



NUMERO SPECIALE 5 2019
25 OTTOBRE 2019

L'effettività della Costituzione
economica nel contesto
dell'integrazione sovranazionale e della
globalizzazione

di Paola Bilancia

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*

di Paola Bilancia

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. La perdurante problematicità della definizione del concetto di “Costituzione economica” nel costituzionalismo. 2. La Costituzione economica nell’ordinamento italiano e nei lavori della Costituente. 3. Il “nucleo duro” della Costituzione economica e la Costituzione economica “oltre” il Titolo III della Parte I della Costituzione. 4. Effetti della globalizzazione e integrazione sovranazionale. 5. L'effettività della Costituzione economica nella congiuntura attuale.

1. La perdurante problematicità della definizione del concetto di “Costituzione economica” nel costituzionalismo

Trattare oggi il tema della Costituzione economica significa confrontarsi, ancora una volta, con le numerose criticità che restano sottese al concetto – estremamente duttile e finanche poliforme – mai realmente risolte in modo conclusivo e soddisfacente dalla dottrina, giurpublicistica e non. Tali problematiche partono infatti sin dalla difficoltà di definire con accuratezza la locuzione “Costituzione economica”, e ciò nonostante essa sia stata approfonditamente studiata da diverse angolazioni e in diversi settori del sapere¹.

E così, in una prospettiva sociologica, per Costituzione economica si intende di norma la struttura dell’assetto economico generale derivante dal rapporto intercorrente tra forze ed attività produttive in un dato ordinamento (che sia statale o sovranazionale) e in un dato contesto sociale².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In punto sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 1 ss.

² Si veda, per tutti, A. Loria, *La Costituzione economica odierna*, Torino, Bocca, 1899. Di recente, con riferimento alla dimensione sovranazionale del concetto, si veda D. Schneiderman, *Constitutionalizing economic globalization: investment rules and democracy's promise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 328 ss.

In una prospettiva storica, invece, la Costituzione economica viene studiata quale succedersi degli eventi che portano al costituirsi dell'equilibrio tra le forze economiche prevalenti, e dunque si riferisce al modello economico e alle fasi del suo sviluppo nell'ambito del modello sociale di una data epoca³.

Nella prospettiva delle scienze economiche, infine, la Costituzione economica viene studiata – in ottica anche quantitativa – in quanto equilibrio nato all'interno del sistema sociale, secondo le regole della teoria generale del mercato⁴.

Come avviene sovente per molti concetti contraddistinti da una loro intrinseca interdisciplinarietà e oggetto di studio da parte di altre scienze sociali, il diritto si è dunque approcciato con relativo ritardo al tema della Costituzione economica. Ai fini di analizzare la questione da un punto di vista giuridico, e più specificatamente giuspubblicistico, deve essere innanzitutto operata una distinzione tra lo studio della Costituzione economica nell'ambito della teoria generale, che tende a ricostruirne il contenuto in termini teoretici, e il suo studio nell'ambito della dottrina, e dunque con riferimento alle caratteristiche che il concetto assume in uno specifico ordinamento.

In ambito giuridico il concetto di Costituzione economica è stato sviluppato, in origine, principalmente dalla giuspubblicistica tedesca del XX secolo, dimostratasi particolarmente sensibile all'argomento sia sotto il profilo teoretico che sotto quello dottrinario, portando peraltro a risultati anche molto diversi tra loro.

Alcuni autori, come ad esempio Walter Eucken – che definiva la Costituzione economica come la decisione globale relativa all'ordine della vita economica di una collettività – sostenevano, pur con posizioni differenziate, la validità del concetto dal punto di vista giuridico e la sua utilizzabilità nell'ambito del costituzionalismo⁵. Tra gli autori che hanno sostenuto l'utilità del concetto spicca altresì Franz Böhm, che aveva elaborato la celebre definizione di Costituzione economica come decisione globale per generi e forme dei processi di cooperazione economico-sociale⁶.

Altri autori, tra cui spicca Carl Schmitt, negavano invece finanche l'esistenza di una Costituzione economica negli Stati moderni, preferendo utilizzare concetti alternativi come ad esempio quello di forme

³ Si vedano, per tutti: D. Demarco, *Per la storia economico-sociale dell'ordinamento regionale italiano: le origini intellettuali dell'art. 117 della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 3, 1965, pp. 557 ss.; G. Arias, *Osservazioni sul metodo storico in economia*, in *Giornale degli Economisti*, vol. 38, 1909, pp. 429 ss.

⁴ Si veda, per tutti, C. Ottolenghi, *I profitti industriali nella costituzione economica odierna*, Torino, UTET, 1907. Di recente, con riferimento al fenomeno della globalizzazione e della dimensione transnazionale della Costituzione economica, si veda P. Behrens, *Weltwirtschaftsverfassung*, in *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, vol. 19, 2000, pp. 5 ss.

⁵ Si veda W. Eucken, *Der Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*, in *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsanslese*, 1942, pp. 25 ss.

⁶ Così F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung: Kritische Betrachtungen Zu Dem Aufsatz Von Ministerialrat Dr. Adolf Arndt über Das »Problem Der Wirtschaftsdemokratie in Den Verfassungsentwürfen«*, in *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, vol. 1, n. 6, 1946, pp. 10 ss.

di “Stato economico”⁷. Schmitt riteneva più precisamente che il concetto di Costituzione economica fosse “inesatto e ingannevole”, dal momento che Stato, politica, società ed economia, nel costituzionalismo moderno, sono divenuti elementi inscindibili e non suscettibili di essere considerati come distinti ambiti oggettivi⁸. Solo nello Stato autoritario o totalitario a partito unico, come quello sovietico o l’Italia fascista, si potrebbe parlare di una Costituzione economica all’ombra di un’organizzazione di partito fortemente centralizzata, che non rende autonoma l’economia ma la consegna allo Stato e la sottomette ad esso⁹.

