

Enrico Verdolini

## IL PRISMA DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA: INTERPRETAZIONI ED EVOLUZIONI DI UN CONCETTO PLURALE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: il nodo della costituzione economica. – 2. Il dibattito sulla costituzione economica nella Germania di Weimar. – 3. Il carattere pluralistico della costituzione economica europea. – 4. Le interpretazioni della costituzione economica italiana. – 5. Conclusioni. Modificazioni e interpretazioni della costituzione economica.

### 1. *Introduzione: il nodo della costituzione economica*

Non è facile definire quale possa essere un significato condiviso del concetto di costituzione economica. Dai giuristi sono state proposte, nel corso del tempo, molteplici interpretazioni. Sono state suggerite diverse ipotesi di lettura, ognuna delle quali caratterizzata da un proprio approccio ermeneutico, così che non è possibile parlare di una soluzione stabile e definitiva.

In primo luogo, in dottrina è possibile distinguere fra quegli orientamenti interpretativi di chi ha rifiutato il concetto<sup>1</sup>, ritenendo difficile da individuare nelle Carte costituzionali un principio fondamentale attorno cui si sarebbe strutturata la costituzione economica, e chi, al contrario, ha cercato di compiere una riflessione sul significato di questa nozione, nel tentativo di spiegarne la funzione generale e l'utilità complessiva.

In seconda battuta, occorre compiere una distinzione ulteriore fra quegli autori che hanno fatto propria l'espressione, cercando di chiarirne il senso. In alcuni casi, i giuristi hanno

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Particolarmente interessante sul punto è la riflessione di M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1991, pp. 374-375.

impiegato la formula più che altro in senso riassuntivo o descrittivo<sup>2</sup>, come semplice sigla di comodo per circoscrivere un corpo di principi e di regole presenti all'interno dei documenti costituzionali. In altri casi, gli autori hanno riconosciuto una funzione prescrittiva più estesa, ammettendo come le disposizioni costituzionali riguardanti la materia economica abbiano la capacità di orientare o, addirittura, vincolare la disciplina legislativa dell'economia<sup>3</sup>.

Dopodiché è necessario compiere una terza e ultima precisazione<sup>4</sup>, cioè che alcune delle interpretazioni che hanno parlato di una costituzione economica prescrittiva hanno ragionato più che altro su come la Carta Fondamentale abbia accordato preferenza a una sola dottrina economica fra quelle possibili. Queste interpretazioni sono state approcciate con maggiore scetticismo, preferendo quelle ricostruzioni secondo cui la costituzione economica potrebbe dirsi prescrittiva a patto che ne sia riconosciuta la natura pluralista, in quanto espressione di un insieme di principi e di valori, originate da sensibilità diverse e in grado di legittimare molteplici opzioni di politica economica e sociale.

Non si può ignorare, in ogni caso, come l'espressione rimanga di uso comune nel dibattito scientifico, così che, per quanto l'operazione sia complessa, anche di recente sono stati

---

<sup>2</sup> Parla di «formula riassuntiva» S. CASSESE, *Introduzione*, in *La nuova costituzione economica*, a cura di S. CASSESE, Bari, 2021, p. 3. Ricorre all'espressione «formula descrittiva», invece, P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra stati e processi d'integrazione europea*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014, 3, p. 2. Parla di un'«espressione di sintesi», S. AMOROSINO, *La "Costituzione Economica": note esplicative di una nozione controversa*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. PELLEGRINI, Padova, 2016, p. 126.

<sup>3</sup> Un punto di vista sulla costituzione economica in senso prescrittivo è stato espresso da A. PIZZORUSSO, *Su alcuni problemi in materia di fonti di diritto pubblico dell'economia*, in *Stato ed economia. Scritti in ricordo di D. Serani*, Milano, 1984, p. 6 ss.

<sup>4</sup> Un'analisi dei significati di costituzione economica in senso prescrittivo è stata compiuta da F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo Online*, 2020, 1, pp. 407-409.

compiuti degli sforzi<sup>5</sup> per inquadrare quale possa essere una categorizzazione soddisfacente e quale, in definitiva, sia la collocazione della costituzione economica nel contesto dell'ordinamento giuridico.

Un chiarimento preliminare è, tuttavia, d'obbligo. L'uso (o il rifiuto) del concetto di costituzione economica, in diversi interpreti, è determinato dalla più ampia concezione della costituzione politica fatta propria da ciascuno, ispirata a sua volta dalle rispettive sensibilità giuridiche e culturali: quando si attribuisce un preciso significato alla costituzione economica, l'interpretazione spesso è influenzata dalla visione complessiva che ogni autore ha del ruolo della costituzione politica e, ancor più nello specifico, del rapporto che deve intercorrere fra le istituzioni pubbliche e l'economia<sup>6</sup>.

In alcuni casi, la costituzione economica è stata intesa come una componente della più ampia costituzione politica<sup>7</sup>. Effettivamente, la costituzione economica è un *corpus* di regole costituzionali ad alto tasso di politicità: la disciplina costituzionale della proprietà, del lavoro, dell'impresa e del sociale circoscrive la presenza in ambito economico di ciò che è politico<sup>8</sup>. La costituzione economica difficilmente può essere consi-

---

<sup>5</sup> Un'interpretazione avanzata di recente è, ad esempio, quella di M. GOLLONI, *Costituzione economica*, in *Grammatica del costituzionalismo*, a cura di C. CARUSO, C. VALENTINI, Bologna, 2021, p. 173 ss. Una ricostruzione storico-comparativa è stata svolta da F. SAITTO, *Per una critica della "Costituzione economica"*, cit., p. 395 ss. Dello stesso autore, si veda anche e soprattutto F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015.

<sup>6</sup> Un ragionamento su quest'aspetto specifico è stato compiuto da G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia Giuridica*, X, Roma, 2001, pp. 3-4.

<sup>7</sup> Ha parlato di «costituzione economica come parte integrante del tessuto costituzionale complessivo», in particolar modo, O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 11 ss.

<sup>8</sup> Secondo la definizione di Simona Rossi, sarebbe addirittura possibile parlare in maniera indistinta di costituzione economica o Stato sociale. Usando entrambe le espressioni si potrebbe fare riferimento a un insieme di regole costituzionali riguardanti i diritti sociali di prestazione (istruzione, sanità, prestazioni assicurative...), i rapporti economici (proprietà e lavoro), i rapporti tra soggetti privati per costituire formazioni sociali rappresentative di in-

derata, pertanto, come un qualcosa di autonomo e separato rispetto alla costituzione politica.

Nei testi più risalenti, quelli della stagione della Rivoluzione francese, l'impianto della disciplina costituzionale dell'economia esprimeva il pensiero politico della classe governante che, nel preciso momento storico in cui il documento costituzionale veniva redatto, aveva raggiunto le leve del potere politico ed economico<sup>9</sup>. È vero che questo avvicendamento ai vertici dello Stato aveva costituito, per molteplici aspetti, un punto di rottura rispetto al «diritto disuguale»<sup>10</sup> dell'*Ancien Régime*. La nuova disciplina costituzionale sceglieva però di non interferire con la sfera economica e di rispettarne gli assetti pre-costituiti, perché quella era la volontà politica di chi definì la proprietà come diritto «sacro e inviolabile»<sup>11</sup>. La classe governante era composta, essenzialmente, da *homines oeconomici*, per i quali «la proprietà individuale [...] è una realtà che va difesa a ogni costo, più che dagli altri proprietari, dal potere politico e dalle sue ingerenze»<sup>12</sup>. Col passare del tempo, questa scelta costituzionale avrebbe mostrato alcuni limiti e sarebbe stata messa in discussione<sup>13</sup>.

Non a caso, nei testi costituzionali della stagione democratica, la costituzione economica è stata frutto di un processo d'elaborazione più esteso e partecipato, in cui hanno trovato rappresentanza diverse tendenze politiche. La nuova disciplina costituzionale dell'economia, caratterizzata anche da una diversa visione del diritto di proprietà, è nata dietro la spinta

---

teressi. S. ROSSI, *La costituzione dello Stato contemporaneo*, in *Costituzioni e codici moderni*, a cura di M. ASCHERI, Torino, 2007, p. 273.

<sup>9</sup> Sul rapporto fra le ideologie politiche delle classi dirigenti e le conformazioni dei sistemi economici e giuridici, è stata compiuta un'analisi storica particolarmente complessa e approfondita in T. PIKETTY, *Capitale e ideologia*, Milano, 2020.

<sup>10</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Bari, 2009, p. 116. Con l'espressione «diritto disuguale», l'autore fa riferimento al diritto dei ceti, dei gruppi particolari e dei privilegi.

<sup>11</sup> Era la formula usata dalla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789.

<sup>12</sup> Cfr. P. GROSSI, *Proprietà e contratto*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, a cura di M. FIORAVANTI, Bari, 2002, p. 130.

<sup>13</sup> S. ROSSI, *op. cit.*, pp. 254-255.

dell'estensione del suffragio in senso universale e della conseguente organizzazione di una pluralità di partiti<sup>14</sup>. Nei singoli Stati, la costituzione economica ha messo a fuoco il punto di equilibrio fra i partiti che, in seno alle Assemblee Costituenti, hanno rappresentato le loro posizioni politiche e hanno raggiunto, infine, un compromesso politico sulle regole costituzionali dell'economia. La costituzione economica ha, così, stabilito dei principi e delle regole generali, le cui interpretazioni possono essere molteplici e le cui modalità d'attuazione sono, essenzialmente, rimesse alla scelta discrezionale dei partiti rappresentati nelle istituzioni<sup>15</sup>. Di conseguenza, a patto di rimanere all'interno del suo perimetro giuridico, la costituzione economica consente la realizzazione di un ampio spettro di programmi politici. Su questa prospettiva, in particolar modo, si tornerà più approfonditamente nei paragrafi successivi.

## *2. Il dibattito sulla costituzione economica nella Germania di Weimar*

Fra le Carte entrate in vigore nella prima metà del Novecento, la Costituzione della Germania di Weimar si inserisce nella stagione del costituzionalismo democratico e costituisce uno dei primi esempi di costituzione economica. A partire da quella stagione, cambiarono i contenuti delle costituzioni, i loro istituti e le loro attribuzioni principali. Le costituzioni si aprirono a una nuova visione dell'uguaglianza, di carattere sostanziale, da realizzare non soltanto attraverso l'esercizio dei diritti civili e politici, ma anche e soprattutto per mezzo della nuova categoria dei diritti sociali<sup>16</sup>. I modelli origina-

---

<sup>14</sup> S. ROSSI, *op. cit.*, p. 255.

