia sociale di mercato* si è concretamente realizzata come programma politico, che quel modello è in grado di esprimere ai massimi livelli l'apertura del *Grundgesetz* nella misura in cui ha saputo evolversi culturalmente attraverso i contributi dei padri fondatori dell'ordoliberalismo ed ha saputo arricchire ed affinare i contenuti etici e sociali⁵⁷.

La mobilità delle forme attraverso le quali l'*economia sociale di mercato* si è effettivamente materializzata, oltre ad essere un valore ormai storicamente acquisito, ha altresì posto una serie di problemi interpretativi proprio all'indomani della formale assunzione, da parte dello *Staatsvertrag*, di quel principio a modello economico della Germania riunificata. È lo stesso Karpen a riassumere con estrema precisione i

⁵⁷ Cfr. U. KARPEN, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. Eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft*, Baden-Baden, 1990, 43 ss.

«confini» interpretativi di quella scelta alla luce dei principi costituzionali supremi.

Fra le diverse possibili modulazioni delle componenti dell'*economia sociale di mercato* il *Grundgesetz* esclude quelle forme di mercato che impediscono la realizzazione dei fini sociali posti sia nelle clausole generali sullo Stato sociale (artt. 20 e 28GG), sia nei limiti apponibili alla proprietà privata (art. 14), ivi compresa la proprietà privata dei mezzi di produzione (art. 15); è altrettanto inaccettabile qualunque sistema economico che non si fonda sul rispetto delle garanzie delle libertà economiche riconducibili alle garanzie poste negli artt. 2, 9 11 e 12 GG. Per quanto riguarda le scelte di politica economica, l'ingente impegno economico sostenuto dall'Ovest in occasione della riunificazione impone una necessaria precisazione sugli ulteriori limiti relativi alle scelte legislative di sistema: l'adesione al modello della *economia sociale di mercato* non potrebbe certo essere identificata con il passaggio verso un'economia centralizzata in cui il principio della libertà e della responsabilità individuale che si afferma attraverso la concorrenzialità del mercato abdica al principio della responsabilità e della direzione statale per l'intero sistema economico. All'indomani degli eventi della riunificazione Karpen precisa dunque che qualunque tipo di piano o di programma che l'attuazione legislativa del modello economico della Germania riunificata suggeriva o addirittura imponeva non avrebbe potuto essere il frutto di una scelta imposta dal centro, ma poteva solo inserirsi in una logica di scelta congiunturale diffusa fra gli organi costituzionali e concordata fra lo Stato federale ed i singoli *Länder*. Queste fondamentali precisazioni potrebbero in verità essere estese anche all'ipotesi della costituzionalizzazione del principio della *economia sociale di mercato*: la coincidenza teorica e culturale fra il carattere aperto di quel modello e l'assetto pluralistico dei poteri e delle libertà immaginato dal *Grundgesetz* non ci sembra che possa tradursi in un'assolutizzazione di quel principio rispetto ai valori supremi di quella carta costituzionale e, in particolare, rispetto alla subordinazione dei poteri alle garanzie dei diritti fondamentali ed al principio dello Stato sociale di diritto.

Dobbiamo ora chiederci quali sarebbero le conseguenze di un eventuale inserimento di quel principio fra gli obiettivi dell'azione statale (*Staatsziele* o *Staatsaufgaben*) e dobbiamo quindi interrogarci sulla possibilità che quell'obiettivo esprima indicazioni concrete al potere legi-

slativo circa gli strumenti in grado di realizzare in concreto la migliore sintesi fra la tutela delle condizioni essenziali per il mantenimento di un'economia di mercato e la tutela di interessi in senso lato sociali.

Per ciò che attiene alla sua capacità di orientare le scelte del legislatore in materia di politica economica, è evidente come il principio dell'*economia sociale di mercato*, inserito nel *Grundgesetz* in veste di autonomo *Staatsziel*, potrebbe fornire una copertura costituzionale a tutta una serie di interventi legislativi ispirati alla logica della correzione del funzionamento del mercato concorrenziale, magari in funzione di una più ampia garanzia dei diritti sociali di prestazione. Se è vero che, in via di principio, l'inserimento nel *Grundgesetz* dell'obiettivo del mantenimento di un'*economia sociale di mercato* potrebbe legittimare quel tipo di soluzioni legislative, è altrettanto evidente che la formalizzazione di quell'obiettivo non consente di definire «in positivo» quali forme di regolazione dei rapporti economici possano effettivamente considerarsi rispettose della concorrenzialità del mercato e delle libertà economiche e quali invece tendano piuttosto a reprimere quegli stessi principi di libertà che, come abbiamo visto, appartengono alla tradizione liberal-democratica della Legge fondamentale tedesca. Con ciò non si vuole certo dire che l'obiettivo dell'*economia sociale di mercato* sarebbe una formula priva di contenuto, ma piuttosto che in quel tipo di *Staatsziel* confluiscono una serie di applicazioni, di contenuti e di formule.

La questione interpretativa ora sollevata coinvolge evidentemente la stessa capacità del principio dell'*economia sociale di mercato* di fungere da parametro in un eventuale sindacato del Tribunale costituzionale federale che avesse ad oggetto una scelta di politica legislativa orientata verso forme di più accentuato dirigismo economico. La genesi e le interpretazioni dell'*economia sociale di mercato* fornirebbero una serie di soluzioni, non già una casistica chiusa e definitiva degli strumenti di intervento pubblico compatibili con i presupposti istituzionali di un'economia di mercato concorrenziale. Abbiamo già sottolineato come la compatibilità fra la politica di concorrenza e l'etica sociale dell'economia, punto cardine della cultura *Ordoliberal*, abbia avuto un ruolo centrale nella fondazione della *soziale Marktwirtschaft* ed abbiamo altresì ripercorso le diverse interpretazioni ed i compromessi legati alla logica della convivenza fra le scelte dettate dalla concorrenza e quelle imposte dalla politica di congiuntura, dalle riserve a favore della ge-

stione pubblica nonchè dalla politica industriale, soprattutto in tempi di crisi economica.

Proprio in virtù del carattere aperto e compromissorio del modello, carattere che giustifica l'ipotesi teorica della costituzionalizzazione dell'*economia sociale di mercato*, quel parametro non sarebbe però in grado di fornire soluzioni definitive al giudice costituzionale che fosse chiamato a pronunciarsi su misure legislative adottate in attuazione di quel principio. È evidente come il Tribunale costituzionale si troverebbe dinanzi al non facile compito di precisare di volta in volta a quale versione della *economia sociale di mercato* ha fatto riferimento nel motivare la costituzionalità o l'incostituzionalità della legge sottoposta al suo sindacato. In questa delicata operazione interpretativa il giudice delle leggi si troverebbe ad operare in un'area in cui gli strumenti di valutazione esulano dallo strumentario tecnico-giuridico e la motivazione sarebbe influenzata da giudizi di valore (economico e storico) sulle combinazioni e sulle forme possibili di economia di mercato da assumere a parametro del suo giudizio.

Piuttosto che «scegliere» la forma di *economia sociale di mercato* in grado di legittimare la decisione sulla costituzionalità/incostituzionalità della misura dirigistica o liberistica oggetto del suo sindacato, è probabile che il Tribunale costituzionale imposti il raffronto con i singoli diritti di libertà che quella misura è effettivamente in grado di ledere. Seguendo la tradizione interpretativa in materia di libertà economiche che abbiamo ripercorso nel capitolo secondo, il Tribunale avrebbe a disposizione sia l'interpretazione soggettiva dei diritti fondamentali, interpretazione che gli permette di valutare la ragionevolezza dell'*Eingriff* operato dal legislatore, sia la dimensione oggettivo-istituzionale dei diritti di libertà economica, grazie alla quale il giudice costituzionale tedesco, in sintonia con l'evoluzione dottrinale delle teorie dei diritti fondamentali, ha codificato il valore di sistema della concorrenza e dell'iniziativa economica privata e ha definito il sistema «reale» dei rapporti economici come un ordine fondato sul valore della libertà di concorrenza.

Queste difficoltà interpretative vanno inoltre valutate alla luce dell'esperienza delle revisioni del *Grundgesetz* ed in particolare alla luce di quelle proposte presentate al fine di ampliare i compiti dello Stato in materia economico-sociale e nella prospettiva di legittimare e «sistemare» i principi costituzionali sull'intervento pubblico nell'economia: ve-

dremo in particolare come la ricchezza e l'articolazione dei progetti presentati abbia dovuto fare i conti con il mancato raggiungimento in seno al Parlamento tedesco della maggioranza (qualificata) necessaria per le revisioni del *Grundgesetz*.

6. *La prospettiva di una stagione costituente per la Germania riunificata: l'auspicato «superamento» della mancata positivizzazione nel Grundgesetz di regole sull'economia e l'opposizione alla costituzionalizzazione di nuovi obiettivi programmatici in materia economico-sociale*

Già negli anni '80, l'introduzione di nuovi *Staatszielen* in materia di occupazione e di diritti sociali era stata proposta in seno ad una Commissione di esperti formata da sette professori in materie giuridiche: i lavori di questa commissione di tecnici indipendenti, voluta dall'allora cancelliere H. Schmidt proprio per affrontare il problema della definizione di nuovi «*Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsauftrag*», furono sintetizzati all'interno di una relazione presentata nel settembre del 1983. In questo testo la Commissione auspicava l'estensione delle disposizioni costituzionali sugli obiettivi statali alle materie del lavoro, della cultura e della protezione dell'ambiente. La presenza del tema dell'occupazione rifletteva una realtà politica che poneva al primo posto il problema della ripresa economica e quindi dell'occupazione, dopo la depressione degli anni '70. In realtà, la Commissione non si è pronunciata sulla effettiva necessità che il testo costituzionale subisse un'integrazione formale in materia di lavoro e di formazione. Le affermazioni sulla centralità della politica dell'occupazione sono apparse ai commentatori poco più di un appello alle forze politiche, appello che però non si traduceva nè implicava necessariamente una revisione del *Grundgesetz*⁵⁸.

In verità, la relazione della Commissione, pur aprendo un importante dibattito fra i costituzionalisti, non ebbe alcun seguito nella con-

⁵⁸ Così E. WIENHOLZ, *Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen*, in *AöR*, 109(1984), 532 ss., 538.

creta politica legislativa ed il tema dell'ampliamento delle disposizioni costituzionali programmatiche venne accantonato⁵⁹.

La riunificazione ha riaperto il dibattito sulla revisione del *Grundgesetz*: la discussione sulle procedure da utilizzare per tradurre in termini giuridici l'adesione dell'ex DDR alla Legge fondamentale tedesca coinvolse sia la ricerca degli strumenti costituzionali migliori per ratificare quell'evento, sia la possibilità di aprire una vera fase costituente per l'adozione di una *Verfassung* della Germania riunificata. Una volta esclusa la praticabilità di quest'ultima soluzione la formula prescelta è stata quella dell'adesione dell'ex DDR al *Grundgesetz*, sulla base dell'art. 23: il problema della revisione della legge fondamentale non era però automaticamente risolto. Il Trattato di riunificazione (*Einigungs-Vertrag*) prevedeva, infatti, una clausola in base alla quale i corpi legislativi della Germania riunificata avrebbero dovuto occuparsi entro due anni delle modifiche o delle integrazioni del *Grundgesetz* proposte nel corso del processo di riunificazione (art. 5). A seguito della approvazione del Trattato l'art. 146 fu modificato nel senso di ribadire che la Legge fondamentale, pur valendo per l'intero popolo tedesco, è destinata a perdere efficacia il giorno in cui dovesse entrare in vigore una Costituzione adottata con libera decisione del popolo tedesco. Nella prospettiva di breve periodo i partiti politici si accordarono per l'istituzione di una «Commissione costituzionale comune di *Bundestag* e *Bundesrat*» composta da 64 membri (32 nominati dal *Bundestag* e 32 dal *Bundesrat*) con il compito di elaborare proposte di revisione della legge fondamentale. In attesa della Costituzione della Germania riunificata tale Commissione avrebbe dovuto individuare l'oggetto di quelle revisioni parziali del *Grundgesetz* rese necessarie dall'evento della riunificazione.

Quell'evento aveva del resto aperto una vera e propria «fase costituente» che ha condotto all'approvazione, fra il 1992 ed il 1994, delle Costituzioni dei nuovi cinque *Länder*. Abbiamo già ricordato che quelle Costituzioni riservano uno spazio importante al tema dell'economia introducendo il principio-guida dell'*economia sociale di mercato* compatibile con gli equilibri ambientali: in attuazione di questo principio

⁵⁹ Cfr. P. HÄBERLE, *La controversia sulla riforma della Legge fondamentale tedesca (1991-1992)*, in *Quad. cost.*, 1993, 279 ss., 282.

quelle carte costituzionali garantiscono alcuni diritti sociali fondamentali, come il diritto al lavoro, il diritto all'abitazione ed il diritto alla sicurezza sociale⁶⁰.

In verità la dottrina, pur sottolineando che la previsione di quelle garanzie costituzionali in materia economico-sociale ha avuto il merito di approfondire il senso dell'integrazione delle nuove realtà costituzionali con le Costituzioni dei *Länder* dell'Ovest, che avevano inserito le garanzie dei diritti sociali nonché principi in materia di rapporti economici, non ha mancato di evidenziare dubbi e perplessità sulla «sistemazione» delle disposizioni sull'economia e sui rapporti sociali. È stata in particolare criticata la ricorrente tecnica normativa di comprendere in un unico capo la materia delle libertà e dei fini dello Stato: per il modo in cui, ad esempio, la Costituzione del Brandeburgo disciplina il diritto ad un'abitazione dignitosa (art. 47, 1° comma) è difficile stabilire se nell'impegno del *Land* per incentivare la proprietà degli alloggi attraverso l'adozione di provvedimenti per l'edilizia popolare e la difesa dei locatari possa leggersi anche un diritto del singolo ad una prestazione. Non meno «pericolosa» è sembrata la scelta di considerare, da un lato, taluni diritti sociali della persona, come il diritto a condizioni di vita adeguate, alla sicurezza sociale ed all'istruzione, come *obiettivi* dell'azione statale (art. 7, 1° comma, *Cost. Sachsen*) e di inserire, dall'altro, la tutela della salute dei bambini e della gioventù fra i *Grundlagen des Staates*. Il legislatore costituente del *Sachsen* non ha in effetti considerato che il valore della dignità della persona, prima ancora della salute dei giovani, andava sicuramente ricompreso fra i presupposti dell'azione statale⁶¹.

⁶⁰ Cfr. *Verfassung des Landes Brandenburg*, 20 agosto 1992, artt. 45 (soziale Sicherung), 47 (Wohnung), 48 (Arbeit) in *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, cit., 242; *Verfassung des Freistaats Thüringen*, art. 36 (Staatsziel Arbeit), *ivi*, 710; *Verfassung des Freistaates Sachsen*, artt. 28 (Beruf, Arbeitsplatz, Arbeit), 30 (Unverletzlichkeit der Wohnung), *ivi*, 600; *Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt*, art. 17 (Unverletzlichkeit der Wohnung); per un'analisi sintetica dei diritti fondamentali introdotti nelle Costituzioni dei nuovi *Länder*, v., K. KRÖGER, *Grundrechtsentwicklung in Deutschland - von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Tübingen, 1998, 106.

⁶¹ Sono le osservazioni critiche di K. P. SOMMERMANN, *Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen*, in *Der Staat*, 1993, 429 ss., 443. Sulla tendenza del processo costituzionale nei nuovi *Länder* a sviluppare le garanzie dei diversi generando una sorta di «pari diritto alla diseguaglianza» in capo a determinate categorie di soggetti (giovani, sco-

L'estensione dei compiti dei *Länder* in quei settori, tradizionalmente riconducibili agli impegni di uno Stato sociale, ha sicuramente stimolato le proposte emerse in seno alla Commissione comune relative all'inserimento nel *Grundgesetz* di disposizioni programmatiche in grado di esplicitare i contenuti di quello *Stato sociale di diritto* che definisce, ai sensi degli artt. 20 e 28, uno dei principi supremi della Repubblica Federale di Germania. Rispetto alla fantasia dei costituenti dei nuovi *Länder*, il dibattito in seno alla Commissione comune sull'inserimento di nuovi fini programmatici dell'azione statale nella direzione dei rapporti economico-sociali appare decisamente più circoscritto e prudente⁶². Per ciò che riguarda l'introduzione di disposizioni in materia di diritto al lavoro, emerse il dubbio che quella modifica potesse esasperare il parametro della piena occupazione che è una delle quattro grandezze previste dalla legge sulla stabilità al fine di dare attuazione concreta al principio costituzionale dell'equilibrio economico generale (art. 109, 2° comma, GG). Si temeva in altre parole che la costituzionalizzazione dell'impegno dei pubblici poteri nel settore del lavoro si traducesse in una sovraesposizione del parametro dell'occupazione rispetto alle grandezze economiche dell'equilibrio interno ed esterno e dello sviluppo economico. Questa sovraesposizione è stata considerata una minaccia per il raggiungimento dell'obiettivo della stabilità economica che dal 1967 è stata garantita attraverso una dialettica, e non una

lari, anziani, invalidi), formazioni sociali «diverse» (single con figli, comunità di vita tra omosessuali) e di introdurre al contempo come elemento unificante il valore della solidarietà, inteso come obiettivo di carattere culturale, v. E. DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, a cura di C. AMIRANTE, Torino, 1998, 29 ss., 34.

⁶² Per un accurato resoconto dei lavori della Commissione comune v., M. KLOEPFER, *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform*, Berlin, 1996. Nel commentare i risultati dei lavori di questa commissione, E. DENNINGER, *La riforma costituzionale in Germania tra etica e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2369 ss., sottolinea la distanza fra la vitalità e l'entusiasmo espresso dal processo costituzionale nei nuovi *Länder* e l'immobilismo conservatore che ha dominato la discussione sulle revisioni parziali del *Grundgesetz*. A ragione l'autore ricorda che la lontananza fra le due realtà costituzionali della Germania riunificata potrà essere colmata solo da un processo, lungo e faticoso, di condivisione dei fondamenti etici del nuovo ordinamento giuridico (*ivi*, 2378); R. VON WIEZSÄCKER, *Conversazione sulla democrazia*, trad. it., Edizioni di Comunità, Milano, 1994, 145, sottolinea il mancato coinvolgimento dell'opinione pubblica e l'assenza di un dibattito pubblico attorno alle proposte della Commissione comune: in particolare il dibattito sull'ecologia, sul diritto alla casa e al lavoro ha avuto scarsa presa sull'opinione pubblica, benché la sensibilità per questi temi fosse comunque maggiore all'Est che all'Ovest.

scala gerarchica, fra le quattro grandezze definita di volta in volta dalle scelte discrezionali del legislatore. L'introduzione di autonomi *Staatsziele* in materia di lavoro e di abitazione avrebbero in realtà compromesso la discrezionalità del legislatore in materia economica e quindi violato il principio della neutralità del *Grundgesetz* in materia economica⁶³. Obiezioni tanto radicali impedirono alla Commissione comune di arrivare a definire una proposta organica di revisione che comprendesse il diritto al lavoro ed alla sicurezza sociale ed il diritto all'abitazione: un progetto organico di revisione costituzionale su questi fini programmatici verrà successivamente proposto dalla frazione della SPD, ma non ha mai ottenuto la maggioranza qualificata dei due terzi in seno al *Bundestag*⁶⁴.

⁶³ Cfr. M. KLOEPFER, *Verfassungsänderung*, cit., 64. Accanto ai nuovi compiti dello Stato in materia di lavoro, sicurezza sociale e diritto alla casa, furono bocciate anche le proposte relative all'introduzione di alcuni nuovi diritti in seno alla famiglia, aventi ad oggetto il riconoscimento della convivenza, la conciliabilità fra il lavoro e la famiglia, la protezione dei dati personali, una tutela affatto speciale per i bambini e gli adolescenti e l'introduzione di un diritto al lavoro: in tema v. S. ROHN, R. SANNWALD, *Die Ergebnisse der Gemeinsamen Kommission*, in *ZRP*, 1994, 65 ss., 72. Sulle ragioni delle resistenze all'introduzione dei diritti sociali ora menzionati si interroga anche W. BROHM, *Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung*, in *JZ*, 49(1995), 215-16, sottolineando come l'introduzione di un diritto sociale al lavoro potrebbe non essere compatibile con la garanzia del diritto fondamentale, di tradizione liberale, alla libera scelta del lavoro e della professione, giacché lo Stato si troverebbe dinanzi all'arduo compito di garantire al singolo il diritto alla libera scelta della attività professionale e di assicurare al contempo che da quella scelta derivi effettivamente «Arbeit und Brot».

⁶⁴ Così M. KLOEPFER, *op. ult. cit.*, 64. In realtà le revisioni del 1994 che hanno introdotto nel *Grundgesetz* la garanzia dei diritti dei disabili (art. 3, 3° comma) e la tutela delle basi naturali della vita (art. 20a) sono state influenzate dal processo costituzionale sviluppato dai nuovi *Länder* in materia di *Grundrechte* e *Staatszielen*, come puntualmente rileva S. MANGIAMELLI, *I dieci anni della Wiedervereinigung e le esperienze costituzionali tedesca ed italiana*, in *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 2001, 14. Nella prospettiva di una Costituzione della Germania riunificata P. HÄBERLE, *La controversia*, cit., 299, ritiene indispensabile l'introduzione del tema del lavoro al fine di positivizzare un mandato costituzionale che obbligherebbe la politica a produrre le migliori politiche del lavoro possibili, un *maximum* di sicurezza sociale e di responsabilità per la formazione. Questi valori, elaborati dalla dottrina sociale della Chiesa che rifiuta la logica del capitalismo puro e semplice, sarebbero stati assorbiti dall'economia sociale di mercato: la costituzionalizzazione di questo principio renderebbe peraltro impossibile convertire il lavoro inteso come fine programmatico dello Stato in un diritto fondamentale azionabile dal singolo, sotto forma di diritto ad un posto di lavoro, conversione che rovescerebbe i fondamenti liberaldemocratici del sistema (*ivi*, 300). Sul rapporto fra lavoro e Costituzione v. P. HÄBERLE, *Arbeit als Verfassungsproblem*, in *JZ*, 1984, 345 ss.

Seppur operando su piani distinti le difficoltà emerse in seno alla Commissione comune e le perplessità sollevate dalla dottrina sull'ampliamento degli *Staatsziele* nelle Costituzioni dei nuovi *Länder* sembrano avere una medesima matrice culturale. Questa matrice comune riguarda sia il sistema istituzionale dei poteri, sia il sistema dei diritti fondamentali in materia economica.

L'ampliamento delle norme programmatiche in materia di occupazione e di sicurezza sociale e quindi la definizione dei confini costituzionali dell'intervento pubblico nell'economia⁶⁵ hanno dovuto in realtà fare i conti con il «dogma» dell'apertura del *Grundgesetz* in materia di modelli economici.

Dalla ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale svolta nel corso di questa ricerca è emerso che i confini di questa apertura coincidono con il carattere irrinunciabile di *freiheitlich-soziale Ordnung* che il *Grundgesetz* ha impresso al sistema costituzionale tedesco. I capisaldi di questo sistema sono alla base del sistema democratico della separazione dei poteri così come pervadono le regole del pluralismo e dell'apertura sia nell'ambito dei rapporti sociali che in quello dei rapporti economici. L'apertura del sistema dei rapporti economico sociali si fonda sulla garanzia della libera concorrenza che ben si coniuga con l'idea del pluralismo sociale e della necessaria dialettica fra gli interessi che si confrontano all'interno del mercato. Il modello costituzionale liberal-sociale ha trovato nell'*economia sociale di mercato* la dimensione politica in grado di coniugare l'apertura del sistema di mercato concorrenziale con le esigenze dello stato sociale: i contenuti, gli istituti dello Stato sociale, che la nostra Costituzione ha così ampiamente e diffusamente disciplinato, continuano a rimanere nella cultura tedesca al di fuori di un catalogo definito a livello costituzionale di diritti, di doveri e di obblighi di prestazione⁶⁶.

I nuovi obiettivi economico-sociali avrebbero peraltro operato sul piano dei rapporti fra organi titolari dell'indirizzo politico: sarebbe stato un errore logico e teorico pensare che dalla sfera degli obiettivi pos-

⁶⁵ Giustamente K.P. SOMMERMANN, *Die Diskussion*, cit., 441, sottolinea come resti ancora sostanzialmente irrisolta la questione di politica del diritto relativa al «quantum» di intervento statale nell'economia possa essere effettivamente fissato a livello costituzionale.

⁶⁶ Cfr. R. SCHOLZ, *Neue Verfassung oder Reform des Grundgesetzes?*, in *ZfA*, 1991, 683 ss., 692.

sano sorgere diritti azionabili da parte del singolo aventi ad oggetto una prestazione da parte dello Stato. La decisione del giudice costituzionale tedesco sull'inesistenza di un diritto alla stabilità economica, volutamente e provocatoriamente costruito dai ricorsi costituzionali contro l'ingresso della Germania nell'euro sulla base dell'obiettivo dell'equilibrio e della stabilità economica interpretato alla luce del principio dello Stato sociale, toglie ogni dubbio in proposito e conferma, se mai ce ne fosse stato bisogno, che giammai il Tribunale costituzionale potrebbe ammettere interpretazioni che tentano di trasferire al livello dei diritti fondamentali grandezze che appartengono al macrodiritto degli obiettivi statali.

L'ampliamento degli obiettivi programmatici è piuttosto uno strumento in grado di produrre un'estensione dell'azione dei pubblici poteri alla quale corrisponde sempre una riduzione della sfera della libertà individuale: le resistenze all'ampliamento degli *Staatsaufgaben* in materia economico-sociale sembrerebbero dunque voler mantenere intatta la cultura costituzionale del «potere» soggetto all'osservanza dei diritti fondamentali di libertà, attorno alla quale si è coagulata l'interpretazione del *Grundgesetz* e si è anche radicata quell'integrazione in nome della quale si può ben dire che la *Legge fondamentale* ha pienamente acquisito il ruolo di rappresentare la Costituzione (*Verfassung*) della Repubblica federale tedesca⁶⁷.

⁶⁷ Cfr. K. HESSE, *Die Verfassungsentwicklung*, cit., 45 ss., sottolinea come il grado di integrazione sociale prodotto dal *Grundgesetz* è un risultato che difficilmente si sarebbe potuto immaginare e pretendere se confrontato con l'originario carattere di *basic law* provvisoria e imposta dagli alleati; sul consenso maturato attorno al *Grundgesetz* v. le osservazioni di G.E. RUSCONI, *Quale «democrazia costituzionale»*, cit., 282.