Nel quadro che si è sinteticamente ricostruito, non stupisce constatare come le profonde divisioni dottrinali e le fratture politiche che animarono l’Assemblea nazionale tedesca del 1919 abbiano portato al recepimento, nella Costituzione di Weimar, di un compromesso in campo economico, con l’implementazione di norme che lasciavano, di fatto, aperta la strada sia per il modello economico propugnato dalle forze radicali, che per quello promosso dalle forze liberali, escludendo tuttavia al contempo forme estreme di socialismo, per via del timore della cosiddetta “ondata bolscevica” che sembrava prendere vigore nel corpo sociale in seguito alla Rivoluzione di ottobre¹⁰. La scelta di compromesso dei Costituenti tedeschi è stata aspramente criticata dalla dottrina (in particolare, spicca ancora una volta la critica di Carl Schmitt), sulla base dell’argomento per cui la compresenza nell’ordinamento costituzionale di istituti riconducibili a concezioni tra loro opposte rappresenterebbe, in ultima analisi, una “non scelta”, a dimostrare, ancora una volta, l’inesistenza di una Costituzione economica in senso stretto¹¹.

Le criticità sottese al dibattito iniziato in seno alla giuspubblicistica tedesca sono state trasferite in termini sostanzialmente analoghi alla fase costituzionale del Secondo Dopoguerra¹², e del resto ciò non sorprende, se si considera che la Costituzione di Weimar è nota per avere di fatto anticipato, per molti versi, l’avvento della forma di Stato sociale che ha successivamente preso piede in Europa. In generale, nel costituzionalismo contemporaneo, i modelli prevalenti possono essere suddivisi in:

⁷ In questo senso C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, (1931), trad. it., *Il custode della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 149.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ In tema si veda, per tutti, C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

¹¹ Si veda C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1928, *passim*. Evidenza la mancanza di unità sociale quale criticità strutturale della Costituzione di Weimar M. Luciani, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale ad una svolta*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 171 ss.

¹² Si vedano B. Cavallo, G. Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell’economia*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 34 ss.

- economia di mercato, in cui produzione e distribuzione dei beni e dei servizi vengono determinate interamente (e liberamente) dal gioco delle forze economiche, in una prospettiva in cui il ruolo centrale viene assunto dalla libera concorrenza e dalla logica del profitto¹³;
- economia guidata (*gelenkte Wirtschaft*) o regolata, in cui si versa comunque nell'ambito dell'economia di mercato, ma il decisore pubblico, ai fini di tutelare uno o più interessi costituzionalmente rilevanti, può intervenire in modo continuativo (se del caso nell'ambito di limiti imposti dalla Costituzione formale) con funzione regolatrice o di "sostegno" all'economia¹⁴, che in alcuni casi può spingersi fino a una vera e propria pianificazione¹⁵;
- economia di Stato, in cui la proprietà dell'impresa economica è sottratta ai privati ed è interamente attribuita allo Stato, e pertanto la produzione e la distribuzione dei beni economici rientrano tra le funzioni statali¹⁶.

Quasi tutte le Costituzioni europee adottate a partire dal Secondo Dopoguerra, come quella italiana, quella tedesca, o quella francese, recependo un modello economico di compromesso che lascia di fatto un ampio spazio di manovra al legislatore¹⁷, si sono assestate nell'ambito di forme di economia guidata o regolata, e dunque in una posizione intermedia tra i modelli "puri" rappresentati dall'economia di mercato liberale da una parte, e dall'economia di Stato socialista dall'altro.

In generale, va comunque rilevato come il punto fermo che emerge da quasi tutte le esperienze costituzionali dell'Europa Occidentale è che il concetto di Costituzione economica, a prescindere dalla portata che ad esso si voglia ascrivere (e dunque dalla sua valenza descrittiva o prescrittiva), non può essere considerato "per compartimenti stagni", ma deve necessariamente essere letto in prospettiva sistematica nell'ambito dell'ordinamento costituzionale complessivamente inteso. Le perplessità della dottrina relative all'impossibilità di riconoscere una reale prescrittività della Costituzione economica in uno Stato democratico e liberale, pena lo scivolamento verso forme di stato autoritario o totalitario che attuano una rigida programmazione dell'economia, possono forse in questo senso essere, almeno in parte, fugate¹⁸. Un conto è infatti negare, come condivisibilmente si nega, che uno Stato democratico di diritto possa esercitare un controllo pervasivo sul modello economico che comprima (o addirittura annienti) gli

¹³ Si veda F. Forte, *Manuale di politica economica*, Torino, Einaudi, 1970, I.

¹⁴ Si vedano: G. Farjat, *L'ordre public économique*, Paris, Librairie general de droit et de jurisprudence, 1963, *passim*; V. Spagnuolo Vigorita, *Economia (interventi della pubblica amministrazione nella)*, *Novissimo Digesto italiano*, VI, Torino, UTET, 1960, pp. 336 ss.

¹⁵ Si veda J. Egerer, *Der Plangewährleistungsanspruch*, Baden Baden, Nomos, 1971, *passim*.

¹⁶ Si vedano R. David, J. N. Hazard, *Le droit soviétique*, Paris, Librairie general de droit et de jurisprudence, 1954, pp. 44 ss.

¹⁷ Si veda l'analisi di E. De Marco, "Costituzione economica" e integrazione sovranazionale, in questo numero, pp. 6 ss.

¹⁸ Sul tema si veda l'analisi di G. Di Plinio, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in questo numero, pp. 2 ss.

spazi per l'iniziativa dell'individuo e dell'impresa, oltre che per il lavoro autonomo, un altro è invece riconoscere, come sembra doveroso, che il potere costituente, nel suo manifestarsi, possa individuare dei “paletti”, delle linee guida che tratteggino i confini (espressione di principi costituzionali fondamentali che, a loro volta, fotografano un *idem sentire* sociale) entro i quali il modello economico dovrà essere lasciato libero di dipanarsi.