<sup>15</sup> Può essere richiamato, in tal senso, M. GARCÍA-PELAYO, *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la constitución*, in M. GARCÍA-PELAYO, *Obras Completas*, III, Madrid, 2009, pp. 2871-2874.

<sup>16</sup> M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Bari, 2009, p. 123 ss. Secondo l'autore, «nelle Costituzioni democratiche di cui discorriamo è contenuto il principio d'indivisibilità dei diritti fondamentali, civili, politici e sociali». Per un approfondimento riguardante i diritti

ri di costituzione economica segnarono, così, la trasformazione delle prerogative delle istituzioni pubbliche in ambito economico e sociale<sup>17</sup>.

Prima di quella stagione<sup>18</sup>, gli Stati avevano adottato un approccio diverso nei confronti della sfera economica<sup>19</sup>. Ciò non vuol dire, però, che gli ordinamenti giuridici avessero ignorato le dinamiche del rapporto fra istituzioni ed economia: i documenti costituzionali avevano garantito la proprietà, così come le prerogative esercitabili su di essa, plasmandola come diritto assoluto e privo di temperamenti. A lungo andare, in diversi settori dell'opinione pubblica era però maturata la convinzione che circoscrivere il raggio d'azione delle istituzioni alla difesa della proprietà aveva significato, di fatto, strutturare gli strumenti d'intervento del potere pubblico in funzione di protezione dell'esistente<sup>20</sup>.

---

sociali e, nello specifico, il rapporto fra questi ultimi e gli assetti delle istituzioni, si veda M. GOLDONI, *La materialità dei diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2022, 1, p. 141 ss.

<sup>17</sup> La Costituzione di Weimar (1919), per quanto sia fra le più rappresentative delle evoluzioni in corso in quella fase storica, in ogni caso non è l'unico esempio di costituzione economica possibile. Anche altre Carte dello stesso periodo storico, immediatamente a ridosso della Rivoluzione russa, hanno fatto proprie innovazioni significative in ambito economico e sociale. Si può richiamare, a titolo di esempio, l'esperienza della Costituzione del Messico (1917), la cui redazione fu influenzata dalle problematiche del mondo operaio e, soprattutto, agrario di quel Paese. Per un approfondimento, si veda L. MEZZETTI, *La Constitución mexicana de 1917 en la perspectiva histórica: influencias y trascendencias*, in *DPCE Online*, 2020, 3, p. 3567 ss.; J.L. SOBERRANES FERNANDEZ, *Historia del derecho mexicano*, Mexico, 2002, pp. 217-219.

<sup>18</sup> Fra gli autori del tempo, il cambiamento fu evidenziato, in particolar modo, da Franz Neumann. F. NEUMANN, *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella costituzione di Weimar (1930)*, in F. NEUMANN, *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna, 1983, p. 121 ss. L'importanza del punto di vista di Neumann è stata rimarcata da M. LUCIANI, *La lezione di Franz Neumann*, in *Diritto e società*, Napoli, 1984, p. 331 ss.; R. MICCÙ, «Economia e Costituzione»: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, 1, p. 267 ss.; F. SAIOTTO, *Economia e Stato costituzionale*, cit., p. 41 ss.

<sup>19</sup> Per quanto riguarda quest'aspetto, si veda, in particolar modo, F. NEUMANN, *op. cit.*, p. 136.

<sup>20</sup> Si veda ancora S. ROSSI, *op. cit.*, p. 255. L'autrice ha evidenziato come «non solo i socialisti, i sindacalisti rivoluzionari, o dopo il 1917 i “russi” ma an-

I principi espressi dalla Costituzione di Weimar e dalle altre Carte della stessa fase storica legittimarono una nuova forma degli Stati: in particolar modo, la costituzione economica pose le basi giuridiche affinché le istituzioni pubbliche, nelle vesti degli Stati democratici e sociali, potessero svolgere una funzione alternativa a quella che avevano avuto sino a quella fase. Erano state fissate delle coordinate costituzionali diverse per l'azione dei poteri politici e, conseguentemente, per lo sviluppo economico-sociale complessivo. Le istituzioni avrebbero potuto agire in senso penetrante nell'economia e nella società, toccandone la dimensione materiale e innescando dinamiche trasformative, con finalità di redistribuzione della ricchezza.

Analizzando nello specifico la Costituzione di Weimar, si può mettere in risalto come questa Carta fece proprio un concetto inedito di «uguaglianza positiva nel campo economico e sociale»<sup>21</sup>. Il dettato dell'art. 109 WRV, secondo cui «tutti i tedeschi sono uguali di fronte alla legge»<sup>22</sup> doveva essere collocato nel contesto complessivo di quella Carta e doveva essere interpretato congiuntamente a quelle disposizioni che esprimevano la nuova sensibilità della costituzione economica. Andando oltre le semplici proclamazioni giuridiche, per dare effettività alle regole formali che proclamavano l'uguaglianza, l'azione dello Stato doveva insistere su due ambiti, la materia economica e quella sociale: per questa ragione, non era possibile cogliere il senso della nuova dimensione dell'uguaglianza, a prescindere da due aspetti, ossia a) la rinnovata disciplina costituzionale delle libertà economiche e b) le disposizioni giuridiche riguardanti i nuovi diritti sociali.

---

che i costituzionalisti democratici ritengono che la conservazione dell'istituto della proprietà, sia la vera barriera per l'accesso delle forze-lavoro non possidenti alla gestione del potere» (*ibidem*).

<sup>21</sup> Cfr. F. NEUMANN, *op. cit.*, p. 127.

<sup>22</sup> Per l'interpretazione complessiva delle disposizioni sull'uguaglianza della Costituzione della Repubblica di Weimar, si vedano in particolare modo F. NEUMANN, *op. cit.*, p. 133 ss.; M. STOLLEIS, *La "Costituzione sociale" di Weimar del 1919*, in *Il Pensiero Politico*, 2019, 2, p. 189 ss.

Sotto il primo profilo, quello delle libertà economiche, se è vero che la Carta di Weimar riconosceva il diritto di proprietà (art. 153 WRV) e la libertà di impresa (art. 151 WRV), la costituzione economica non le considerava come prerogative assolute, rendendo possibile una loro limitazione in funzione del «bene comune» e dell'«interesse collettivo». Dal secondo punto di vista, quello dei diritti sociali, la Costituzione tedesca attribuì particolare valore alla tutela dei lavoratori e alla loro emancipazione, stabilendo che «il lavoro è posto sotto la speciale protezione del *Reich*» (art. 157 comma 1 WRV) e facendo discendere da questo riconoscimento la costruzione di un sistema di assistenza e previdenza sociale (art. 161 WRV).

Nel contesto dell'Assemblea Costituente di Weimar, si aprì la riflessione sulla nuova disciplina dell'economia e del sociale fra gli studiosi tedeschi del diritto pubblico, così come fra i rappresentanti dei principali partiti. La discussione sarebbe, poi, proseguita ulteriormente negli anni successivi.

Una prima definizione giuridica di costituzione economica fu proposta dal giuslavorista Hugo Sinzheimer<sup>23</sup>. La premessa del ragionamento era che, nel sistema economico, fossero presenti interessi divergenti fra capitale e lavoro, in grado di innescare tensioni continue. Mentre le istanze dei poteri economici avevano una propria forza persuasiva ed erano già ampiamente in grado di influenzare la dialettica politica, era necessario dare spazio ai bisogni del lavoratore e strutturare una loro rappresentanza a livello istituzionale. La *ratio* della costituzione economica doveva essere quella di riequilibrare i rapporti di forza in ambito economico così che, se fino a quel momento le grandi concentrazioni industriali avevano avuto un ruolo egemone, le nuove disposizioni giuridiche avrebbero dovuto rafforzare la posizione dei lavoratori.

---

<sup>23</sup> Per un approfondimento su Sinzheimer, si veda F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale*, cit., pp. 22-23. Per quanto riguarda la sua visione di costituzione economica, si vedano U. SINZHEIMER, *La concreta organizzazione dei consigli d'azienda (1919)*, in *Laboratorio Weimar. Conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista*, a cura di G. ARRIGO, G. VARDARO, Roma, 1982, p. 49; U. SINZHEIMER, *Relazione all'Assemblea Costituente (1919)*, *ivi*, p. 45.

Coerentemente con la propria visione, Sinzheimer propose l'introduzione di nuovi strumenti giuridici. Fra gli istituti principali della costituzione economica, dovevano essere inclusi gli organi di rappresentanza disciplinati dall'art. 165 WRV, ossia i consigli d'azienda e i consigli economici. Nella fase di attuazione della Costituzione di Weimar, tuttavia, gli organi in questione non furono strutturati in maniera piena ed ebbero scarsa fortuna concreta<sup>24</sup>.

Non bisogna pensare che Sinzheimer avesse ignorato la possibilità di percorrere altre strade per raggiungere gli obiettivi economico-sociali: oltre all'art. 165 WRV, Sinzheimer attribuì particolare rilievo anche ad altre parti della costituzione economica, in particolar modo a quelle disposizioni riguardanti la gestione democratica delle imprese, l'attività imprenditoriale pubblica (art. 156 WRV)<sup>25</sup> e le politiche sociali di protezione dei lavoratori<sup>26</sup>, che lui stesso contribuì a formulare.

Quel che emerge, soprattutto, del contributo del giurista tedesco è l'intuizione originale di come la costituzione economica avrebbe potuto essere strutturata a partire dalla valorizzazione del lavoro come bene di rango costituzionale, in modo tale che le disposizioni costituzionali stimolassero, attraverso il miglioramento delle condizioni economico-sociali delle fasce di popolazione più deboli, un processo di avanzamento ulteriore e completamento della democrazia politica.

La visione di costituzione economica, in ogni caso, fu rigettata da una parte della dottrina giuridica dell'epoca. Quella di Carl Schmitt fu una delle critiche maggiormente vivaci<sup>27</sup>. Per Schmitt, ogni aggettivazione della costituzione come economica o sociale avrebbe significato tradirne l'essenza politica e spezzarne l'unità del disegno complessivo. Schmitt rimar-

---

<sup>24</sup> Sulla base dell'art. 165 WRV, fu effettivamente formato un Consiglio economico provvisorio, con poteri però molto ridotti rispetto a quanto previsto dalla Costituzione di Weimar. Si veda P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, p. 62.

<sup>25</sup> Ne parla in particolar modo M. GOLDONI, *Costituzione economica*, cit., p. 176.