CAPITOLO IV
PARAMETRI ECONOMICI
E DIRITTI FONDAMENTALI:
LA DISCIPLINA COSTITUZIONALE DELL'ECONOMIA
NELLO STATO COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 1. L'esperienza costituzionale europea del secondo dopoguerra tra l'assenza di una disciplina autonoma dell'economia e la codificazione di principi e di regole sui rapporti economico-sociali. – 1.1. Garanzie individuali, modelli e parametri economici nel patto costituzionale spagnolo del 1978. – 1.2. Garanzie individuali, regole e modelli economici nell'evoluzione del progetto di trasformazione economico-sociale immaginato dalla Costituzione portoghese del 1976. – 1.3. La disciplina costituzionale in materia di rapporti economici nell'esperienza italiana: garanzie individuali e principi sull'iniziativa economica privata e pubblica. – 2. L'esperienza costituzionale italiana: la codificazione e l'interpretazione dei principi e delle regole sui rapporti economico-sociali nel contesto della politica economica della ricostruzione. – 3. L'attuazione della Costituzione e l'approccio della dottrina italiana al tema della *Costituzione economica*: la sistemazione delle regole costituzionali sull'economia alla luce dei principi supremi e gli equilibri istituzionali nelle scelte di politica economica. – 3.1. Centralità parlamentare e *Costituzione economica* «ad economia mista». – 3.2. La crisi dello Stato sociale, le responsabilità dell'esecutivo-amministrazione e la ricerca di formule e di parametri economici da costituzionalizzare. – 3.3. I vincoli imposti dalla *Costituzione economica* comunitaria: la compiuta integrazione nella moneta unica europea e la costituzionalizzazione di principi per orientare la legislazione in materia economica. – 4. Formule economiche e tradizioni interpretative nello Stato di diritto costituzionale: la *Costituzione economica* che attinge alle potenzialità dei diritti fondamentali. – 4.1. Regole, principi e formule economiche valutate alla stregua delle garanzie dei diritti fondamentali in materia economica. – 5. Le prospettive della disciplina costituzionale italiana dell'economia: sviluppo economico e stabilità nel contesto delle trasformazioni del regionalismo.

1. *L'esperienza costituzionale europea del secondo dopoguerra tra l'assenza di una disciplina autonoma dell'economia e la codificazione di principi e di regole sui rapporti economico-sociali*

La riflessione della dottrina tedesca sulla capacità della Legge fondamentale di esprimere una *Costituzione economica*, nonostante la mancata formalizzazione di principi sull'iniziativa economica privata e pubblica, sull'intervento pubblico nei rapporti economici e sui diritti sociali, si inserisce nella tradizione interpretativa delle Costituzioni del secondo dopoguerra. Appartiene a questa tradizione il principio generale secondo cui nello *Stato di diritto costituzionale* i confini dei poteri pubblici sono tutti e solo quelli che la Costituzione riconosce e garantisce: la supremazia della Costituzione implica l'applicabilità immediata dei suoi precetti che generano un vincolo per gli altri poteri e quindi un limite alla «sovranità» del Parlamento¹.

All'interno della nuova dimensione dei poteri che «derivano» dalla Costituzione intesa evidentemente non solo come fonte suprema, ma come «ideale politico» in grado di esprimere la complessità, il pluralismo e le differenze dello Stato moderno², si comprendono le ragioni e l'importanza del percorso interpretativo che voleva ricondurre al patto costituzionale le coordinate del fondamentale rapporto tra lo Stato e l'economia, al di là della mancata positivizzazione nel testo del *Grundgesetz* di regole sui rapporti economici³.

¹ Sull'integrazione-trasformazione del principio dello Stato di diritto impressa dallo Stato costituzionale, v. P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 34. Sui caratteri della Costituzione nello Stato costituzionale v. P. HABERLE, *Stato costituzionale*. I) *Principi generali*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Aggiornamento, 2000, 2 ss.

² Sulle origini culturali della contrapposizione della nozione di sovranità che pone in primo piano le virtù espansive della politica democratica all'idea di Costituzione intesa come espressione di un disegno politico in grado di garantire il pluralismo dei poteri e dei diritti, v. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, 129.

³ L'indagine sulla *Costituzione economica* implicitamente accolta dal *Grundgesetz* esplicitava la consapevolezza della «rottura» con l'esperienza costituzionale di Weimar e quindi con la logica compromissoria che aveva prodotto in quella carta costituzionale un intero capo sui rapporti economici, in cui erano state fatte convivere le istanze della socializzazione con quelle della libertà (sul dibattito ai tempi di Weimar su economia e costituzione si rinvia all'ampia ricostruzione di R. MICCÙ, *Economia*, cit.), e forniva al tempo stesso l'occasione per riflettere sui riflessi economici delle scelte costituzionali ispirate al principio di libertà «imposte» alla Germania dagli alleati anglo-americani (v. *amplius* al Cap. II).

Mentre l'idea della assoluta neutralità della Legge fondamentale tedesca rispetto all'economia rimaneva ben presto isolata, il dibattito costituzionalistico dei primi anni '50 si concentrò attorno a quei contributi che, attingendo ai principi organizzativi dello Stato sociale di diritto ed alle clausole generali sui diritti fondamentali, traducevano in termini giuridici le premesse culturali dell'*economia sociale di mercato*, teorizzata già negli anni '30 grazie alla sinergia, prodottasi in seno alla Scuola *ordoliberal* di Friburgo, fra la rinascita della cultura economica liberale e la sensibilità di taluni giuristi verso la definizione di regole costituzionali per l'economia⁴. Queste suggestioni dottrinali aprirono il dibattito sul significato della nozione *Costituzione economica* della cui legittimità dubitavano quanti opponevano l'infondatezza teorica e storica di qualsiasi interpretazione che pretendesse di isolare la «decisione» costituzionale in materia economica dal «patto» sull'organizzazione dei poteri espresso dal *Grundgesetz*.

L'interpretazione del Tribunale costituzionale federale tedesco non accettò, da un lato, l'idea di un «sistema» economico implicitamente accolto dal *Grundgesetz* in grado di fungere da unico parametro nel sindacato sulle scelte del legislatore in materia di rapporti economici e, dall'altro, consolidò attorno al diritto al libero sviluppo della personalità, alla libertà di scelta del lavoro e della professione nonché attorno alle clausole dello Stato sociale un solido sistema di garanzie. Tali garanzie fornivano un fondamento oggettivo alla tutela delle libertà essenziali per il mantenimento di un sistema di mercato fondato sulla concorrenza ed aprivano spazi all'intervento legislativo a garanzia dei diritti sociali.

Mentre dunque l'evoluzione dottrinale e l'applicazione giurisprudenziale delle teorie dei diritti fondamentali forniva nuova linfa all'ampliamento ed all'arricchimento delle garanzie (soggettive, oggettive, procedurali e di valore) dei diritti fondamentali nella sfera dei rapporti economici, le scelte di politica economica guidavano il legislatore verso la piena realizzazione del modello dell'*economia sociale di mercato* immaginato dagli *ordoliberali*. L'evoluzione dell'economia e della società tedesca finiva così per identificarsi con i principi dell'economia di mercato combinati con gli strumenti di garanzia dello Stato sociale ai

⁴ Sul rapporto fra la tesi di H.C. Nipperdey e la scuola *ordoliberal* di Friburgo v. al Cap. II, Sez. I e II.

quali si ispirarono dapprima i governi a guida cristiano democratica e che, dopo la svolta di Bad Godesberg, guidarono le scelte della socialdemocrazia tedesca⁵.

Il ruolo del legislatore rimaneva in realtà centrale anche dopo la costituzionalizzazione, nel 1967, del principio dell'*equilibrio economico generale*: immaginato come principio in grado di riprodurre a livello di *Costituzione finanziaria* la logica federale del riparto delle responsabilità fra *Bund* e *Länder*, l'*equilibrio economico generale* si «materializzava» nelle scelte del legislatore con le quali si voleva di volta in volta far «quadrare il cerchio» della stabilità, dell'efficienza produttiva ed occupazionale e del mantenimento di un'economia di mercato concorrenziale⁶.

Su questi «equilibrismi» si è del resto fondata la poliedricità e, quindi, la solidità di un sistema divenuto «il» modello di capitalismo che economisti e sociologi contrappongono al modello anglo-americano: il *capitalismo renano*, in quanto fondato sulla cultura economica della *soziale Marktwirtschaft*, si è consolidato attorno al polimorfismo di quella formula ed ha saputo sviluppare e contenere al suo interno la dimensione del *Welfare State*, la cultura socialdemocratica fondata sulla partecipazione dei lavoratori, il valore (costituzionalizzato nel *Grundgesetz*) della stabilità monetaria combinato con l'autonomia della Banca centrale nonché la avversione per il dirigismo economico e per quegli interventi pubblici in grado di alterare le condizioni di concorrenzialità di un mercato⁷.

⁵ Sulle diverse «anime» dell'*economia sociale di mercato* e sulle applicazioni di quel modello alle scelte concrete della politica economica tedesca v. Cap. III; sul ruolo centrale della svolta di Bad Godesberg per l'intera tradizione socialista occidentale v., da ultimo, le riflessioni di V. CASTRONOVO, *L'eredità del Novecento. Che cosa ci attende in un mondo che cambia*, Torino, 2000, 79.

⁶ Secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge ordinaria sulla stabilità che accompagnò la coeva riforma costituzionale degli artt. 101, 104a e 109 del *Grundgesetz*: sull'interpretazione del parametro dell'*equilibrio economico generale* v. Cap. II, Sez. II.

⁷ Sono queste le anime del modello renano fondato sulla cultura della *soziale Marktwirtschaft* secondo M. ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo*, trad. it., Bologna, 1993, 132. Per una sintesi delle evoluzioni di queste componenti nell'interpretazione dei teorici e nella politica economica tedesca v. retro, Cap. III. R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica* (1995), Bari, 2000, 22, contrappone il «capitalismo da manuale» della Gran Bretagna al «corporativismo da manuale» della Germania ove il manuale di riferimento per gli inglesi è un manuale di economia, mentre il manuale dei tedeschi è un manuale di scienza della politica.

La ricchezza del dibattito dottrinale sulla *Wirtschaftsverfassung* contenuta nella Legge fondamentale e le suggestioni del modello politico-economico tedesco hanno finito per influenzare e stimolare le scelte costituzionali adottate dalle democrazie europee più giovani. Vedremo in particolare come sia la Costituzione spagnola del 1978, sia quella portoghese del 1976 abbiano optato per una *Costituzione economica* «lunga» all'interno della quale trovano spazio, accanto alle garanzie individuali dei diritti economici e sociali, regole sul sistema della produzione economica nonché riferimenti espliciti a modelli, formule e parametri economici.

1.1. Garanzie individuali, modelli e parametri economici nel patto costituzionale spagnolo del 1978

La struttura dell'ampia e articolata disciplina dell'economia contenuta nella Costituzione spagnola del 1978 evidenzia talune costanti che appartengono alla tradizione del costituzionalismo del secondo dopoguerra. La prima di queste costanti è legata al recupero di spazi considerevoli per la disciplina costituzionale dell'economia; la seconda riguarda il raccordo tra le garanzie di libertà individuali e la presenza di modelli ovvero di parametri attinenti al sistema della produzione economica; la terza riguarda il bilanciamento tra l'effettività delle regole costituzionali ed il principio democratico-rappresentativo che si traduce nell'affermazione della piena discrezionalità del legislatore in materia di politica economica.

Nell'esperienza spagnola l'estensione della disciplina costituzionale dell'economia esprime chiaramente la volontà di evidenziare l'importanza delle regole sul governo dell'economia rispetto ad una costruzione dei rapporti politici ispirata ai valori della democrazia e della libertà. Dalle basi del compromesso costituzionale del 1978, fondato sul modello dello *Stato sociale democratico e di diritto* (art. 1, 1° comma) che vuole garantire *la piena partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale* (art. 9, 1° comma), si diramano i diritti e le libertà economiche, i principi che informano la vita economica e sociale e le regole che inquadrano l'intervento dei pubblici poteri nell'organizzazione dell'economia.

Nella sezione II dedicata ai diritti ed ai doveri, posta di seguito alle norme che ricomprendono le libertà «classiche» (artt. 15-29), la Costi-

tuzione spagnola disciplina i diritti e le libertà economiche: mentre l'art. 33 riconosce il diritto di proprietà, il cui contenuto può essere limitato in conformità con le leggi al fine di garantirne la funzione sociale, l'art. 38 tutela *la libertà imprenditoriale nel quadro dell'economia di mercato* riservando ai pubblici poteri il compito di *garantire e proteggere il suo esercizio e la difesa della produttività, in accordo con le esigenze dell'economia generale e della pianificazione*.

Alla libertà imprenditoriale, così come agli altri diritti economici, la Costituzione del 1978 riserva un sistema di garanzie in parte diverso rispetto alle libertà «classiche». Pur essendo entrambe le categorie di diritti garantite dalla previsione di una riserva di legge, la cui disciplina non può intaccarne il c.d. contenuto essenziale, la tutela giurisdizionale del principio di eguaglianza e delle libertà previste dagli artt. 15-29 comprende il ricorso costituzionale diretto (*recurso de amparo*) (art. 53, 1° e 2° comma), mentre le garanzie relative diritti economici possono essere invocate dinanzi al Tribunale costituzionale solamente in sede di ricorso (indiretto) di costituzionalità sulle leggi e sugli atti equiparati.

Alle garanzie dei diritti economici segue il Capo dedicato alle regole fondamentali alle quali si ispira la politica economica e le politiche sociali: l'art. 40 riserva ai pubblici poteri la funzione di *promuovere le condizioni favorevoli per il progresso sociale ed economico e per un'equa distribuzione del reddito regionale e personale* e precisa altresì che siffatti obiettivi devono essere perseguiti *nel quadro di una politica di stabilità economica* e che particolare attenzione deve essere riservata ad *una politica orientata alla piena occupazione*. Questi principi fondamentali non si limitano in verità a porre degli obiettivi, giacché l'art. 53, 3° comma stabilisce che il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei principi in questione «informano la legislazione positiva, la pratica giudiziale e l'attuazione dei pubblici poteri e possono essere fatti valere dinanzi alla giurisdizione ordinaria secondo quanto disposto dalle leggi ordinarie che li sviluppano». Ciò significa che per il principio dello sviluppo economico, come anche per i diritti sociali garantiti nel medesimo Capo III, l'interposizione del legislatore è «imposta» dalla Costituzione quale veicolo necessario per definirne il contenuto e la sostanza⁸.

⁸ Cfr. G. LOMBARDI, *La nuova Costituzione di Spagna*, Torino, 1979, 63, il quale sottolinea come per i principi sull'organizzazione economica e sociale e per i diritti sociali previsti agli artt. 39-52, la Costituzione spagnola abbia voluto, anche alla luce dell'evoluzione

La disciplina dei rapporti economici non si esaurisce però nelle garanzie individuali e nei principi contenuti nella parte relativa ai diritti. All'economia la Costituzione spagnola del 1978 dedica, infatti, nella parte dedicata all'organizzazione dei poteri costituzionali, un ulteriore titolo (titolo VII, Economia e finanza) che contiene in particolare le regole sull'iniziativa pubblica, sulla riserva allo Stato di risorse o servizi essenziali e che disciplina la partecipazione pubblica ad imprese quando lo richieda l'interesse generale (art. 130) nonché gli strumenti normativi per la pianificazione dell'attività economica generale al fine di soddisfare le necessità collettive, equilibrare ed armonizzare lo sviluppo regionale e settoriale e stimolare l'aumento del reddito e della ricchezza e della loro più equa distribuzione (art. 131)⁹.

Il raccordo interpretativo che ha tessuto una trama coerente tra le diverse parti della disciplina costituzionale dell'economia ha favorito la valorizzazione reciproca delle diverse tipologie di garanzie: da un lato, le garanzie individuali sono state valutate all'interno di un modello economico (economia di mercato) e di taluni parametri che attengono alle scelte dei pubblici poteri (equa distribuzione del reddito, politica di stabilità economica ovvero obiettivo della piena occupazione); dall'altro lato, le regole sul «sistema», le quali definiscono i contorni del rapporto pubblico-privato nella gestione dell'economia, sono state interpretate alla luce delle garanzie individuali.

Secondo l'interpretazione dominante, nel costituzionalizzare la libertà di impresa nel quadro di un'economia di mercato il legislatore costituente ha individuato uno dei presupposti strutturali indispensa-

della dottrina e dell'esperienza costituzionale tedesca ed italiana sui diritti sociali, sottolineare che quei principi e quei diritti pongono non solo direttive per il legislatore ordinario che deve svolgerli e svilupparli, ma qualifica nei confronti di essi la potestà legislativa come vera e propria *auctoritatis interpositio*, non solo al fine di mediarne l'effettività, ma anche sul piano della concreta determinazione dei contenuti. L'autore sottolinea inoltre l'originalità del modello spagnolo che a chiusura del sistema delle garanzie prevede un Garante dell'attuazione di tutti i diritti, il Difensore del popolo, la cui istituzione è riservata dall'art. 54 ad una legge organica.

⁹ Nel Titolo VII intitolato *Economia e finanza*, la Cost. spagnola del 1978 contiene, oltre alle regole sull'intervento pubblico nelle attività produttive ed alle regole sulla pianificazione, la disciplina dei beni pubblici e le regole in materia tributaria e di bilancio: cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA (a cura di), *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione Europea*, Padova, 1998, 709 ss.; il testo aggiornato della Costituzione si può leggere nel sito www.giurcost.org/links.

bili per la definizione di un modello sicuramente ispirato ai valori della libertà e del pluralismo: l'art. 38 non esprimerebbe dunque la scelta definitiva per una delle possibili forme di sistema economico di mercato, ma ha contribuito a porre le premesse per un sistema «neocapitalista»¹⁰.

Il richiamo esplicito all'economia di mercato, immaginata come la necessaria cornice per lo svolgimento della libertà di impresa, finiva in verità per accendere la discussione in ordine alla tipologia ed al modello «concreto» di sistema economico di mercato che aveva realmente ispirato il patto costituzionale del 1978. Ai giudizi sulla presunta ambiguità e vaghezza di una scelta costituzionale che, pur riconoscendo la proprietà e la libertà di impresa non esitava a dotare i pubblici poteri di strumenti forti di intervento nell'economia, non mancarono di contrapporsi le interpretazioni che riconducevano piuttosto quelle scelte all'interno dell'*economia sociale di mercato*, modello in grado di conciliare la libertà economiche con il progresso sociale¹¹.

Il riconoscimento nella Costituzione spagnola della libertà di impresa *nel quadro dell'economia di mercato* non ha dunque evitato agli interpreti le spinose problematiche relative all'«effettiva» esistenza di una garanzia oggettiva avente ad oggetto il mantenimento delle condizioni essenziali per il funzionamento di un'economia di mercato¹². Al-

¹⁰ Cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, *Curso de derecho constitucional*, Madrid, 1992, vol. I, 397.

¹¹ Sull'ambiguità e sulla neutralità del testo costituzionale in materia di modelli economici v. M. GARCIA PELAYO, *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, in *Estudios sobre la Constitución de 1978*, a cura di M. RAMIREZ, Zaragoza, 1979, 39 ss.; sulla costituzionalizzazione del modello dell'economia sociale di mercato, v. R. ENTRENA CUESTA, *El principio de libertad de empresa*, in *El modelo económico en la Constitución española*, Madrid, 1981, 131; sulle evoluzioni di questa interpretazione dell'*economia sociale di mercato* nell'esperienza tedesca, v. *retro* al Cap. III.

¹² Cfr. G. RUIZ-RICO RUIZ, *La libertad de empresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto*, Torino, 1994, 35 ss., 42 ss. ed ivi ulteriori riferimenti alla dottrina spagnola; sottolinea da ultimo A. HUERGO LORA, *La libertad de empresa y la colaboración preferente de las administraciones con empresas públicas*, in *Revista de administración pública*, 2001, 129 ss., come nonostante il riferimento esplicito all'economia di mercato la *Costituzione economica* spagnola incarna un modello aperto, giacché avrebbe consentito alle diverse maggioranze parlamentari lo svolgimento di politiche economiche assai differenti. Sui limiti oggettivi di questa apertura v. più avanti alle pp. 169-170.

l'interno di questa ricerca ha finito per prevalere la lettura sistematica delle garanzie individuali contenute nel titolo I con quelle attinenti al sistema della produzione economica e dell'intervento pubblico¹³. Dal combinato disposto degli artt. 38 e 128 è emersa così la logica del parallelismo tra impresa privata e iniziativa pubblica. Il quadro costituzionale, pur fondandosi sul principio di libertà dell'iniziativa privata, non ha generato un sistema autoregolante: il mandato che la Costituzione spagnola ha dato ai pubblici poteri nell'ottica dello sviluppo economico, della stabilità e della piena occupazione (artt. 40 e 130) e gli strumenti dell'iniziativa pubblica ovvero della pianificazione (artt. 128 e 131) presuppongono uno Stato protagonista del processo di regolazione dell'economia.

Da questa stessa interpretazione sistematica emerge altresì che l'intervento dello Stato non può essere concepito come un presupposto normale e non costituisce necessariamente la regola generale: trattasi piuttosto di una possibilità che deve essere di volta in volta verificata in relazione alle priorità ed alle esigenze di carattere generale¹⁴. Le premesse per il mantenimento di un quadro ispirato all'economia di mercato sono fatte salve dall'esistenza di un sistema economico decentralizzato in cui convivono una serie di operatori dotati della autonomia necessaria per assumere decisioni economiche; le premesse dello Stato sociale democratico e di diritto prendono forma attraverso le diverse modalità di presenza dello Stato nella produzione economica.

In un sistema fondato sulla convivenza tra settore pubblico e settore privato, i cui confini sono frutto della decisione e della discussione democratica, è stato possibile definire i contorni della libertà di impresa. Anche in questo caso l'interpretazione sistematica ha evidenziato come i limiti delle esigenze dell'economia generale e della pianificazione ai quali soggiace la libertà di impresa *ex art. 38* possono essere definiti alla luce delle regole sull'intervento pubblico pianificatorio: l'art.

¹³ Secondo una tecnica interpretativa che è stata utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale fin dalla prima decisione (Trib. Cost., sent. 16 novembre 1981) in cui il Tribunale costituzionale ha affrontato il tema del contenuto e dei limiti della libertà di impresa, come ricorda M. Bassols Coma, *Las competencias de las Comunidades Autonomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa*, in *REDC*, n. 5, (1982), 149 ss., 159.

¹⁴ Così J.M. GOIG MARTINEZ, *Art. 38. La libertad de empresa*, in *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, tomo III, Edersa, 1996, 736.

131 nel definire le modalità e le forme della pianificazione è quindi in grado di indicare gli strumenti concreti per la limitazione della libertà di impresa.

La medesima lettura sistematica ha inoltre consentito alla dottrina di precisare i confini di quei limiti e di ricavare il contenuto essenziale della libertà di impresa. Secondo questa ricostruzione, la garanzia individuale dell'art. 38 è piena fino a quando l'iniziativa privata rimane la regola: la sua effettività non è posta in discussione dalla mera presenza di restrizioni all'accesso al mercato per taluni settori, sempre che tali restrizioni risultino però giustificate dalla esigenza di tutelare altri valori costituzionali e siano comunque proporzionate rispetto a tale obiettivo.

Questo principio generalmente condiviso coinvolge evidentemente il bilanciamento tra garanzie costituzionali, bilanciamento che prende forma nelle scelte di politica economica operate dal legislatore. La proporzionalità dell'intervento pubblico regolatore o pianificatore rispetto alla regola del mantenimento della libertà di impresa, che oltre ad esprimere una garanzia individuale contiene la garanzia «oggettiva» delle condizioni di concorrenzialità¹⁵, può essere valutata in relazione ai parametri economici sui quali la Costituzione fonda l'intervento pubblico.

Come abbiamo già ricordato, la Costituzione spagnola svolge ampiamente il principio dello Stato sociale democratico (artt. 1 e 9) conferendo un esplicito mandato ai pubblici poteri *per il conseguimento del progresso economico e sociale, per un'equa distribuzione del reddito all'interno di una politica fondata sulla stabilità economica* (art. 40): tale mandato trova poi conferma nell'impegno per la modernizzazione e lo sviluppo di tutti i settori economici e nella previsione degli strumenti per la pianificazione generale dell'attività economica (artt. 130 e 131).

L'esplicita costituzionalizzazione di questi parametri di natura economica (*stabilità, equa distribuzione del reddito, piena occupazione*) nelle disposizioni che individuano le grandi linee dell'intervento pubblico può evidentemente condizionare l'operazione di bilanciamento riservata al legislatore in materia di politica economica, a condizione che a quelle grandezze si attribuisca un valore precettivo e non meramente

¹⁵ Sulla dimensione oggettiva della libertà di impresa che si esprime attraverso la tutela della libertà di concorrenza così come elaborata dalla giurisprudenza costituzionale spagnola si rinvia a G. RUIZ RICO RUIZ, *La libertad*, cit., 54 ss.

programmatico. In altre parole, la discrezionalità del legislatore che dà attuazione al mandato conferito dalla Costituzione a tutti i pubblici poteri per lo sviluppo economico, seppure operante in un ampio raggio di possibilità pari agli strumenti di intervento pubblico consentiti dal titolo VII, si deve costantemente misurare con i precetti costituzionali che guidano l'intervento dei pubblici poteri. Dinanzi al rischio derivante dallo svilimento del valore normativo di quei precetti costituzionali che orientano l'intervento dello Stato nell'economia, la dottrina e la stessa giurisprudenza costituzionale hanno riconosciuto in quelle disposizioni non solo la determinazione di obiettivi da raggiungere, ma anche la definizione di imperativi giuridici cogenti per i pubblici poteri¹⁶.

L'articolazione della *Costituzione economica* spagnola in principi generali, parametri economici e regole sul sistema dell'organizzazione economica pubblica e privata ha posto in evidenza il delicato rapporto tra il valore normativo dei precetti costituzionali ed il margine di discrezionalità che quei parametri consentono all'attuazione legislativa ed amministrativa del diritto costituzionale dell'economia. Attraverso l'interpretazione sistematica delle diverse componenti della *Costituzione economica* è stato possibile superare l'apparente contraddizione di un sistema che garantisce la libertà di impresa in un sistema economico di mercato e consente ai pubblici poteri interventi pianificatori, così come è stato possibile evitare il rischio che nella logica di una generica neutralità o apertura del modello costituzionale in materia economica si perdesse il valore normativo di una parte cospicua del testo costituzionale.

La definizione dei confini entro i quali le garanzie soggettive (proprietà ed impresa) sono in grado di operare in un meccanismo concorrenziale e quindi di confrontarsi con l'iniziativa pubblica e con la pianificazione orientata allo sviluppo economico equilibrato ed all'equa distribuzione della ricchezza ha valorizzato la precettività dei parametri contenuti nella *Costituzione economica* spagnola.

¹⁶ Così J.M. GOIG MARTINEZ, *Art. 130. La modernización y desarrollo de los distintos sectores económicos*, in *Comentarios*, cit., 126 ss. Le norme della *Costituzione economica* spagnola contenenti i parametri attinenti allo sviluppo economico, alla stabilità o piuttosto all'aumento del reddito (artt. 40, 130, 131) sono state al centro del dibattito sul valore normativo dei cd. *conceptos jurídicos indeterminados* di cui la Costituzione economica spagnola è quantomai ricca: per una sintesi di questo dibattito v. da ultimo C.D. CIRIANO VELA, *Principio de legalidad e intervención económica*, Barcelona, 2000, 48, nota 23 ss.