In ogni caso, e a prescindere dalle osservazioni di cui sopra, è indubbio che le incertezze definitorie concernenti la reale portata e il significato del concetto di Costituzione economica sono state e continuano ad essere molteplici. Nondimeno, come si cercherà di argomentare, lo studio del tema appare, oggi come non mai, ancora attuale.

2. La Costituzione economica nell'ordinamento italiano e nei lavori della Costituente

La dottrina giuspubblicistica italiana, così come quella tedesca, ha dibattuto a lungo sull'utilità e la validità del concetto di Costituzione economica, e dunque sulla possibilità di individuare, all'interno della Costituzione repubblicana, una Costituzione economica nel senso stretto del termine. Parte della dottrina si è espressa in modo cautamente ottimista, scorgendo nelle pieghe della Costituzione formale un insieme di norme capaci di restituire uno schema sufficientemente omogeneo per poter tendere a definire il modello economico, conciliando le contrapposte esigenze di sviluppo e di solidarietà sociale¹⁹. Altri commentatori hanno invece negato la possibilità di perimetrare una Costituzione economica in questi termini nel nostro ordinamento, poiché sarebbe impossibile, in ultima analisi (e con ciò riprendendo il cuore della critica schmittiana), isolare la sfera economica dalle ulteriori attività sociali umane: ne conseguirebbe dunque che una Costituzione economica sarebbe inevitabilmente priva di una sua autonomia ontologica²⁰. Altri autori, infine, hanno tenuto una posizione intermedia e quindi, pur non utilizzando la formula “Costituzione economica”, hanno preso atto del fatto che la Costituzione repubblicana contiene, oggettivamente, un insieme di norme che configurano l'assetto economico che l'ordinamento deve assumere, delineando i principi fondamentali che orientano i rapporti economici²¹. In ogni caso, e pur alla luce delle complessità appena descritte, sembra potersi ritenere che la locuzione “Costituzione economica” possa essere utilizzata, in ambito costituzionalistico, se non altro in senso strettamente descrittivo, ai fini di indicare quelle parti della Costituzione che regolano i rapporti economici e delineano il modello economico da seguire nell'ordinamento. In questa prospettiva, pertanto,

¹⁹ Si veda, *ex multis*, C. Lavagna, *Diritto pubblico dell'economia. Introduzione*, Roma, 1971, p. 16.

²⁰ Si vedano in questo senso, per tutti: M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Appendice al novissimo digesto italiano*, 1988, pp. 373 ss.; P. Beretta, *La “Costituzione economica”: genesi e principi*, in *Il politico*, 1988, pp. 399 ss.

²¹ Così A. Bertolino, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950.

quando si parla di “Costituzione economica” con riferimento al nostro ordinamento, si intendono di norma quegli istituti economici previsti e disciplinati dal Titolo III della Parte I della Costituzione repubblicana, e più precisamente agli articoli da 35 a 47, rubricati con la dicitura “Rapporti economici”. Da un’analisi della lettera delle norme appena menzionate emerge chiaramente una loro intrinseca duttilità (in alcuni casi si potrebbe forse addirittura spingersi a parlare di “eterogeneità”), duttilità che deriva dal fatto che, come noto, la Costituzione repubblicana è – come molte Costituzioni coeve – il frutto del compromesso tra forze politiche anche profondamente diverse tra loro dal punto di vista ideologico, in quanto espressione di una società pluriclasse e disomogenea (quale era indubbiamente quella italiana del Secondo Dopoguerra). Questo spiega perché la Costituzione economica italiana si componga di norme che appaiono riconducibili a principi estremamente differenti (talvolta contrapposti), tra i quali spiccano quelli dell’economica di mercato, dell’economia guidata e dell’economia collettivista. Il Titolo III infatti, così come l’intera Costituzione repubblicana, ha recepito l’esito del compromesso tra le ideologie delle forze politiche costituenti, e l’esito di tale compromesso sarà evidentemente tanto più differenziato quanto più le posizioni di dette forze divergono. Non sorprende dunque, per i motivi di cui si è detto, che la differenziazione arrivi a raggiungere i suoi massimi livelli proprio laddove si definisce l’approccio statale all’economia.

Nondimeno, non bisogna dimenticare che tali forze politiche, pur nella loro diversità, erano tra loro solidali, in quanto accomunate dalla lotta e dalla vittoria sul fascismo e dalla condivisione dei valori della resistenza che hanno caratterizzato e sorretto il patto costituente²².

Ciò posto, è difficile negare che la materia economica fosse quella (o almeno una di quelle) in cui le divergenze tra le forze dell’Assemblea costituente erano maggiori, se appena si considera che l’arco costituzionale andava dai liberali ai comunisti, e comprendeva pertanto posizioni tra loro finanche antitetiche per quanto riguarda la regolamentazione statale dell’economia. Il dibattito in Assemblea costituente ha infatti visto, come noto, il confronto tra una pluralità di posizioni estremamente variegata, che andavano dall’antiliberalismo delle componenti cattoliche, fautrici di un approccio solidarista e di un orientamento in senso sociale del sistema economico (e si pensi ad esempio alle posizioni di Dossetti), al liberalismo propugnato da numerosi padri Costituenti – tra cui spicca Einaudi –, fino al socialismo (anche estremo) promosso dalle sinistre rappresentate nell’Assemblea²³.

Il cuore del problema era, come sottolineato da Calamandrei, la necessità di “compensare” in modo accettabile le forze di sinistra per la “rivoluzione mancata”, necessità che portò le altre forze a non opporsi

²² Si veda A. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 506.

²³ Sul tema sia concesso il rinvio alla ricostruzione operata in P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., 75 ss.