<sup>26</sup> Quest'aspetto è stato accennato da M. STOLLEIS, *op. cit.*, p. 204 ss.

<sup>27</sup> Per approfondire la posizione di Carl Schmitt sulla costituzione economica, si veda C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Milano, 1981, p. 149 ss.

cò la natura squisitamente politica di ogni documento costituzionale: la Costituzione, con la sua sostanza giuridica e politica, non avrebbe potuto accogliere i principi e i concetti delle scienze economiche. Da questa prima considerazione, a detta di Schmitt, discendeva come, nel contesto della comunità politica, «il singolo cittadino non ha la sua posizione politica ed i suoi diritti civili nella sua qualità di soggetto economico, all'incirca come datore di lavoro o prestatore d'opera, produttore o contribuente, o comunque sulla base di una qualità o prestazione economica; per una simile costituzione egli è sempre e soltanto *citoyen* e non *producteur*»<sup>28</sup>. Per questa ragione, la costruzione di istituzioni politiche e la loro organizzazione non avrebbe dovuto includere formazioni economiche, come sindacati e altre rappresentanze d'interesse, essendo per Schmitt del tutto irrilevanti dal punto di vista costituzionale.

Negli anni successivi, anche gli economisti tedeschi<sup>29</sup> avvertirono l'importanza della nozione di costituzione economica, scegliendo di dare un apporto agli ulteriori sviluppi della riflessione con una propria elaborazione teorica. Da questo punto di vista, il principale contributo fu rappresentato dal *Manifesto* degli economisti della c.d. *Scuola di Friburgo*, «Il nostro compito» (1936)<sup>30</sup>, a partire dal quale Franz Böhm, Walter Eucken e Hans Grossmann-Dörth avanzarono una propria definizione del concetto<sup>31</sup>. Secondo il *Manifesto*, la costituzione economica doveva essere intesa come la «decisione politica generale su come la vita economica della nazione

---

<sup>28</sup> Cfr. C. SCHMITT, *op. cit.*, p. 149.

<sup>29</sup> Per un'analisi delle loro posizioni, si veda F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale*, cit., p. 64 ss. Si veda anche K. TUORI, *The European Central Bank and the European Macroeconomic Constitution*, Cambridge, 2022, p. 15 ss.

<sup>30</sup> Per una traduzione italiana del *Manifesto*, si veda F. BÖHM, W. EUCKEN, H. GROSSMAN-DÖRTH, *Il nostro compito. Il Manifesto dell'Ordoliberalismo del 1936*, in *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, a cura di F. FORTE, F. FELICE, Soveria Mannelli, 2010, p. 47 ss.

<sup>31</sup> F. SAIITO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una «esatta misura» di correlazione tra politica ed economia nello stato costituzionale aperto*, in *Diritto costituzionale*, 2018, 2, p. 128 ss.

debba essere strutturata<sup>32</sup>: l'ordine economico descritto dalla *Scuola di Friburgo*, oltre ad avere una chiara natura giuridico-costituzionale, era un ordine prodotto (e su questo viene posto l'accento proprio dal *Manifesto*) «decisionisticamente e, quindi, politicamente»<sup>33</sup> dalle istituzioni statali.

Nella teorizzazione del *Manifesto* era percepibile, però, una contraddizione di fondo. Il *Manifesto* circoscriveva il primato del politico sull'economico al solo momento temporale della genesi dell'ordine concorrenziale. Una volta che l'ordine fosse stato stabilito, il politico avrebbe dovuto assumere un atteggiamento di basso profilo<sup>34</sup>, resistendo alle tentazioni di espandere la propria azione al di là degli interventi necessari al mantenimento della struttura di base dell'economia: il politico non avrebbe più potuto interferire con le dinamiche spontanee del mercato, che avrebbero dovuto svolgersi in piena libertà, all'interno del quadro di regole predisposto dalla costituzione economica.

Di conseguenza, la visione del politico della *Scuola di Friburgo* comportava una riduzione degli spazi accordati agli strumenti di giustizia sociale e di perequazione complessiva: gli istituti dello Stato sociale non avrebbero dovuto alterare l'ordine economico concorrenziale e, semmai, avrebbero dovuto contribuire alla stabilizzazione dei suoi assetti complessivi<sup>35</sup>; questi istituti avrebbero dovuto essere impiegati principalmente per la conservazione dell'impianto del mercato.

---

<sup>32</sup> Cfr. F. BÖHM, W. EUCKEN, H. GROSSMAN-DÖRTH, *op. cit.*, p. 59.

<sup>33</sup> Cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., p. 58.

<sup>34</sup> Gli autori ordoliberali parlarono, addirittura, di uno «Stato umile». Si può fare riferimento all'analisi di K. TUORI, *The European Central Bank*, cit., p. 18 ss.

<sup>35</sup> F. SAIITTO, *Al di là dell'ordoliberalismo*, cit., p. 130.

### 3. *Il carattere pluralistico della costituzione economica europea*

Il processo d'integrazione europea ha stimolato una diversa visione del costituzionalismo e ha costretto a ripensare le teorizzazioni sulla costituzione economica<sup>36</sup>.

Nel quadro dell'Unione Europea, non è possibile considerare la costituzione come un atto normativo delimitato<sup>37</sup>, che ha avuto origine in un periodo temporalmente concluso, in cui l'esercizio del potere costituente ha prodotto un documento unitario. Al contrario, è necessario parlare di un processo costituzionale in divenire, avviato dopo la Seconda Guerra Mondiale, per esigenze di pacificazione e ricostruzione del continente europeo, e, successivamente, sollecitato da altri eventi storici di particolare impatto, come il crollo del Muro di Berlino, la crisi finanziaria dell'Eurozona e la pandemia da Covid-19. Ciascuno di questi eventi storici ha avuto precise conseguenze dal punto di vista giuridico: la formazione della costituzione europea si è così articolata in una pluralità di momenti di rilievo giuridico, in corrispondenza della sottoscrizione di nuovi Trattati o della modifica di quelli esistenti, ed è stata influenzata dai contributi giuridici di una pluralità di attori costituzionali, quali le istituzioni dell'Unione Europea, quelle degli Stati membri, nonché le elaborazioni degli operatori del diritto<sup>38</sup>.

Nel contesto di questo percorso evolutivo, è, in ogni caso, possibile tracciare i confini della costituzione economica europea, a partire dalle disposizioni dei Trattati, tenendo conto dell'apporto che proviene dagli altri soggetti istituzionali. Non bisogna, in ogni caso, trascurare come la stessa costituzione economica sia investita di continuo dalle sollecitazioni prove-

---

<sup>36</sup> M.P. MADURO, *We the Court. The European Court of Justice and the European constitution*, Oxford and Portland, 1999, p. 175.

<sup>37</sup> Hanno letto il processo d'integrazione come una pluralità di momenti costituzionali distinti, in particolar modo K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014, p. 3 ss.

<sup>38</sup> Lo stesso percorso d'integrazione è stato, fra l'altro, interpretato secondo approcci teorici diversi dalla dottrina giuridica. Per una ricostruzione delle principali teorizzazioni, si veda F. MEDICO, *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, Bologna, 2023, p. 23 ss.

nienti dell'integrazione europea: l'ordinamento costituzionale europeo non ha raggiunto una conformazione definitiva ed è, pertanto, tutt'ora soggetto a dei possibili mutamenti.

Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea ha, così, plasmato una nuova dimensione giuridica dei rapporti fra istituzioni ed economia<sup>39</sup>. Da un lato, gli Stati membri hanno espressamente pattuito il trasferimento in capo all'Unione di competenze fondamentali in materia economica e finanziaria, così che si è per certi aspetti ristretta la discrezionalità di manovra delle istituzioni nazionali. Dall'altro, è stato costruito un ordinamento giuridico europeo che ha previsto regole stringenti per le misure e i provvedimenti di carattere economico-finanziario facenti capo agli Stati membri. Le istituzioni europee possono, così, condizionare fortemente le politiche elaborate dai Paesi membri, con l'obiettivo di attuare le discipline giuridiche alla base del mercato unico e dell'Unione monetaria. In tal modo, l'Unione può precludere agli Stati membri alcune forme di legislazione, di tassazione e di sussidio, così come, a livello generale, può consentire quelle stesse forme d'intervento delle istituzioni pubbliche, riconoscendo la possibilità di deroghe specifiche alle singole regole.

Fin dal momento fondativo, la sostanza costituzionale dei Trattati si è, in ogni caso, caratterizzata per essere affine a quella di una costituzione economica<sup>40</sup>, il cui centro di gravità è stato individuato nell'art. 3 comma 3 TUE, che ha fatto proprio il modello dell'«economia sociale di mercato fortemente competitiva», caratterizzato dalla «crescita economica equilibrata» e dalla «stabilità dei prezzi»<sup>41</sup>. La progressiva edificazione del mercato unico ha significato il superamento dei con-

---

<sup>39</sup> Il ragionamento è stato sviluppato, in senso particolarmente interessante, da A.J. MENÉNDEZ, *The existential crisis of the European Union*, in *German Law Journal*, n. 5, Francoforte sul Meno, , 2013, p. 467.

<sup>40</sup> M. GOLDONI, *Costituzione economica*, cit., p. 183.

<sup>41</sup> Si sono espressi in tal senso F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022, p. 23; P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi*, 2019, n. speciale 5, pp. 17-18. Utili spunti provengono da G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, p. 6 ss.

fini delle economie nazionali e la necessità di adottare una nuova geografia della costituzione economica, combaciante con una dimensione dei rapporti economici di carattere sovranazionale, delineata dai Trattati, in cui hanno trovato espressione le libertà economiche<sup>42</sup> di circolazione delle merci (artt. 34 e 35 TFUE), dei lavoratori (art. 45 TFUE), dei servizi (art. 56 TFUE) e dei capitali (art. 63 TFUE). L'«economia sociale di mercato», definita «competitiva» (art. 3 comma 3 TUE), è stata fondata sulle regole della concorrenza (artt. 101, 102 e 107 TFUE). In aggiunta, per consentire la migliore allocazione delle risorse, nella logica del mercato concorrenziale, è stato incardinato nei Trattati il principio di stabilità dei prezzi, da intendersi come obiettivo generale di contenimento dell'inflazione monetaria (artt. 119 e 127 TFUE)<sup>43</sup>.

Considerate queste premesse, l'interrogativo che si pone è se la scelta di attuare precise politiche economiche sia, in qualche modo, una prospettiva favorita o, addirittura, vincolata nell'attuale contesto della costituzione economica dei Trattati oppure se, al contrario, le strade intraprese in passato siano soltanto alcune delle opzioni possibili, essendo concretizzabili delle politiche economiche di segno alternativo.