Questo tipo di interpretazione sistematica ha indicato le linee portanti di un sistema economico la cui attuazione da parte dei pubblici poteri, ed in particolare del potere legislativo, deve tener conto del fatto che la possibilità di stabilire monopoli statali non potrà mai deprimere la *sostanza* ovvero la *riconoscibilità* delle garanzie costituzionali della libertà di impresa, del meccanismo concorrenziale e che giammai l'iniziativa pubblica potrebbe legittimamente produrre una trasformazione del sistema economico in senso socialista democratico¹⁷.

Attorno al valore precettivo delle disposizioni sulla *Costituzione economica* ruota non solo la dimensione effettiva della discrezionalità del legislatore, ma anche la possibilità che taluni parametri o direttive costituzionali attinenti al sistema economico siano sindacabili da parte del giudice costituzionale. Il controllo del Tribunale costituzionale coinvolge sicuramente il *quomodo* dell'attuazione legislativa dei principi e delle regole contenute nella *Costituzione economica*: rientrano in questo ambito le regole che impongono la riserva di legge in materia di pianificazione, ovvero dettano le procedure e le condizioni che devono essere osservate dallo Stato che interviene direttamente o indirettamente nell'economia¹⁸. Il rispetto delle scelte politiche con le quali il legislatore svolge ed attua i precetti costituzionali si ferma dinanzi ai casi di palese violazione del contenuto essenziale dei diritti fondamentali, dei principi e delle garanzie istituzionali sulle quali si fonda l'effettività della *Costituzione economica*¹⁹.

¹⁷ Cfr. G. ARIÑO, *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Madrid, 1993, 113. Sui limiti oggettivi della pianificazione rispetto alla garanzia dell'art. 38, v. M. BASOLS COMA, *Art. 131. La planificación de la actividad económica general*, in *Comentarios*, cit., 142 ss.

¹⁸ Cfr. J.F. DUQUE DOMINGUEZ, *Iniciativa privada y Empresa*, in *Constitución y Economía. La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales*, a cura di D. LUIS SANCHEZ AGESTA, Madrid, 1977, 51 ss., sottolinea come il controllo di costituzionalità di una legge che limita la libertà di iniziativa economica utilizzi un duplice controllo che è di natura formale e di natura materiale: il controllo sul rispetto della forma legislativa finisce in realtà per assorbire il controllo sulla effettiva giustificazione sostanziale della limitazione, giacché il sindacato sul merito della scelta legislativa si scontrerebbe con il principio democratico e rischierebbe di trasformare il Tribunal Constitucional in un organo legislativo. Ricorda G. ARIÑO, *Economía y estado*, cit., 118, che è ragionevole ammettere un controllo del giudice costituzionale non sul *se* dell'intervento pubblico, quanto sul *come* lo stesso si realizza (rispetto della riserva di legge, organi competenti, procedure, garanzie etc.).

¹⁹ Così C.D. CIRIANO VELA, *Principio de legalidad*, cit., 53.

1.2. Garanzie individuali, regole e modelli economici nell'evoluzione del progetto di trasformazione economico-sociale immaginato dalla Costituzione portoghese del 1976

L'esperienza portoghese conferma il consolidamento di quelle costanti del rapporto tra Costituzione ed economia del secondo dopoguerra che ci hanno guidato nella ricostruzione della *Costituzione economica* spagnola. La scelta di una ampia ed articolata disciplina costituzionale dell'economia ha generato una serie di questioni interpretative legate al rapporto tra le garanzie soggettive e le regole sul sistema economico e ha imposto la ricerca del delicato bilanciamento tra l'effettività delle norme costituzionali dell'economia e l'affermazione del principio democratico che si traduce nella piena discrezionalità del legislatore in materia di politica economica.

Anche nella Costituzione portoghese del 1976 la disciplina dell'economia si fonda su principi generali, garanzie individuali, parametri e regole sui soggetti della produzione economica e sulla proprietà dei mezzi di produzione.

L'origine di questa *Costituzione economica* particolarmente complessa ed articolata è legata al ruolo centrale dell'economia per le radicali trasformazioni sociali e politiche progettate dal movimento rivoluzionario del 25 aprile 1974 che rompeva l'assetto costituzionale corporativo della Costituzione del 1933. Dal 25 aprile 1974 fino al momento dell'entrata in vigore della Costituzione del 1976 il Portogallo ha avuto un regime costituzionale transitorio in cui il Movimento delle forze armate assunse un ruolo costituente, oltre che di coordinamento e di indirizzo²⁰. Nel campo dei rapporti economici la rottura rispetto al passato era espressa dal Programma del suddetto Movimento che proponeva una nuova politica economica al servizio del popolo fondata sulla lotta all'inflazione ed alle formazioni dei monopoli, e una politica sociale mirata alla difesa degli interessi dei lavoratori e allo sviluppo della qualità della vita di tutti i portoghesi²¹.

²⁰ Così G. DE VERGOTTINI, *Le origini della seconda repubblica portoghese, 1974-1976*, Milano, 1977, 23 ss. In verità, negli anni che precedono l'adozione della Costituzione il tema della *Costituzione economica* aveva coagulato l'interesse di autorevole dottrina: v. la ricostruzione teorica della nozione in V. MOREIRA, *Economia e Constituição*, Coimbra, 1974.

²¹ Cfr. E. PAZ FERREIRA, *Lições de Direito da Economia*, Lisboa, 2001, 101 ss.

Il consolidamento di questi obiettivi ideologici nella Costituzione del 1976 è passato attraverso il compromesso raggiunto tra il Movimento delle Forze armate, espressione del potere militare, ed i partiti politici attraverso i quali si era riorganizzata la partecipazione della società civile: in questo compromesso, che veniva formalmente recepito dall'Assemblea costituente democraticamente eletta, ognuna delle due parti aveva del resto posto le premesse per il raggiungimento dei propri obiettivi e delle proprie opzioni ideologiche. Anche sulla base del programma di trasformazione sociale ed economico immaginato dal Movimento prendeva così forma l'ampia e articolata disciplina dell'economia nata dalla convergenza di quelle forze politiche che credevano nella instaurazione del socialismo²².

Attorno al principio della transizione verso il socialismo mediante la creazione di condizioni per l'esercizio democratico del potere da parte delle classi lavoratrici lo Stato portoghese fondato sul principio democratico (art. 2) si impegnava a socializzare i mezzi di produzione e la ricchezza ed a favorire in particolare il benessere delle classi lavoratrici (art. 9, lett. c).

In questo quadro l'effettività dei diritti sociali ed economici si fondava sull'appropriazione collettiva dei principali mezzi di produzione e sulla pianificazione dello sviluppo economico (art. 50); a fronte della garanzia del diritto di proprietà privata (art. 62) la Costituzione del 1976 dedicava un intero titolo all'organizzazione economica nel quale si ribadiva l'obiettivo dello sviluppo dei rapporti di produzione socialisti (art. 80), si sottolineava la centralità del piano per il libero esercizio dell'iniziativa economica privata (art. 85), si prevedeva la possibilità di

²² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le origini*, cit., 232 ss.: l'accordo sui principi del socialismo coinvolse il Partito socialista (PS), il Partito Comunista Portoghese (PCP) e il Partito popolare democratico (PPD); il modello di riferimento per la disciplina dei diritti e dei rapporti economici e sociali era offerto dalle Democrazie popolari e, in particolare, dalla Repubblica Democratica tedesca; sull'influenza dei modelli costituzionali europei v. J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra, 1993, 17. In verità, negli anni che precedono l'adozione della Costituzione il tema della *Costituzione economica* aveva coagulato l'interesse della dottrina: significativa è la ricostruzione teorica di V. MOREIRA, *Economia e Constituição*, cit., 69 ss. in cui l'autore ricostruisce la nozione di Costituzione economica «formale» e di Costituzione economica «implicita», muovendo dall'esperienza costituzionale italiana del 1948 e dalla ricerca della dottrina tedesca sull'eventuale modello economico accolto nel *Grundgesetz* (ivi, 77 e 96).

espropriare latifondisti e grandi proprietari senza indennizzo (art. 82) e si affermava il principio della irreversibilità delle nazionalizzazioni effettuate dopo il 25 aprile 1974 (art. 83)²³.

La distanza da questi principi impressa dalla politica e dalla attuazione legislativa successiva condizionò in verità il futuro di questa *Costituzione economica* che a taluni autori sembrava ispirarsi ai valori del modello marxista²⁴: le leggi fondamentali per le riforme economiche approvate negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione presero chiaramente le distanze da quei principi e si conformavano piuttosto alla logica dell'economia di mercato²⁵. Le aperture legislative verso un'economia capitalista, sia pure condizionata da un esteso settore pubblico, suggerivano a larga parte della dottrina l'idea che nella *Costituzione economica* portoghese prevaleva non già la premessa del socialismo, ma piuttosto il principio democratico che conformava e condizionava la struttura socialista in via di costruzione²⁶.

²³ Il testo originario della Costituzione portoghese del 1976 si può leggere in G. DE VERGOTTINI, *Le origini*, cit., 241 ss.; il testo aggiornato si può leggere nel sito www.giurco-st.org/links.

²⁴ Come del resto sosteneva M. CAETANO, *Constituições portuguesas*, Lisboa, 1978, 144 ss., la cui interpretazione è rimasta assolutamente minoritaria nella dottrina portoghese di quegli stessi anni: sul punto v. E. PAZ FERREIRA, *Lições*, cit., 122, il quale esclude che il riconoscimento della proprietà privata e della libertà di impresa fossero compatibili con la supposta matrice marxista della Costituzione del 1976.

²⁵ Così A. SOUSA FRANCO, G. D'OLIVEIRA MARTINS, *A Constituição económica portuguesa. Ensaio interpretativo*, Coimbra, 1993, 142 ss.: sono infatti del 1977 la legge sulla delimitazione dei settori (l. n. 46/1977) che aprì diversi settori all'iniziativa economica privata e la legge sulla riforma agraria (l. n. 77/1977) che chiarì la posizione giuridica delle terre espropriate. P. DE PITTA e CUNHA, *A regulação constitucional da organização económica e a adesão a C.E.E.*, in J. MIRANDA (a cura di), *Estudos sobre a Constituição*, Lisboa, 1979, vol. III, 439 ss., ricorda come nel programma politico del II governo, del febbraio 1978, fosse chiaro l'intento di costruire un quadro giuridico che collocava l'economia portoghese in un sistema ad *economia mista* caratterizzato dalla convivenza in regime di concorrenza tra i diversi settori della produzione economica nelle forme necessarie a favorire l'ingresso del Portogallo nella Comunità europea (ivi, 453); M. REBELO DA SUSA, *Adesão de Portugal à C.E.E. e a Constituição de 1976*, in *Estudios*, cit., vol. III, 457 ss., sottolinea come la legislazione ordinaria materialmente costituzionale impressa al sistema economico portoghese un aspetto marcatamente capitalistico (ivi, 481).

²⁶ Così J. MIRANDA, *A Interpretação da Constituição económica*, *Boletim da Faculdade de Direito da Coimbra*, Coimbra, 1987, 6 dell'estratto; ID., *Direito da Economia*, Lisboa, 1982-83, 133 ss.; J. MIRANDA e V. PEREIRA DA SILVA, *La Constitution économique et la transformation des entreprises nationalisées*, in AA.VV., *La justice constitutionnelle au Portugal*,

Gli sviluppi della legislazione e il consolidamento di questa interpretazione della *Costituzione economica* hanno condizionato e sostenuto le successive revisioni della carta del 1976.

La revisione del 1982 ridisegnava i rapporti economici, eliminando taluni principi di valore ideologico legati alla transizione al socialismo ed affermando il principio della coesistenza tra i diversi settori (pubblico, privato e cooperativo) di proprietà dei mezzi di produzione.

La riforma interveniva altresì sulla disciplina dei diritti economici imponendo la regola dell'indennizzo per le requisizioni e le espropriazioni ivi incluse le espropriazioni dei latifondisti e dei grandi proprietari: veniva così mantenuto l'obiettivo della costruzione di una democrazia politica, economica, sociale e culturale depurata, nell'ambito dei rapporti economici, dei fattori ideologici legati al «potere democratico dei lavoratori»²⁷.

La trasformazione coinvolgeva quindi sia i principi sull'organizzazione, sia le garanzie individuali: l'inquadramento della libertà di iniziativa economica all'interno dei diritti garantiti nella prima parte della Costituzione (art. 61) trovava puntuale conferma nell'inserimento, tra i principi sull'organizzazione economica, della garanzia riferita all'iniziativa e all'organizzazione imprenditoriale nell'ambito di un'economia mista (art. 80, lett. c). Su queste basi maturava l'idea che l'iniziativa privata fosse tutelata sia nella veste di diritto fondamentale, sia come garanzia istituzionale: quella garanzia non si limitava a fondare una libertà «negativa» dei singoli e dei gruppi sociali nei confronti dello Stato, ma rappresentava un principio oggettivo dell'organizzazione eco-

Economica, Paris, 1989, 263 ss. Su posizioni parzialmente diverse, J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República portuguesa anotada*, I ed., Coimbra, 1978, 189 ss., il quale, pur riconoscendo il ruolo preminente del principio democratico, concepisce come obbligatoria la transizione al socialismo, anche se la sua effettiva realizzazione e le modalità della medesima dipendono dalla volontà popolare. Per una sintesi delle interpretazioni della Costituzione economica portoghese si veda S. GONÇALVES DO CABO, *A delimitação de sectores na jurisprudência da Comissão e do Tribunal constitucional*, in *Revista da Faculdade de direito da Universidade de Lisboa*, 1993, 239 ss., 287.

²⁷ Così G. D'OLIVEIRA MARTINS, *Revisão constitucional-Economia e Finanças*, in *Estado & Direito*, 1989, 47 ss.: l'eliminazione definitiva di quelle premesse sono del resto testimoniate dalla soppressione del valore della transizione al socialismo negli artt. 2 e 9 Cost.; insiste su questo profilo, E. PAZ FERREIRA, *A Constituição económica de 1976: «Que reste-t-il de mon amour?»*, in J. MIRANDA (a cura di), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 1996, vol. I, 383 ss., 399.

nomica che il legislatore non poteva in alcun modo eliminare, comprimere o ridurre se non entro i limiti consentiti dalla Costituzione²⁸.

L'operazione di deideologizzazione del testo costituzionale fu completata dalla successiva revisione del 1989 che, oltre ad eliminare definitivamente le espressioni più ideologicamente connotate, trasformava profondamente le regole sull'organizzazione dell'economia.

Le premesse di questa revisione erano ancora una volta legate alle trasformazioni del tessuto legislativo che nel contesto dell'adesione del Portogallo alla Comunità Economica Europea avevano introdotto importanti modifiche nei rapporti tra i diversi settori produttivi, attraverso una sensibile riduzione degli ambiti in cui l'iniziativa economica era vietata, ed avevano avviato un processo di privatizzazioni parziali²⁹. Dopo la revisione del 1989 la disciplina costituzionale dell'organizzazione economica non comprendeva più il principio di irreversibilità delle nazionalizzazioni: si affermava così la regola della *riprivatizzazione dei mezzi di produzione e di altri beni nazionalizzati dopo il 25 aprile 1974* le cui condizioni e modalità sono disciplinate da una legge-quadro rinforzata³⁰. L'altra radicale trasformazione relativa all'organizzazione riguardava la pianificazione: venendo meno l'obiettivo della costruzione di un'economia socialista fondata sul piano, gli obiettivi dello sviluppo economico, dell'equa distribuzione individuale e regionale del prodotto nazionale e del coordinamento della politica economica con le politiche sociali e culturali è stato affidato ad una serie di *piani* di sviluppo economico e sociale³¹.

²⁸ Così J. MIRANDA, *Iniciativa económica*, in ID. (a cura di), *Nos dez anos da Constituição*, INCM, Lisboa, 1987, 67 ss., 75; insiste sulla dimensione individuale della libertà di iniziativa economica, A.L. SOUSA FRANCO, *Note sobre o princípio da liberdade económica*, in *BMJ*, n. 355, aprile 1986, 11 ss.

²⁹Cfr. E. PAZ FERREIRA, *Lições*, cit., 128.

³⁰ Cfr. art. 296 Cost. Port. che individua i principi fondamentali ai quali deve attenersi la legge quadro sulle riprivatizzazioni da approvare con la maggioranza assoluta dei deputati effettivamente in carica.

³¹ Cfr. art. 90 Cost. Port.: I piani di sviluppo economico e sociale hanno come obiettivi di promuovere la crescita economica, lo sviluppo armonico e integrato settoriale e regionale, la giusta ripartizione individuale e regionale del prodotto nazionale, il coordinamento della politica economica con le politiche sociali, educative e culturali, la difesa del mondo rurale, il mantenimento dell'equilibrio ecologico, la difesa dell'ambiente e la qualità della vita del popolo portoghese. Partecipa all'elaborazione dei piani il *Consiglio economico e sociale* di cui all'art. 92, che sostituisce l'originario *Consiglio nazionale del Piano*.

Tali novità trovavano poi ulteriore sistemazione nella modifica dei limiti alla revisione costituzionale legati alla struttura costituzionale dell'organizzazione economica: dopo il 1989 le leggi di revisione sono state vincolate al rispetto del principio della coesistenza della proprietà pubblica, privata e cooperativa dei mezzi di produzione ed al riconoscimento dell'esistenza di *piani* operanti nell'ambito di un' *economia mista*³².

L'importanza della revisione del 1989 si coglie anche sul fronte delle garanzie individuali. L'iniziativa economica, originariamente garantita nei limiti definiti dalla Costituzione, dalla legge e dal *Piano* ed in quanto strumento del progresso collettivo (art. 85 Cost. Port. 1976), è oggi garantita nei limiti della Costituzione della legge e dell'interesse generale e non è più uno strumento per il raggiungimento del progresso collettivo; per quanto riguarda invece il diritto di proprietà, la revisione del 1989 ha eliminato la possibilità di espropriare mezzi di produzione abbandonati senza indennizzo, confermando così la valenza di principio generale dell'indennizzo medesimo³³.

Nella giurisprudenza costituzionale si è quindi affermato il principio secondo cui la libertà di iniziativa economica, lungi dal costituire un diritto assoluto, può essere oggetto di conformazione da parte del legislatore: questo ampio margine di manovra non è tuttavia illimitato, dovendo il legislatore evitare quelle restrizioni che intacchino il nucleo minimo di quel diritto fondamentale garantito dalla Costituzione³⁴. Questo stesso principio è stato quindi esteso alla libertà di stipulare contratti, che in quanto corollario della libertà di iniziativa economica privata può subire restrizioni che devono però essere proporzionate ed

³² Cfr. art. 288, lett. f) e g), Cost. Port. che non contiene più neppure il limite della partecipazione delle organizzazioni popolari di base all'esercizio del potere, di cui all'originario art. 290, lett. f).

³³ L'attuale art. 61, 1° comma Cost. Port. non contiene più il riferimento all'iniziativa protetta «enquanto strumento do progresso colectivo» inserito dopo la prima revisione del 1982; sulla necessità dell'indennizzo anche per le espropriazione dei mezzi abbandonati v. art. 88, 2° comma, Cost. Port. Secondo M.M. LEITÃO MARQUES, *A Constituição económica depois da segunda revisão constitucional*, in *Revista de Direito publico*, 1991, 9 ss., 32, con la seconda revisione la Costituzione portoghese si sarebbe definitivamente allineata sui principi in materia economica comuni alle Costituzioni degli altri paesi aderenti alla Comunità europea.

³⁴ Cfr. Tribunal Constitucional, Ac. n. 328 del 13 aprile 1994, in *Ac. do TC*, vol. XXVII, 963 ss., 975.

adeguate rispetto alla salvaguardia di altri diritti o valori costituzionali³⁵. Per ciò che riguarda l'interpretazione del contenuto e dei limiti apponibili alla proprietà privata i giudici costituzionali gli riconoscono una dimensione negativa, di difesa cioè dalle ingerenze dello Stato e dei terzi, analoga a quella generale di cui all'art. 17, sia pure nei limiti fissati dalla Costituzione: sono tali sia i limiti espliciti relativi ad esempio alle forme di proprietà dei mezzi di produzione, sia quelli immanenti che derivano implicitamente dalle altre norme e principi costituzionali che si trovano all'interno della *Costituzione economica e finanziaria* (prelievo fiscale di cui all'art. 103) ovvero all'interno delle garanzie dei diritti sociali (ambiente, patrimonio culturale, ecc.)³⁶.

La revisione del 1992 contribuiva in minima parte ad armonizzare la *Costituzione economica* portoghese con il modello comunitario di Maastricht, limitandosi ad operare modifiche puntuali relative alla posizione della Banca centrale nazionale il cui ruolo è oggi legato anche alle norme del diritto internazionale al quale il Portogallo si conforma (art. 102)³⁷.

La quarta revisione giungeva a compimento nel 1997. Ad essa si deve la soppressione di un fattore di rigidità nell'organizzazione dei rapporti economici ispirato al favor esplicito per il settore pubblico: veniva infatti meno il vincolo derivante dalla espressa previsione nel testo

³⁵ Così Tribunal Constitucional, Ac. n. 431 del 14 novembre 1991, in *Ac. do TC*, vol. XX, 453 ss., 458; negli stessi termini v. Ac. n. 239 del 5 marzo 1998, in *Ac. do TC*, vol. XXXIX, 427 ss.

³⁶ Così Tribunal Constitucional, Ac. n. 44 del 19 gennaio 1999, in *Ac. do TC*, vol. XXXXII, 181 ss., 186. Per un sistemazione organica della categoria dei diritti economici v. J. MIRANDA, *Regime específico dos direitos económicos, sociais e culturais*, in *Estudios jurídicos e económicos em homenagem ao Professor João Lumbrales*, Coimbra Editora, 2000, 345 ss.

³⁷ Nonostante il profondo impatto del Trattato sull'Unione Europea sulla Costituzione economica portoghese, E. PAZ FERREIRA, *A Constituição*, cit., 404, lamenta il carattere «minimalista» di questa revisione e la mancanza di un dibattito aperto ed approfondito sulla compatibilità di quel Trattato con la Costituzione. Insiste sulla trasfigurazione della Costituzione economica portoghese legata all'ingresso nell'Europa di Maastricht, E. PAZ FERREIRA, *A Constituição económica e a União económica e monetária: da construção do socialismo ao credo monetarista*, in AA.VV., *Em torno da revisão do Tratado da União Europeia*, Coimbra, 1997, 179 ss.: dopo Maastricht il monetarismo sembra prendere il posto del socialismo nella Costituzione economica portoghese, con il rischio che, mentre il primo costituiva un mero postulato, il credo monetarista imposto dai parametri europei sembra ben più cogente ed effettivo (*ivi*, 202 ss.).

costituzionale di settori vietati all'iniziativa economica privata. La definizione con legge di settori di base in cui è vietata l'attività delle imprese private e degli altri organismi aventi la stessa natura costituisce oggi non più la regola, ma solo una *facoltà* per il legislatore³⁸.

La «possibilità» di individuare con legge settori vietati all'iniziativa privata lasciava in verità inalterati i problemi legati alla discrezionalità del legislatore nel circoscrivere di volta in volta i settori medesimi. In una decisione del 1988 il Tribunale costituzionale ha in effetti tentato di individuare i limiti ed i confini delle scelte legislative che negli anni '80 avevano consentito l'accesso delle imprese private in regime di concorrenza ad alcuni settori. Pur riaffermando il principio della supremazia del legislatore, il giudice costituzionale ha però individuato un limite minimo ed un limite massimo per le scelte discrezionali in materia di settori vietati alle imprese private. Il limite massimo precluderebbe, secondo l'interpretazione del Tribunale, scelte legislative che dilatano la limitazione fino al punto di svilire l'esistenza stessa del settore economico privato che, a partire dalla revisione del 1982, è invece elemento essenziale per il modello economico misto relativo alla titolarità dei mezzi di produzione; il limite minimo dovrebbe impedire al legislatore di introdurre limitazioni e preclusioni ai privati talmente ridotte da risultare prive di sostanza e di valore. Su queste basi il Tribunale si riservava dunque la possibilità di censurare le scelte del legislatore che nascondevano una *frode della Costituzione* sia nell'ipotesi in cui introducevano incomprensibili estensioni dei settori vietati, sia nell'ipotesi in cui ponevano divieti meramente fittizi³⁹.

La vicenda mette a fuoco uno degli aspetti fondamentali della *Costituzione economica* portoghese: la ricchezza dei principi, delle regole sull'organizzazione e dei parametri economici in essa presenti è reale solo se e nella misura in cui quei precetti siano in grado di limitare ed indirizzare e scelte di politica economica del legislatore.

³⁸ Dopo la revisione del 1997 l'art. 86, 3° comma prevede infatti che la legge *può definire* (anziché *definirà*) i settori di base preclusi all'iniziativa imprenditoriale privata: sul punto v. E. PAZ FERREIRA, *Lições*, cit., 144.

³⁹ Cfr. Tribunal constitucional, Ac. n. 186 del 1988, in *Ac. do TC*, vol. XII, 19 ss., criticata da S. GONÇALVES DO CABO, *A delimitação do sectores*, cit., 309, che ripercorre le tappe della giurisprudenza costituzionale sull'interpretazione delle restrizioni all'iniziativa economica prodotte dalle leggi sulla delimitazione dei settori vietati alle imprese private.

In realtà, il superamento del principio socialista ovvero la fine della irreversibilità delle nazionalizzazioni o ancora la redistribuzione dei settori della produzione a vantaggio dell'iniziativa privata nonché il consolidamento della libertà di impresa, sia nella veste di garanzia individuale che in quella di principio organizzativo, sono stati vissuti come altrettante tappe di un passaggio obbligato verso la riconquista di una omogeneità e coerenza tra la *Costituzione formale* e la *Costituzione vivente* maturata attraverso le soluzioni di politica economica e l'interpretazione pluralista e democratica del modello dei rapporti economici sviluppatasi già nei primi anni di vita del patto costituzionale del 1976. Da quel passaggio dipendeva non solo l'ampliamento del consenso attorno al testo costituzionale, ma anche il necessario recupero del valore normativo del testo medesimo e quindi la salvaguardia della precettività delle numerose disposizioni costituzionali dedicate ai diritti e all'organizzazione dell'economia⁴⁰.

La precettività della *Costituzione economica*, intesa come parte integrante ed espressione diretta del modello di democrazia sociale ed economica alla cui realizzazione si impegna lo *Stato di diritto democratico* portoghese (art. 2)⁴¹, continua in realtà ad essere misurata sulla coerenza che quantomeno alcune delle formule economiche inserite dalle tre revisioni costituzionali esercitano rispetto alle soluzioni legislative in materia di politica economica.