(o quantomeno a non opporsi fino in fondo) al recepimento nella Costituzione di una “rivoluzione promessa”²⁴. Il raggiungimento di un compromesso in questi termini fu indubbiamente facilitato dal fatto che le sinistre italiane (pur nell’eterogeneità delle posizioni che le contraddistinguevano) non pensavano, almeno in quella fase, ad una rottura del sistema, e dunque ad una decisa svolta in senso collettivista del modello economico²⁵.

La necessità di costruire e mantenere un equilibrio tra le diverse posizioni sopradescritte ha portato a un approccio estremamente cauto dei Costituenti, connotato dalla tendenza a fissare dei paletti, più che delle norme dettagliate e univoche, sempre con attenzione preminente alla centralità nell’ordinamento della persona e dei suoi diritti, ai fini non tanto di delimitare un sistema o un modello economico in senso stretto, quanto di contenere (o, meglio, ostacolare) scelte economiche tra loro contrapposte. In altri termini, le norme recepite nella Costituzione economica servono ad impedire che una delle diverse componenti (pubbliche o private) che vanno a formare quello che è stato impropriamente definito come “modello misto”²⁶ possa guadagnare terreno al punto di imporsi sulle altre, di fatto annullandole²⁷. Si può quindi dire che dalla trama del Titolo III erano due le possibili soluzioni che sarebbero potute emergere: la prima era quella di un’economia di mercato controllata dallo Stato e volta a perseguire delle finalità sociali; la seconda era quella di un’economia guidata dallo Stato che, pur nel rispetto dell’autonomia privata, fosse tesa alla realizzazione di finalità sociali e, più particolarmente, di giustizia sociale.

E tuttavia non si può trascurare che un minimo comune denominatore, pur nell’estrema diversità delle ideologie, esisteva, ed era dato proprio dalla già menzionata battaglia comune contro il nazifascismo e dall’adesione collettiva ai valori della resistenza. Tradotta in ambito economico tale proposizione significa il rifiuto del sistema autarchico e profondamente corporativistico imposto dal fascismo. Ulteriore elemento che accomunava le componenti della Costituente era la sostanziale concordia nel ritenere sussistente la necessità (se non altro nella fase storica del Secondo Dopoguerra) di incisivi interventi dello Stato ai fini di promuovere la transizione economica, lasciandosi alle spalle l’economia di guerra e trasformando l’Italia (allora Paese prevalentemente agricolo) in un Paese realmente industrializzato.

²⁴ Così P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit., XXXV.

²⁵ Ciò fu dovuto anche alla lungimiranza dei leader delle forze della sinistra. È noto del resto che lo stesso Togliatti aveva affermato che il suo partito si sarebbe orientato verso soluzioni costruttive, non potendo non tenere conto delle condizioni reali del Paese, che facevano sì che anche se si fosse proposto un piano economico generale, sarebbe stato di fatto impossibile realizzarlo. Si veda sul tema G. Mammarella, *L’Italia dopo il fascismo: 1943-1973*, Bologna, Il Mulino, 1974.

²⁶ La definizione indica, di fatto, la mera compresenza in un modello di un’economia pubblica a fianco e a sostegno dell’economia privata, ma risulta in ultima analisi imprecisa, non riuscendo a cogliere i rapporti effettivi tra la componente statale e la componente privata.

²⁷ Sul tema si veda M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 129 ss.

3. Il “nucleo duro” della Costituzione economica e la Costituzione economica “oltre” il Titolo III della Parte I della Costituzione

Esiste pertanto, pur nella duttilità e poliedricità delle possibili interpretazioni, un “nucleo duro” della Costituzione economica che definisce il modello economico nell’ordinamento, nucleo la cui modificazione comporterebbe un sovvertimento dell’assetto economico-sociale recepito dalla Costituzione repubblicana. Tale contenuto minimo, incompressibile, della Costituzione economica deve essere ritenuto parte del patto sociale che regge il sistema costituzionale per come oggi lo conosciamo.

È proprio in ossequio a tale contenuto minimo e a tale patto sociale fondamentale che, nei fatti, il sistema economico nazionale si è ispirato, nei primi quarant’anni dell’esperienza repubblicana, a un modello di economia i cui tratti salienti possono essere individuati nella compresenza di un’economia pubblica e di un’economia privata (cosiddetta “economia mista), nella forte tutela accordata al diritto al lavoro anche attraverso forme pervasive di intervento statale, e nella presenza di una costante pressione dell’impresa privata per un ricalibramento generale del sistema in suo favore (che si è in parte verificata a cavallo dell’inizio del secolo attuale). In questa prospettiva, gli elementi ricorrenti nel modello costituzionale dei rapporti economici sono il “privato”, il “sociale” e il “pubblico”, in uno schema in cui le attività economiche private sono controllate dai pubblici poteri per ragioni (e fini) di utilità sociale²⁸. Ricorrono e si bilanciano tra loro, pertanto, le tre componenti che caratterizzavano l’approccio liberale, quello cattolico e quello socialista.

Gli articoli racchiusi nel Titolo III della Parte I della Costituzione repubblicana inquadrano dunque il modello che l’ordinamento si dà nei rapporti economici, ma non si può certo dire che essi rappresentino le uniche norme costituzionali destinate a impattare sulle questioni dell’economia. Da un lato, infatti, vi sono innumerevoli altre norme che, pur sistematicamente collocate al di fuori del Titolo III della Parte I, impattano profondamente l’approccio statale all’economia, e basti pensare ad esempio all’articolo 81 Cost., che detta le norme fondamentali con riferimento al bilancio dello Stato (e che, dopo la novella costituzionale del 2012, prescrive ora l’equilibrio di bilancio in accordo con le regole del cosiddetto “Fiscal Compact”), o all’articolo 117 comma 2 lettera e) Cost., che nel ripartire la competenza legislativa nell’ordinamento riserva allo Stato la competenza esclusiva per le materie “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato;

²⁸ Sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., pp. 80 ss.

armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie”. A sua volta, la riforma del Titolo V, che aveva lasciato prefigurare, anche nelle intenzioni del legislatore, forme avanzate di decentramento fiscale e di bilancio, non ha mai avuto piena attuazione²⁹, e la stessa revisione costituzionale dell’articolo 81 nel 2012 ha di fatto rinforzato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva, la competenza statale in materia, che è oggi certamente qualcosa di più della mera “armonizzazione” dei bilanci pubblici prevista dalla lettera dell’articolo 117 comma 2 lettera e) Cost.³⁰.