Secondo un possibile orientamento interpretativo, la costituzione economica europea può essere considerata come una costruzione giuridica di carattere aperto<sup>44</sup>, che ha delineato un ampio spettro di modalità d'intervento delle istituzioni

---

<sup>42</sup> E. CHITTI, I. BORRELLO, *Il mercato interno e le politiche dell'Unione Europea*, in *La nuova costituzione economica*, cit., p. 70 ss.

<sup>43</sup> Sulla base del quadro generale sin qui descritto, alcuni autori (Klaus Tuori e Omar Chessa) hanno distinto fra una *costituzione microeconomica*, quella del Trattato di Roma, che ha disciplinato la concorrenza di mercato e le quattro libertà economiche, da una *costituzione macroeconomica*, posta dal Trattato di Maastricht, a partire dal quale sono state fissate le regole principali riguardanti l'Unione monetaria, la valuta, la stabilità dei prezzi, l'occupazione, la crescita equilibrata e la tenuta delle finanze pubbliche. K. TUORI, *The European Central Bank*, cit., p. 15 ss.; O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 2020, 3, p. 393 ss.

<sup>44</sup> Questa lettura pluralistica della costituzione economica europea è stata proposta, in particolar modo, da Miguel Poiars Maduro. Si veda M.P. MADURO, *We the Court*, cit., p. 159 ss.

pubbliche, europee e statali, e ha fatto propria una pluralità di valori, in grado di legittimare l'azione dei poteri pubblici.

L'erosione della presenza delle istituzioni in ambito economico, determinata dalle regole d'integrazione dei mercati nazionali e di completamento dello spazio economico comune, è stata compensata da una serie di disposizioni sussistenti nei Trattati europei: il principio di concorrenza e le libertà economiche hanno avuto un contraltare in alcuni dei valori espressi dallo stesso art. 3 comma 3 TUE, come la giustizia sociale; la protezione sociale; la piena occupazione; la coesione economica, sociale e territoriale. A partire da questa pluralità di valori sociali e redistributivi, i Trattati hanno legittimato gli strumenti d'azione già esistenti in capo alle istituzioni pubbliche e hanno riconosciuto la possibilità di strutturare nuove forme d'intervento pubblico.

Al di sotto del testo dei Trattati, è in ogni caso presente una tensione di fondo fra i principi del mercato e i valori di connotazione sociale: l'equilibrio di questa pluralità di principi, in grado di giustificare la garanzia delle libertà economiche così come l'intervento in economia da parte delle istituzioni pubbliche (dell'Unione e degli Stati) è, pertanto, uno schema di carattere aperto e non predeterminato, che può trovare declinazioni diverse, a seconda delle misure che vengono predisposte.

In tempi più recenti, è stata riproposta una lettura simile<sup>45</sup>. Se è vero che i Trattati hanno disciplinato l'impianto di una costituzione economica pluralista, in cui sono stati fissati diversi principi socioeconomici, questo è accaduto perché i Trattati sono stati modellati da una pluralità di visioni politiche<sup>46</sup>, ognuna delle quali caratterizzata da proprie proposte programmatiche in campo sociale ed economico; non hanno espresso una preferenza giuridica nei confronti di una opzione politica specifica. Per questa ragione, nessuna fra le op-

---

<sup>45</sup> La lettura pluralistica è stata proposta nuovamente da Klemens Kaupa. Per l'enunciazione della tesi di fondo di Kaupa, si può fare riferimento a C. KAUPA, *The pluralist character of the European economic constitution*, Oxford and Portland, 2016, pp. 337-338.

<sup>46</sup> C. KAUPA, *op. cit.*, p. 26 ss. e p. 96 ss.

zioni politiche alla base dei Trattati può essere assunta come chiave di lettura privilegiata della costituzione economica: la costituzione economica non costringe a perseguire degli obiettivi socioeconomici esclusivi, preferendoli agli altri che, pure, sono stati enunciati. Nel quadro dei Trattati, può essere concepita e realizzata, in maniera del tutto legittima, una pluralità di programmi socioeconomici. A maggior ragione, se le disposizioni dei Trattati sono vaghe, è consentito all'interprete di applicarle secondo varie declinazioni, individuando gli strumenti che ritiene più adatti per darne attuazione.

Le istituzioni dell'Unione Europea sono responsabili, da un punto di vista politico, delle scelte compiute nelle sfere dell'economia e del sociale. Le misure adottate in particolari frangenti storici non sono la conseguenza obbligata di un orientamento politico prefissato nella costituzione economica<sup>47</sup>: è possibile parlare, al contrario, di una scelta compiuta in maniera consapevole dalle istituzioni europee, in senso coerente a una precisa volontà politica contingente. Proprio per questo, qualsiasi indirizzo di politica economica non può essere considerato privo di alternative e deve esserci la possibilità, in ogni momento, di mettere in discussione le soluzioni politiche proposte.

Qualcuno ha parlato della necessità di un «risveglio democratico»<sup>48</sup>, ossia di un percorso di democratizzazione della costituzione economica europea. Manca, attualmente, una dimensione politico-istituzionale dell'Unione in cui possano emergere chiaramente le proposte alternative di politica economica, rispetto a quello che è il pensiero prevalente, così che possa svolgersi un dibattito pubblico democratico attorno alle varie soluzioni. Da questo punto di vista, è stata avanzata la proposta di rivedere le competenze e le responsabilità del Parlamento Europeo, inteso come spazio democratico di discus-

---

<sup>47</sup> C. KAUPA, *op. cit.*, p. 283.

<sup>48</sup> Cfr. S. GARBEN, *The constitutional (im)balance between "the market" and "the social" in the European Union*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, 1, p. 60. Si vedano anche M.P. MADURO, *A new governance for the European Union and the Euro: democracy and justice*, in *Yearbook of Polish European studies*, Varsavia, 2013, p. 111 ss.; M. KUMM, *What kind of a constitutional crisis is Europe in and what should be done about it?*, Berlin, 2013, p. 5 ss.

sione, così da rafforzare le sue possibilità d'intervento negli ambiti delle principali problematiche economiche e sociali<sup>49</sup>.

È chiaro che le possibili scelte politiche possono privilegiare, a seconda dei casi, valori costituzionali diversi: la questione, però, non è soltanto quella di definire quale sia lo spettro delle molteplici opzioni legittime, ma anche quella di individuare quale possa essere la modalità con cui le decisioni possono maturare con metodo democratico, attraverso l'approfondimento e il confronto delle varie posizioni.

L'emergenza sanitaria globale e la risposta in termini provvedimenti che ne è conseguita da parte delle istituzioni dell'Unione sembrano essere stati degli elementi di conferma della natura pluralistica della costituzione economica europea<sup>50</sup> e della sua specificità di fondo per cui, a partire da differenti letture delle medesime disposizioni dei Trattati, è stato possibile elaborare una varietà di politiche pubbliche, diverse per gradazione, intensità e, soprattutto, orientamento finalistico.

La pandemia ha favorito una interpretazione peculiare della costituzione economica europea<sup>51</sup>. Alcuni principi alla sua base, uno su tutti quello di concorrenza, e alcune regole di particolare rilievo, come i vincoli alla spesa pubblica, non sono sembrati adeguati alla costruzione dei principali provvedimenti per il superamento dell'emergenza sanitaria<sup>52</sup>: non a caso, una parte della risposta allo *shock* economico è passata attraverso l'applicazione di una serie di deroghe a questi principi e a queste regole. Il cambio di passo è consistito, innan-

---

<sup>49</sup> S. GARBEN, *op. cit.*, p. 59.

<sup>50</sup> La tesi per cui la natura pluralistica della costituzione economica europea sia stata confermata dalle politiche adottate nel corso della pandemia è stata espressa da B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, 3, p. 679.

<sup>51</sup> L'idea è stata espressa anche da S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in *La nuova costituzione economica*, cit., pp. 400-403.

<sup>52</sup> Ha sostenuto quest'assunto, in particolar modo, M.A. WILKINSON, H. LOKDAM, *The European Economic Constitution in Crisis. A Conservative Transformation*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 2021, 3, pp. 2-3.

zitutto, nella lettura restrittiva del principio di concorrenza e nel parziale congelamento del divieto di aiuti di Stato ex art. 107 comma primo TFUE, che hanno assunto concretezza con l'introduzione del «Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato»<sup>53</sup>, fondato essenzialmente sull'art. 107, commi 2 e 3, TFUE<sup>54</sup>. Un apporto determinante è stato dato anche dall'interpretazione delle disposizioni emergenziali previste dai regolamenti n. 1466 e n. 1467 del 1997 sul «Patto di stabilità e crescita» e dalla sospensione *de facto* dei vincoli sulla gestione delle finanze pubbliche<sup>55</sup>, in materia di spesa e di debito pubblico, con l'attivazione della clausola di salvaguardia generale<sup>56</sup>.

Al contrario, la nuova interpretazione della costituzione economica ha attribuito particolare centralità ad altri principi, a partire dai quali sono stati predisposti strumenti d'intervento di carattere inedito, volti a promuovere la ricostruzione produttiva e la ripresa economica. La misura maggiormente impattante, *Next Generation EU*, è stata, strutturata a parti-

---

<sup>53</sup> La Commissione Europea ha fatto leva sulle eccezioni previste dall'art. 107 commi 2 e 3 TFUE per introdurre le nuove linee guida generali in materia di politica della concorrenza, definite dal «Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato» (comunicazione n. 1863 del 2020 della Commissione Europea) e dai suoi successivi aggiornamenti (comunicazioni nn. 2215, 3156, 4509, 7127 del 2020 e nn. 564 e 8442 del 2021 della Commissione Europea).

<sup>54</sup> Sui provvedimenti in materia di aiuti di stato, si vedano G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra coerenza d'insieme e profili inediti*, in *Concorrenza e mercato*, 1, Milano, 2020, p. 31 ss.; J.L. BUENDÍA, A. DOVALO, *State Aid Versus Covid-19. The Commission Adopts a Temporary Framework*, in *European State Aid Law Quarterly*, 2020, 1, p. 3 ss.

<sup>55</sup> La Commissione Europea ha attivato (comunicazione n. 123 del 2020) e successivamente prorogato (comunicazioni n. 500 del 2021 e n. 600 del 2022) la clausola di salvaguardia generale, già disciplinata dai regolamenti n. 1466 e n. 1467 del 1997, che ha consentito agli Stati membri di fare maggiori investimenti, discostandosi temporaneamente dai parametri del «Patto di stabilità e crescita».