Un numero considerevole di parametri, formule e nozioni di natura economica sono entrati, soprattutto dopo le revisioni del 1982 e del 1989, nel testo costituzionale portoghese che dunque contiene il pro-

⁴⁰ Sul rapporto tra revisioni ed ampliamento del consenso costituzionale v. J.J. GOMES CANOTILHO, V. MOREIRA, *Constituição da República*, cit., 27; insiste sul rafforzamento del valore precettivo della Costituzione prodotto dalle revisioni che hanno rappresentato altrettante occasioni per attualizzare e garantire la continuità del patto costituzionale, V. MOREIRA, *Revisão e revisões: a Constituição ainda é a mesma?* in *20 Anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 2000, 197 ss., 201. Il valore della continuità del patto costituzionale al di là delle alterazioni profonde subite in particolare dalla *Costituzione economica* trova sostegno nella giurisprudenza costituzionale: v. da ultimo, Tribunal Constitucional, Ac., n. 597/1999, in *DR*, II serie, n. 44 del 22 febbraio 2000, 3604.

⁴¹ Secondo la definizione di J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, IV ed., Coimbra, 2000, 339: la *Costituzione economica*, intesa nel senso restrittivo di insieme delle norme costituzionali sull'ordine economico, non esprime un modello economico astratto e puro, ma è sostanzialmente caratterizzata dall'idea di democrazia economica e sociale.

gresso economico (art. 7, 5° comma), la crescita economica (art. 90, 1° comma), la riprivatizzazione (art. 296), la politica industriale (art. 100) nonché l'economia mista (art. 80, lett. c): se è chiaro che alcuni di questi concetti attendono di essere sviluppati dal legislatore ordinario, la loro introduzione e la loro attuale vigenza costituiscono per la dottrina e per la giurisprudenza costituzionale un dato «normativo» inequivocabile⁴².

1.3. *La disciplina costituzionale in materia di rapporti economici nell'esperienza italiana: garanzie individuali e principi sull'iniziativa economica privata e pubblica*

In una posizione intermedia tra il silenzio serbato dal *Grundgesetz* in materia economica e la presenza di formule, modelli e regole sulla produzione economica esplicitamente formalizzati nelle più giovani costituzioni iberiche si colloca l'esperienza dell'Italia repubblicana: la Costituzione del 1948 dedica infatti un capo autonomo alle garanzie dei diritti in materia economico-sociale ed alle regole sull'iniziativa privata e pubblica, senza però ricorrere a modelli ovvero parametri relativi al «sistema» economico.

Come è noto, il compromesso costituzionale sui diritti economico-sociali non ha certo esentato gli interpreti dal compito di interpretare la disciplina costituzionale dell'economia alla luce dei principi fondamentali della dignità, della libertà, dell'eguaglianza, del diritto al lavoro e di ricercare le linee ispiratrici del bilanciamento tra l'intervento pubblico nell'economia e le garanzie dei diritti fondamentali della persona. Il dibattito italiano presenta profili ricostruttivi che rievocano la ricerca della *Costituzione economica* sulla base dell'interpretazione sistematica fondata sui principi generali e sui diritti garantiti dal *Grundgesetz* e che riemergono quarant'anni dopo nelle esperienze costituzionali delle democrazie spagnola e portoghese, in cui la formalizzazione della disciplina dell'economia ha raggiunto un elevato grado di complessità e di articolazione.

⁴² Così A. SOUSA FRANCO, G. D'OLIVEIRA MARTINS, *A Constituição económica*, cit., 148, nota 31; per una rassegna delle nozioni di natura economica contenute nel testo costituzionale portoghese, J. MAGALHÃES, *Dicionário da Revisão constitucional*, Publicações Europa-América, 1989, 37.

All'interno del modello dello Stato di diritto costituzionale le diverse tecniche di disciplina costituzionale dell'economia, comprendenti talora un gran numero di formule e di parametri economici riferiti anche all'organizzazione (Spagna e Portogallo), o piuttosto fondate sulla garanzia dei diritti fondamentali in materia economica (Italia) o magari caratterizzate dall'omissione di un capo autonomo dedicato ai rapporti economico-sociali (Germania), hanno attivato processi interpretativi che presentano un denominatore comune.

Questo elemento di continuità si fonda in primo luogo sulla consapevolezza del ruolo centrale dei valori di fondo ai quali si ispira il costituzionalismo del secondo dopoguerra e sulla fiducia nelle virtù espansive delle garanzie dei diritti fondamentali.

Se la componente del raccordo interpretativo dei principi costituzionali (espresi o impliciti) in materia economica con i valori supremi dell'ordinamento costituzionale rappresenta una costante connaturata con la appropriazione dell'«economico» da parte della politica, l'elemento realmente discriminante nella pluralità dei modelli di costituzionalizzazione dell'economia è dato dal grado di pervasività e di approfondimento della cultura dei diritti fondamentali. L'esperienza tedesca testimonia proprio come attraverso l'evoluzione dottrinale delle diverse dimensioni dei diritti e la elaborazione delle stesse da parte del giudice costituzionale si siano consolidate le premesse per il mantenimento della stabilità di un sistema sociale di mercato, al di là della sua mancata formalizzazione nel testo del *Grundgesetz*.

Alla luce di questo importante aspetto del raccordo fra economia e Costituzione, può essere interessante verificare il grado di percezione dei diritti fondamentali in materia economica che ha accompagnato l'evoluzione interpretativa del quadro costituzionale italiano. Tale evoluzione viene ripercorsa alla luce dei risultati offerti dall'interpretazione sistematica della Carta costituzionale, interpretazione che si intreccia a sua volta con l'evoluzione storica delle linee dell'indirizzo politico e con l'influenza esercitata dalle tradizioni del pensiero e della cultura economica italiana⁴³. L'analisi comparata estesa ai modelli costituzionali spa-

⁴³ Sulla capacità del quadro costituzionale in materia di rapporti economici di contenere diversi modelli e tipologie di politiche economiche e finanziarie si fonda la ricostruzione di P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, 27. Per una valutazione circoscritta all'interpretazione sistematica delle regole e dei principi costitu-

gnolo e portoghese ha del resto confermato l'importanza di questo metodo ricostruttivo, vista l'intima relazione che sussiste tra le trasformazioni costituzionali, l'evoluzione dell'interpretazione e l'attuazione dei principi della *Costituzione economica* da parte del legislatore.

2. *L'esperienza costituzionale italiana: la codificazione e l'interpretazione dei principi e delle regole sui rapporti economico-sociali nel contesto della politica economica della ricostruzione*

Come si è già anticipato, l'introduzione nella Costituzione repubblicana del Titolo III dedicato ai rapporti economici si tradusse nel riconoscimento dei presupposti tipici di un sistema economico garante al tempo stesso dell'iniziativa privata e dello Stato-imprenditore. Questi presupposti culturali assunsero la forma giuridica della garanzia della proprietà privata, funzionalizzabile a fini sociali (art. 42 Cost.), della libertà di iniziativa economica privata, soggetta a limitazioni, controlli e programmi in grado di orientarla verso fini sociali (art. 41 Cost.) e delle condizioni per la «riserva» allo Stato di determinate tipologie di imprese (art. 43 Cost.)⁴⁴.

L'assenza nel disegno dei Costituenti di formule organizzative generali riferibili al «sistema» economico, alle quali hanno invece fatto ampio ricorso le esperienze costituzionali europee degli anni '70 esaminate nei paragrafi precedenti, non potrebbe certo essere imputata all'assenza di una solida cultura di stampo liberale in grado di riproporre l'alternativa «di sistema» fra economia di mercato ed economia pianificata sulla quale la scuola *ordoliberal* tedesca aveva fondato il progetto della «rinascita» del liberalismo⁴⁵.

zionali in materia economica v. G. AZZARITI, *Forme e soggetti*, cit., 145 ss. ove l'autore pone in risalto la tendenza della ricostruzione dottrinale a collocare i principi economici nel quadro dei principi supremi dalla quale emergerebbe l'esistenza di un quadro costituzionale ispirato alla centralità della persona e della dignità umana anche nell'ambito dei rapporti economici.

⁴⁴ Per l'analisi dell'interpretazione sistematica dell'art. 41 Cost. si rinvia a L. CASSETTI, *La cultura del mercato*, cit., Cap. II.

⁴⁵ Ricorda L. ELIA, *La disciplina dell'economia: forme dell'intervento pubblico*, in G.

Alla «solidità» della scuola economica liberale si ispirarono del resto le scelte di politica economica dei governi che gestirono, in concomitanza con lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea costituente, l'emergenza della ricostruzione post-bellica⁴⁶. Fu in particolare la lunga crisi del III governo De Gasperi, all'inizio del 1947, a gettare le basi per l'incontro della cultura economica liberale con la cultura cattolica concretizzatosi nelle scelte di politica economica condotte dal IV gabinetto De Gasperi (maggio 1947). Tale esperienza di governo sanzionava infatti l'uscita delle sinistre dal governo e quindi la fine definitiva della coalizione antifascista, consacrando la centralità delle scelte di politica economica affidate ad Einaudi⁴⁷. In questo contesto storico-politico caratterizzato da un intervento incisivo per contenere l'inflazione e quindi la caduta libera della lira si colloca il dibattito in Assemblea Costituente sulla pianificazione-programmazione. La posta in gioco era

TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, 43 ss., 46, che dal dibattito in Assemblea costituente sull'art. 41 emerge la conoscenza del liberista von Hayek, proprio da parte dell'on. Arata, convinto sostenitore dell'inserimento nel terzo comma di quella disposizione dei programmi e dei controlli volti ad indirizzare l'iniziativa economica pubblica e privata a fini sociali. Sulla posizione di von Hayek rispetto alla scuola degli *ordoliberali* di Friburgo v. al Cap. III, § 1.

⁴⁶ Sulle ragioni storiche della solidità della scuola economica liberale, coagulata attorno al carisma di L. Einaudi, v. P. BARUCCI, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, Bologna, 1978, 135 ss.; sui diversi filoni del pensiero liberale nella fase della ricostruzione, v. G. GIOLI, *La politica economica nelle discussioni per la fiducia ai Governi (1945-1947)*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, 1980, 57 ss., 97.

⁴⁷ Così P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, 1989, 148 ss.; a proposito della formula del IV governo De Gasperi, P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, 54, sottolinea come De Gasperi volesse in qualche modo contenere i contraccolpi dell'uscita delle sinistre dal governo sui lavori dell'Assemblea Costituente rivendicando alla sua presidenza una funzione di «cancellierato» che però lasciava Einaudi libero di gestire la politica economica dopo essere stato preposto al Ministero del Bilancio, appositamente costituito per lui. Secondo V. FOA, *Questo Novecento*, Torino, 1996, 203, la scelta di De Gasperi di aprire alla vecchia Italia liberale e monarchica, attraverso la promozione di Einaudi dapprima alla guida economica del paese e, dopo le elezioni del 1948, al Quirinale, fu una scelta che in realtà certificava la fine del liberalismo nella politica: il ruolo della cultura liberale sarebbe rimasto vivo e «prezioso come laicizzazione, come critica del dogmatismo nel movimento operaio e nel cattolicesimo politico» (*ivi*, 204). Sulle pressioni internazionali, in particolare americane, che guidarono l'esclusione dei comunisti dal governo ed il loro isolamento all'opposizione v. la documentata ricostruzione di C. DANEO, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, 1975, 202 ss.

evidentemente l'inserimento nel testo costituzionale di una formula economica in grado di evocare chiaramente l'opzione per un ben definito sistema economico. Attorno alle modalità, al ruolo ed al significato simbolico del *piano* si consumava così alla Costituente quello «strappo» fra la DC e le sinistre formalizzato nel IV governo De Gasperi. Il dibattito apertosi a seguito della presentazione dell'emendamento presentato dall'on. Montagnana (PCI), che proponeva l'intervento dello Stato «per coordinare e dirigere l'attività produttiva secondo un piano che dia il massimo rendimento per la collettività», coagulò sia l'opposizione radicale della scuola liberale, che vedeva non già nella programmazione, ma nei *piani* imposti dall'alto l'avvio verso la servitù politica ed economica, sia l'avversione dell'on. Taviani che sottolineava la totale distanza del suo partito dalla concezione comunista del *piano* inteso come volano per la pianificazione integrale dell'economia⁴⁸.

La strategia di Einaudi, Ministro del Bilancio alla guida della ricostruzione economica del paese, evidenziava obiettivi perfettamente coerenti con la cultura liberale: tale politica puntava infatti sul risparmio per fare fronte all'emergenza e sulla lotta all'inflazione in un generale atteggiamento di adesione e di interpretazione fedele dello spirito della Costituzione⁴⁹. Se la coerenza della politica economica contribuì al successo elettorale della Democrazia cristiana alle elezioni del 1948, la risposta della struttura economica del paese non fu altrettanto positiva sul fronte dell'occupazione e dello sviluppo. Questo stato di crisi sociale alimentava l'insoddisfazione della cultura economica della sini-

⁴⁸ Per una puntuale ricostruzione del dibattito sull'emendamento Montagnana presentato il 9 maggio e messo in discussione nella seduta del 13 maggio 1947 v. P. BARUCCI, *Ricostruzione*, cit., 226 ss.; ricorda S. BARTOLOZZI BATIGNANI, *La programmazione*, in G. MORI, *La cultura*, cit., 103 ss., che le sinistre, una volta incassata la sconfitta per dare al paese «una Costituzione economica che contemplasse l'impegno del piano», tornarono a ragionare su una proposta politica che prevedesse un piano che fosse in grado di soddisfare gli interessi della popolazione, ben lontano da quello considerato decisamente conservatore che la DC aveva elaborato per la ricostruzione. P. BERETTA, *La «Costituzione economica»: genesi e principi*, in *Il Politico*, 1988, 418, insiste sul parallelismo tra le vicende dell'approvazione delle norme sulla *Costituzione economica* e le scelte politiche e di politica economica (quali la liberalizzazione valutaria del 1946 e la «stabilizzazione» di Einaudi) grazie alle quali l'Italia fu progressivamente reinserita nel «sistema occidentale»

⁴⁹ Cfr. L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, con nota introduttiva di F. Caffè, Torino, 1964.

stra cattolica vicina a Dossetti che si opponeva alla linea politica De Gasperi-Einaudi⁵⁰.

Alle radici di queste divisioni vi era la stessa cultura economica cattolica che negli anni 1946-47 si avvicinò dapprima alla filosofia liberale di Röpke e poi aderì alle teorie sull'occupazione di Keynes.

La diffusione in Italia del pensiero di Röpke ci riporta al problema delle diverse anime della *soziale Marktwirtschaft*: come abbiamo già evidenziato, l'impegno di Röpke nella dimostrazione della contiguità naturale della dottrina sociale della Chiesa cattolica con l'etica liberale si inserisce nel filone più sensibile ai problemi dell'impatto sociale dell'etica capitalistica⁵¹. L'«evento» culturale legato alla diffusione di questo filone dottrinale si inserisce perfettamente sullo sfondo del clima politico istituzionale appena descritto, giacché la conoscenza del pensiero di Röpke nei circoli della cultura economica cattolica italiana appariva come un «chiaro invito rivolto agli economisti cattolici a consacrare anche teoricamente la svolta neolibérale del IV governo De Gasperi»⁵².

Il sostegno della cultura cattolica all'etica capitalistica elaborata dal neoliberalismo era stato però messo in discussione, sia pure in modo sotterraneo, da quella parte degli economisti cattolici che si era avvicinata alle teorie dell'occupazione di Keynes: con la svolta del 1947, che formalizzò la chiusura alle sinistre, la vicinanza a Keynes divenne esplicita e costituiva «una bandiera all'ombra della quale opporsi al liberismo di Einaudi avallato dalla politica degasperiana»⁵³.

⁵⁰ Così P. BARUCCI, *Ricostruzione*, cit., 135 ss., M. DE CECCO, *Economia e Costituzione*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, 1999, 17 ss., ricorda che tra il settembre 1947 e l'aprile del 1948 la politica di Einaudi, ispirata al liberismo fu smentita per due volte giacché la crisi creditizia e valutaria impose il controllo quantitativo del credito e misure dirigistiche, quali l'aumento della dotazione dell'IRI e la creazione del Fondo speciale per l'industria meccanica, ovvero sia due manovre che appartenevano alla cultura dell'economia regolata che Einaudi dichiarava da cinquant'anni di odiare (*ivi*, 31).

⁵¹ Nell'ottobre del 1947 compare sulla rivista cattolica *Vita e pensiero* il saggio «Liberalismo e cristianesimo», in cui Röpke dimostrava l'inefficienza e la pericolosità dello stalinismo economico comunista. Sulla collocazione di Röpke nell'ambito della cultura tedesca della *soziale Marktwirtschaft*, v. *amplius* al Cap. III.

⁵² Così P. ROGGI, *Il mondo cattolico e i «grandi temi» della politica economica*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica*, cit., 547 ss., 582.

⁵³ Così P. ROGGI, *Il mondo*, cit., 577. Si collocano in questo quadro le discussioni sul

La vicinanza dei cattolici alla teoria keynesiana dell'occupazione ben si coniugava del resto con i problemi economici reali che il paese si trovava ad affrontare, problemi che non erano stati risolti dalla politica antinflazionistica condotta dai liberali. In questa difficile congiuntura economica e sociale, che esigeva programmi per lo sviluppo dell'occupazione e per una reale ripresa economica, il successo elettorale democristiano dell'aprile 1948 sanzionava il progressivo indebolimento della politica liberale e quindi la riorganizzazione della sinistra democristiana, da sempre critica verso la politica einaudiana della ricostruzione e convinta sostenitrice della centralità dei valori del lavoro e dell'occupazione i quali contribuirono ad allontanare definitivamente la dottrina sociale della Chiesa dall'etica liberale del capitalismo⁵⁴.

Chiusa la fase della ricostruzione (1945-47) l'impulso della sinistra dossettiana, da sempre decisa sostenitrice dell'intervento pubblico e del controllo statale in economia, imprimeva una sorta di accelerazione verso la programmazione da parte della DC di una strategia autonoma che poneva al centro del dibattito il sistema ad *economia mista* e la ricerca di forme di pianificazione compatibili con la dignità e la libertà della persona⁵⁵.

Una volta chiusa la parentesi liberale della ricostruzione, le soluzioni di politica economica si intrecciarono con il dibattito sull'interpreta-

problema dell'arretratezza del meridione: P. BARUCCI, *Ricostruzione*, cit., 328, ricorda i dubbi evidenziati dall'economista cattolico Saraceno, in occasione dell'istituzione nel 1950 della Cassa per il Mezzogiorno, in ordine alla corretta interpretazione della formula dell'*economia mista*, visto che la realizzazione di un'industria essenzialmente pubblica al Sud avrebbe prodotto inevitabilmente uno squilibrio nel sistema economico italiano caratterizzato al Settentrione dalla prevalenza dell'iniziativa economica privata. L'idea di un ruolo «forte» dello Stato nell'economia che larga parte della cultura economica cattolica aveva assorbito spiega anche le ragioni, da ultimo richiamate da L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, 83, nota 35, della debolezza con cui i cattolici sostennero, anche in seno all'Assemblea Costituente, il ruolo della sussidiarietà a favore dell'iniziativa sociale nei rapporti economici, lasciando in definitiva ai soli sindacati un ruolo di assoluto rilievo.

⁵⁴ In ambito politico le critiche di Dossetti alla politica degasperiana (in *Antologia I*, 36) invocavano persino il rinnegamento della sostanza storica della nuova democrazia italiana; sul fronte della cultura economica furono Vito, Majerotto e Saraceno i più convinti sostenitori dell'abbandono della etica neolibérale di Röpke. Per ulteriori riferimenti alla letteratura economica vicina alla sinistra cattolica si rinvia a P. ROGGI, *Il mondo cattolico*, cit., 582 ss.

⁵⁵ Cfr. P. BARUCCI, *Ricostruzione*, cit., 236.

zione e sull'attuazione dei principi economici contenuti nella Costituzione repubblicana: la ricerca da parte dei giuristi cattolici di un ordine economico fondato su tipologie di strumenti pianificatori rispettosi del valore centrale del personalismo orientò il progetto di politica economica della Democrazia cristiana e delle coalizioni di governo del dopo De Gasperi-Einaudi.

3. *L'attuazione della Costituzione e l'approccio della dottrina italiana al tema della Costituzione economica: la sistemazione delle regole costituzionali sull'economia alla luce dei principi supremi e gli equilibri istituzionali nelle scelte di politica economica*

L'ostilità di una parte della cultura cattolica verso l'etica individualistica liberale finiva così per prendere una sua forma ben definita a mano a mano che, tramontata l'età degasperiana, il confronto politico si spostava, già sul finire degli anni '50, verso le formule del centrismo allargato a sinistra che prescindesse dall'appoggio dei liberali⁵⁶.

Gli anni del «miracolo economico» sono anche quelli in cui prende consistenza il problema della effettività e quindi dell'attuazione della Costituzione: tale chiara consapevolezza della dottrina e delle stesse istituzioni coinvolse anche l'interpretazione del titolo sui rapporti economico-sociali. L'esplicita previsione di regole sull'iniziativa economica privata e pubblica contenute nell'art. 41 Cost. forniva a Spagnuolo Vigorita l'occasione per sperimentare l'interpretazione sistematica di quella disposizione: le regole contenute nel titolo III non apparivano infatti sufficienti a chiarire le scelte costituzionali di sistema in grado di condizionare le scelte concrete di politica economica⁵⁷. L'analisi si spostava così sulla *forma di Stato* e sui *principi supremi*: la *Costituzione economica* effettivamente *voluta* dai Costituenti nelle forme dello «statuto» dell'iniziativa economica privata e pubblica espresso dall'art. 41 ve-

⁵⁶ Ricorda P. CALANDRA, *I governi*, cit., 143, che alla vigilia delle elezioni del 1958 Fanfani pensava ad «un centrismo allargato a sinistra che prescindesse dai liberali, di cui attaccava l'ideologia individualista».

⁵⁷ Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 49.

niva inserita nella *Costituzione economica implicita*, che era poi quella desumibile dal riconoscimento dei diritti sociali («l'omogenea impronta sociale» della *Costituzione economica*), dal principio democratico connesso al principio giuslavoristico (artt. 1 e 4), dal valore della persona (art. 2), dal principio di eguaglianza (art. 3). Lo «statuto» costituzionale dell'iniziativa economica privata e pubblica veniva dunque collocato all'interno di un sistema interpretativo non dissimile da quello utilizzato già agli inizi degli anni '50 dalla dottrina tedesca che, nel tentativo di ricercare i connotati della *Costituzione economica* implicitamente accolta dal *Grundgesetz*, aveva utilizzato la clausola dello Stato sociale di diritto (art. 20), il diritto al libero sviluppo della personalità come clausola aperta (art. 2, 1° comma), il riconoscimento della libertà di scelta del lavoro e della professione (art. 12) nonché la garanzia della proprietà privata (art. 14)⁵⁸.

L'interpretazione sistematica conduceva Spagnuolo Vigorita a definire il sistema economico costituzionale come un sistema che esclude l'astensionismo, opta per schemi di politica e sociale attiva, supera il modello individualistico e nella prevalenza accordata agli interessi generali ripone una particolare attenzione alle categorie sociali più svantaggiate (lavoratori, piccoli proprietari, piccoli imprenditori, artigiani, operatori)⁵⁹.

⁵⁸ I passaggi essenziali del dibattito nella Germania degli anni '50 erano del resto ben noti a V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica*, cit., 55, ove l'autore inquadra l'esperienza tedesca fra quelle che hanno dato vita ad una definizione «implicita» di *Costituzione economica* in cui dai principi supremi era stata dedotta la posizione dello Stato nei rapporti economici. Sull'evoluzione del dibattito in Germania v. *supra* al Cap. II. Nella dottrina più recente, A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. I. «Vincoli alla funzione legislativa»*, Milano, 1999, 259, ribadisce il legame tra *Costituzione economica* e forma di Stato: le reciproche implicazioni tra libertà economiche e forma di Stato, viste alla luce del principio di sussidiarietà, legittimerebbero l'intervento dello Stato quale sussidiario rispetto all'iniziativa dei privati e quindi in grado di sopperire alle crisi del mercato.

⁵⁹ Così V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica*, cit., 64; ID., *Economia* (Intervento della pubblica amministrazione nell'), in *Novissimo Digesto italiano*, Torino, 1975, vol. VI, 365; la tecnica interpretativa di questo autore rappresenta in verità una costante del dibattito italiano sull'art. 41 Cost., i cui principi sono stati interpretati alla luce di nozioni desunte dall'art. 2 (diritto fondamentale), dal principio di eguaglianza sostanziale (interventismo statale nell'economia) e dalla garanzia del diritto al lavoro (iniziativa privata ed occupazione): per un'esame approfondito di tali filoni interpretativi si rinvia a L. CASSETTI, *La cultura del mercato*, cit., 119 ss.

L'interpretazione delle garanzie formalizzate nel titolo III della Costituzione repubblicana alla luce dei principi supremi si riannodava del resto con i presupposti culturali e politici che accompagnarono la discussione e l'approvazione in Assemblea costituente di quelle disposizioni: le radici dell'art. 41 Cost. venivano ricercate nell'ispirazione complessiva di intonazione personalistico-solidaristica dei principi fondamentali della Carta costituzionale⁶⁰. La centralità del valore della persona aveva infatti condizionato non solo il ripudio della «pianificazione», ma connotava la riflessione dei giuristi cattolici che intorno alla metà degli anni '50 immaginavano il modello «ideale» di programmazione in grado di riflettere la centralità della dignità della persona, il ruolo sociale dell'impresa e il valore del lavoro per l'etica cattolica del capitalismo⁶¹.

L'equilibrio fra le scelte di sistema in grado di esaltare i principi suddetti e di combinarli con le regole dello Stato di diritto veniva così identificato in un ordine economico fondato sul pluralismo, liberamente concordato fra i soggetti (pubblici e privati) dell'azione economica: era parte integrante di questo patto l'assunzione da parte dello Stato del ruolo di coordinamento e di mediazione propulsiva delle forze economiche nella forma del *piano economico indicativo* o *orientativo*. Attraverso questo strumento si ipotizzava una forma di coordinamento a fini sociali concordata con il titolare dell'iniziativa economica privata e quindi coerente con un ordinamento socio-economico rispettoso dell'autonomia della persona⁶². La riflessione sul pluralismo eco-

⁶⁰ Così P. BERETTA, *La «Costituzione economica»*, cit., 402; insiste sulla prevalenza della dignità collegata al lavoro, rispetto all'iniziativa economica individuale legata all'impresa nell'impianto della *Costituzione economica italiana*, A. QUADRIO CURZIO, *Il «peccato originale» della Costituzione*, in F. GENTILE, P.G. GRASSO (a cura di), *Costituzione criticata*, Napoli, 1999, 449 ss.