Dall’altro lato, la Costituzione economica deve essere sempre inquadrata nella prospettiva ricavabile dalla trama dei principi fondamentali, poiché in qualsiasi ordinamento costituzionale contemporaneo è difficile, se non impossibile, come peraltro aveva colto sin dal principio la dottrina più attenta, isolare le regole economiche dalle regole fondamentali che reggono il sistema sociale. In questo senso, la Costituzione economica deve in primo luogo essere letta in combinato disposto con:

- il principio personalista ex articolo 2 Cost., che impone la centralità dell’individuo, dei suoi diritti e delle sue libertà anche nei rapporti economici, e che impedisce forme di programmazione pervasiva del lavoro individuale da parte dello Stato, oltre a tutelare l’iniziativa lavorativa del singolo in autonomia e nell’impresa, quale mezzo per lo svolgimento della sua personalità;
- il principio solidarista ex articolo 2 Cost., che esclude forme di liberismo prive di contrappesi tipiche, ad esempio, dell’esperienza costituzionale statunitense e pertanto, in sostanza, impone una forma di Stato democratico *sociale*, nell’ambito della quale sono previste forme di previdenza, di assistenza e di tutela forte per i diritti sociali dell’individuo;
- il principio di eguaglianza sostanziale ex articolo 3 Cost., che impone un sistema economico caratterizzato anche da logiche perequative e redistributive, e dunque in cui vi sia un’eguaglianza di opportunità per gli individui, che devono essere messi in grado di farsi strada nel sistema economico (così come in quello dell’istruzione) secondo i loro meriti e le loro capacità;
- il principio di apertura internazionale ex articolo 11 Cost., che ha assicurato la permeabilità della Costituzione economica (e, conseguentemente, del modello economico adottato nell’ordinamento) da parte del diritto internazionale convenzionale (e si pensi all’adesione dell’Italia prima al *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT, e poi alla *World Trade Organization* – WTO) e, soprattutto, come si dirà, da parte del diritto eurounitario.

²⁹ Sull’attuazione del cosiddetto “federalismo fiscale” e le criticità sottese si veda F. Scuto, *Nuove sfide di governance territoriale nel federalismo fiscale*, in P. Bilancia (a cura di), *modelli innovativi di governance territoriale. profili teorici e applicativi*, Milano, Giuffrè, 2011, pp.173 ss.

³⁰ Sul tema si veda C. Buzzacchi, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *Diritti regionali*, 2018, pp. 484 ss.

Pertanto, il modello delineato dai Costituenti prevede indubbiamente una serie di limiti e garanzie, attagliati su principi fondamentali dell'ordinamento e preordinati ad esigenze di trasformazione sociale, senza tuttavia arrivare ad una funzionalizzazione delle libertà economiche e del diritto di proprietà³¹.

Si può quindi dire che se è vero che, come si è visto, le disposizioni della Costituzione economica si prestano certamente a una pluralità di interpretazioni, compatibili con modelli anche molto diversi tra loro, una loro lettura attraverso le lenti dei principi fondamentali (e in particolare dei principi di cui agli articoli 2 e 3 Cost.) restituisce inevitabilmente l'esigenza di approntare un modello che contemperi le esigenze di sviluppo economico con le esigenze di giustizia sociale³², nell'ambito di un'economia sociale di mercato³³.

Parimenti, il modello delineato dai Costituenti entra in tensione se giustapposto agli obblighi derivanti dall'adesione a Trattati internazionali e all'Unione europea, che impone il recepimento di principi economici fondati, spesso, su assunti fondamentali che divergono da quelli immaginati dai Costituenti.

4. Effetti della globalizzazione e integrazione sovranazionale

Il quadro descritto ai paragrafi precedenti è profondamente mutato nelle decadi recenti. Fenomeni epocali come la globalizzazione e l'integrazione sovranazionale (nella specie, l'integrazione europea) possono avere, come noto alla dottrina, effetti profondi sugli ordinamenti costituzionali nazionali, arrivando ad influenzarli in modi che un tempo non erano certo prevedibili³⁴. Da tale fenomeno non è certo immune la Costituzione economica che anzi, proprio per via della naturale tendenza della materia economica ad assumere contorni che trasbordano quelli dello Stato, ne risulta particolarmente colpita. L'impatto dei mutamenti progressivi delle strutture del commercio mondiale e il cambiamento tecnologico in atto hanno ormai assunto una portata tale per cui il baricentro degli interessi costituzionali rilevanti, una volta saldamente ancorato all'interno dello Stato, sta gradualmente ma inesorabilmente migrando al di fuori di esso, con nuovi attori sovranazionali o non statuali che, in un mondo globalizzato, dispongono di un potere (non solo, ma soprattutto, economico) tale da poter rivaleggiare con quello degli attori statuali³⁵. Basti pensare, solo per fare qualche esempio, oltre alle istituzioni europee, al WTO, ma anche alle grandi *corporation* nel settore IT, alle agenzie di *rating*, al sistema della finanza globale, ecc.

³¹ Si veda M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazziotti di Celso*, Padova, CEDAM, 1995, p. 123.

³² In questo senso si veda C. Lavagna, *Diritto pubblico dell'economia. Introduzione*, cit., p. 16.

³³ Sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, nn. 1-2-3/2013, pp. 97 ss.