<sup>56</sup> Sui provvedimenti in materia di «Patto di stabilità e crescita», si può fare riferimento a C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità "temporale" nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita*, in *Federalismi*, 2020, 19, pp. 458-460; M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, 3, p. 630 ss.; O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 2020, 3, p. 409 ss.

re da una lettura originale dei principi di solidarietà, ex art. 122 TFUE<sup>57</sup>, e di coesione economico-sociale, ex art. 175 comma 3 TFUE<sup>58</sup>, già incardinati nell'impianto della costituzione economica europea<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> L'art. 122 TFUE è stato definito come la «clausola di solidarietà» della costituzione economica europea. Cfr. M. IOANNIDIS, *Between responsibility and solidarity: Covid-19 and the future of the European economic order*, in *MPIL Research paper series*, 2020, 39, p. 5. Sulla base dell'art. 122 TFUE, è stato adottato il regolamento n. 2094 del 2020, che ha costituito il primo tassello della disciplina di *Next Generation EU*. L'art. 122 TFUE testualmente recita quanto segue: «Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia. Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa». Mentre il primo comma dell'art. 122 TFUE consente di attivare strumenti di solidarietà privi di oneri finanziari per i beneficiari, il secondo comma dell'art. 122 TFUE, richiamando espressamente la necessità di fissare un regime di condizionalità, permette di strutturare delle misure di assistenza finanziaria di carattere diverso, che obbligano lo Stato membro a porre in essere determinati comportamenti.

<sup>58</sup> Sulla base dell'art. 175 comma 3 TFUE, è stato adottato il regolamento n. 241 del 2021, una componente essenziale nella disciplina di *Next Generation EU*. L'art. 175 comma 3 TFUE riporta quanto segue: «Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

<sup>59</sup> Per quanto riguarda l'impianto giuridico di *Next Generation EU*, si può fare riferimento a B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 652 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation Eu. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, p. 81 ss.; P. DERMINE, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, 4, p. 344 ss.; M. IOANNIDIS, *op. cit.*, p. 5 ss.; D. FROMAGE, *The future of EMU architecture post Covid-19*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, 4, p. 310; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2021, 3, p. 183 ss.

L'interrogativo da sciogliere è se, a causa di una diversa sensibilità legata all'emergenza, sia emersa un'interpretazione della costituzione economica europea, in grado di lasciare un'impronta duratura, o se si sia trattato di un orientamento interpretativo contingente e momentaneo, destinato a esaurirsi con la fine dell'emergenza pandemica.

Per dare risposta a questo interrogativo, è necessario distinguere fra le diverse misure adottate dalle istituzioni europee. Il depotenziamento del principio di concorrenza ha avuto come base regole già esistenti nei Trattati (il dettato dell'art. 107, commi 2 e 3 TFUE) e strumenti di *soft law* in parte già rodati nella prassi delle comunicazioni della Commissione Europea<sup>60</sup>. A livello concreto, è stato sfruttato il potenziale di alcune disposizioni dei Trattati che erano già note alla Commissione Europea.

Considerazioni simili possono essere fatte anche per quanto riguarda la sospensione *de facto* delle regole dell'equilibrio di bilancio: l'attivazione della clausola di salvaguardia del «Patto di stabilità e crescita» si è fondata su disposizioni presenti nei regolamenti n. 1466 e n. 1467 del 1997, che di fatto non avevano mai trovato attuazione.

È pur sempre vero che queste misure hanno rivestito un carattere temporaneo e sono state soggette a precisi termini di scadenza. Poco importa, poi, che vi siano state alcune proroghe temporali, dal momento che si è trattato, in ogni caso, di provvedimenti provvisori, destinati a essere disattivati una volta ripristinato il regolare andamento del sistema economico<sup>61</sup>. Terminata la fase dell'emergenza, i vincoli imposti con il «Patto di stabilità e crescita» sono tornati a essere pienamente operativi. Ne è dimostrazione il fatto che, il percorso di riforma delle regole di bilancio, avviato dalla Commissione Eu-

---

<sup>60</sup> L. SENDEN, *Soft law in European Community law*, Oxford, 2004, pp. 153-155; M. PREVIATELLO, *Crisi ucraina e nuovo «Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato»*, in *Eurojus*, 2022, 2, p. 93 ss.; M. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal «Temporary Framework» al «Recovery Plan» nel «comune interesse europeo»*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2021, 1, p. 118 ss.

<sup>61</sup> F. FABBRINI, *op. cit.*, p. 131 ss.

ropea<sup>62</sup> e tutt'ora in corso d'opera<sup>63</sup>, non ha messo in dubbio i parametri di riferimento in materia di disavanzo e debito pubblico<sup>64</sup> e ha preferito optare per un ripensamento delle modalità di controllo da parte delle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri.

Valutazioni almeno in parte diverse devono essere fatte per quanto riguarda *Next Generation EU*. La formulazione generica dell'art. 122 TFUE e, soprattutto, quella dell'art. 175 comma 3 TFUE hanno consentito un'interpretazione della costituzione economica che ha innovato il quadro giuridico. A partire dai principi di coesione sociale e di solidarietà, è stata costruita una programmazione di politica economica di carattere unitario: la programmazione di *Next Generation EU* ha rappresentato un prototipo di politica economica non più soltanto coordinata, ma addirittura condivisa, esprimendo degli indirizzi politici comuni nell'impiego delle risorse europee disponibili. *Next Generation EU* sembra essere stato un tentativo di sciogliere la principale contraddizione dell'Europa di Maastricht, fra la titolarità della politica monetaria, in capo alle istituzioni europee, e il mantenimento delle leve della politica economica da parte degli Stati nazionali.

Non a caso, qualcuno ha parlato di una «eredità costituzionale»<sup>65</sup> di *Next Generation EU*, da intendersi come lascito duraturo di questa esperienza di programmazione economica pluriennale. È chiaro che, una volta stabilito un prece-

---

<sup>62</sup> Si veda la comunicazione n. 583 del 2022 della Commissione Europea.

<sup>63</sup> Da ultimo, nel mese di dicembre 2023, è stato raggiunto un accordo di massima fra gli Stati membri dell'Unione Europea su alcuni punti significativi della riforma del sistema di *governance* economico-finanziaria, riguardanti le modalità di riduzione graduale del debito pubblico e del disavanzo pubblico di ciascun Paese aderente.

<sup>64</sup> Per un quadro complessivo della riforma delle regole finanziarie dell'Unione Europea, si vedano F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di Stabilità e Crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi*, 2022, 33. p. IV ss.; L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Diritti Comparati*, 2024.

<sup>65</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza: un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2023, 3.

dente così significativo nell'interpretazione dell'art. 175 comma 3 TFUE, da cui è derivato direttamente l'impianto di *Next Generation EU*<sup>66</sup>, difficilmente il modello non sarà rievocato come possibile soluzione a un'altra situazione di crisi economico-finanziaria che si potrebbe presentare in futuro. L'«eredità costituzionale» di *Next Generation EU* sarebbe evidente anche nei contenuti della riforma delle regole del «Patto di stabilità e crescita», che ha già fatto proprio lo strumento dei piani nazionali di durata pluriennale, con cui ciascuno Stato membro dovrebbe programmare le proprie politiche di bilancio, nonché le riforme legislative annesse, per una durata di almeno quattro anni<sup>67</sup>.

Quel che si può concludere, in ogni caso, è che le disposizioni della costituzione economica hanno mostrato la loro natura pluralistica e, quindi, la loro flessibilità proprio nel corso dell'emergenza pandemica. Queste disposizioni sono state interpretate secondo le esigenze del momento: la lettura ha privilegiato i valori della solidarietà e della coesione sociale, a discapito di altri, in modo tale da far sì che le istituzioni pubbliche degli Stati membri disponessero di maggiore capacità di spesa, per finalità essenzialmente legate al contenimento della pandemia e alla ripresa economica.

#### 4. *Le interpretazioni della costituzione economica italiana*

In Italia, la costituzione economica è nata dal patto fra i partiti dell'Assemblea Costituente che, pur esprimendo una pluralità di posizioni politiche piuttosto caratterizzate in materia economica e sociale, erano accomunati da un sentimento di disillusione e scetticismo nei confronti del mercato<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Come già accennato nella nota 52, sulla base dell'art. 175 comma 3 TFUE è stato adottato il regolamento n. 241 del 2021.

<sup>67</sup> D. DE LUNGO, *op. cit.*, p. 71.

<sup>68</sup> Sono state compiute diverse ricostruzioni storico-giuridiche del dibattito in Assemblea Costituente a proposito della disciplina costituzionale dell'economia. Per approfondire, si vedano G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 1, p. 7 ss.; F. SAITTO, *I rapporti economi-*

Appena pochi anni prima, a partire dagli U.S.A., l'economia capitalistica era collassata su sé stessa, in un vortice di contrazione economica globale nel quale, fra inflazione galoppante e picchi di disoccupazione, si era dissolta la fragile democrazia della Repubblica di Weimar. Il sistema economico italiano del Dopoguerra, ereditato dal fascismo, mostrava i segni della precedente ondata di crisi ed era in larga parte sorretto dallo Stato<sup>69</sup>: l'I.R.I. era proprietario di importanti società che operavano in alcuni settori altamente strategici; lo Stato sosteneva le principali realtà produttive attraverso le proprie politiche industriali, talvolta esercitava direttamente l'iniziativa imprenditoriale.

I partiti di allora condividevano la consapevolezza della difficile congiuntura economica attraversata e, a partire da questo retroterra comune, trovarono più facilmente dei punti d'incontro in Assemblea Costituente. Per questa ragione, sarebbe stato improbabile che l'Assemblea tratteggiasse delle istituzioni pubbliche che riducessero al minimo la loro presenza in ambito economico<sup>70</sup>. Lo Stato era già uno dei principali attori del sistema produttivo italiano: i nodi da sciogliere, più che altro, erano quelli della gradazione dell'intervento pubblico e della definizione degli obiettivi generali verso cui

---

*ci. Stato e mercato tra intervento e regolazione, in Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente, a cura di F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, Napoli, 2018, p. 125 ss. Da questo punto di vista, la costituzione economica italiana può essere considerata una costituzione economica di sintesi. Da un lato, i partiti di sinistra, soprattutto il P.C.I., rinunciarono alle posizioni più estreme, riconoscendo l'importanza di una disciplina costituzionale che salvaguardasse la proprietà e l'impresa, a patto che fossero fissati dei limiti significativi alle concentrazioni industriali e alla grande proprietà terriera. Dall'altro, anche i partiti moderati come la D.C. riconobbe l'importanza di regole che limitassero i poteri economici e garantissero un ruolo dello Stato, nell'ottica di una sua funzione sociale complessiva. Da questo punto di vista, i cattolici furono influenzati soprattutto dall'elaborazione teorica del c.d. Codice di Camaldoli. Pure i rappresentanti del P.L.I., di cui il massimo esponente era Luigi Einaudi, erano consapevoli della necessità di una limitazione dei grandi monopoli imprenditoriali.*

<sup>69</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, p. 205.