⁶¹ Cfr. Atti del VI convegno nazionale dell'Unione dei Giuristi cattolici Italiani sul tema *La pianificazione economica e i diritti della persona umana*, *Quad. di Iustitia*, n. 6, Roma, Ed. Studium, 1954; sul ruolo sociale dell'impresa v. L. MENGONI, *Forme giuridiche dell'economia contemporanea in Italia*, in *Iustitia*, 1962, 19 ss.: l'inserimento dell'impresa nella «Costituzione economica», che l'autore definisce come «la determinazione giuridica di un ordine conforme a certi principi direttivi fissati nella Costituzione dello stato» (*ivi*, 33) non equivale tuttavia a funzionalizzazione della medesima, ma implica piuttosto la considerazione nella gestione della medesima delle esigenze connesse con l'interesse della collettività in cui opera, al fine di armonizzare i due interessi.

⁶² Cfr. L. MENGONI, *Forme giuridiche*, cit., 38.

nomico fondato sul riconoscimento dell'iniziativa privata e sull'ammissibilità di programmi e controlli da parte dei pubblici poteri condizionava l'analisi delle forme e delle garanzie attraverso le quali poteva svolgersi l'attività imprenditoriale dello Stato⁶³. L'impatto dell'assunzione di attività imprenditoriali da parte dello Stato veniva in definitiva confrontata con la logica individualistica e competitiva connessa con la libertà di iniziativa economica privata⁶⁴. La contrapposizione fra sistema economico pubblico e sistema economico privato appariva così superata, giacché sotto il profilo dell'efficienza la vera alternativa era quella tra imprese a gestione privatistica ed imprese operanti in regime pubblicistico. La gestione privatistica dell'impresa poteva cioè coinvolgere sia l'impresa di proprietà dei privati, sia l'impresa controllata, direttamente o indirettamente, dallo Stato: in termini di risultato economico e di efficienza emergeva quindi la centralità dei modelli di regolazione privatistica.

Questa analisi del sistema economico misto mirava a spostare l'attenzione sul regime giuridico adottato per l'utilizzazione dei mezzi di produzione: non già la proprietà, ma la scelta politica degli strumenti giuridici per l'organizzazione dei mezzi di produzione si dimostrava in grado di condizionare la cultura e la stessa civiltà di una collettività⁶⁵. La presenza dello Stato imprenditore, organizzata già nel 1956 attorno al modello delle partecipazioni statali, veniva percepita come una delle forme di intervento pubblico nell'economia in grado di convivere con le esigenze e le strutture di una società capitalistica, in nome della sostanziale parità tra impresa pubblica ed impresa privata posta dall'art. 41, 3° comma, ai sensi del quale sia l'iniziativa economica privata che quella pubblica possono essere indirizzate e coordinate a fini sociali. Il limite qualitativo esterno posto all'iniziativa economica pubbli-

⁶³ Cfr. V. BACHELET, *Struttura e garanzie dell'attività imprenditoriale dello Stato*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, Milano, 1967, vol. III, 29 ss., in cui l'autore affronta i temi centrali della gestione e della responsabilità politica del sistema delle partecipazioni statali, organizzate in Ministero con la l. 22 dicembre 1956, n. 1589, alla luce dei principi e delle regole dello Stato di diritto, in cui il modello dominante era quello di uno stato regolatore della realtà sociale, e non di uno Stato operatore sociale di questa realtà (ivi, 33).

⁶⁴ Cfr. l'analisi di G. GUARINO, *Pubblico e privato nella organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Milano, 1968, I, 1 ss.

⁶⁵ Così G. GUARINO, *op. ult. cit.*, 87.

ca veniva identificato nell'art. 43 Cost. che in effetti circoscrive e definisce le ipotesi in cui è ammessa la sostituzione autoritativa dei pubblici operatori all'impresa privata⁶⁶.

Sulle virtù espansive della gestione pubblicistica dell'impresa privata non si registravano però identità di ricostruzioni: mentre infatti l'introduzione di programmi e di controlli da parte di una legge veniva da autorevole dottrina costituzionalistica concepita come una «possibilità», la lettura sistematica dell'art. 41, 3° comma con il principio di eguaglianza sostanziale conduceva la gran parte dei commentatori ad identificare nella programmazione riservata ad una legge statale il fondamento costituzionale per una regolazione cogente ovvero dirigistica dell'iniziativa economica privata⁶⁷.

La riflessione sugli strumenti di direzione pubblica dell'iniziativa economica privata acquisiva nell'esperienza italiana la stessa centralità delle ricostruzioni elaborate dalla dottrina tedesca degli anni '60 relative alle forme di intervento pubblico compatibili con le condizioni oggettive in grado di garantire la centralità del sistema economico di mercato: questa prospettiva si era del resto ben radicata in quella esperienza grazie alla combinazione tra l'effettività della politica economica ispirata ai canoni della *soziale Marktwirtschaft* e l'elaborazione giurisprudenziale, mediata dalle interpretazioni dei diritti fondamentali, dei presupposti per il mantenimento di una economia di mercato (garanzia della libertà di impresa, della libertà di contratto e della libertà di concorrenza).

In Italia, l'interpretazione della *Costituzione economica* allargata ai principi supremi ed al valore della democrazia parlamentare elaborava in verità gli spunti suggeriti dall'evoluzione delle scelte di politica economica e tendeva quindi a «razionalizzare» il favor istituzionale per la programmazione e per la riorganizzazione, all'interno di quel modello, del sistema delle partecipazioni statali.

⁶⁶ Secondo la lettura del raccordo fra l'art. 41 e l'art. 43 Cost. proposta da F. GALGANO, *La società per azioni in mano pubblica*, in *Pol. dir.*, 1972, 693.

⁶⁷ Sul valore non cogente dei programmi per l'impresa privata, v. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 159-60; Id., *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto al lavoro*, in *Giur. cost.*, 1958, 1211; fra i sostenitori della obbligatorietà dei fini imposti dallo stato all'impresa privata v. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa*, cit., 263; U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 88, ed ivi ulteriori riferimenti dottrinali (nota 32).

3.1. Centralità parlamentare e Costituzione economica «ad economia mista»

Con l'affermazione della formula del centro-sinistra negli anni '60 la riflessione sul sistema economico ruotava attorno al tema della centralità parlamentare che, applicata alla sfera dei rapporti economici, si traduceva nella esperienza della programmazione.

In verità in quel decennio la politica economica fondata sulla programmazione non riuscì a consolidare un vero centro di coordinamento e di responsabilità in grado di garantire l'efficacia degli indirizzi di politica economica che rimasero in larga parte nelle mani dei singoli ministeri⁶⁸. Tale risultato riguardava anche il rapporto tra la politica della programmazione ed il sistema delle partecipazioni statali: il tentativo di razionalizzare il sistema degli enti di gestione finiva per scontrarsi con un effettivo indebolimento del Comitato interministeriale per la programmazione economica rispetto al Ministro per le partecipazioni statali il quale vedeva infatti rafforzato il suo potere di indirizzo-controllo sugli enti di gestione⁶⁹.

Con il fallimento delle leggi di programmazione e dei centri istituzionali ad essa preposti prendeva dunque forma la concentrazione del potere politico sulla gestione del sistema delle partecipazioni statali e si allontanava definitivamente la possibilità di garantire una gestione ispirata ai principi di economicità imposti dalla legge del 1956 e costantemente invocati dagli osservatori del sistema italiano ad *economia mista*⁷⁰.

⁶⁸ Ricorda S. MERLINI, *Struttura del Governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 1979, 244 ss., che la nascita nel 1963 del primo governo del centro-sinistra, presieduto da Aldo Moro nel quale i principali dicasteri economici erano ricoperti dal socialista A. Giolitti (Bilancio) e dal democristiano E. Colombo (Tesoro), avrebbe dovuto segnare il momento decisivo per ridisegnare attraverso la programmazione l'intero sistema dell'intervento pubblico nell'economia: in verità mancava del tutto la consapevolezza dello stretto rapporto che legava l'efficienza della programmazione con la radicale riforma delle istituzioni ed in particolare della pubblica amministrazione. Secondo questa interpretazione, la programmazione nasceva dunque con questa grave miopia di fondo che non tardò a manifestarsi allorchè si procedette alla sua attuazione mediante il primo programma economico quinquennale approvato con la l. n. 685/1967 e l'approvazione della legge n. 48 dello stesso anno che introduceva nella struttura del governo dell'economia il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

⁶⁹ Così S. MERLINI, *Struttura*, cit., 266.

⁷⁰ Vedi in proposito gli interventi di F. GALGANO, *La riforma dell'impresa*, cit., 149 ss., 173, e le riflessioni di G. AMATO, *Il ruolo dell'esecutivo nel governo delle partecipazioni sta-*

Mentre in Germania la cultura della *soziale Marktwirtschaft* continuava a rappresentare il quadro entro il quale si sviluppavano le politiche di sostegno e di intervento nell'economia da parte dei governi a guida socialdemocratica, con l'obiettivo di mantenere le condizioni ed i presupposti dell'*equilibrio economico generale* elevato con la revisione del 1967 a principio supremo dell'azione federale e statale in campo economico e finanziario, l'esperienza italiana si sviluppava attorno alla sistemazione teorica dei principi costituzionali in un contesto di politica economica ispirata alla logica della programmazione.

La stagione della programmazione si consolidava sullo sfondo di ricostruzioni dottrinali che tendevano a razionalizzare quelle scelte alla luce di un modello costituzionale costruito attorno all'*economia mista*, formula alla quale si affidavano le sorti di quella trasformazione nel campo economico, oltre che politico e sociale, promessa dall'art. 3, 2° comma, Cost.⁷¹ Tali ricostruzioni confermavano l'esistenza di una sorta di «consuetudine» interpretativa fondata sulla ricerca, all'interno dei principi supremi del patto costituzionale, delle linee guida per interpretare le regole poste nel Titolo III, e, in particolare, nel 3° comma dell'art. 41, che nel riservare ad una legge l'adozione dei programmi e dei controlli sembrava ergersi a garanzia del ruolo centrale del Parlamento nella definizione degli obiettivi di politica economica. Sul piano dell'*effettività* delle scelte di politica economica l'unità delle leggi di programmazione nel nome del principio costituzionale della piena partecipazione alla organizzazione economica, oltre che politica e sociale, restò in verità un puro obiettivo: in questo clima maturava del resto l'idea di una *Costituzione economica* assolutamente frammentaria nella cui storia si sarebbero definitivamente diluiti i già deboli elementi di unificazione della *Costituzione economica* proposti dal Parlamento con la legge di *piano* o con singole leggi aventi un «contenuto di programma»⁷².

In questo contesto storico, economico e culturale si comprende e si spiega la tendenza, emergente contemporaneamente in sede politica e dottrinale, a ricostruire l'unità attorno ad un parametro costituzionale

tali, 135 ss., 141, contenuti nel volume intitolato *Il governo democratico dell'economia*, Bari, 1976.

⁷¹ A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 35 ss.

⁷² Così S. MERLINI, *Intervento*, cit., 240.

in grado di vincolare le scelte di politica economica: tali istanze divennero negli anni '80 parte essenziale di alcuni progetti di riforma organica della forma di governo.

3.2. La crisi dello Stato sociale, le responsabilità dell'esecutivo-amministrazione e la ricerca di formule e di parametri economici da costituzionalizzare

La ricerca di una formula economica da introdurre nel testo costituzionale al fine di indirizzare le scelte del legislatore divenne, in concomitanza con la chiusura della stagione della centralità parlamentare, parte integrante di un progetto di riforma che coinvolgeva la forma di governo e si inseriva in un più ampio contesto culturale in cui era ormai giunta a maturazione la consapevolezza della «crisi fiscale» dello Stato legata alla ridotta capacità di investimento e di spesa sociale delle moderne democrazie pluralistiche⁷³.

In questo clima culturale si devono interpretare i primi progetti organici di riforma dell'organizzazione costituzionale del governo e della burocrazia che coinvolgevano non solo la formazione e la struttura del governo, ma anche il problema della gestione equilibrata ed efficiente dei rapporti economici da parte di un esecutivo sufficientemente stabile da perseguire obiettivi economici di lungo periodo.

Nel quadro della riforma della struttura dell'esecutivo proposta dal Gruppo di Milano, la proposta di Bognetti coinvolgeva la ridefinizione delle regole costituzionali sull'iniziativa economica privata: la nuova formulazione dell'art. 41 Cost. avrebbe dovuto contenere i presupposti istituzionali di un'economia sociale di mercato e quindi la garanzia della proprietà privata, dell'autonomia contrattuale, della libertà di scelta del lavoro e della professione e della libertà di concorrenza⁷⁴.

⁷³ Esprimono in maniera assolutamente emblematica questa consapevolezza i saggi raccolti nel volume *I limiti della democrazia*, a cura di A. BALDASSARRE, Roma-Bari, 1985: in particolare, nel contributo di M. BALDASSARRI, *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, *ivi*, 176 ss. sono evidenziati i limiti della strategia economica sottostante al modello occidentale di *Welfare*, strategia fondata sulla burocratizzazione dell'amministrazione di gran parte dei settori dell'organizzazione sociale, politica ed economica, aggravata in Italia dalla presenza del sistema delle partecipazioni statali (*ivi*, 181).

⁷⁴ Cfr. G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale*, in AA.VV., *Verso*

Il richiamo all'esperienza costituzionale tedesca del *gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht* emergeva con chiarezza nella proposta di formalizzare l'impegno della Repubblica nel raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo equilibrato dell'economia nazionale. Rispetto al modello tedesco Bognetti immaginava, però, l'inserimento nel testo costituzionale anche dei parametri macroeconomici in grado di garantire il mantenimento di quel principio: le grandezze introdotte in Germania dalla Legge ordinaria sulla stabilità (*Stabilitätsgesetz* del 1967) avrebbero dovuto essere espressamente richiamate nel riformato Titolo III della Costituzione repubblicana. In tal modo, i parametri della stabilità dei prezzi, dell'equilibrio finanziario e dello sviluppo economico nel quadro di un'economia di mercato si sarebbero tradotti in altrettanti vincoli costituzionali per le leggi e le misure finanziarie adottate dal Parlamento⁷⁵.

L'importanza riservata nella proposta di Bognetti alla costituzionalizzazione dei parametri in grado di assicurare il mantenimento costante della stabilità rappresentava l'esigenza avvertita dall'autore di superare definitivamente l'elasticità con la quale il sistema politico aveva interpretato la formula dell'*economia mista*, invocata a sostegno di politiche del lavoro, della sicurezza sociale, della moneta e del bilancio ispirate ad una concezione «assistenziale» dell'intervento pubblico a fini sociali.

La democrazia fondata sull'*economia sociale di mercato* immaginata da Bognetti si fondava piuttosto sul perseguimento di finalità sociali nel rispetto rigoroso di talune regole procedurali fondamentali.

Il garante del rispetto di tali regole doveva essere la Corte costituzionale: i provvedimenti legislativi in materia creditizia, finanziaria, occupazionale sospettati di incrinare o ostacolare il perseguimento dell'obiettivo costituzionale dell'equilibrio economico generale erano infatti soggetti al sindacato da parte di un'apposita *Sezione economica* della Corte.

una nuova Costituzione, Milano, 1983, vol. I, 186; ID., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983, 177 ss. Il tema della riforma del Titolo III della Costituzione è stato dall'autore riproposto all'inizio degli anni '90 nel volume a *Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposta di riforma*, Milano, 1993, 11 ss.

⁷⁵ Così G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit., 178, nota 6. Sul modello tedesco v. *retro*, Cap. II, Sez. II.

Come abbiamo già anticipato, l'idea di riorganizzare le regole costituzionali in materia economica alla luce del parametro dell'*equilibrio economico generale* si inseriva in un progetto di riforma dei poteri dell'esecutivo: in questo contesto il primo destinatario del vincolo costituzionale della stabilità era in realtà un *Primo ministro* eletto direttamente dal popolo in grado di far valere nella dialettica con il Parlamento una linea di politica economica coerente con i principi costituzionali di una democrazia sociale. In questo contesto il controllo della Corte sulla legislazione economica e finanziaria si poneva come necessariamente residuale, giacché solo un sindacato di questo tipo poteva scongiurare il rischio di una destabilizzante conflittualità tra la Corte ed il Governo⁷⁶.

All'inizio degli anni '90 il problema istituzionale della responsabilizzazione della politica economica concertata da governo e parlamento è divenuto una realtà con la quale i governi della XII legislatura si sono dovuti confrontare al momento di dare forma ed esecuzione ai vincoli imposti dall'integrazione nell'Unione economica e monetaria di Maastricht⁷⁷.

I vincoli relativi al divieto di deficit eccessivi e gli equilibri imposti fra debito pubblico e prodotto interno lordo si fondavano, come è noto, su un principio generale che vincolava non solo gli organi della Comunità, ma anche gli Stati membri, al perseguimento di politiche economiche coerenti con «un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza»⁷⁸. Dinanzi alla cogenza di quel vincolo si diffondeva nella riflessione dottrinale la consapevolezza di una *Costituzione economica* ormai definitivamente allargata ai principi-obiettivi dell'Unione monetaria.

⁷⁶ Così G. BOGNETTI, *op. ult. cit.*, 183: la consapevolezza dei limiti del controllo giurisdizionale sul rispetto del parametro costituzionale della stabilità economica sembra in verità coerente con le difficoltà riscontrate dalla dottrina tedesca nell'immaginare un controllo sui singoli provvedimenti legislativi alla luce del principio dell'*equilibrio economico generale*: sul tema v. Cap. II, Sez. II, § 11.1.

⁷⁷ Per un'analisi delle prospettive di riforme costituzionali legate alla gestione dell'economia e della finanza pubblica necessarie a far fronte agli impegni comunitari si veda F. BASSANINI, *Verso la «grande» revisione costituzionale: riforme istituzionali e governo dell'economia*, in *Pol. dir.*, 1992, 591 ss.

⁷⁸ Sull'impatto dell'art. 3A (oggi, art. 4 Trattato CE) nella «costituzione economica comunitaria» e sulla riflessione della dottrina costituzionale intorno ai temi del mercato e della concorrenza si rinvia a L. CASSETTI, *La cultura*, cit., 198 ss.

Sulla base di questa constatazione riprendeva vigore l'idea di arricchire i principi e le regole costituzionali in materia di rapporti economici con l'introduzione di un parametro in grado di vincolare le scelte di politica economica al mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario.

3.3. I vincoli imposti dalla Costituzione economica comunitaria: la compiuta integrazione nella moneta unica europea e la costituzionalizzazione di principi per orientare la legislazione in materia economica

Negli anni '90 i vincoli sulle politiche di bilancio imposti dall'integrazione comunitaria hanno effettivamente «guidato» le scelte di politica economica dei governi impegnati a gestire la transizione verso la moneta unica attraverso il necessario risanamento della finanza pubblica e la ristrutturazione del sistema sanitario e previdenziale. Tali scelte hanno in realtà avuto innegabili riflessi anche sull'assetto della forma di governo, se è vero che la trasformazione di quei fondamentali ambiti dell'organizzazione dello Stato sociale ha visto come protagonista (pressoché unico) il potere esecutivo che in virtù di leggi deleghe contenenti *principi e criteri direttivi* assolutamente indefiniti ed aperti ha potuto effettivamente disegnare (nonché correggere ed integrare) la riforma legislativa di quei settori⁷⁹. La cogenza del parametro economico della stabilità, ormai imposto dall'ordinamento comunitario, oltre a produrre le trasformazioni nella dinamica della forma di governo ora richiamate, suggeriva alla dottrina un diverso approccio all'interpretazione della *Costituzione economica* italiana. L'idea di una *Costituzione economica* «allargata» ai principi supremi della Costituzione repubblicana, che, come abbiamo visto, ha guidato le diverse stagioni della politica economica italiana, si doveva confrontare con una componente «esterna» i cui principi appartenevano al diritto comunitario dei Trattati. Il riconoscimento di una componente «esterna» della *Co-*

⁷⁹ Sui riflessi istituzionali delle deleghe «emergenziali» per il riordino dello Stato sociale in vista degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di risanamento finanziario imposti da Maastricht, v., da ultimo, C. DE FIORES, *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 170 ss., in part. 225.

stituzione economica italiana, comprendente l'evoluzione del diritto comunitario dal mercato unico fino all'integrazione economica e monetaria, apriva il dibattito sul raccordo con la disciplina costituzionale dei rapporti economici. I profili critici del raccordo riguardavano, da un lato, l'idea, radicata anche fra i costituenti, che i meccanismi dell'economia capitalistica di mercato dovessero essere legittimati solo in funzione dell'utilità e dei fini sociali imposti all'iniziativa economica privata ed alla proprietà e, dall'altro, la distanza dei vincoli di bilancio numericamente codificati imposti dal Trattato sull'Unione Europea (art. 104C, oggi art. 104TCE) rispetto alle regole procedurali contenute nell'art. 81 Cost.

In questo clima ha ripreso vigore il dibattito giuridico ed economico sulle regole costituzionali da modificare: il catalogo era quantomai ampio e comprendeva accanto alla riforma degli artt. 41-43, al fine di ridefinire il ruolo della mano privata rispetto a quella pubblica e di dare rango costituzionale al principio della libera concorrenza, la revisione della regole sulla finanza pubblica. In quest'ultimo ambito emergeva quindi l'importanza di un vincolo esplicito rispetto alla capacità di ricorrere alla legislazione di spesa e, più in generale, la necessità di una riforma del sistema creditizio descritto dall'art. 47 Cost., riforma da realizzare attraverso la formalizzazione dell'indipendenza garantita alla Banca d'Italia e l'espressa enunciazione del principio della stabilità della moneta come valore costituzionale⁸⁰.

Gli stimoli provenienti da tale riflessione, al di là della percezione delle oggettive difficoltà politiche e dell'inopportunità di una revisione «totale» delle regole e dei principi costituzionali sui rapporti economici⁸¹,

⁸⁰ Cfr. le ipotesi di riforma riassunte nel Documento preparatorio ai lavori del Workshop dell'Osservatorio «Giordano dell'Amore» sui rapporti tra diritto ed economia, sul tema «La Costituzione economica», Milano, 29 marzo 1996, pubblicato in *Il federalismo fiscale. La Costituzione economica*, Milano, 1998, 41-42; sottolinea F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale*, cit., 159, come intorno alla metà degli anni '90 la cronaca economica e politica abbia registrato una rinnovata attenzione da parte di gruppi di pressione economici per la riforma della «Costituzione economica» con l'obiettivo di rendere effettiva la garanzia della libertà di concorrenza.

⁸¹ Cfr. B. CARAVITA, *Intervento al Workshop su La costituzione economica*, in *Il federalismo fiscale*, cit., 60, che giudica politicamente inopportuno aprire un fronte di riforma generale della *Costituzione economica*, confidando però nell'apertura di interpretazioni della Costituzione alla luce dei parametri imposti dal Trattato di Maastricht; perplessità sulla necessità di procedere ad una revisione degli obiettivi costituzionali in materia eco-

consentivano di mettere a fuoco i limiti delle scelte di politica economica legate alla presenza dello Stato-imprenditore e alla gestione della finanza pubblica. Sotto la suggestione delle trasformazioni imposte dalla componente comunitaria della *Costituzione economica* italiana venivano così radicalmente posti in discussione alcuni aspetti del raccordo fra la presenza dello Stato nell'attività di impresa e la gestione del bilancio, aspetti che rivelavano l'adesione ad opzioni interpretative dei principi costituzionali i cui limiti erano stati messi in luce già alla fine degli anni '70.

La denuncia aperta in ordine alla distanza tra il vincolo di risultato espresso dal divieto di disavanzi eccessivi posto dall'art. 104 TCE come condizione indispensabile per l'ingresso nella moneta unica e la struttura della procedura di bilancio disegnata dall'art. 81 Cost., riproponeva in realtà opzioni interpretative sui principi costituzionali relativi al governo della spesa pubblica che si erano confrontate già negli anni '70 e '80.

Alla fine degli anni '70, quando si passavano in lucida rassegna le conseguenze economiche generate dalla dilatazione delle politiche di spesa condotte dall'esperienza dei governi del centro-sinistra ed emergevano le responsabilità legate ad una certa gestione delle finanze e del credito, alla gestione delle imprese in mano pubblica⁸², la riflessione sui parametri costituzionali relativi alla gestione degli strumenti finanziari e del credito vedeva già divisa la dottrina.

Da un lato, infatti, Merusi proponeva di costruire attorno alla indipendenza della Banca d'Italia il cuore della *Costituzione economica*, al fine di esaltare la centralità del valore della stabilità monetaria nell'interpretazione delle regole costituzionali sui rapporti economici⁸³; su

nomica per l'adeguamento al Trattato di Maastricht vengono sollevate da M. LUCIANI, *Intervento*, in *Il federalismo fiscale*, cit., 55, il quale ricorda che procedere ad una revisione del Titolo III equivarrebbe ad ammettere che il Trattato ha intaccato i principi organizzativi fondamentali della Costituzione e quindi ammettere la sua illegittimità, stando alla giurisprudenza costituzionale sui «controlimiti» all'integrazione comunitaria.

⁸² Cfr. P. BARCELLONA, *La Repubblica in trasformazione*, Bari, 1978, 165 ss.

⁸³ È la posizione di F. MERUSI, *Commento all'art. 47 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 154-156, 167; M. LUCIANI, *Economia*, cit., nota 6, attribuisce a Merusi il primo tentativo di fondare attorno all'art. 47 un principio di preclusione per le politiche inflazionistiche; insiste sul legame culturale di questa ricostruzione con l'esperienza tedesca dell'*equilibrio economico generale*, A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, cit., 119.

posizioni diverse si trovavano quanti, negando tale centralità, insistevano sulla difficoltà di comporre ad unità la frammentarietà della *Costituzione economica* e di configurare attorno al valore della stabilità monetaria un parametro costituzionale in grado di guidare la mediazione degli organi democratici e quindi le scelte del raccordo Governo-Parlamento al quale è realmente affidato il compito di ricercare l'*equilibrio economico generale*⁸⁴.

In questo clima culturale prendeva forma il «modello» di una legge finanziaria che, quantomeno sul piano dell'attuazione concreta, finiva in realtà per essere ancora piegata alle esigenze del circuito dell'indirizzo politico e quindi alla politica di spesa, al punto che alla fine degli anni '80 si avvertì la necessità di recuperare l'originaria funzione della legge finanziaria. Come è noto, il tentativo di restituire a quel documento la funzione di inquadrare i grandi flussi finanziari fu in larga misura vanificato dalla prassi dell'uso indiscriminato dei disegni di legge ad essa collegati, prassi che legittimava i deficit eccessivi sui quali si «abbattevano» agli inizi degli anni '90 i rigidi parametri di Maastricht.

Nel dibattito sulla interpretazione della *Costituzione economica* alla luce delle condizioni imposte dall'integrazione europea si riproponeva così, da un lato, la difficoltà di conciliare il vincolo di risultato contenuto nel Trattato di Maastricht con i vincoli di tipo procedurale imposti dall'art. 81, ai quali sarebbe estraneo un vincolo relativo al pareggio tra entrate e spese e quindi un limite sulla previsione delle spese⁸⁵, e, dall'altro, l'esigenza di dare forma al principio dell'*economia sociale di mercato* proprio attraverso l'individuazione nell'art. 81 Cost. di una regola che imponesse un bilancio dello Stato orientato «verso un pareggio sostanziale, verso cioè un'equivalenza di spese e di entrate tributarie»⁸⁶.