³⁴ Si veda A. Martinelli, *Cosa cambia nel governo della globalizzazione*, in B. Biancheri (a cura di), *Il nuovo disordine globale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2002.

³⁵ Si veda F. Balaguer Callejón, *Costituzione economica e globalizzazione*, in questo numero, pp. 2 ss.

Prova ne sia la crisi finanziaria globale iniziata nel 2008 negli Stati Uniti e poi propagatasi in tutta Europa, che si è trasformata rapidamente in una crisi economica e, conseguentemente, occupazionale quasi senza precedenti, e che oltre ai noti e devastanti effetti sotto il profilo economico-finanziario e sociale, ha avuto altresì effetti assolutamente non trascurabili dal punto di vista costituzionalistico. Infatti, la crisi globale, a cui gli Stati non sono stati capaci di rispondere con i tradizionali metodi che i rispettivi ordinamenti costituzionali mettono a disposizione per il governo dell'economia a causa della crescente interconnessione (ma anche a causa, come si dirà, dell'integrazione sovranazionale), ha reso sempre più difficile mantenere gli standard di tutela dei diritti sociali fondamentali che erano stati raggiunti in cinquanta anni di crescita economica più o meno costante³⁶, minando persino alcuni di quelli che erano stati ritenuti veri e propri capisaldi dello Stato sociale europeo³⁷.

Ancor più dirimente, forse, è stato l'effetto dell'integrazione sovranazionale, e in particolare l'effetto del processo di integrazione europea. L'impatto in materia economica del diritto (anche primario) eurounitario, già considerevole sin dal Trattato di Roma del 1957, è infatti andato crescendo costantemente e ineluttabilmente a partire dal Trattato di Maastricht, al punto che è divenuto necessario interrogarsi circa l'opportunità – che pare ormai divenuta, a dire il vero, necessità – di interpretare la Costituzione economica nazionale ridisegnandola e modellandola in un contesto europeo.

L'accelerazione dell'integrazione europea sotto il profilo appena menzionato induce inoltre a vagliare con attenzione l'ipotesi, fino a tempi recenti forse impensabile, che si possa configurare una “Costituzione economica europea”, profondamente radicata nelle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e che si sovrappone alle rispettive Costituzioni economiche nazionali, sovrascrivendone in parte i contenuti³⁸. Il graduale processo di integrazione europea è infatti, come noto, in uno stadio particolarmente avanzato proprio per quanto riguarda la realizzazione del mercato unico e dell'unione monetaria, al punto che, se non si può parlare ancora di una “Costituzione europea”³⁹, l'ambito economico è forse quello in cui la trama normativa, per coerenza ed effettività (anche grazie all'opera interpretativa ed evolutiva della Corte di Giustizia), assume connotati che possono essere definiti “quasi-costituzionali”. Il nucleo di tale Costituzione economica europea dovrebbe essere ricercato

³⁶ Sul tema dell'impatto della crisi economica sulla tutela dei diritti sociali si vedano: S. Gambino, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5/2015; B. Caravita di Toritto, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012; F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014.

³⁷ Sul tema sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4/2018.

³⁸ Sul tema si veda R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in questo numero.

³⁹ Si veda E. De Marco, *“Costituzione economica” e integrazione sovranazionale*, cit., pp. 13 ss.

necessariamente nell'articolo 3 TUE, e dunque nel progetto di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, e sulla promozione del progresso scientifico e tecnologico⁴⁰.

Va evidenziato che esiste una perdurante e, forse, irriducibile tensione tra la Costituzione economica nazionale e la Costituzione economica europea, nella misura in cui esse muovono da presupposti quasi specularmente opposti: la Costituzione economica nazionale disegna infatti un ruolo *attivo* dello Stato ai fini di improntare il modello economico che deve perseguire lo scopo dell'utilità sociale, mentre la Costituzione economica europea disegna un ruolo *passivo* dello Stato nell'ambito economico, ai fini di garantire l'integrazione e la pace tra le nazioni europee⁴¹.

Il diritto eurounitario, in virtù dell'intersezione tra la tensione appena descritta ed il principio di primazia che lo vede prevalere sul diritto, anche costituzionale, interno (fatta salva la cosiddetta "dottrina dei controlimiti), ha quindi di fatto "eroso" intere parti del Titolo III della Parte I della Costituzione repubblicana, al punto che diverse norme paiono ormai disapplicate o comunque private di una loro perdurante effettività. Si pensi, solo per fare un esempio, all'articolo 41 comma 3 Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di attuare una programmazione generale, e che pare oggi incompatibile, se inteso in questi termini, con i principi che regolano il mercato comune europeo, retto dai principi della libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone.

O si pensi, sempre con riferimento all'articolo 41 Cost., alla normativa europea in materia di concorrenza, che vieta, salvo rare eccezioni, di fornire aiuti statali a imprese pubbliche e private, e dunque limita fortemente la capacità di azione dello Stato a sostegno di aziende giudicate vitali per l'economia nazionale, vuoi perché strategiche, vuoi perché foriere di un elevatissimo numero di posti di lavoro⁴². Si potrebbe ragionare, in punto, dell'impatto del diritto europeo sulla revisione costituzionale del 2001, nella parte in cui essa ha introdotto all'articolo 117 comma 2 lettera e) Cost. il concetto di "concorrenza" (assegnando la tutela della stessa alla competenza esclusiva dello Stato), concetto che fino ad allora era sconosciuto, non senza motivo, alla lettera della Costituzione repubblicana.

⁴⁰ Sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, cit., pp. 97 ss.

⁴¹ Sul tema sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, pp. 4 ss.

⁴² Si vedano, per tutti, i contributi racchiusi in M. Ainis, G. Pitruzzella (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari-Roma, Laterza, 2019.