<sup>70</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata*, cit., pp. 206-207.

doveva essere orientato. Il risultato è stato quello di una costituzione economica di carattere misto, frutto di un patto fra i vari partiti.

Accanto alle classiche libertà economiche, è stato dato ampio spazio agli interessi sociali e collettivi, nonché alle prerogative dello Stato destinate a perseguirli e realizzarli. Non a caso, la Costituzione garantisce la proprietà privata, ma fissa dei limiti per assicurarne la «funzione sociale» (art. 42 Cost.); salvaguarda la libertà d'iniziativa economica, ma precisa che non può svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale» (art. 41 comma 2 Cost.); stabilisce che l'impresa privata può essere coordinata a quella pubblica e indirizzata verso «fini sociali» (art. 41 comma 3 Cost.); consente l'espropriazione delle imprese per motivi di «utilità generale» e «interesse generale» (art. 43 Cost.); riconosce la «funzione sociale» della cooperazione a carattere di mutualità (art. 45 Cost.).

A partire da queste disposizioni, è possibile individuare delle tendenze ermeneutiche nella dottrina italiana. Se si assume come premessa che la costituzione economica è articolata attorno ai due elementi strutturali delle istituzioni e dell'economia, possono configurarsi diversi equilibri nei rapporti fra queste componenti. A seconda delle disposizioni costituzionali adottate come riferimento dalla dottrina, le interpretazioni proposte mettono in rilievo determinati valori o beni costituzionali. Le varie letture possono focalizzarsi, nei vari casi, sull'uno o sull'altro dei due elementi strutturali, descrivendo degli assetti complessivi possibili della costituzione economica. In altre parole, mentre alcuni autori pongono l'accento sulla centralità dell'economia nel quadro della Carta costituzionale, dando maggior peso alle disposizioni sulla proprietà e sull'impresa, altri indagano soprattutto quali siano le finalità che orientano l'azione delle istituzioni in ambito economico, riconoscendo di fatto come i poteri pubblici possano intervenire per perseguire determinati scopi giuridicamente pre-determinati.

Dal primo orientamento, la costituzione economica è interpretata come la garanzia giuridica degli elementi essenziali dell'ordine economico, *in primis* delle libertà economiche, così

che, una volta poste le fondamenta organizzative del mercato stesso, il sistema produttivo possa evolversi in maniera autonoma, spinto dalle dinamiche spontanee delle forze imprenditoriali. Stando a questa lettura, «il principio istituzionale prevalente» nel contesto della costituzione economica «va individuato nel mercato, al quale l'intervento pubblico si affianca, con la funzione di integrarlo, senza potervisi sovrapporre»<sup>71</sup>. La posizione privilegiata del mercato sarebbe, innanzitutto, confermata dalla realtà materiale dei rapporti economici; sarebbe, quindi, rafforzata ulteriormente dall'instaurazione dello spazio europeo di libera circolazione dei fattori produttivi, basato sulle regole di concorrenza, così che gli strumenti d'intervento pubblico in economia avrebbero uno spazio tutto sommato marginale<sup>72</sup>.

Spingendo ancora più in là lo sforzo interpretativo, alcuni autori sostengono che il concetto di economia sociale di mercato<sup>73</sup> dovrebbe essere adottato come riferimento per la lettura della costituzione economica e, in particolar modo, della disciplina riguardante le libertà economiche, così che il dettato della Carta Fondamentale possa essere armonizzato alle disposizioni dei Trattati che hanno contribuito a strutturare lo spazio europeo di libero scambio. Sarebbero, pertanto, da scartare tutte quelle letture della costituzione economica, un tempo possibili, che possano entrare in contrasto con l'impianto giuridico del mercato unico. Quest'interpretazione però sarebbe fattibile soltanto a patto di ridurre lo spazio normalmente accordato nell'analisi delle disposizioni costituzionali al principio di uguaglianza sostanziale e ai valori sociali, che di fatto esprimono i fini giustificativi dell'intervento pubblico in ambi-

---

<sup>71</sup> Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *La costituzione economica*, Padova, 1997, p. 61.

<sup>72</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, p. 61.

<sup>73</sup> Essendo difficile ipotizzare una revisione costituzionale, il primo a proporre questa rilettura della costituzione economica è stato Giovanni Bognetti. Il riferimento è a G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1993, p. 33 ss. Un'impostazione simile è stata, quindi, adottata da Amorosino. Si veda S. AMOROSINO, *op. cit.*, p. 133.

to economico<sup>74</sup>. Ne conseguirebbe che le clausole costituzionali che consentono delle restrizioni alle libertà economiche da parte delle istituzioni, sotto forma di misure, provvedimenti e programmi pubblici, ne escano alquanto ridimensionate e possano essere applicate esclusivamente in quei casi eccezionali, in cui trovino giustificazione nella salvaguardia di beni di rango costituzionale, di carattere alternativo, come la salute, l'ambiente e la dignità umana<sup>75</sup>.

Prendendo in considerazione il secondo orientamento, fatto proprio da un'altra parte della dottrina, la costituzione economica è collocata in un impianto giuridico complesso e, per questa ragione, per comprenderne il significato, deve essere compiuta una lettura sistematica della Carta Fondamentale<sup>76</sup>.

A partire dal quadro costituzionale, può essere evidenziato un legame particolarmente stringente fra la costituzione economica e quei principi essenziali che caratterizzano la democrazia sostanziale<sup>77</sup> o, per dirla da un altro punto di vista, le istituzioni del *welfare state*<sup>78</sup> nell'ordinamento giuridico italiano: l'idea di fondo è che lo Stato eserciti le proprie prerogative e i propri strumenti di intervento, dal carattere variegato e composito, così da stimolare un progressivo miglioramento delle condizioni economico-sociali della popolazione, in senso coerente rispetto ai principi fondamentali indicati dalla Carta costituzionale<sup>79</sup>.

Alcuni autori<sup>80</sup> hanno, pertanto, individuato la chiave interpretativa della costituzione economica nei primissimi articoli della Carta Fondamentale. Gli artt. 1, 2, 3 e 4 Cost. orientano l'esegesi del dettato costituzionale del Titolo III della

---

<sup>74</sup> G. BOGNETTI, *op. cit.*, pp. 36-42.

<sup>75</sup> S. AMOROSINO, *op. cit.*, p. 133.

<sup>76</sup> O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., pp. 11-12.

<sup>77</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, p. 108 ss.

<sup>78</sup> F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022, p. 5 ss.

<sup>79</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Economia (intervento della Pubblica Amministrazione nell'economia)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, VI, Torino, 1960, pp. 365-366.

<sup>80</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata*, cit., p. 85 ss., con particolare attenzione alle pp. 108-110.

Parte I, dedicato ai «rapporti economici», comprensivo sia della disciplina dei diritti sociali, che della proprietà e dell'impresa. Mentre il principio solidarista (art. 2 Cost.) impone un modello di Stato sociale in grado di svolgere funzioni equitative e trasformative, mediante enti pubblici di previdenza, assistenza e tutela dei diritti sociali, il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3 comma 2 Cost.) e quello lavorista (artt. 1 e 4 Cost.) richiedono l'attuazione di politiche economiche pubbliche da parte delle istituzioni, basate su logiche redistributive, nonché sulla necessità di raggiungere i massimi livelli d'occupazione<sup>81</sup>. Ne discende, necessariamente, una lettura della costituzione economica che sia coerente con la forma di Stato repubblicana, costruita a partire dai principi fondamentali degli artt. 1, 2, 3 e 4 Cost.

Secondo un'interpretazione recente<sup>82</sup>, l'attenzione deve essere focalizzata, in particolar modo, sul principio lavorista, fissato dagli artt. 1 e 4 Cost., che riveste una posizione centrale negli assetti della costituzione economica. Se è vero che l'intero impianto delle istituzioni repubblicane è stato fondato sul lavoro, anche la disciplina dei «rapporti economici» sarebbe stata costruita attorno a esso, a partire dalle disposizioni riguardanti il diritto al lavoro e i sindacati (artt. 35-39 e 46 Cost.), il diritto di sciopero (art. 40 Cost.), per poi proseguire con la libertà d'impresa (art. 41 Cost.), il diritto di proprietà (artt. 42 e 43 Cost.) e la tutela del risparmio (art. 47 Cost.). Altri autori hanno, invece, individuato la chiave di volta della costituzione economica nel principio d'uguaglianza sostanziale, rappresentativo non tanto di un disegno di società, quanto di un processo di trasformazione sociale in continuo divenire<sup>83</sup>, di cui devono farsi carico le istituzioni pubbliche, i cui sco-

---

<sup>81</sup> F. SCUTO, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>82</sup> Quest'interpretazione è stata proposta da Marco Goldoni, tenendo conto degli antecedenti più importanti, nonché del quadro giuridico europeo. Il riferimento è a M. GOLDONI, *Costituzione economica*, cit., pp. 180-181.

<sup>83</sup> Una delle prime enunciazioni di quest'impostazione è quella di Massimo Luciani, fondata sulla critica all'idea di libertà imprenditoriale come diritto fondamentale: l'iniziativa economica, infatti, sarebbe uno degli ostacoli sulla via dell'emancipazione e, per questa ragione, potrebbe essere soggetta a limitazioni in via legislativa. Verrebbe, così, meno la sua caratteristica di asso-

pi di «liberazione ed emancipazione»<sup>84</sup> sono enunciati dall'art. 3 comma 2 Cost. L'art. 3 comma 2 Cost. ha, quindi un valore giuridico di particolare rilievo, aiutando a comprendere quelli che sono gli obiettivi della costituzione economica: il principio di uguaglianza sostanziale si sviluppa, soprattutto, nelle disposizioni della costituzione economica riguardanti i diritti sociali (artt. 4, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40 Cost.) e le libertà economiche (artt. 41, 42, 43, 44, 45, 46 e 47 Cost.), che ne costituiscono la linea di articolazione maggiormente avanzata e che definiscono le possibilità d'azione delle istituzioni pubbliche. Ancor più nello specifico, alla luce dell'art. 3 comma 2 Cost., acquisiscono significato le clausole generali di «utilità sociale» (art. 41 comma 2 Cost.), «fini sociali» (art. 41 comma 3 Cost.), «funzione sociale» (artt. 42 comma 2 e 45 Cost.), «utilità generale» e «interesse generale» (art. 43 Cost.), «equi rapporti sociali» (art. 44 Cost.), «elevazione economica e sociale» (art. 46 Cost.) presenti nella costituzione economica, come basi giuridiche dell'intervento pubblico in economia.

