

Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*

di Luigi Gianniti

1. Premessa 2. Il contesto storico 3. Le premesse del dibattito 4. I monopoli 5. La programmazione 6. Le nazionalizzazioni 7. Il risparmio e i mercati finanziari 8. Conclusioni

1. Da tempo, almeno dall'inizio degli anni novanta, si discute sull'adeguatezza della cosiddetta "costituzione economica"¹, in particolare delle disposizioni contenute nel titolo III della Parte prima della nostra Carta costituzionale². Nonostante l'ampiezza e la profondità del dibattito scientifico in materia sembra utile ripercorrere alcuni passaggi delle discussioni in Assemblea costituente che possono fornire ulteriori spunti per una più compiuta valutazione di alcune disposizioni costituzionali. Al di là infatti del confronto tra posizioni ideali dei principali esponenti delle "scuole" politiche (la democristiana, la comunista, la socialista e la liberale) emerge il tenace e continuo lavoro dei singoli, di una classe di parlamentari la cui preparazione, cultura e attenzione riesce a riempire di contenuti e possibili interpretazioni, più che mai attuali, molti enunciati delle disposizioni costituzionali spesso trascurati.

2. Dalla seconda guerra mondiale l'economia italiana usciva come una fortezza chiusa, una "piazzaforte assediata"³, autarchica, costretta da vincoli e legami all'interno (si pensi alla legislazione sui consorzi e a quella - rigidissima - che sottoponeva ad un regime autorizzatorio l'apertura di impianti industriali) e nelle sue proiezioni esterne: restrizioni dei movimenti di capitale

*Ringrazio il professor Filippo Cavazzuti per gli stimoli che mi hanno orientato nella stesura di questo lavoro.

* estratto da "Diritto pubblico", 2000

¹ Sull'impiego del concetto di "costituzione economica" ed i suoi vari significati cfr. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p.14 e ss. e, criticamente, M.LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig.disc.pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1990, p.374 e ss.

² In particolare si segnala il VI convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti sul tema *La Costituzione economica negli anni novanta*, Ferrara 11-12 ottobre 1991. E, da ultimo, per una visione d'insieme S.CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

Sulle iniziative di revisione di questi articoli della Costituzione v. *Per una nuova costituzione economica* a cura di G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO, Bologna, Il Mulino, 1998. Nella XIII legislatura la Camera dei deputati sta esaminando un disegno di legge di revisione degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione (AC 3973); in occasione dell'esame di questo provvedimento la Commissione Affari Costituzionali ha svolto un'indagine conoscitiva (sulle sedute del 21 aprile e 12 maggio del 1999) audendo i professori A. Baldassarre, G. Guarino, B. Caravita, S. Rodotà e M. Luciani.

spinti al parossismo, funzionali ad uno stretto bilateralismo degli scambi. Non è quindi un caso che la tradizione liberale prefascista - ben consolidata nella cultura degli economisti italiani - riprende fiato con l'autorevolezza dei suoi principali esponenti - primo fra tutti Einaudi - che si erano mantenuti estranei, e anzi sempre critici, nei confronti della evoluzione in senso autarchico e dirigistico della politica economica nazionale. Proprio questa estraneità accrebbe, subito dopo la guerra - come non mai, forse, nella storia dell'Italia unita - il peso dell'opzione liberista, che affondava le sue radici nel pensiero di Francesco Ferrara, Vilfredo Pareto e Maffeo Pantaleoni⁴.

E così, al momento delle prime scelte, il governo dell'economia nazionale fu affidato agli allievi di questi autori, ai propugnatori di un liberalismo puro (del "liberalismo conservatore di Cobden e Stuart Mill" come scrisse *l'Economist* del 30 novembre 1946) che si alternarono alla guida del Ministro del Tesoro (Soleri, Ricci, Corbino e del Vecchio), nel segno e sotto la guida di Luigi Einaudi Governatore della Banca d'Italia dal 1945, ministro del Bilancio - vice presidente del Consiglio - dal maggio 1947, nonché membro dell'Assemblea Costituente.

Proprio a ridosso e durante i lavori della Costituente furono, da questi uomini, compiute scelte decisive, che segnarono lo sviluppo dell'economia italiana⁵: la graduale liberalizzazione del commercio estero e del credito (marzo 1946) e l'ammissione dell'Italia alle istituzioni di Bretton Woods (2 ottobre 1946); quest'ultima fu una vera e propria scelta "costituzionale" che marcava la adesione ad un sistema aperto e stabile di scambi che si perfezionò nel novembre 1951 con la completa liberalizzazione degli scambi, un provvedimento che fece dell'Italia il paese con il più basso grado di protezionismo "esterno" in Europa⁶.

Queste scelte, frutto della tradizionale battaglia antiprotezionistica degli economisti liberali italiani (da Ferrara a De Viti de Marco), erano definitivamente maturate nel corso dei lavori della Commissione economica presieduta dal rettore della Bocconi, Giovanni Demaria, istituita nel 1945, dal Ministero per la Costituente, per svolgere attività di studio e indagine sulla regolazione dei rapporti economici in vista dell'Assemblea Costituente⁷. I resoconti delle molte audizioni svolte dalla Sottocommissione per l'industria⁸ raccolgono una massa di dichiarazioni di fede liberista - seppur con diversità di accenti - rese dai principali esponenti dell'industria italiana, la cui capacità produttiva - come risulta sempre dai lavori della Commissione - non era stata significativamente

³ L'espressione è di G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana* (con la collaborazione di Paolo Peluffo), Roma-Bari, Laterza, 1993 p. 53.