⁸⁴ Così S. MERLINI, *Economia (Intervento della pubblica amministrazione nell')*, cit., 244-245, ove l'autore contesta in particolare la tesi sostenuta da F. MERUSI, *Commento*, cit. 167; posizioni nettamente diverse da quella di F. Merusi in ordine al nesso tra la stabilità e l'art. 47 Cost. sono state espresse da G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia*, Milano, 1978 e da A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche*, cit., 281, nota 820. Per un'analisi critica delle concezioni «forti» ovvero prescrittive della nozione di *Costituzione economica*, v. da ultimo, A. CANTARO, *Costituzione*, cit., 125 ss.

⁸⁵ In tal senso, A. BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, 61 ss.

⁸⁶ Secondo la proposta di G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, cit., 112,

In verità, negli spazi che dividevano le due opposte alternative interpretative ora richiamate è venuta maturando la piena e diffusa consapevolezza in ordine alla necessità di ridefinire i confini della propensione alla spesa da parte del Parlamento, al fine di ridurre gli effetti negativi della deresponsabilizzazione legata alle logiche consociative in larga misura protagoniste dell'indebitamento pubblico.

La riforma dell'art. 81 Cost. veniva percepita sempre più come una soluzione non rinviabile ed emergeva in tutta la sua evidenza il problematico rapporto tra le responsabilità degli organi di indirizzo politico in ordine alle decisioni di tipo allocativo (proprie del Parlamento) e la definizione degli equilibri complessivi (da riservare al Governo)⁸⁷.

Sotto la suggestione della ricerca di ipotesi interpretative e di riforma in grado di formalizzare la centralità dell'equilibrio e della stabilità sono emerse talune proposte favorevoli alla costituzionalizzazione di principi generali in grado di rielaborare e consolidare gli stimoli ed i vincoli provenienti dall'integrazione europea.

Attorno al principio di proporzionalità ed alla certezza dei rapporti giuridici sono state così ricostruite altrettante ipotesi di integrazione della *Costituzione economica* italiana⁸⁸. Secondo questa impostazione, il principio di certezza esteso al campo dei rapporti economici riprodurrebbe nell'ordinamento costituzionale il valore comunitario della stabilità, giacché quest'ultima presuppone la non manipolabilità delle relazioni economiche. Il principio di proporzionalità assolverebbe alla fondamentale funzione di guidare ed orientare l'intervento pubblico verso l'adozione di strumenti di regolazione di un sistema economico fondato sul mantenimento della libera concorrenza. La proporzionalità, oltretutto, garantirebbe la congruenza della misura da adottare rispetto al fine da perseguire, diventerebbe un parametro costituzionale in grado di vincolare in primo luogo la regolazione legislativa in materia di rapporti economici e la sua effettività resta legata alla sua sindacabilità in sede giurisdizionale. A tale proposito Amato ipotizzava la possibilità di tra-

ove l'autore sottolinea la coincidenza tra la regola comunitaria che impedisce agli Stati membri di avere bilanci con deficit eccessivi con un principio contenuto «per implicito, ma con certezza, nell'art. 81 della Costituzione» (ivi, 114).

⁸⁷ In tal senso v. le conclusioni di A. BRANCASI, *Governo della spesa*, cit., 80.

⁸⁸ Cfr. G. AMATO, *La nuova Costituzione economica*, in G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova Costituzione*, cit., 11 ss.

sferire gli strumenti già sperimentati dalla Corte costituzionale nel giudizio sulla ragionevolezza delle scelte legislative nel campo della legislazione economica: secondo tale ricostruzione quelle tecniche interpretative potevano essere poste al servizio della giustiziabilità del parametro costituzionale della proporzionalità⁸⁹.

Le potenzialità di un siffatto parametro interpretativo presupponevano in verità il superamento di un sistema costituzionale che privilegiava la garanzia dei diritti economici riservata alla legge e considerava remota l'ipotesi di un rafforzamento della discrezionalità dell'esecutivo in materia di politica economica⁹⁰.

Quest'ultima importante precisazione conferma la stretta correlazione che esiste tra l'affermazione di un principio in grado di vincolare l'intervento pubblico nell'economia e le dinamiche costituzionali del riparto di responsabilità tra governo e parlamento in materia di politica economica, come anche nella programmazione finanziaria. La costituzionalizzazione di principi in grado di vincolare gli interventi legislativi in materia economica ed il riconoscimento della competenza del giudice costituzionale a verificare il grado di permeabilità delle scelte legislative rispetto alla logica della proporzionalità e della funzionalità difficilmente potrebbero convivere con un'organizzazione costituzionale dei poteri in materia economica totalmente sbilanciata verso la dilatazione della discrezionalità delle scelte legislative.

L'ipotesi di un allargamento dei principi e delle regole costituzionali a nuovi principi-guida dell'azione dello Stato nell'economia ripropone dunque nell'esperienza italiana la complessità dei rapporti che legano l'effettività delle garanzie costituzionali in materia economica e finanziaria con gli equilibri della «forma di governo» in materia economica e quindi con la struttura e l'organizzazione del governo dell'economia. L'effettività di un modello costituzionale che contenga accanto alle libertà economiche e ai diritti sociali una formula in grado di ricondurre ad unità la *Costituzione economica* dovrebbe infatti costantemente confrontarsi con l'articolazione delle responsabilità tra gli organi di indirizzo politico e con un sistema di garanzie giurisdizionali in

⁸⁹ Così G. AMATO, *op. ult. cit.*, 19.

⁹⁰ Cfr. G. AMATO, *op. ult. cit.*, 20, ove l'autore ricorda che è proprio la fiducia sconfinata nella riserva di legge e quindi nella discrezionalità del legislatore a costituire una vera minaccia per il principio di certezza e per il rispetto del parametro della proporzionalità.

grado di comprendere e spiegare i confini tra i «nuovi» obiettivi costituzionali dell'azione statale nel campo dell'economia e le garanzie dei diritti fondamentali che dovessero essere coinvolti dall'azione statale.

A fronte delle problematiche sollevate dalle ipotesi di riforma della *Costituzione economica* immaginate al fine di riprodurre nell'ordinamento costituzionale principi omogenei con i vincoli comunitari in materia di politica economica e finanziaria, la legislazione statale che ha preparato il terreno per il passaggio all'euro ha in verità ampiamente fatto ricorso al principio della stabilità ed a quello dell'efficienza⁹¹.

Le origini di questa legislazione vanno ricercate nei vincoli derivanti dal *Patto di stabilità e crescita* adottato in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam (17 giugno 1997) che impegnava non solo i legislatori nazionali, ma gli stessi principi costituzionali in materia di bilancio giacché imponeva allo Stato non più l'obbligo del pareggio di bilancio, ma richiedeva un bilancio in attivo, o, al limite, in condizione di «disavanzo sostenibile»⁹². La ridotta sfera di discrezionalità ormai riservata al legislatore nazionale in materia di bilancio si traduceva nella c.d. «funzionalizzazione della legge finanziaria» al processo di integrazione comunitaria: con la legge di riforma n. 208 del 1999 (art. 2, 119° comma) è stato esplicitato il riferimento al *Programma di stabilità interno* che il Governo deve presentare al Consiglio europeo per consentire l'esercizio periodico della sorveglianza multilaterale, procedura

⁹¹ Su questi principi v. l'approfondita ricostruzione di G. SALERNO, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, 1999; sulle evoluzioni istituzionali connesse al passaggio alla moneta unica europea v. A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche*, cit.

⁹² Cfr. Regolamento CE 1466/97 del Consiglio europeo adottato il 7 luglio 1997 volto al «rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche» degli stati: in verità questo atto non era espressamente previsto dal TUE, ma appare piuttosto fondato su disposizioni particolari (art. 103, 2° comma, oggi 99, 2° comma) nonché sulle regole generali in materia di atti normativi (art. 189, oggi, 249): in pratica tale regolamento, nel formalizzare il Patto di stabilità, ha finito per prolungare la forza normativa dei criteri imposti dall'art. 99 (*ex* 103) per attuare il principio fondamentale secondo cui gli stati devono considerare le loro politiche economiche come una «questione di interesse comune» e sono quindi tenuti a coordinarle nell'«ambito del Consiglio». Sul significato istituzionale del Patto di stabilità codificato nel Reg. n. CE 1466/97 e sui riflessi prodotti nelle politiche di bilancio degli stati membri v. la puntuale ricostruzione di S. STAMMATI, *Banca centrale, integrazione monetaria e finanze statali*, Relazione introduttiva al *Seminario Europa*, L.U.I.S.S., Roma, 18 maggio 2001, resoconto curato da A. BURATTI pubblicato in *www.luiss.it*.

strettamente connessa con il mantenimento da parte delle politiche economiche nazionali dei parametri imposti dal Trattato di Maastricht. Con l'introduzione del c.d. *Patto di stabilità interno* (l. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 28) il governo centrale aveva del resto acquisito gli strumenti necessari per vincolare «anche le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica imposti dal Trattato UE e ribaditi nel Patto di Amsterdam del 1997»⁹³. I vincoli derivanti dall'attuazione della procedura di sorveglianza imposta dagli organi comunitari coinvolgono l'intera manovra finanziaria nazionale, a partire dagli adattamenti ed aggiornamenti che il Documento di programmazione economica e finanziaria è destinato a subire in relazione alle scelte compiute in sede europea sulla manovra finanziaria⁹⁴.

Le trasformazioni istituzionali connesse all'integrazione nella moneta unica, che vedono ormai le politiche economiche e di bilancio nazionali soggette al periodico scrutinio degli organi comunitari, confermano in verità l'intima connessione dei principi di «sistema» in materia economica e finanziaria con il reale assetto della forma di Governo ed in particolare con i poteri effettivamente riservati all'esecutivo nella assunzione di quei vincoli di stabilità oggi imposti dalla Comunità. La capacità di quei vincoli di guidare l'interpretazione della *Costituzione finanziaria* e di orientare le scelte economiche del legislatore ed i programmi dell'esecutivo induce a riflettere sulla eventuale necessità di ripensare agli spazi costituzionali per l'introduzione di un parametro sulla stabilità economica.

All'interno di questo quadro istituzionale e sulla scorta delle suggestioni che provengono dalle esperienze costituzionali esaminate nel corso di questa ricerca, si potranno trarre alcune conclusioni in merito all'eventualità di ampliare la disciplina costituzionale dell'economia mediante l'introduzione di una direttiva riferita al «sistema» economico.

⁹³ Cfr. A. MUSUMECI, *Gli atti normativi di finanza pubblica tra trasformazione interna e processo di integrazione europea*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 359 ss., 384.

⁹⁴ Cfr. sulle novità introdotte dalla l. n. 208/1999 nella procedura di bilancio con particolare riferimento al potenziamento del DPEF, si veda N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, 527.

4. *Formule economiche e tradizioni interpretative nello Stato di diritto costituzionale: la Costituzione economica che attinge alle potenzialità dei diritti fondamentali*

L'atteggiamento delle Costituzioni del secondo dopoguerra rispetto alla disciplina dell'economia può essere sintetizzato ricorrendo ad alcuni modelli che comprendono:

a) la scelta di non formalizzare in via esplicita nè formule di sistema in grado di esprimere l'appartenza alla tradizione democratico liberale, nè regole generali sulla gestione dei rapporti economico-sociali;

b) la scelta di introdurre regole sui rapporti economici in grado di individuare i modi di organizzazione della proprietà e dell'impresa e di costituzionalizzare le garanzie dei diritti fondamentali sociali;

c) la scelta di combinare regole assai dettagliate e principi generali sulla gestione dei rapporti economico-sociali con la costituzionalizzazione di formule riferite al sistema (*economia di mercato, economia sociale di mercato* ovvero *economia mista*) e quindi con la previsione di regole sui soggetti (pubblici e privati) titolari dell'iniziativa economica.

Le diverse soluzioni appena richiamate presentano una tradizione interpretativa che le rende tutt'altro che distanti: la ricerca di una *Costituzione economica* «allargata», all'interno della quale sia possibile evidenziare i raccordi fra le scelte in materia economica, i principi organizzativi sulla forma di Stato e le garanzie dei diritti fondamentali, costituisce in verità una costante che avvicina l'esperienza costituzionale tedesca a quella italiana e che ha condizionato le soluzioni istituzionali accolte dalle più giovani esperienze costituzionali spagnola e portoghese. Tale costante ben rappresenta del resto quell'esigenza di recupero della sfera economica da parte della politica che sintetizza il passaggio verso lo Stato sociale: la ricerca di una formula economica in grado di esprimere le scelte fondamentali dell'ordinamento costituzionale in materia di rapporti economico-sociali affonda le sue origini nella necessità di armonizzare la tradizione liberal-democratica della politica con una analoga concezione dell'economia.

Nella vicenda italiana, gli orizzonti interpretativi offerti da questa tendenza alla ricostruzione «allargata» della *Costituzione economica* sono in realtà maturati all'interno delle scelte di politica economica che hanno accompagnato le diverse fasi della ricostruzione post-bellica, del

pieno sviluppo economico, della crisi dello Stato sociale e dell'integrazione economica e monetaria europea. È attraverso tale lente che abbiamo analizzato il rapporto fra la rielaborazione di un quadro costituzionale dei rapporti economici teorizzato dai fondatori della *economia sociale di mercato* e l'evoluzione delle politiche economiche elaborate in Germania a partire dalla ricostruzione post-bellica per arrivare all'impegno della riunificazione, fino alle vicende più recenti legate all'introduzione della moneta unica europea. Analoga è la prospettiva utilizzata per evidenziare le connessioni fra la sensibilità della dottrina italiana rispetto alla disciplina costituzionale dell'economia e gli orientamenti della politica economica «conservatrice» dell'età della ricostruzione, alla quale seguirono le scelte fondate sulla centralità della programmazione nella sede parlamentare, le trasformazioni imposte dalla crisi dello Stato sociale e, da ultimo, i vincoli imposti alla politica economica nazionale dai parametri europei.

Attraverso questi riferimenti alla politica ed alla cultura economica si comprende del resto la ragione dell'avvicinamento negli anni '50 della cultura economica e giuridica cattolica all'idea di una pianificazione in grado di orientare, senza dirigere, il libero sviluppo della persona nella sfera delle attività economiche, avvicinamento che accompagna la fine dell'età della ricostruzione guidata da Einaudi e De Gasperi, e prelude al progetto di trasformazione e sviluppo sociale ed economico che aveva come referente politico una Democrazia cristiana in posizione egemonica. L'idea della programmazione economica fondata sul progetto di trasformazione sociale immaginato dall'art. 3, 2° comma, Cost., elevato da Predieri a vera *Grundnorm* di una Costituzione «ad economia mista», diventa negli anni '60 l'espressione più chiara della cultura politica della centralità parlamentare nella gestione dell'intervento pubblico nell'economia coordinato a fini sociali. La crisi di questa cultura non tarda a manifestarsi negli anni '80 in cui maturano progetti organici di riforma della struttura di governo che comprende l'ipotesi di una formula economica da costituzionalizzare al fine di contenere e guidare le scelte del legislatore in materia economica e finanziaria.

Su questa stessa lunghezza d'onda si collocano le proposte di revisione delle regole costituzionali sui rapporti economici che giungono a maturazione negli anni '90. In queste ultime vicende l'ipotesi di costituzionalizzare principi in grado di indirizzare le scelte del legislatore in materia di politica economica è ormai definitivamente legata ad un'al-

largamento della *Costituzione economica* italiana all'Europa e quindi al riconoscimento della effettiva cogenza dei parametri di stabilità economica e finanziaria imposti dall'Unione Europea e divenuti ormai parte della legislazione nazionale attraverso i vincoli del Patto interno di stabilità che, come abbiamo ricordato, coinvolge sia il livello di governo nazionale che il governo locale dell'economia.

Per immaginare i presumibili esiti della eventuale attuazione di quest'ultima tappa dell'evoluzione culturale e politica della *costituzione economica* italiana è bene puntualizzare i presupposti storico-istituzionali che hanno accompagnato l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale tedesca sulla *Wirtschaftsverfassung*, la cui origine e la cui evoluzione è legata alla ricerca di una «formula» in grado di fornire una cornice normativa di rango costituzionale alla gestione dei rapporti economici.

1. L'origine di questa ricerca affonda in una cultura liberale che già negli anni '30 collegava la propria rinascita attorno all'idea del quadro normativo da imporre all'economia: l'*ordoliberalismo* che pone le premesse culturali per la *soziale Marktwirtschaft*, è alla base del radicamento di un vero e proprio modello di capitalismo sperimentato attraverso le politiche economiche elaborate in Germania dai governi a guida democratica e dalla socialdemocrazia. Le radici di questa cultura spiegano il valore fortemente simbolico assunto nella Germania riunificata dall'inserimento nelle Costituzioni dei nuovi *Länder* del modello dell'*economia sociale di mercato*.

Il consolidamento e la concretizzazione di questa cultura giuridico-economica nella politica economica della ricostruzione tedesca post-bellica presenta connotati del tutto diversi rispetto alla politica ed alla cultura economica della ricostruzione italiana. Sul piano della politica economica abbiamo visto come la centralità della ricetta liberale einaudiana per la stabilità della lira ed il governo della scarsità delle risorse voluto dalla *leadership* di De Gasperi nel 1947 fossero espressione di una scelta politica coerente con il contesto internazionale, naturalmente legata alla solidità della cultura economica liberale, ma destinata ad essere archiviata dalla dinamica dei rapporti fra i cattolici e le sinistre che caratterizzò gli anni del dopo-ricostruzione.

Per quanto riguarda poi il profilo della cultura economica dominante in Italia negli anni della ricostruzione, le radici della *soziale*

Marktwirtschaft legate alla dottrina sociale della Chiesa trovarono nella cultura degli economisti cattolici una diffusione ed un *favor* piuttosto circoscritto. La ricerca di un progetto per lo sviluppo economico e la lotta alla disoccupazione era destinato dunque ad allontanarsi dai parametri dell'individualismo liberale per avvicinarsi, soprattutto dopo la crisi del centro degasperiano, all'idea di una programmazione a fini sociali coerente con il valore della persona.

2. Il radicamento della cultura dell'*economia sociale di mercato* nella struttura costituzionale della Legge fondamentale vincolata all'opzione per un sistema liberal-democratico anche nei rapporti economici passa attraverso la centralità dell'indipendenza della *Bundesbank* e quindi si consolida attorno alla centralità della stabilità monetaria.

3. La costituzionalizzazione alla fine degli anni '60 di un parametro (*equilibrio economico generale*) che rompe formalmente il silenzio del *Grundgesetz* in materia di rapporti economici, conferma la centralità della cultura della stabilità economica e monetaria e la contestuale definizione con legge ordinaria dei parametri economici per il mantenimento della stabilità.

Negli stessi anni in cui il *Grundgesetz* si dotava del parametro in grado di vincolare l'azione del *Bund* e dei *Länder* all'*equilibrio economico generale*, la politica economica italiana sperimentava forme di programmazione in grado di concretizzare la centralità parlamentare: la dottrina pubblicistica ricercava nella logica dei programmi e dei controlli, previsti dall'art. 41, 3° comma, Cost. al fine di indirizzare l'iniziativa economica privata e pubblica a fini sociali, il «nucleo duro» di una sistema costituzionale ad *economia mista*.

3.1. L'attuazione dell'obiettivo costituzionale dell'*equilibrio economico generale* si realizza attraverso la combinazione di parametri legislativi (piena occupazione, stabilità dei prezzi, stabilità della bilancia dei pagamenti, mantenimento di un mercato concorrenziale) che guidano le scelte del legislatore federale nella definizione di strumenti di intervento nell'economia

3.2. La garanzia giurisdizionale dell'*equilibrio economico generale* imposto dal *Grundgesetz* si consolida attraverso il controllo delle misure legislative di intervento nell'economia da parte del giudice costituzionale che non valuta la legittimità di quegli interventi alla luce della

formula costituzionale (stabilità economica), ma giudica la proporzionalità dei limiti imposti dal legislatore alle garanzie costituzionali dei diritti fondamentali in materia economica. La costituzionalizzazione di un parametro economico non distoglie il Tribunale costituzionale dalla scelta, operata già negli anni '50, di sindacare la proporzionalità delle misure di intervento nell'economia valutandone l'impatto sulle dimensioni dei diritti fondamentali.

4. La costruzione dottrinale e giurisprudenziale dei diritti fondamentali, in assenza di regole sull'iniziativa economica privata e sulle altre libertà economiche, garantisce in Germania il funzionamento e la pervasività del sindacato di costituzionalità sulle scelte economiche del legislatore ed è quindi il reale punto di forza dell'intero sistema della *Costituzione economica* tedesca.

Attraverso la dimensione oggettiva dei diritti fondamentali sono stati definiti i contorni di quel sistema liberaldemocratico sviluppatosi attorno ad una Legge fondamentale che nasce come documento costituzionale «imposto» dagli alleati: le potenzialità espansive sperimentate dalle teorie dei diritti fondamentali e la sensibilità del Tribunale costituzionale ha permesso di interiorizzare e quindi di approfondire il senso di quella scelta fondamentale anche nel campo dei rapporti economici. La solidità di quella scelta sul versante dei rapporti economico-sociali continua ad essere assicurata dalla oggettivizzazione della libertà economica in un sistema di garanzie che comprendono la libertà di impresa, la libertà di contrattare, la libertà di concorrenza e dalla piena realizzazione delle potenzialità interpretative implicite nella clausola dello Stato sociale.

Alla luce dei dati appena richiamati è opportuno ricordare che la prospettiva dell'inserimento di una formula o di un parametro in grado di arricchire i principi e le regole dettate dalla Costituzione repubblicana in materia di rapporti economici, al fine di vincolare le scelte del legislatore in materia di politica economica al rispetto della stabilità economica e finanziaria, dovrebbe misurarsi con la dimensione effettiva della garanzia giurisdizionale di un siffatto parametro. Qualunque sia la formulazione che si volesse attribuire a tale parametro, occorrerà valutarne *ex ante* le potenzialità nel controllo di costituzionalità sui provvedimenti legislativi che incidono sulle grandezze della spesa pubblica, ovvero sulle tipologie di intervento pubblico nei rapporti economici.

Parametri come quello dell'*economia sociale di mercato*, non avendo nel nostro paese le radici culturali che nell'esperienza tedesca hanno sicuramente favorito la crescita del suo valore anche «simbolico», porrebbero l'interprete e il giudice costituzionale dinanzi alla necessità di disarticolare le diverse componenti della formula al fine di comprendere l'effettiva cogenza di un simile parametro per le scelte legislative in materia di politica economica. Questo passaggio interpretativo sarebbe quantomeno obbligato, considerati anche gli sforzi compiuti dagli interpreti nei sistemi che hanno optato per la costituzionalizzazione di principi analoghi. Definire i confini della nozione significa precisare i confini oltre i quali un sindacato di costituzionalità volto ad accertare l'eventuale violazione delle condizioni tipiche di un'economia di mercato si tradurrebbe in un'indebita ingerenza della Corte nella discrezionalità del legislatore. Per evitare questa insidia la Corte dovrebbe valutare la «sostanza» del parametro, ovvero verificare che in nome di quel vincolo-obiettivo di rango costituzionale non si sia perpetrata l'ennesima limitazione dei diritti fondamentali di libertà del singolo e valutare dunque la ragionevolezza dei limiti apposti in relazione allo spettro di garanzie, soggettive, oggettive, di valore ed eventualmente processuali, che il diritto leso contiene ed esprime.

Qualora fosse invece costituzionalizzato il principio di proporzionalità, tale principio aprirebbe le porte ad un sindacato sulla ragionevolezza delle scelte legislative di spesa, o più in generale, in materia economica, fondato sulla ricerca di un eventuale eccesso di potere legislativo.

In verità i limiti di un sindacato sulle scelte legislative in materia economica fondato sulle tecniche della valutazione della congruità-ragionevolezza sono stati già ampiamente documentati nell'esperienza italiana. In particolare, la valutazione in ordine alla congruità delle norme sospettate di violare un principio quale quello della stabilità ricavabile dall'art. 81, 4° comma, Cost. è stata troppo spesso elusa dai giudici costituzionali attraverso il ricorso al sindacato, dai contorni quantomai sfumati, sulla ragionevolezza delle scelte legislative. Quando il sindacato sulla razionalità-equità della normativa finisce per avere un ruolo assorbitivo rispetto al parametro dell'equilibrio finanziario, che pure viene ricondotto in via interpretativa all'interno dell'art. 81 Cost.⁹⁵, appa-

⁹⁵ Come puntualmente rileva G. SALERNO, *L'efficienza*, cit., 230, nota 151, 233, ove l'autore richiama in particolare la sentenza n. 244/1995 e l'ordinanza n. 225/1995, segui-

re decisamente più corretta e lineare la prospettiva della costituzionalizzazione del principio della *stabilità*. Tale formula ricorre del resto nella Costituzione spagnola del 1978 in cui la politica di stabilità definisce i contorni dell'azione dei pubblici poteri impegnati al perseguimento di finalità economiche e sociali, quali appunto lo *sviluppo economico* e l'*equa distribuzione della ricchezza*⁹⁶.

L'insufficienza delle applicazioni elusive del principio della stabilità e dell'equilibrio riconducibile in via interpretativa all'art. 81 Cost.⁹⁷ è stata del resto implicitamente ammessa da una recente proposta di riforma dell'art. 81 Cost., presentata all'inizio del 2001 dall'allora Ministro Maccanico: fra i contenuti e le funzioni della legge di bilancio tale proposta menziona infatti la definizione dei «saldi del bilancio annuale dello stato compatibili con l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»⁹⁸. Proposte di questo tipo sembrano piuttosto confermare il dubbio in merito al fatto che l'obiettivo della stabilità e quello dell'equilibrio complessivo siano ormai imposti dal processo di adattamento della manovra finanziaria al Patto di stabilità sopra richiamato e che quindi si possano tranquillamente ritenere superate dalla prassi le esigenze connesse alla esplicita costituzionalizzare nell'art. 81 Cost. di principi fondamentali per la logica comunitaria della stabilità⁹⁹. Sembrano piuttosto riemergere con evidenza le insistenze di quanti continuano piuttosto ad auspicare una riforma delle procedure costituzionali di bilancio, mostrando una fiducia assai tenue nei virtuosismi imposti dall'integrazione nei parametri di Maastricht «prolunga-

ta dalla sent. n. 421/1995, in *Giur. cost.*, 1995, 1764 ss., 1656 ss. e 3237 ss., per dimostrare le oggettive difficoltà che la Corte ha sperimentato nei casi in cui si invocava il principio dell'equilibrio economico finanziario agganciato all'art. 81 Cost. Per un'analisi critica di tali decisioni v. G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, 2ª ed., Milano, 1995, 271 ss.

⁹⁶ V. *retro*, § 1.1. Sul ruolo della stabilità rispetto allo sviluppo economico, v. inoltre più avanti al § 5.

⁹⁷ Secondo alcune delle posizioni dottrinali richiamate al § 3.3.