Fra le varie posizioni dottrinarie di questo secondo orientamento, c'è chi ha evidenziato la presenza di una difficoltà interpretativa specifica<sup>85</sup>. La gerarchia dei valori della costituzione economica europea, privilegiando l'esigenza per cui le istituzioni dell'Unione costruiscano e mantengano il mercato unico, avrebbe dato preferenza ai valori economici e avrebbe un ordine di priorità diverso rispetto a quello della costituzione italiana, particolarmente attenta agli aspetti sociali. Per questa ragione, sarebbe un'operazione particolarmente com-

---

lutezza. Si veda M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 36 ss. e p. 125 ss. Hanno ripreso l'art. 3 comma 2 Cost. come chiave di lettura della costituzione economica anche O. CHESSA, *La Costituzione della moneta*, cit., p. 12 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2018, 3, pp. 274-276; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>84</sup> Cfr. F. GALGANO, *Art. 41*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1982, p. 3.

<sup>85</sup> Sono stati mossi rilievi molto interessanti in tal senso in M. LUCIANI, *La costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, 4, p. 557 ss. Si veda anche M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 2000, 3, p. 367 ss.

plexa quella di avanzare delle soluzioni interpretative in grado di armonizzare le rispettive disposizioni giuridiche della costituzione economica europea e di quella nazionale.

Adottando un punto di vista pluralistico, sarebbe in ogni caso possibile ipotizzare delle letture che sappiano conciliare l'orizzonte europeo con quello italiano: quest'operazione interpretativa sarebbe praticabile, a patto di valorizzare i profili sociali che sono insiti nei Trattati europei. Come già accennato, l'attuale art. 3 TUE fa riferimento a valori sociali come quelli dell'«occupazione», della «protezione sociale», della «parità tra donne e uomini», della lotta all'esclusione sociale e alla discriminazione. A partire da questi valori espressi dai Trattati, potrebbero essere formulate delle interpretazioni in grado di evidenziare dei punti di contatto fra i Trattati stessi e la costituzione italiana.

Ne è dimostrazione il fatto che le ultime prassi interpretative, elaborate in seno alle istituzioni dell'Unione Europea in seguito alla pandemia, basandosi più che altro sui principi di solidarietà e coesione sociale, hanno creato le condizioni per un diverso inquadramento delle funzioni delle istituzioni statali nella sfera dell'economia e hanno, così, avuto delle ricadute di una certa portata nel contesto dell'ordinamento giuridico italiano<sup>86</sup>. Se è vero che la costituzione economica italiana e, soprattutto, l'art. 41 Cost. possono essere interpretati secondo una pluralità di approcci, in questo caso gli orientamenti consolidatisi a livello europeo hanno fatto sì che fossero favorite alcune opzioni ermeneutiche, a discapito di altre: sono, così, prevalse, quelle possibili letture dell'art. 41 Cost. in grado di valorizzare le clausole sociali e di calibrare in senso più incisivo l'intervento economico delle istituzioni, in sintonia col quadro giuridico dei Trattati.

Da un lato, *Next Generation EU* ha messo a disposizione dell'Italia il volume di risorse necessario per promuovere la ripresa economica. L'Italia ha, così, avuto la possibilità di predi-

---

<sup>86</sup> Che la pandemia abbia di fatto creato le premesse per un'armonizzazione delle finalità della costituzione economica europea e di quella italiana è stato sostenuto anche da F. SCUTO, *op. cit.*, p. 3 ss.

sporre un proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza, che ha avuto il primato per volume di risorse europee mobilitate rispetto a quelli degli altri Stati membri<sup>87</sup>. Dall'altro lato, sono stati rimossi o allentati i principali limiti giuridici all'azione delle istituzioni statali. Il «Quadro temporaneo» e la clausola di salvaguardia generale hanno legittimato e reso possibili le principali misure di supporto al tessuto economico e imprenditoriale, adottate dall'Italia.

Per quanto riguarda le disposizioni della Costituzione relative ai rapporti economici, pertanto, a partire dall'esperienza della pandemia è possibile rimarcare come alcune di esse, fra cui l'art. 41 Cost., siano caratterizzate da una particolare elasticità. La costituzione economica italiana mostra una notevole margine di adattamento, dal momento che i rapporti fra istituzioni ed economia non sono definiti una volta per tutti, ma sono soggetti a plurime possibilità di lettura. Le interpretazioni possibili, oltre a essere molteplici, possono essere funzionali a una pluralità di politiche pubbliche, a seconda delle particolari circostanze storiche del momento contingente. Nel corso della pandemia, le esigenze collettive di cui si sono fatte portatrici le istituzioni pubbliche sono, quindi, prevalse sulle dinamiche economiche.

---

<sup>87</sup> Il PNRR è il piano che ha mobilitato il maggiore volume di risorse di derivazione europea. Per quanto riguarda l'inquadramento giuridico del PNRR, si vedano M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, 2021, 8-9, p. 1025 ss.; E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti*, Napoli, 2022, p. 19 ss. Per una comparazione dei PNRR dei principali Stati membri, si veda B.P. AMICARELLI, P. CLARIZIA, M. MANOCCHIO, P. MARCONI, G. MOCAVINI, R. MORGANTE, G. NAPOLITANO, A. RENZI, *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, 4, p. 1137 ss.

5. *Conclusioni. Modificazioni e interpretazioni della costituzione economica*

A chiusura della riflessione, è possibile evidenziare come la costituzione economica non sia un *corpus* giuridico statico. Al contrario, rappresenta una componente particolarmente dinamica dei Trattati europei e della Carta costituzionale. La costituzione economica, disciplinando la proprietà, l'impresa, il lavoro e il sociale, esprime le coordinate essenziali della presenza delle istituzioni in ambito economico. I rapporti fra istituzioni ed economia non sono mai definitivi, sono soggetti a oscillazioni e alterazioni, raggiungendo di volta in volta un diverso (e provvisorio) punto di equilibrio. L'orientamento degli interpreti, in un senso o nell'altro, può influenzare fortemente gli assetti della costituzione economica, nonché le sue prospettive concrete d'attuazione.

La disciplina costituzionale dell'economia deve essere letta necessariamente tenendo conto delle trasformazioni in corso in seno all'ordinamento giuridico europeo. Dal momento che il processo d'integrazione europea è tutt'ora in divenire, una qualsiasi evoluzione in tal senso è destinata ad avere delle ripercussioni significative nel contesto della costituzione economica italiana. Il giurista ha il compito di fare uno sforzo d'analisi e distinguere quelli che sono i mutamenti strutturali che coinvolgono lo stesso impianto di fondo della costituzione economica (come quelli impressi da *Next Generation EU*), da quelli che sono dei semplici cambiamenti negli orientamenti interpretativi, destinati ad avere un valore contingente, legato alle particolari circostanze storiche, politiche ed economiche del momento (come le interpretazioni dei Trattati alla base del «Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato»).

Per quanto riguarda la prima categoria di fenomeni, quella dei mutamenti strutturali, è ovvio che a partire dalle variazioni che avvengono nel processo d'integrazione dell'Unione Europea, possono verificarsi delle trasformazioni significative dell'impianto della costituzione economica, sia europea che nazionale. Occorre approcciarsi a questi fenomeni con particolare cautela, sapendo distinguere in particolar modo gli ele-

menti di innovazione autentici e le basi giuridiche che li sorreggono.

Un esempio di mutamento strutturale che ha interessato, in tempi recenti, la costituzione economica italiana, si è verificato per via di un netto cambio di passo nelle politiche ambientali dell'Unione Europea e ha coinvolto, nello specifico, gli artt. 9 e 41 Cost. Sulla base delle proprie competenze in materia ambientale disciplinate dai Trattati, l'Unione ha avviato un processo di transizione ecologica di portata continentale, meglio noto come *European Green Deal*<sup>88</sup>, e ha definito un percorso piuttosto puntuale per la progressiva riduzione delle emissioni climalteranti, così da raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, secondo le tempistiche scandite dalla *Legge europea sul clima*<sup>89</sup>. L'avvio dell'*European Green Deal* è uno degli elementi (non l'unico)<sup>90</sup> che hanno favorito il cambiamento strutturale della costituzione economica italiana, at-

---

<sup>88</sup> Il riferimento è alla comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea, che ha di fatto sancito l'inizio di questo percorso. Attraverso l'*European Green Deal*, la Commissione Europea ha espresso una chiara visione globale di come la transizione ecologica debba innovare l'economia di mercato dell'Unione, trasformandola in «un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse» (comunicazione n. 640 del 2019). Per una riflessione su come l'*European Green Deal* possa incidere sulla costituzione economica, si veda E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, 2, p. 415 ss.

<sup>89</sup> Quella di *Legge europea sul clima* è l'espressione con cui viene comunemente indicato il regolamento n. 1119 del 2021.

<sup>90</sup> L'*European Green Deal* è soltanto uno dei fattori esterni che hanno spinto in avanti la legge costituzionale n. 1 del 2022. L'*European Green Deal* rappresenta, infatti, un elemento di rilievo nel contesto esclusivo dell'Unione Europea. La riforma della costituzione italiana, però, può essere stata facilitata anche da una tendenza più ampia del costituzionalismo globale, caratterizzata da una rinnovata sensibilità per la tematica ambientale. A questa sensibilità, sono dovute sia l'adozione di nuove Carte costituzionali, particolarmente innovative, sia la modifica o l'integrazione di quelle esistenti. Il fenomeno, definito come costituzionalismo ambientale, è stato analizzato soprattutto da D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'antropocene*, Bologna, 2022, p. 49 ss. Nello specifico, l'autore ha analizzato la questione della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. in D. AMIRANTE, *op. cit.*, p. 257 ss.

traverso la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>91</sup>. In particolar modo, con le modifiche apportate all'art. 41 Cost.<sup>92</sup>, l'ambiente è stato inserito nella parte centrale della costituzione economica come terzo elemento strutturale<sup>93</sup>, accanto alle istituzioni

---

<sup>91</sup> Il riferimento è alla legge costituzionale n. 1 del 2022. Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost., si vedano F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, p. 131 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 3, p. 286 ss.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale n. 1/2022: problemi e prospettive*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, p. 69 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 4, p. 110 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 2, p. 461 ss.