Si pensi, infine, all'articolo 43 Cost. e alle nazionalizzazioni ivi previste per fini di utilità generale, istituto da ritenersi oggi sostanzialmente incompatibile, per gran parte della sua originaria portata, con i principi fondanti del diritto europeo⁴³

La questione ha assunto, come evidente, proporzioni ancor maggiori con l'implementazione dell'*ESM* e del *Fiscal Compact*, e con la conseguente revisione costituzionale del 2012 volta a recepire nell'ordinamento la cosiddetta "*golden rule*", che ha sostanzialmente innovato l'ordinamento costituzionale per effetto di un Trattato internazionale, adottato sì nella cornice di riferimento del diritto europeo, ma formalmente estraneo al diritto eurounitario e ricordato in modo dubbio allo stesso e alle sue istituzioni (con ogni conseguenza in tema di democraticità – o deficit di democraticità – delle scelte adottate)⁴⁴.

È proprio in questo contesto che i due fenomeni sinora analizzati (la globalizzazione e l'integrazione sovranazionale) si sono saldati con forza maggiore, nella misura in cui la crisi economica e le relevantissime competenze in campo economico delle istituzioni europee hanno prodotto un oggettivo affievolimento delle competenze degli Stati membri nel governo dell'economia e nella determinazione dell'indirizzo economico.

È stato in questo senso osservato che, se in un primo momento l'interazione tra globalizzazione (e i fenomeni che a essa sono collegati) e integrazione europea aveva prodotto effetti virtuosi, nella misura in cui proprio l'integrazione europea aveva consentito di tenere sotto controllo e mitigare gli effetti maggiormente problematici della globalizzazione, nella fase attuale e con le caratteristiche che la globalizzazione ha recentemente assunto tale intersezione si è trasformata, divenendo foriera di effetti spesso deleteri sia per le economie degli Stati che per i diritti fondamentali individuali, al punto che deve essere rimesso in discussione, ancora una volta (e con ciò, forse, chiudendo il cerchio) il concetto stesso di Costituzione economica⁴⁵ o, quantomeno, la perdurante effettività della normativa che ad essa afferisce. Ciò è vero in particolare per gli Stati membri che, come il nostro, sono contraddistinti da fragilità strutturali delle loro economie anche a causa di un debito pubblico sovradimensionato: in altri termini, tanto maggiori le criticità sottese al sistema economico statale, tanto maggiore è stata la "debolezza

⁴³ Sul tema si veda A. Papa, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, in questo numero, pp. 13 ss.

⁴⁴ Si vedano sul tema: O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2016, pp. 455 ss.; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; G. M. Salerno, *Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Guida al diritto*, n. 4/2012, pp. 6 ss.; C. Buzzacchi, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; G. Di Plinio, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, cit., pp. 20 ss. Sia inoltre consentito il rinvio a P. Bilancia, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012.

⁴⁵ Si veda in questo senso l'analisi di F. Balaguer Callejón, *Costituzione economica e globalizzazione*, cit., pp. 2 ss.

contrattuale” dello Stato con le istituzioni europee, tanto maggiore è stata la conseguente cessione di sovranità in favore del livello sovranazionale.

È evidente che in un contesto siffatto il rapporto tra economia (Costituzione economica) e pubblici poteri risulta profondamente alterato rispetto al quadro immaginato dai Costituenti, dovendosi riconsiderare al contempo sia il ruolo che il margine di intervento che spettano al decisore pubblico a fronte di una perdurante e strutturale affievolimento della sovranità statale.

5. L'effettività della Costituzione economica nella congiuntura attuale

Alla luce delle trasformazioni radicali appena descritte diviene allora urgente passare in ricognizione le norme racchiuse nella Costituzione economica, sia singolarmente che nel loro complesso, ai fini di vagliarne la perdurante (o non) effettività, dovendosi intendere per “effettività” la capacità della Costituzione economica di trascendere l'aspetto strettamente formale e porsi come diritto vivente, come tale in grado di informare l'effettivo assetto economico dell'ordinamento e della collettività⁴⁶.

Se questo è il caso, pertanto, di particolare interesse è, per evidenti motivi, il vaglio di tale effettività alla luce dei fenomeni della globalizzazione e dell'integrazione europea, vaglio che restituisce un quadro estremamente variegato ed eterogeneo.

Alcune norme della Costituzione economica sono infatti sostanzialmente disapplicate, avendo dovuto cedere il passo alla primazia del diritto eurounitario (e basti pensare, solo per fare qualche esempio, alle norme relative all'intervento statale nell'economia di cui agli articoli 41 e 43 Cost., o a quelle relative alla tutela del risparmio di cui all'articolo 47 Cost.).

Ci si dovrà allora interrogare, in primo luogo, sul rinnovato peso della tutela del risparmio nell'era della crisi finanziaria ed economica globale, e in particolare sull'espansione di tale interesse costituzionalmente rilevante negli anni recenti, al punto da giustificare, solo per fare alcuni esempi, il “salvataggio” di istituzioni bancarie ai fini di salvaguardare i correntisti e gli investitori (a volte con conseguenze problematiche sotto il profilo dell'eguaglianza di trattamento riservato a situazioni profondamente diverse) e il rifiuto da parte del Presidente della Repubblica di procedere al conferimento dell'incarico al Presidente del Consiglio investito di un mandato esplorativo per via dell'indicazione, nell'elenco dei Ministri, di una personalità che aveva sostenuto la possibilità di uscita dall'Area euro⁴⁷.

Parimenti, ci si dovrà interrogare sull'incidenza della tutela della concorrenza, così come definita dal diritto europeo e nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, sulla Costituzione economica nazionale

⁴⁶ Sia consentito il rinvio a P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., p. 21.

⁴⁷ Su questi temi si veda F. Scuto, *La tutela costituzionale del risparmio negli anni della crisi economica. Spunti per un rilancio della dimensione oggettiva e sociale dell'art. 47 Cost.*, in questo numero.

che, come si è anticipato, ha visto la rimozione dall'ordinamento di alcuni degli strumenti più incisivi a disposizione del decisore pubblico con riferimento all'indirizzo del sistema economico e all'intervento statale in economia⁴⁸.