⁹⁸ Cfr. il testo della proposta contenuta nel volume A. MACCANICO, *Legge di bilancio e articolo 81 della Costituzione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, aprile 2001, sul quale v. M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi su una proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parlam.*, 2001, 1021 ss.

⁹⁹ Come ritiene invece N. LUPO, *Le procedure di bilancio*, cit., 562.

ti» dal *Patto di stabilità*¹⁰⁰. In questo contesto culturale sembrerebbe dunque confermata la centralità dell'equilibrio complessivo: la riflessione potrebbe in verità andare oltre l'art. 81 Cost. e coinvolgere altri luoghi costituzionali in grado eventualmente di accogliere il parametro della stabilità.

Prima ancora di verificare l'ambito costituzionale attualmente più «sensibile» rispetto all'inserimento di un parametro economico «di sistema» occorre ribadire che accanto all'introduzione di una simile formula sull'organizzazione dell'economia dovrebbero emergere tutte le potenzialità dei diritti fondamentali in materia economica.

Abbiamo del resto più volte sottolineato nel corso della ricerca come le diverse dimensioni dei diritti e la individuazione del loro contenuto essenziale contribuiscano a definire i contorni dell'azione statale in materia economica, sia nei sistemi costituzionali che non contengono regole sul sistema economico (*Grundgesetz*), sia in quelle che ne prevedono in abbondanza (Costituzione spagnola del 1978 e Costituzione portoghese del 1976).

Rispetto al profilo ricostruttivo dei diritti fondamentali riferibili alla sfera dei rapporti economici non si possono però tacere le ricorrenti debolezze e le incertezze sperimentate dalla giurisprudenza costituzionale italiana.

4.1. Regole, principi e formule economiche valutate alla stregua delle garanzie dei diritti fondamentali in materia economica

La Corte costituzionale italiana in sede di sindacato sulla legittimità di provvedimenti legislativi in materia economica ha elaborato tecniche e criteri interpretativi per il bilanciamento fra la garanzia di libertà economica e i condizionamenti a fini sociali. Nonostante che la giurisprudenza costituzionale sulla legislazione economica abbia privilegiato l'interpretazione dei limiti, ed in particolare quello dell'utilità sociale, è tuttavia emersa fin dagli anni '50 una linea giurisprudenziale che ha de-

¹⁰⁰ Cfr. A. MONORCHIO, L. TIVELLI, *Dove va l'Italia. Democrazia, economia e stato sociale*, Roma-Milano, 1999, 168; per un'analisi delle proposte di riforma elaborate in seno alla Commissione Bicamerale D'Alema, si rinvia a P.F. LOTITO, *Il procedimento di bilancio* (artt. 103 e 104), in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998, 582.

finito i contorni del nucleo «duro» della libertà di impresa. Sono state invece decisamente meno chiare le opzioni del giudice costituzionale quando si è trattato di valutare il rapporto tra la libertà di iniziativa economica privata e la difesa della concorrenzialità del mercato.

La tendenza della Corte a ricercare il senso della difesa della concorrenza nel soddisfacimento di valori e di interessi riconducibili entro il limite dell'utilità sociale ha sempre avuto dalla sua parte un sostegno dottrinale consistente ed autorevole che ha in vario modo dimostrato il collegamento naturale tra i divieti posti a garanzia della libera concorrenza con i limiti apponibili all'iniziativa economica privata (diritti della persona ovvero utilità sociale)¹⁰¹.

Le incertezze della Corte si sono però di recente trasformate in un atteggiamento di chiusura rispetto alla stessa «cittadinanza» costituzionale della libertà di concorrenza: nella sentenza n.384 del 1999 la Corte ha infatti mostrato, appellandosi alla mancata indicazione del parametro da parte del ricorrente, una totale «miopia» nei confronti della libertà di concorrenza¹⁰².

Questo tipo di difficoltà interpretative appaiono in evidente controtendenza rispetto ad una riflessione ormai decennale della giuspubblicistica sui temi delle libertà economiche confrontate con la garanzia oggettiva di un sistema economico di mercato, riflessioni stimolate, da un lato, dalla necessità di fornire un quadro costituzionale per la disciplina nazionale *antitrust* introdotta nel 1990 e indotte, più in generale, dai processi di trasformazione dell'equilibrio pubblico-privato generati dalle privatizzazioni¹⁰³.

¹⁰¹ Come ricorda da ultimo, F.S. MARINI, *Il privato e la Costituzione*, Milano, 2000, 77, 91; sul rapporto tra Costituzione e garanzia della concorrenzialità del mercato si rinvia a L. CASSETTI, *La cultura*, cit., 159 ss.

¹⁰² Cfr. Corte cost., sent. 7 ottobre 1999, n. 384, in *Giur. cost.*, 1999, 2958 ss., con nota di A. PACE, *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza*, *ivi*, 2965 ss.; nel commentare tale decisione, M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001, 85, nota 50, sottolinea l'estrema fluidità del quadro interpretativo nonchè il «disagio» che sembrerebbe emergere dalle argomentazioni utilizzate dalla Corte. Per un'ipotesi di ridefinizione delle tecniche di bilanciamento tra le garanzie ed i limiti costituzionali imposti alla libertà di impresa, si rinvia al saggio di R. NANIA, *Libertà economiche e libertà di impresa*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, vol. I, 69 ss., 86.

¹⁰³ Sui contributi del dibattito costituzionalistico in materia di concorrenza e di mercato si rinvia agli autori citati da A. PACE, *La Corte disconosce*, cit., 2967; per un'analisi del-

Si deve pertanto porre in primo piano l'obiettivo di una maggiore consapevolezza sulle potenzialità dei diritti fondamentali nella ricostruzione dei parametri che vincolano il legislatore, parametri in grado di condurre il giudice costituzionale verso un proficuo sindacato sulle eventuali violazioni dei principi che sono parte integrante di quella *Costituzione economica* «allargata» cresciuta attorno all'interpretazione sistematica delle garanzie individuali e delle regole sulla produzione economica.

Il punto di partenza dovrebbe essere quello della appartenenza della libertà di iniziativa economica privata all'area dei diritti fondamentali: l'esperienza tedesca dimostra del resto come l'assenza di una esplicita garanzia per le libertà economiche sia stata ampiamente superata dal ricorso al principio personalista (espresso dal diritto al libero sviluppo della personalità di cui all'art. 2, 1° comma, GG) oltre che dall'interpretazione «estensiva» della *Berufsfreiheit*. Su queste basi è stato possibile ricostruire le dimensioni delle libertà di impresa, delle libertà di concorrenza, della libertà di contratto e quindi considerarle elemento oggettivo ineliminabile per un sistema liberaldemocratico anche nei rapporti economici.

La solidità dei diritti fondamentali nella loro dimensione soggettiva e oggettiva potrebbe così fornire il giusto contrappeso alla costituzionalizzazione di un parametro riferito al sistema dell'economia, quale quello della stabilità economica.

Dopo aver sottolineato la centralità della premessa relativa ai diritti, possiamo verificare la sede ed il luogo più idoneo per accogliere un simile parametro.

Nell'attuale stagione delle riforme costituzionali che coinvolgono la forma regionale dello Stato il tema delle garanzie dei diritti fondamentali e quello dell'intervento nell'economia e nella finanza sono destinati ad essere completamente attratti nella sfera dei rapporti Stato-regioni: le trasformazioni in atto nel regionalismo italiano potrebbero dunque accogliere e rilanciare la prospettiva della costituzionalizzazione di formule attinenti all'organizzazione dei fattori economici.

le problematiche legate agli equilibri fra liberalizzazioni, regolazioni e concorrenza, v., da ultimo, i contributi raccolti nel volume curato da G. TESAURO e M. D'ALBERTI, *Regolazione e concorrenza*, cit., ed *ivi* ulteriori riferimenti dottrinali.

5. Le prospettive della disciplina costituzionale italiana dell'economia: sviluppo economico e stabilità nel contesto delle trasformazioni del regionalismo

È difficile negare che il processo delle riforme istituzionali, avviato nel 1997 in seno alla Bicamerale D'Alema e, successivamente al fallimento di questa, riprodotto nella revisione costituzionale della potestà statutaria e della forma di governo delle regioni ordinarie (l. cost. n. 1/1999) seguita dalla revisione degli statuti speciali (l. cost. n. 2/2001), offre una pluralità di spunti per riflettere sul ruolo dei fattori economici nella ridefinizione dei confini tra unità e decentramento.

La riflessione sul significato attuale delle autonomie speciali ha di recente evidenziato come il tema dello sviluppo e della presenza regionale nella organizzazione della vita economica, abbia rappresentato per alcune di quelle regioni un fattore cruciale per il consolidamento della stessa identità dell'autonomia speciale¹⁰⁴. Le radicali trasformazioni connesse al nuovo criterio per il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni introdotto dalla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione (l. cost. n. 3/2001) coinvolgono in particolare l'attribuzione di nuove competenze «piene» alle regioni ordinarie in materie prettamente economiche, quali l'industria, l'agricoltura e il commercio¹⁰⁵.

In questo ambito si potrebbe sviluppare una riflessione sui principi

¹⁰⁴ Sul ridotto peso delle specificità etniche e sul ruolo ben più consistente dello sviluppo economico per la formazione dell'identità di alcune delle autonomie speciali, v. S. BARTOLE, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, 1 ss.; ID., *Commento all'art. 116 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1985, 84.

¹⁰⁵ Cfr. da ultimo R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla BASSANINI ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca della loro identità*, Atti del Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, 2001, 129 ss.; sul ruolo ed i limiti della potestà legislativa piena che spetta alle regioni nelle materie che residuano dall'elenco delle competenze esclusive riservate allo Stato e dall'elenco delle competenze concorrenti, v. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, Editoriale in *Le Regioni*, 2001, 3 ss., 5; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3/2001*, Intervento al Seminario organizzato dall'AIC sul tema «Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione», Bologna, 14 gennaio 2002, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 80 ss.

in grado di guidare e di orientare le nuove responsabilità delle regioni in materie essenziali per l'organizzazione dell'economia: la ricerca dei principi costituzionali in grado di limitare la competenza delle regioni in materia di industria, commercio, agricoltura o turismo ripropone in effetti le problematiche relative all'uso dei modelli, delle formule ovvero dei principi esistenti e di quelli che potrebbero essere codificati nella Costituzione repubblicana.

Principi come quello della stabilità-equilibrio potrebbero contribuire a delimitare i confini di un dibattito che sta rivelando una serie di importanti connessioni tra la disciplina costituzionale dell'economia e le articolazioni dei rapporti tra Stato ed autonomie. È infatti alla luce dei vincoli posti dal *Patto di stabilità*, che obbliga anche gli enti locali al rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza nella gestione delle risorse, che si potranno concretamente valutare le premesse e le condizioni economiche che giustificano l'intervento sostitutivo dello Stato a garanzia dell'unità economica e, in particolare, a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 120, 2° comma, Cost.)¹⁰⁶.

Le stesse condizioni essenziali per il mantenimento della stabilità difficilmente potranno essere dimenticate allorché si dovranno precisare le condizioni che legittimano il ricorso a misure di perequazione finanziaria a favore di determinati Comuni, province, città metropolitane o regioni: l'art. 119, 5° comma si limita però a formalizzare l'impegno dello Stato a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali a favore di determinati enti locali per la realizzazione di obiettivi che comprendono lo *sviluppo economico*, la *coesione* e la *solidarietà sociale*, la *rimozione degli squilibri economici e sociali*, l'*effettivo esercizio dei diritti della persona* ovvero il perseguimento di finalità particolari.

Dopo la riforma delle competenze e delle responsabilità economiche e finanziarie regionali compare dunque per la prima volta nel nostro testo costituzionale la formula dello *sviluppo economico*, senza riferimento alcuno alla stabilità: è però agevole prevedere che gli sviluppi e le concrete applicazioni della formula relativa allo sviluppo dipenderanno non solo dal bilanciamento con le esigenze della coesione e della solidarietà sociale, ma anche dal confronto con la logica della stabilità e dell'equilibrio economico.

¹⁰⁶ Sul ruolo di questi principi costituzionali nel nuovo assetto dell'autonomia statutaria regionale v. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, 453 ss., 470.

L'esperienza della *Costituzione economica* tedesca successiva alla riforma costituzionale del 1967 si fonda del resto sulla costituzionalizzazione dell'*equilibrio economico generale* e sulla contestuale scelta di rimettere alla valutazione del legislatore modalità, tempi e forme del bilanciamento tra i diversi parametri dello *sviluppo economico*, dell'*equilibrio economico e finanziario* e dell'*elevato livello occupazionale*¹⁰⁷.

Una delle disposizioni in cui viene richiamato l'*equilibrio economico generale* è proprio l'art. 104, a) del *Grundgesetz* il cui 4° comma ha evidentemente ispirato la soluzione italiana sulla perequazione finanziaria di cui all'art. 119, 5° comma, Cost.: nel sistema tedesco però gli aiuti finanziari per investimenti di particolare rilievo dei *Länder* e dei Comuni possono essere concessi dalla Federazione ai *Länder* per una serie di obiettivi fra i quali si annovera appunto la *non alterazione dell'equilibrio economico* accanto alla *perequazione di differenze di forza economica* nel territorio federale ed alla *promozione dello sviluppo economico*.

Nel sistema italiano il modello è stato «adattato» con risultati deludenti non solo sotto il profilo delle garanzie per le autonomie¹⁰⁸, ma anche sul versante del necessario raccordo tra le istanze dello sviluppo economico con le esigenze della stabilità.

Tale anomalia emerge anche dalla comparazione con l'esperienza costituzionale spagnola ove la previsione degli obiettivi dell'azione dei pubblici poteri in materia economica comprende il *progresso economico* inserito all'interno di una *politica di stabilità*, nonché un particolare accento su una *politica orientata alla piena occupazione* (art. 40): non si tratta di formule meramente programmatiche se è vero che la reale consistenza dell'impegno dei pubblici poteri rispetto all'obiettivo del progresso economico si misura anche alla luce del-

¹⁰⁷ Vedi *supra* al Cap. II, Sez. II, § 11.

¹⁰⁸ Come puntualmente rileva A. Anzon, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, Comunicazione al Seminario promosso dall'AIC sul tema «*Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*», cit.: l'autore sottolinea come la versione italiana della perequazione finanziaria, a differenza del modello tedesco dell'art. 104, lett. a), 4° comma, non abbia rinviato ad una apposita disciplina legislativa le modalità e le procedure per gli aiuti finanziari né forme di previo accordo con l'ente beneficiario. Nel modello tedesco la disciplina delle sovvenzioni finanziarie di cui al 4° comma dell'art. 104 GG costituisce inoltre una delle deroghe al principio generale della separazione in base al quale la Federazione ed i singoli *Länder* devono far fronte ciascuno per proprio conto agli oneri connessi all'espletamento dei propri compiti istituzionali: sul punto v. A. ZORZI GIUSTINIANI, *Competenze legislative e «federalismo fiscale» in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1999, 31 ss., 100.

l'equilibrio adeguato ed equo tra le diverse parti del territorio nazionale imposto dall'art. 138¹⁰⁹.

La razionalità della scelta italiana di inserire nella Costituzione il solo parametro dello *sviluppo economico* non potrebbe essere argomentata ricorrendo alla elasticità della formula in questione ed al suo carattere programmatico: abbiamo del resto evidenziato come l'arricchimento del testo costituzionale derivante dall'inserimento di formule riferite agli obiettivi del sistema dell'economia abbia posto nelle più giovani democrazie costituzionali spagnola e portoghese problemi di effettività e di precettività del patto costituzionale sull'economia che è un *test* importante per la vigenza dell'intero impianto costituzionale. Questo significa che qualsiasi ampliamento del testo costituzionale, ivi inclusa la previsione di un parametro-obiettivo riferito all'impegno dello Stato sul fronte dello sviluppo economico dovrebbe essere interpretato *magis ut valeat*, affinché la sostanza normativa del precetto costituzionale non si affievolisca.

La riflessione sull'effettiva portata normativa del parametro dello *sviluppo economico* nel nuovo ordine costituzionale delle autonomie disegnato dalla l. cost. n. 3/2001 appare dunque destinata a riproporre il problema del ruolo effettivo dello Stato nell'economia, ruolo che dovrà armonizzarsi con le nuove competenze e responsabilità regionali nel campo economico e finanziario: i punti fermi di quel raccordo potranno essere individuati alla luce del parametro dello sviluppo inserito nel quadro della stabilità economica ed avendo ben chiara la pluralità delle dimensioni in cui si esprime nel moderno Stato costituzionale la garanzia dei diritti fondamentali e quindi l'importanza di mantenere un equilibrio tra le medesime¹¹⁰.

¹⁰⁹ Come sottolinea B. ECHEVARRA MAYO, *Art. 40. Pleno Empleo*, in *Comentarios*, cit., vol. IV, 75: ai sensi dell'art. 138 Cost. Spagna «Lo Stato garantisce l'effettiva realizzazione del principio di solidarietà sancito dall'art. 2 della Costituzione, vigilando per la instaurazione di un equilibrio economico adeguato ed equo tra le diverse parti del territorio spagnolo e considerando in modo particolare il problema delle isole».

¹¹⁰ La strumentalità posta dal nuovo art. 119, 5° comma, tra l'intervento dello Stato nell'ottica dello sviluppo economico e della solidarietà rispetto alle garanzie dei diritti della persona pone in primo piano la centralità della dimensione dei diritti fondamentali come diritti ad una prestazione, dimensione che nella complessità e poliedricità assunta dai medesimi nell'evoluzione del costituzionalismo finirà inevitabilmente per riproporre il problema del bilanciamento tra le diverse dimensioni (oggettiva e soggettiva) dei diritti fondamentali: v. sul punto, P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA-P. RIDOLA, *I diritti*, cit., vol. I, 59.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La pianificazione economica e i diritti della persona*, Quaderno n. 6 di *Civitas*, Milano, 1963.
- AA.VV., *Il Governo democratico dell'economia*, Bari, 1976.
- AA.VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1999.
- ABENDROTH W., *Das Grundgesetz*, Neske Verlag, 1966.
- ADENAUER K., *Memorie (1945-1953)*, Milano, 1966.
- ALBERT M., *Capitalismo contro capitalismo*, trad. it., Bologna, 1993.
- ÁLVAREZ CONDE E., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, 1992.
- ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentarios a la Constitución española*, Cortes generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.
- AMATO G., *Il ruolo dell'esecutivo nel governo delle partecipazioni statali*, in AA.VV., *Il governo democratico*, cit., 135 ss.
- AMATO G., *Costantino Mortati e la Costituzione italiana. Dalla Costituente all'aspettativa mai appagata dell'attuazione costituzionale*, in M. GALIZIA, P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990, 231 ss.
- AMATO G., *Il potere e l'antitrust*, Bologna, 1998.
- AMATO G., *La nuova Costituzione economica*, in G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO, *Per una nuova*, cit., 11 ss.
- AMIRANTE C., *Diritti fondamentali e sistema costituzionale nella Repubblica federale tedesca*, Roma, 1980, 158.
- AMIRANTE C., *La Costituzione come "sistema di valori" e la trasformazione dei diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale*, in *Pol. dir.*, 1981, 9 ss.
- AMMANNATI L., *Il sistema tedesco di tutela della concorrenza. Un modello consolidato alla prova dei tempi*, in ID. (a cura di), *La concorrenza in Europa. Sistemi organizzativi e autorità di garanzia*, Padova, 1998, 13 ss.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.
- ANTONIOLI M., *Mercato e regolazione*, Milano, 2001.

- ANZON A., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, Comunicazione al Seminario organizzato dall'AIC, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione-Primi problemi della sua attuazione*, Bologna, 14 gennaio 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- ARIÑO G., *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*, Madrid, 1993.
- ATRIPALDI V., BIFULCO R. (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 1998.
- ATRIPALDI V., GAROFALO G., GNESUTTA C., LOTITO P.F. (a cura di), *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, Padova, 1998.
- AZZARITI G., *L'ordine giuridico del mercato*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, 145 ss.
- BACHELET V., *Struttura e garanzia dell'attività imprenditoriale dello Stato*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, Milano, 1967, III, 29 ss.
- BACHOF O., *Zum Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts*, in *JZ*, 1958, 468 ss.
- BACHOF O., *Freiheit des Berufes*, in K.A. BETTERMANN, H.C. NIPPERDEY, U. SCHEUNER, *Die Grundrechte*, Berlin, 1958.
- BADURA P., *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat*, in *AöR*, 92 (1967), 382 ss.
- BADURA P., *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung. Ein exemplarische Leitfaden*, Athenäum Verlag, 1971.
- BADURA P., *Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts*, in *Jus*, 1976, 206 ss.
- BADURA P., *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, in E.SCHMIDT-ARMANN (a cura di), *Besonders Verwaltungsrecht*, Berlin-New York, W. de Gruyter, 1995, 207 ss., 179 ss.
- BALDASSARRE A., (a cura di), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985.
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989, vol. XI.
- BALDASSARRE A., *Intervento*, in AA.VV., *Il dibattito*, cit., 53 ss.
- BALDASSARRI M., *Per un Welfare State fondato sulla selezione degli obiettivi e il controllo dell'efficienza*, in A. BALDASSARRE (a cura di), *I limiti*, cit., 176 ss.
- BARCELLONA P., *La Repubblica in trasformazione*, Bari, 1978.
- BARTOLE S., *Commento all'art. 116 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1985, 84.
- BARTOLE S., *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentati-*

- vi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, 1 ss., 7.
- BARTOLOZZI BATIGNANI S., *La programmazione*, in G. MORI, *La cultura*, cit., 103 ss.
- BARUCCI P., *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno*, Bologna, 1978, 135 ss.
- BASSANINI F., *Verso la "grande" revisione costituzionale: riforme istituzionali e governo dell'economia*, in *Pol. dir.*, 1992, 591 ss.
- BASSOLS COMA M., *Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa*, in *REDC*, n. 5, (1982), 149 ss.
- BASSOLS COMA M., *Art.131. La pianificación de la actividad económica general*, in *Comentarios*, cit., vol. X, Edersa, 1998, 142 ss.
- BECKER W.D., NEWMANN M.J.M., *Neoliberalismus: Buchanan, Hayek, Friedman*, in NUTZINGER H.G. (a cura di), *Liberalismus im Kreuzfeuer. Thesen und Gegenthesen zu den Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Frankfurt am Main, 1989, 41 ss.
- BECKER-NEETZ G., *Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Europäischen Währungsunion*, in *EWS*, 1996, 369 ss.
- BEHLKE R., *Der Neoliberalismus und die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1961.
- BENDA E., *Die aktuelle Ziele der Wirtschaftspolitik und die tragende Grundsätze der Wirtschaftsverfassung*, in *NJW*, 1967, 849 ss.
- BERETTA P., *La "Costituzione economica": genesi e principi*, in *Il Politico*, 1988, 379 ss.
- BIANCO G., *Costituzione ed economia*, Torino, 1999.
- BIFULCO R., *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in V. ATRIPALDI, G. GAROFALO, C. GNESUTTA, P.F. LOTITO (a cura di), *Governi ed economia*, cit., 505 ss.
- BILANCIA P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca della loro identità*, Atti del seminario di Messina, 6 aprile 2001, Milano, 2001, 129 ss.
- BLECKMANN A.-PIEPER S.U., *Maastricht, die Grundgesetzliche Ordnung und die "Superrevisionsinstanz". Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, in *RiW*, 39 (1993), 969 ss.
- BLECKMANN A., *Grundzüge des Wirtschaftsverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, in *Jus*, 1991, 536 ss.

- BLECKMANN A., *Staatsrecht II - Die Grundrechte*, C. Heimanns Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München, 1997.
- BOGNETTI G., *Il modello economico della democrazia sociale*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, vol. I.
- BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983.
- BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1993.
- BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana*, 2^a ed., Milano, 1995.
- BONINI M., *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Riv. trim. dir. pubb. com.*, 1994, 1271 ss.
- BÖHM F., *Das Problem der privaten Macht. Ein Beitrag zur Monopolfrage*, in *Die Justiz*, 1928, 324 ss. ripubblicato in E.J. MESTMAECKER (a cura di), *F. Böhm. Reden und Schriften*, Karlsruhe, 1960.
- BÖHM F., *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, in U. SCHEUNER, *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, cit., 85 ss.
- BRANCASI A., *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, cit., 61 ss.
- BREUER R., *Freiheit des Berufs*, in *Handbuch des Staatsrechts der BRD*, a cura di ISENSEE J., KIRCHOF P., Heidelberg, 1989, vol. VI, 877 ss.
- BROHM W., *Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen in der Verfassung*, in *JZ*, 49 (1995), 214 ss.
- BUNTE J., *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto*, Torino, 1994, 5 ss.
- CAETANO M., *Constituições portuguesas*, Lisboa, 1978.
- CALANDRA P., *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996.
- CANNIZZARO E., *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubb. com.*, 1994, 1171 ss.
- CANTARO A., *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1999.
- CARACCILO L., *Euro No. Non morire per Maastricht*, Bari, 1997.
- CARAVITA B., *Intervento al Workshop dell'Osservatorio "Giordano dell'Amore" sul tema La costituzione economica*, Milano, 29 marzo 1996, in *Il federalismo fiscale. La Costituzione economica*, Milano, 1998, 60.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.
- CARTABIA M., *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia pluralistica sovranazionale*, in *Pol. dir.*, 1994, 203 ss.

- CASSETTI L., *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997.
- CASTRONOVO V., *L'eredità del Novecento. Che cosa ci attende in un mondo che cambia*, Torino, 2000.
- CIAMPI C.A., *L'euro porterà prosperità*, in L. PAOLAZZI, *Euro*, cit., 45 ss.
- CIANCA M., *Bad Gdesberg. E Marx andò in soffitta*, in *Corriere della Sera*, 13 novembre 1999.
- CIRIANO VELA C.D., *Principio de legalidad y intervención económica*, Barcelona, 2000.
- COCOZZA F., *Riflessioni sulla nozione di Costituzione economica*, in *Dir. econ.*, 1992, 71 ss.
- COCOZZA F., *Profili di diritto costituzionale dell'economia*, vol. I, Torino, 1999.
- COLLOTTI E., *Il mito della società omogenea*, in E. COLLOTTI-L. CASTELLI (a cura di), *La Germania socialdemocratica. SPD, società e Stato*, Bari, 1982.
- COLLOTTI E., *Storia delle due Germanie (1945-1968)*, Torino, 1968.
- DAHRENDORF R., *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica (1995)*, Bari, 2000.
- DANEO C., *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, 1975.
- DE CECCO M., *Economia e Costituzione*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, 1999, 17 ss.
- DE LOJENDIO I.M., *Derecho constitucional económico*, in D.L. SANCHEZ AGESTA (a cura di), *Constitución y Economía. La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales*, Madrid, 1977, 81 ss.
- DE FIORES C., *Le trasformazioni della delega legislativa nell'epoca della globalizzazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II. *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 170 ss.
- DE PITTA E CUNHA P., *A regulação constitucional da organização económica e a adesão a C.E.E.*, J. MIRANDA (a cura di), *Estudos sobre a Constituição*, Lisboa, 1979, vol. III, 439 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Le origini della seconda repubblica portoghese. 1974-1976*, Milano, 1977.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, 169 ss.
- DELLA CANANEA G., NAPOLITANO G. (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998.
- DENNINGER E., *La riforma costituzionale in Germania tra etica e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, 2369 ss.
- DENNINGER E., *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, a cura e con saggio introduttivo di C. AMIRANTE, Torino, 1998.