<sup>92</sup> Sul profilo specifico della modifica dell'art. 41 Cost., si vedano C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2023, 4, p. 207 ss.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2023, 2, p. 59 ss.; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2023, 1, p. 1 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, 2022, 4, p. 188 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, p. 165 ss.; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, *ivi*, 2022, p. 169 ss.

<sup>93</sup> È stato evidenziato come l'inserimento dell'ambiente fra i principi fondamentali abbia delle ripercussioni significative sull'impianto della costituzione economica. La costituzione economica sarebbe di fatto rilegittimata a partire da un nuovo patto fra *cives*, che includa l'ambiente come elemento strutturale della disciplina costituzionale dei rapporti economici, accanto al capitale e al lavoro. Si veda A. MORRONE, *La costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2022, 4, p. 526 ss. L'autore ha evidenziato che «il senso dei limiti e dei fini dell'art. 41 Cost. trova un sostegno proprio nella costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente nell'art. 9 Cost.: l'una non può comprendersi senza l'altra previsione. [...] I valori dell'art. 9 Cost. prevalgono su tutti i beni ricompresi nelle disposizioni relative alla c.d. costituzione economica: impresa e organizzazione del lavoro, proprietà, nazionalizzazioni e privatizzazioni, razionale sfruttamento del suolo, cooperazione, risparmio sono interessati dalla forza normativa della costituzionalizzazione della tutela am-

pubbliche e alle libertà economiche. Da questo punto di vista, è stato detto che i cambiamenti che hanno interessato l'art. 41 Cost. «costringono a rileggere in una prospettiva nuova i due termini tradizionali di oscillazione del pendolo, l'autorità e la libertà»<sup>94</sup>.

Passando alla seconda categoria cui si è fatto riferimento, quella delle semplici interpretazioni della costituzione economica, la loro importanza non deve essere in ogni caso trascurata. La gamma delle letture possibili di ogni disposizione della costituzione economica comprende, in genere, una pluralità di opzioni ermeneutiche, sia che la disposizione stessa sia presa in considerazione in senso autonomo, sia che essa sia letta in combinazione con altre disposizioni. Lo sforzo di inquadrare le plurime ipotesi di lettura di una stessa disposizione e circoscriverne le varie sfumature di significato costituisce, in ogni caso, un'operazione di particolare rilievo. I vari orientamenti della dottrina si possono accavallare o susseguire nel corso del tempo, con precise conseguenze dal punto di vista concreto.

---

bientale. Mentre nell'art. 41 Cost. il legislatore di riforma ha voluto esplicitare l'ordine dei valori, nelle altre previsioni, relative all'economia e al lavoro, esso deriva dalla primarietà dei valori contenuti nell'art. 9 Cost.» (*ivi*, p. 534).

<sup>94</sup> Cfr. F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p. 149. Il nuovo dettato della costituzione economica, rafforzando i limiti all'attività imprenditoriale ex art. 41 comma 2 Cost., riconosce come l'attuale modello economico industriale possa nuocere all'equilibrio ecologico naturale: questa «è una chiara conferma del nesso tra circuiti di produzione della ricchezza economica nei sistemi complessi dell'Occidente e menomazioni inferte all'ambiente». Cfr. C. BUZZACCHI, *op. cit.*, p. 216. La soluzione della questione ambientale non passa però soltanto attraverso il contenimento da parte delle istituzioni pubbliche dei danni arrecati dall'attività imprenditoriale. La nuova formulazione della costituzione economica ex art. 41 comma 3 Cost. assegna alle istituzioni il compito di un ripensamento complessivo dei sistemi di produzione e distribuzione dei beni e dei servizi, così da potersi concretizzare un nuovo modello economico, quello della *blue economy*, in cui siano eliminate alla radice le ragioni strutturali della crisi ecologica. Per poter costruire questa nuova forma dell'economia, secondo le indicazioni della costituzione economica, le istituzioni devono farsi carico di una responsabilità ulteriore e devono impiegare strumenti di carattere programmatico, così da guidare progressivamente la transizione degli apparati produttivi, pubblici e privati, verso quell'economia a zero emissioni nette delineata dall'*European Green Deal*. F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p. 144 ss.

È compito degli operatori del diritto, innanzitutto, distinguere fra quelle interpretazioni che possono aggiungere qualcosa alla costituzione economica, pur in assenza di una revisione effettiva dei Trattati o del dettato della Carta costituzionale (dovendo essere incluse, in realtà, nel novero dei cambiamenti strutturali), e quelle letture che invece non hanno alcuna portata modificativa, essendo delle semplici enunciazioni di significato.

Rientrano nel primo caso, quello delle interpretazioni innovative, alcune ipotesi particolarmente rare ed eccezionali. La principale cui è possibile fare riferimento è quella dell'interpretazione integrativa dell'art. 175 comma 3 TFUE, che ha consentito la strutturazione di *Next Generation EU*. Si tratta, però, di una vicenda per certi aspetti alquanto originale, basata sulla clausola generale dell'art. 175 comma 3 TFUE. Di fatto, l'interpretazione innovativa si è resa necessaria per strutturare in concreto uno strumento del tutto nuovo di coesione economica e sociale, laddove l'art. 175 comma 3 TFUE lasciava aperta questa possibilità secondo una formulazione alquanto vaga.

Sul secondo caso, quello delle interpretazioni prive di capacità innovativa, si soffermerà l'analisi conclusiva. A partire dalle varie prospettive di lettura delle disposizioni della costituzione economica delineate dalla dottrina, i vari partiti rappresentati nelle istituzioni possono declinare i contenuti costituzionali secondo una pluralità di formule politiche e programmatiche. L'orientamento generale di ciascun partito e, in particolar modo, le idee economiche e sociali di cui si fa portatore sono profondamente legati alle prospettive di attuazione del dettato della costituzione economica. In primo luogo, l'insieme delle proposte politiche legittime da un punto di vista giuridico è circoscritto all'interno del quadro della costituzione economica, che fornisce indicazioni preziose sulle modalità procedurali per strutturare le misure e sulle finalità generali che possono essere perseguite. In secondo luogo, ciascuna proposta politica rappresenta una possibile concretizzazione di uno o più valori espressi dalla costituzione economica. Queste realizzazioni della costituzione economica costituiscono, in

ogni caso, degli atti politici di carattere temporaneo e contingente, destinati ad avere un'efficacia circoscritta nel tempo.

La possibilità che, a partire da una stessa disposizione della costituzione economica, possano essere ricavati plurimi significati e, di conseguenza, molteplici provvedimenti politici è dimostrato, ad esempio, da come l'art. 122 TFUE abbia costituito allo stesso tempo il fondamento giuridico dell'*European Financial Stabilization Mechanism*<sup>95</sup>, nel contesto della crisi dei debiti sovrani, così come la base legale di *Next Generation EU*, durante l'emergenza pandemica, due misure radicalmente diverse, sia in quanto a ispirazione politica di fondo, sia in quanto a strutturazione concreta<sup>96</sup>.

In conclusione, sia a livello europeo che a livello nazionale, il quadro della costituzione economica è piuttosto flessibile e molte questioni, in ogni caso, sono aperte a una pluralità di prospettive. In seguito all'emergenza pandemica, si è avuta l'ulteriore conferma che è possibile proporre una pluralità di interpretazioni della costituzione economica. La questione centrale è ragionare sull'attuale ruolo delle istituzioni in ambito economico, cioè comprendere quali siano le possibili modalità dell'intervento pubblico, rispetto a quelle adottate in passato. L'analisi del giurista, nel presente e nell'immediato futuro, sarà fondamentale da questo punto di vista.

---

<sup>95</sup> L'EFSM era un fondo che permetteva assistenza finanziaria da parte dell'Unione Europea a un singolo Stato membro. Era disciplinato dal regolamento n. 407 del 2010. Si vedano B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 647; P. DERMINE, *op. cit.*, p. 345; M. IOANNIDIS, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>96</sup> A partire dall'art. 122 comma 2 TFUE, l'EFSM è stato strutturato come fondo di assistenza finanziaria, secondo un approccio economico privo di un reale afflato solidaristico. Ha avuto base legale sulla stessa disposizione la componente di *Next Generation EU* consistente in risorse mobilitate sotto forma di prestiti (con obbligo di restituzione in capo agli Stati membri), trattandosi però di uno strumento di programmazione di carattere politico, e non di un fondo finanziario. Dalla stessa disposizione dell'art. 122 comma 2 TFUE, pertanto, sono nati strumenti giuridici radicalmente diversi. Dopodiché, l'art. 122 comma 1 TFUE ha rappresentato il fondamento giuridico di quella parte di *Next Generation EU* che si è sostanziata in risorse concesse a fondo perduto, senza vincoli restitutivi, in uno spirito di solidarietà effettivo.

**ENRICO VERDOLINI, Il prisma della costituzione economica: interpretazioni ed evoluzioni di un concetto plurale**

L'idea di costituzione economica rappresenta tutt'ora oggetto di dibattito da parte della dottrina. La costituzione economica dell'Unione Europea esprime un pluralismo valoriale, che consente di attuare una molteplicità di proposte politiche. Le interpretazioni e le evoluzioni che si consolidano a livello europeo hanno delle conseguenze significative sull'ordinamento giuridico degli Stati membri. Lo stesso pluralismo valoriale ha caratterizzato la genesi della costituzione economica dell'Italia, che può essere letta secondo una varietà di approcci. In un quadro costantemente in trasformazione, compito del giurista deve essere quello di cogliere le modificazioni strutturali e gli orientamenti interpretativi emergenti.

**Parole chiave:** costituzione, istituzioni, economia, sociale, Europa.

**ENRICO VERDOLINI, The prism of economic constitution: interpretations and evolutions of a plural concept**

The idea of an economic constitution is still discussed by the doctrine. The economic constitution of the European Union expresses a pluralism of values, which allows for the implementation of a multiplicity of political proposals. The interpretations and developments at European level have significant consequences on the legal system of the Member States. The same pluralism of values characterized the genesis of Italy's economic constitution, which can be read according to a variety of approaches. In a constantly changing framework, the jurist's task must be to focalize on the structural changes and emerging interpretative orientations.

**Key words:** constitution, institutions, economy, social, Europe.