Ci si dovrà chiedere, infine, quale sia lo spazio residuo per il trasferimento, a fini di utilità sociale, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale⁴⁹.

Altre norme della Costituzione economica si sono invece trasformate per via evolutiva, alla luce di un mutato contesto sociale che ha fatto venir meno i presupposti empirici che avevano sorretto le scelte compiute dai Costituenti (si pensi, sempre a titolo esemplificativo, al diritto al lavoro di cui all'articolo 4 Cost. e agli articoli 35, 36, 37 e 38 Cost.), oppure necessiterebbero di una spinta evolutiva che possa garantirne l'effettività per gli anni a venire (si pensi al ruolo dei sindacati di cui all'articolo 39 Cost., o alla tutela della donna lavoratrice di cui all'articolo 37 Cost.).

Ci si dovrà quindi interrogare in primo luogo sulle nuove dimensioni del diritto al lavoro e del principio lavorista in un'epoca di profonde trasformazioni, caratterizzata da quella che viene definita "nuova automazione" (con macchine, robotica e intelligenze artificiali che reclamano spazi un tempo coperti da lavoratori, alimentando il fenomeno della cosiddetta "disoccupazione tecnologica"), dalle nuove professioni del "capitalismo diffuso", da una precarietà strutturale delle posizioni lavorative disponibili, e da una società sempre più interconnessa ma anche sempre più dematerializzata⁵⁰.

Anche la tutela della donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" dovrà necessariamente essere interpretata in senso evolutivo ai fini di rispondere alle reali esigenze di protezione nella prospettiva di una effettiva parità di genere e delle nuove forme di lavoro precarie o "da remoto", che rischiano di mettere a repentaglio l'impianto delle garanzie storicamente tarate sulle necessità della lavoratrice dipendente⁵¹.

Similmente e nella medesima prospettiva, il ruolo costituzionale dei sindacati dovrà essere necessariamente ripensato, atteso che essi, che già da tempo non apparivano più in grado di offrire una piena ed efficace tutela alle nuove richieste dei lavoratori, dovranno essere capaci di adattarsi a una fase

⁴⁸ Si veda sul tema G. Pitruzzella, *Do common constitutional traditions matter. in the field of regulated markets?*, in questo numero.

⁴⁹ Si veda A. Papa, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, cit.

⁵⁰ Sul tema si veda G. Cavaggion, *Il diritto al lavoro nella prospettiva dell'automazione e delle intelligenze artificiali*, in questo numero.

⁵¹ Sul tema si veda E. Catelani, *La donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, in questo numero.

sociale in cui il mercato del lavoro è come non mai fluido e in divenire, con la conseguenza che gli istituti tradizionali di contrattazione risultano sostanzialmente svuotati di gran parte della loro efficacia.

Altre norme infine, non sono mai state pienamente applicate sin dalle origini della Costituzione repubblicana e potrebbero forse oggi, paradossalmente, offrire, se recuperate, dei validi appigli per fare fronte a fenomeni epocali che stanno rivoluzionando l'intero sistema sociale (si pensi alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende di cui all'articolo 46 Cost., o alla valorizzazione delle comunità montane di cui all'articolo 44 ultimo comma Cost.).

Bisognerà allora guardare alle esperienze europee, anche in prospettiva comparata, per conferire un'effettività reale alla previsione di forme di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, voluta dal Costituente ma mai effettivamente attuata, e che potrebbe presentare indubbie potenzialità per la risoluzione di alcuni dei problemi principali della fase sociale attuale, caratterizzata da un indebolimento diffuso della tutela dei lavoratori e da una graduale dissoluzione dell'impresa quale centro di interessi non solo economici, ma anche sociali, e dunque come luogo di svolgimento della personalità dell'individuo-lavoratore ex articolo 2 Cost.⁵².

Per quanto riguarda invece la tutela delle aree montane, espressamente prevista in Costituzione e parimenti mai pienamente attuata, la collocazione sistematica dell'articolo 44 ultimo comma nell'ambito della Costituzione economica non può essere trascurata, e la montagna può ben essere oggetto di investimenti in infrastrutture e servizi essenziali volti ad esaltarne le potenzialità turistiche, rurali e produttive cessando di essere considerata alla stregua di un luogo disagiato e depresso e bisognoso di sporadici e isolati interventi di sostegno⁵³.

In altri termini, diviene imprescindibile oggi per il costituzionalista avvicinarsi allo studio della Costituzione economica con approccio sinottico, leggendola in parallelo da un lato con le integrazioni che discendono da *norme* extrastatali, come sono evidentemente i divieti e gli obblighi derivanti dai Trattati europei, e dall'altro con le evoluzioni e modificazioni indotte da *fenomeni* extrastatali, come quelli derivanti dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico. Solo attraverso una lettura evolutiva e consapevole delle norme del Titolo III della Parte I della Costituzione repubblicana, che miri ad aggiornarne il contenuto e la portata ai fini di adattarli alla mutata realtà sociale globale – tenendo tuttavia saldi i paletti della centralità della persona nell'ordinamento e della dimensione sociale del sistema economico complessivamente considerato – appare infatti possibile fare fronte alle sfide in corso e a

⁵² Sul tema si veda J. Luther, *Garanzie e limiti costituzionali del diritto alla cogestione delle aziende: la sostenibilità di equivalenti italiani alla Mitbestimmung*, in questo numero.

⁵³ Si veda G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in questo numero, p. 32.



quelle, in parte ancora imprevedibili, che dovranno essere gestite negli anni a venire. È solo nell'ambito di questa cornice che la Costituzione economica può mantenere, ancora oggi, la sua effettività.