- DIESTELKAMP B., *Die Verfassungsentwicklung in den westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945-1948)*, in NJW (42), 1989, 1318 ss.
- DI FABIO U., *Art. 2, I GG (2001)*, in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, Grundgesetz, cit.
- DOEMMING K.-B., FÜBLEIN R.W., MATZ W. (a cura di), *Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, in JöR (1), 1951, 2 ss.
- D'OLIVEIRA MARTINS G., *Revisão constitucional - Economia e Finanças*, in *Estado & Direito*, 1989, 47 ss.
- DUQUE DOMINGUEZ J.F., *Iniciativa privada y Empresa*, in *Constitución y Economía. La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales*, a cura di D. LUIS SANCHEZ AGESTA, Madrid, 1977, 51 ss.
- DÜRIG G., *Commento all'art. 2 GG (1958)*, in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, *Grundgesetz Kommentar*, Band 1, Beck Verlag, München, 1971.
- ECHEVARRA MAYO B., *Art. 40. Pleno Empleo*, in ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentarios*, cit., vol. IV.
- EHMKE H., *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, Heidelberg, 1961.
- EINAUDI L., *Lezioni di politica sociale*, con nota introduttiva di F. Caffè, Torino, 1964.
- ELIA L., *La disciplina dell'economia: forme dell'intervento pubblico*, in G. TE-SAURO-M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, cit., 43 ss.
- ENTRENA CUESTA R., *El principio de libertad de empresa*, in *El modelo económico en la Constitución española*, Madrid, 1981.
- ERHARD L., MÜLLER-ARMACK A. (a cura di), *Soziale Marktwirtschaft. Ordnung der Zukunft. Manifest 1972*, Frankfurt/M, Berlin, Wien, Ullstein Verlag, 1972.
- EUCKEN W., *Grundlagen der Nationalökonomie (1940)*, Berlin, Heidelberg, NewYork, Springer Verlag, 1989, IX ed.
- EUCKEN W., *Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung (1952)*, in W. STUTZEL, C. WATRIN, H. WILLGERODT, K. HOHMANN, *Grundtexte zur sozialen Marktwirtschaft*, Stuttgart-New York, G. Fischer Verlag, 1981, 143 ss.
- FALCON G., *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, Editoriale, in *Le regioni*, 2001, 3 ss.
- FIORAVANTI M., *Costituzione*, Bologna, 1999.
- FOA V., *Questo Novecento*, Torino, 1996.
- GABLER VOLKSWIRTSCHAFTS LEXICON, (L-Z), vol. 2, alle voci *Verkehrswirtschaft e Zentralverwaltungswirtschaft*, Gabler, 1996.
- GALGANO F., *La società per azioni in mano pubblica*, in *Pol. dir.*, 1972, 681 ss.

- GARCIA PELAYO M., *Consideraciones sobre las clausulas económicas de la Constitución*, in *Estudios sobre la Constitución de 1978*, a cura di M. RAMIREZ, Zaragoza, 1979, 39 ss.
- GERBER D.J., *Constitutionalizing the economy: german Neoliberalism, competition law and the "new" Europe*, in *American Journal of Comparative law*, 42, 1994, 25 ss.
- GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, 1989.
- GIOLI G., *La politica economica nelle discussioni per la fiducia ai Governi (1945-1947)*, in G. MORI, *La cultura economica*, cit., 57 ss.
- GOIG MARTINEZ J.M., *Art. 38. La libertad de empresa*, in *Comentarios a la Constitución española de 1978*, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, vol. III, Edersa, 1996.
- GOIG MARTINEZ J.M., *Art. 130. La modernización y desarrollo de los distintos sectores económicos*, in *Comentarios*, cit., vol. X, Edersa, 1998, 126 ss.
- GOMES CANOTILHO J.J., MOREIRA V., *Constituição da República portuguesa anotada*, I ed., Coimbra, 1978, 189 ss.
- GOMES CANOTILHO J.J.- MOREIRA V., *Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra, 1993.
- GOMES CANOTILHO J.J., *Direito constitucional e Teoria da Constituição*, IV ed., Coimbra, 2000.
- GONÇALVES DO CABO S., *A delimitação de sectores na jurisprudência da Comissão e do Tribunal constitucional*, in *Revista da Faculdade de direito da Universidade de Lisboa*, 1993, 239 ss.
- GOZZI G., *Democrazia e diritti. Germania: dallo Stato di diritto alla democrazia costituzionale*, Bari, 1999.
- GUARINO G., *Pubblico e privato nella organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Milano, 1968, I, 1 ss.
- GUARINO G., *L'organizzazione pubblica*, Milano 1970.
- GUSY C., *Die Freiheit von Berufswahl und Berufsausübung*, in *JABl*, 1992, 263 ss.
- HANKEL W., NÖLLIG W., SCHACHTSCHNEIDER K.A., STARBATTY J., *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muß*, Rowohlt Taschenbuch, 1998.
- HÄBERLE P., *Grundrechte im Leistungsstaat*, in *VVDStRL*, 30(1972), 43 ss.
- HÄBERLE P., *Die Wesengehaltsgarantie des Art. 19, abs. 2 Grundgesetz*, Heidelberg, 1983, trad. it. a cura di P. RIDOLA, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993.

- HÄBERLE P., *Arbeit als Verfassungsproblem*, in JZ, 1984, 345 ss.
- HÄBERLE P., *Wirtschaft als Thema neuer Verfassungsstaatlicher Verfassung*, in Jura, 1987, 577 ss.
- HÄBERLE P., *Verfassungsstaatliche Staatsaufgabenlehre*, in AöR, 1987, 26 ss.
- HÄBERLE P., *Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands*, in JZ, 1990, 358 ss.
- HÄBERLE P., *Verfassungsentwicklung im Osteuropa*, in AöR, 117 (1992), 169 ss.
- HÄBERLE P., *La controversia sulla riforma della Legge fondamentale tedesca (1991-92)*, in Quad. cost., 1993, 279 ss.
- HÄBERLE P., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, 1994, 156 ss.
- HÄBERLE P., *Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern*, in ID., *Das Grundgesetz zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik*, Baden Baden, 1996, 309 ss.
- HÄBERLE P., *Soziale Marktwirtschaft als dritter Weg. Ein Vorschlag für die Einbringung der sozialen Marktwirtschaft in das Grundgesetz. Sieben Thesen zu einer Verfassungstheorie des Marktes*, in ID., *Das Grundgesetz*, cit., 691 ss.
- HÄBERLE P., *Die Verfassungsbewegung in der fünf neuen Bundesländern*, in ID., *Das Grundgesetz*, cit., 277 ss.
- HÄBERLE P., *Perspektiven einer kulturwissenschaftlichen Transformationsforschung-Übergangs-, Transfer- und Rezeptionsprobleme auf dem Weg des (post-) kommunistischen Osteuropa zum gemeineuropäischen Verfassungsstaat*, in ID., *Europäische Rechtskultur*, Suhrkamp Taschenbuch, 1997.
- HÄBERLE P., *Saggio introduttivo al Grundgesetz*, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA, *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, Padova, 1998, 252 ss.
- HÄBERLE P., *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Aggiornamento, 2000.
- HESSE K., *Die Verfassungsentwicklung seit 1945*, in E. BENDA, W. MAIHOFFER, H.J. VOGEL, (a cura di), *Handbuch des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-New York, 1995, parte I, 35 ss.
- HEUSS T., *Ordoliberalismus*, in NUTZINGER H.G., *Neoliberalismus im Kreuzfeuer. Thesen und Gegenthesen zu den Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Frankfurt am Main, Knecht Verlag, 1986, 25 ss.
- HORN K., *Vier deutsche Wissenschaftler bäumen sich gegen den Euro auf*, in FAZ, 13 Januar 1998.

- HUBER E.R., *Das deutsche Reich als Wirtschaftsstaat*, Tübingen, 1931.
- HUBER E.R., *Der Streit um die Wirtschaftsverfassungsrecht*, in DöV, 1951, 361 ss.
- HUBER E.R., *Wirtschafts-Verwaltungsrecht*, vol. II, 2 ed., Tübingen, 1954.
- HUERGO LORA A., *La libertad de empresa y la colaboracion preferente de las administraciones con empresas publicas*, in *Revista de administración publica*, 2001, 129 ss.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998.
- ISENSEE J.-KIRCHHOF P. (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, annate varie.
- JESKE J., *Die Verantwortung des Parlaments*, in FAZ, 21 April 1998.
- KARPEN U., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. Eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft*, Baden Baden, 1990.
- KLEIN H., *Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz, 1968.
- KLÖPPER M., *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform*, Berlin, 1996.
- KRIELE M., *Wirtschaftsfreiheit und Grundgesetz. Rückblick und Bilanz am Verfassungstag*, in ZRP, 1974, 105 ss.
- KRÖGER K., *Die Entstehung des Grundgesetzes*, in NJW, 42, 1989, 1324 ss.
- KRÖGER K., *Grundrechtsentwicklung in Deutschland - von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Tübingen, 1998.
- KRÖLLS A., *Grundgesetz und kapitalistische Marktwirtschaft. Die wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main, Haag+Herchen, 1994.
- KRÜGER H., *Die Einschränkung von Grundrechten nach dem Grundgesetz*, in DVBl., 1950, 627.
- KRÜGER H., *Grundgesetz und Kartellgesetzgebung*, Goettingen, 1950.
- KRÜGER H., *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung*, in DVBl., 1951, 361 ss.
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.
- LEITÃO MARQUES M.M., *A Constituição económica depois da segunda revisão constitucional*, in *Revista de Direito publico*, 1991, 9 ss.
- LOMBARDI G., *La nuova Costituzione di Spagna*, Torino, 1979.
- LOTITO P.F., *Il procedimento di bilancio (artt. 103 e 104)*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme*, cit., 574 ss.
- LUCIANI M., *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri. Note sulle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Milano, 1985, vol. II, 497 ss.
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, 1990, 375 ss.

- LUCIANI M. (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Bari, 1994.
- LUCIANI M., *Intervento al Workshop dell'Osservatorio "Giordano dell'Amore"*, Milano, 29 marzo 1996, in *Il federalismo fiscale. La costituzione economica*, Milano, 1998, 41.
- LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3/2001*, Intervento al Seminario organizzato dall'AIC sul tema "Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione", Bologna, 14 gennaio 2002, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- LUPO N., *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, 553 ss.
- MAGALHÃES J., *Dicionário da Revisão constitucional*, Publicações Europa-América, 1989.
- MANCINI G.F., *Argomenti per uno Stato europeo*, in *Soc. dir.*, 1998, 7 ss.
- MANGIAMELI S., *I dieci anni della Wiedervereinigung e le esperienze costituzionali tedesca ed italiana*, in *Diritto pubblico comp. ed eur.*, 2001, 9 ss.
- MARINI F.S., *Il privato e la Costituzione*, Milano, 2000.
- MARZUOLI C., *Mercato e valore nell'intervento pubblico*, in *Le Regioni*, 1993, 1593 ss.
- MAUNZ T., *Deutsches Staatsrecht*, München-Berlin, 1966.
- MAUNZ T., ZIPPELIUS H., *Deutsches Staatsrecht*, München, 1994.
- MAUNZ T., DÜRIG G., HERZOG R., *Grundgesetz Kommentar*, München.
- MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956.
- MAZZIOTTI M., *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto al lavoro*, in *Giur. cost.*, 1958, 1211.
- MEESSEN K.M., *Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Eine erste Analyse aus verfassungsrechtlicher Sicht*, in *NJW*, 32 (1979), 833 ss.
- MENCONI L., *Forme giuridiche dell'economia contemporanea in Italia*, in *Iustitia*, 1962, 19 ss.
- MERLINI S., *Struttura del Governo e intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 1979.
- MERLINI S., *Economia (Intervento della pubblica amministrazione nell')*, in *Nss. dig. it.*, Appendice, III, Torino, 1982, 233 ss.
- MERUSI F., *Commento all'art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1980.
- MESTMÄCKER E.J., *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, in H. SAUERMAN, E.J. MESTMÄCKER (a cura di), *Wirtschaftsordnung und Staatsver-*

- fassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80° Geburtstag*, Tübingen, 1975, 383 ss.
- MICCÙ R., "Economia e Costituzione". Una lettura della giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, Torino, 1996, 243 ss.
- MIELE G., *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1954, 782 ss.
- MIRANDA J., *Direito da Economia*, Lisboa, 1982-83.
- MIRANDA J., *A Interpretação da Constituição económica*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Coimbra*, Coimbra, 1987.
- MIRANDA J., *Iniciativa económica*, in ID. (a cura di), *Nos dez años da Constituição*, Lisboa, 1987, 67 ss.
- MIRANDA J., PEREIRA DA SILVA V., *La Constitution économique et la transformation des entreprises nationalisées*, in AA.VV., *La justice constitutionnelle au Portugal*, Paris, 1989, 263 ss.
- MIRANDA J., *Regime específico dos direitos económicos, sociais e culturais*, in *Estudios jurídicos e económicos em homenagem ao Professor João Lumbrales*, Coimbra Editora, 2000, 345 ss.
- MONORCHIO A., TIVELLI I., *Dove va L'Italia. Democrazia, economia e stato sociale*, Roma-Milano, 1999.
- MOREIRA V., *Economia e Constituição*, Coimbra, 1974.
- MOREIRA V., *Revisão e revisões: a Constituição ainda é a mesma? in 20 Anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 2000, 197 ss.
- MORI G. (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, 1980.
- MORTATI C., *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946.
- MORTATI C., *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1961, 214 ss.
- MOSCARINI A., *Sussidiarietà e libertà economiche*, in MODUGNO F. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. I. "Vincoli alla funzione legislativa"*, Milano, 1999, 245 ss.
- MÜLLER-ARMACK A., *Vorschläge zur Verwirklichung der sozialen Marktwirtschaft (Mai 1948)*, in ID., *Genealogie zur sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Paul Haupt Verlag, Bern, Stuttgart, II ed., 1981, 90 ss.
- MÜLLER-ARMACK A., *Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen*, in *Ordo* 1 (1948), 125 ss.
- MÜLLER-ARMACK A., *Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik (1960)*, in W. STÜTZEL et al., *Grundtexte*, cit., 63 ss.

- MUSUMECI A., *Gli atti normativi di finanza pubblica tra trasformazione interna e processo di integrazione europea*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 359 ss.
- MURGNUG R., *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der BRD*, in *HdStRBRD*, vol. I, Heidelberg, 1987, 256 ss.
- NANIA R., *Libertà economiche e libertà di impresa*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti*, cit., 69 ss.
- NANIA R., RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, 2001.
- NEUMANN P., *Staatszielbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer*, in P. NEUMANN, R. TILLMANN, *Verfassungsrechtliche Probleme bei der Konstituierung der neuen Bundesländer*, Berlin Verlag, Berlin, 1997, 77 ss.
- NIPPERDEY H.C., *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, Heft 10, *Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft*, Karlsruhe, 1954.
- NIPPERDEY H.C., *Freie Entfaltung der Persönlichkeit* (1960), in K.A. BETTERMANN, H.C. NIPPERDEY, *Die Grundrechte*, Vierter Band, 2 Halbband, Berlin, 1972, 742 ss.
- OLIVETTI M., *Rilievi sparsi su una proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione*, in *Rass. parl.*, 2001, 1021 ss.
- OSSENBÜHL F., *Die Freiheiten des Unternehmers nach dem Grundgesetz*, in *AöR*, 115 (1990), 1 ss.
- PACE A., *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza*, in *Giur. cost.*, 1999, 2965 ss.
- PAOLAZZI L., *Euro. La nuova moneta europea*, Milano, 1997.
- PAZ FERREIRA E., *A Constituição económica de 1976: "Que reste-t-il de mon amours"?*, in J. MIRANDA (a cura di), *Perspectivas constitucionais. Nos 20 anos da Constituição de 1976*, Coimbra, 1996, vol. I, 383 ss.
- PAZ FERREIRA E., *A Constituição económica e a União económica e monetária: da construção do socialismo ao credo monetarista*, in AA.VV., *Em torno da revisão do Tratado da União Europeia*, Coimbra, 1997, 179 ss.
- PAZ FERREIRA E., *Lições de Direito da Economia*, Lisboa, 2001.
- PESTALOZZA C., *Einführung*, in *Verfassungen der deutschen Bundesländer*, Beck Verlag, München, 1995, 1-52.
- POTOTSCHNIG U., *I pubblici servizi*, Milano, 1964.
- PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.
- PREDIERI A., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998.

- PREDIERI A., *L'Unione economica monetaria*, in AIC, *Annuario 1999, La "Costituzione europea"*, Padova, 2000, 119 ss.
- PUCCINI G., *L'autonomia della Banca d'Italia*, Milano, 1978.
- QUADRIO CURZIO A., *Il "peccato originale" della Costituzione*, in F. GENTILE, P. GRASSO, *Costituzione criticata*, Napoli, 1999, 449 ss.
- RAMPINI F., *Effetto Euro. Capitalismo italiano, modello europeo, sfida americana*, Milano, 2002.
- REBELO DA SUSAN M., *Adesão de Portugal a C.E.E. e a Constituição de 1976*, in *Estudios sobre a Constituição*, a cura di J. MIRANDA, Lisboa, 1979, vol. III, 457 ss.
- RESCIGNO G.U., *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi del processo di unificazione europea*, in *Giur. cost.*, 1994, 1115 ss.
- RIDOLA P., *Le garanzie dei diritti di libertà*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma, 1997, 305 ss.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997.
- RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti*, cit., vol. I, 3 ss.
- RIMOLI F., *Tribunale costituzionale federale tedesco e Unione monetaria: un nuovo passo per l'Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 1196 ss.
- RITTNER F., *Die Wirtschaftrechtliche Ordnung der Wirtschaft*, in *40 Jahre Grundgesetz. Der Einfluß Verfassungsrechts auf die Entwicklung der Rechtsordnung*, Heidelberg, 1990, 137 ss.
- RITTSTIEG H., *Grundgesetz und Wirtschaftsordnung*, in AA.VV., *Lebendige Verfassung im Perspektive*, Luchterhand, 1981, 25 ss.
- RÖHN S., SANNWALD R., *Die Ergebnisse der gemeinsamen Verfassungskommission*, in *ZRP*, 1994, 65 ss.
- ROGGI P., *Il mondo cattolico e i "grandi temi" della politica economica*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica*, cit., 547 ss.
- RÖPKE W., *Staatsinterventionismus*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Jena, 1928, IV ed., 861 ss.
- RUIZ-RICORUIZ G., *La libertà di impresa nella Costituzione economica spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto*, Torino, 1994, 35 ss.
- RUPP H.H., *Grundgesetz und "Wirtschaftsverfassung"*, Tübingen, 1974.
- RUPP H.H., *Vom Wandel der Grundrechten*, in *AöR*, 1976, 161 ss.
- RUSCONI G.E., *Quale "democrazia costituzionale"? La Corte federale nella po-*

- litica tedesca e il problema della Costituzione europea, in *Riv. it. sc. pol.*, 1997, 273 ss.
- SALERNO G.M., *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, 1999.
- SCHACHTSCHNEIDER K.A., *Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas*, in BLOOMEYER W., SCHACHTSCHNEIDER K.A. (a cura di), *Die europäische Union als Rechtsgemeinschaft*, Berlin 1995.
- SCHEFOLD D., *Il contributo del Bundesverfassungsgericht*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, 119 ss.
- SCHEFOLD D., *Sozialstaat und Wirtschaftsverfassung im demokratischen Sozialstaat (Bemerkungen zur Rechtslage in Deutschland im Vergleich zu Italien)*, in F. LANCHESTER, I. STAFF, *Lo Stato di diritto democratico dopo il fascismo ed il nazionalsocialismo*, Milano-Baden Baden, 1999, 21 ss.
- SCHERER J., *Die Wirtschaftsverfassung der EGW*, Baden Baden, 1970.
- SCHEUNER U., *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft*, in *VVD-StL*, 11, 1954.
- SCHEUNER U., *Grundrechtsinterpretation und Wirtschaftsordnung. Zur Auslegung des art. 12 Grundgesetz*, in *DöV*, 9 (1956), 65 ss.
- SCHEUNER U., *Einführung a Die Staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, Frankfurt, 1971.
- SCHEUNER U., *Die institutionelle Garantien des Grundgesetzes*, in Id., *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, Berlin, 1978.
- SCHEUNER U., *Staatszielbestimmungen*, in *Festschrift für Forsthoff zum 70 Geburtstag*, München, 1972, 325 ss.
- SCHLECHT O., *Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft*, in O. LESSING (a cura di) *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin, 1981, 9 ss.
- SCHLECHT O., *Macht und Ohnmacht der Ordnungspolitik - Eine Bilanz nach 40 Jahren Sozialer Marktwirtschaft*, in *Ordo*, 40(1989), 303 ss.
- SCHLECHT O., *Grundlagen und Perspektive der sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen, 1990.
- SCHLECHT O., *Entscheidungslinien der deutschen Wettbewerbspolitik*, in *Ordo* 43, (1992), 319 ss.
- SCHMIDT R., *Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft*, in *HStRBRD*, vol. III, Heidelberg, 1988, 1141 ss.
- SCHMIDT R., *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, Allgemeiner Teil, Springer Verlag, 1990.

- SCHMIDT-PREUB M., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz vor dem Hintergrund des Staatsvertrages zur Währungs-Wirtschafts und Sozialunion*, in *DVBl.*, 1993, 236 ss.
- SCHMITT C., *Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di R. CARACCILO, Milano, 1981.
- SCHOLZ R., *Neue Verfassung oder Reform des Grundgesetzes*, in *ZFA*, 1991, 68 ss.
- SELMAYR M., *Die europäische Währungsunion zwischen Politik und Recht*, in *EuZW*, 1998, 101 ss.
- SOMMERMANN K.P., *Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen*, in *Der Staat*, 1993, 429 ss.
- SORRENTINO F., *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti e delle istituzioni europee*, in *Pol. dir.*, 1994, 189 ss.
- SOUSA FRANCO A.L., *Note sobre o princípio da liberdade económica*, in *BMJ*, n. 355, aprile 1986, 11 ss.
- SOUSA FRANCO A., D'OLIVEIRA MARTINS G., *A Constituição económica portuguesa. Ensaio interpretativo*, Coimbra, 1993.
- SPADARO A., *Il limite costituzionale dell'"armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le regioni*, 2001, 453 ss.
- SPAGNUOLO VIGORITA G., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959.
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *Economia (Intervento della pubblica amministrazione nell')*, in *Nss. dig. it.*, Torino, 1975, vol. VI, 363 ss.
- STAMMATI S., *Banca centrale, integrazione monetaria e finanze statali*, Relazione introduttiva al *Seminario Europa*, L.U.I.S.S., Roma, 18 maggio 2001, resoconto curato da A. BURATTI pubblicato in *www.luiss.it*.
- STERN K., *Die Neufassung des art. 109 GG*, in *NJW*, 1967, 1831 ss.
- STERN K., MÜNCH P., HANSMAYER K.A., *Gesetz zur Förderung der Stabilität des Wachstums der Wirtschaft. Kommentar*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1972.
- STERN K., SCHMIDT BLEIBTREU B. (a cura di), *Staatsvertrag zur Währungs-Wirtschaft und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Demokratischen Republik vom 18.5.1990*, München, 1990.
- STERN K., *Riflessioni sull'interpretazione dei diritti fondamentali*, in *Dir. soc.*, 1995, 231 ss.
- STERN K., *Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (a cura di), *HdBSrBRD*, vol. V, *Allgemeine Grundrechtslehren*, II ed., Heidelberg, 2000, 45 ss.

- STOLLEIS M., *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945-1949*, in *HdBStRBRD*, vol. I, Heidelberg 1987, 175.
- STÜTZEL W., WATRIN C., WILLGERODT H., HOHMANN K. (a cura di), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Stuttgart-New York, Fischer Verlag, 1981.
- TESAURO G., D'ALBERTI M. (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000.
- TETTINGER P.J., *Das Grundrecht der Berufsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in *AöR*, 108 (1983), 92 ss.
- TETTINGER P., *Öffentliche Wirtschaft in den neuen Bundesländern*, in *BB*, 1992, 2 ss.
- VAN DEN BERG R., *Introduzione. L'analisi economica del diritto della concorrenza*, in AA.VV., *Diritto antitrust italiano*, a cura di A. FRIGNANI, R. PARDOLESI, A. PATRONI-GRIFFI, L.C. UBERTAZZI, Bologna, 1993, vol. I, 1 ss.
- VON WEISÄCKER R., *Conversazioni sulla democrazia*, trad. it., Milano, 1994.
- VOSS G., *Ökonomie und Ökologie*, in AA.VV., *Soziale Marktwirtschaft. Elemente einer erfolgreichen Wirtschaftsordnung*, a cura dell'Institut der deutschen Wirtschaft, Deutscher Institut Verlag, Köln, 1997, 369 ss.
- WATRIN C., *The principles of the social market-economy. Its Origin and early History*, in *ZgS*, 135(1979), 405 ss.
- WIENHOLZ E., *Arbeit, Kultur und Umwelt als Gegenstände verfassungsrechtlicher Staatszielbestimmungen*, in *AöR*, 109 (1984), 532 ss.
- WINCKELMANN I. (a cura di), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12 Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Berlin, 1994.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, 1996.
- ZORZI GIUSTINIANI A., *Competenze legislative e "federalismo fiscale" in sei ordinamenti liberal-democratici*, in *Quad. cost.*, 1999, 31 ss.
- ZUCK R., *Die Globalsteuerte Marktwirtschaft und das neue Recht der Wirtschaftsverfassung*, in *NJW*, 1967, 1301 ss.
- ZUCK R., *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, München, 1975.
- ZUCK R.-LENZ C., *Warum die Verfassungsbeschwerde gegen den Euro scheitern wird*, in *NJW*, 1998, 1119 ss.
- ZWISSLER T., *Das BVerfG und die europäische Währungsunion*, in *NJW*, 1997, 179 ss.

Finito di stampare nel mese di aprile 2002
nella Stampatre s.r.l. di Torino
via Bologna, 220

Volumi fuori collana:

- G. AZZARITI (a cura di), *Quale riforma della Costituzione? Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, 1999, pp. XII-408.
- B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, 2000, pp. XIV-450.
- M. OLIVIERO, *L'impeachment. Dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, 2001, pp. IV-170.

Volumi in collana:

1. G. AZZARITI (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, 2002, pp. VIII-256.
2. A. BARTOLINI, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, 2002, pp. X-406.
3. L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, 2002, pp. XII-420.
4. L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, 2002, pp. XIV-238.