⁴ Cfr. P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, Cedam, 1978, p.124 e ss.

⁵ In proposito v. G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1972, p.19 e s.

⁶ G. CARLI, op. cit. p. 62 e ss.

⁷ Sui lavori di questa Commissione v.F.CAFFE', *Un riesame dell'opera svolta dalla Commissione economica per la Costituente*, in *Studi per il ventesimo anno dell'Assemblea costituente*, vol.III, Firenze, Vallecchi, 1969, p.35 e ss.

⁸ Sulle quali v. V. STRINATI, *Alcuni temi della politica industriale del dopoguerra negli Atti del Ministero per la Costituente*, in *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1995.

intaccata delle distruzioni della guerra appena conclusa⁹. Come è del resto noto, il primo significativo atto di liberalizzazione dei movimenti dei capitali fu adottato - con decreto luogotenenziale n. 139 del 26 marzo 1946 - su spinta decisiva degli industriali tessili, nonostante l'opposizione di Guido Carli, allora direttore dell'Ufficio italiano cambi, che ne temeva gli effetti destabilizzanti per una economia da troppo tempo rinserrata e chiusa. Questi effetti non mancarono peraltro di prodursi, alimentando l'inflazione galoppante fermata solo a settembre del 1947 con lo stretta creditizia decisa da Luigi Einaudi, dal giugno di quell'anno Ministro del bilancio e Vice Presidente del Consiglio, il quale finì quindi per smentire, ricorrendo a uno strumento come il controllo del credito, la politica liberista dell'immediato dopoguerra di cui pure era stato - da governatore della Banca d'Italia - massimo promotore¹⁰.

Non vogliamo entrare nella polemica che da subito si levò sul valore e l'opportunità di quelle scelte dei primi due anni del dopoguerra, per taluni trionfo di una visione radicalmente liberista¹¹, frutto, secondo altri, di teorie economiche sorpassate già da una generazione¹² che finirono per alimentare proprio l'inflazione, quel "mostro" terribile contro il quale lo stesso Einaudi predicava. Certo è che esse incardinarono stabilmente lo sviluppo dell'industria italiana orientandolo verso l'esportazione e soprattutto - per quel che qui interessa - furono adottate con il sostanziale consenso di tutte le principali forze politiche e comunque senza dover fronteggiare solide resistenze.

Eppure, non era nel senso di un liberismo radicale l'atteggiamento allora prevalente delle classi dirigenti dei paesi sviluppati ancora segnate dalla crisi degli anni trenta. Una crisi le cui radici venivano generalmente individuate proprio negli eccessi della globalizzazione degli anni precedenti e nella vorticosa circolazione di capitali speculativi¹³. A fronte di così drammatici fallimenti del mercato, era diffusa la convinzione della necessità di interventi correttivi dello Stato in economia.

L'interventismo e l'economia regolata potevano quindi ben essere definiti come lo *Zeitgeist* prevalente nei paesi sviluppati¹⁴, stavano alla base delle idee dei corporativisti cattolici (che tanta parte ebbero nella formazione del nucleo dirigente della nascente Democrazia cristiana), del successo del pensiero di Rathenau¹⁵, e danno ragione dello sviluppo del pensiero socialdemocratico

⁹ Cfr. in proposito P. SARACENO, *Intervista sulla ricostruzione 1943-53*, Roma-Bari, Laterza, 1977, p. 15 e ss..

¹⁰ Sulla vicenda v. sempre P.SARACENO, op.cit., p.75 e ss.

¹¹ P. SARACENO, op.cit., p.17 e ss. Secondo questo autore nel permettere la riattivazione del sistema produttivo esistente, essenzialmente localizzato nel Centro-Nord, non ci si preoccupò del fatto che le scelte che si stavano compiendo avrebbero aumentato il divario Nord-Sud.

¹² M. DE CECCO, *La politica economica durante la ricostruzione in Italia 1943-1950, La ricostruzione* (a cura di S. J. WOOLF), Roma-Bari, Laterza 1974, pag. 291.

¹³ Così M. DE CECCO, *Economia e Costituzione*, in *La Costituzione italiana* (Atti del convegno organizzato dalla Fondazione Istituto Gramsci il 20 e 21 febbraio 1998), Roma, Res cogitans, 1998 pag. 33 e ss.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr. P.SARACENO, op.cit., p.59.

e, sullo sfondo, del fascino del modello sovietico con il quale anche convinti liberali ritenevano comunque necessario confrontarsi¹⁶.

Lo stesso Einaudi, del resto, fu fermissimo, ad esempio, nella difesa della legge bancaria del 1936 - frutto maturo del dirigismo di quegli anni - che assoggettava a una rigida disciplina pubblicistica l'attività creditizia (regolandola sotto la forma di un vero e proprio "ordinamento sezionale") il cui rilievo, nel sistema economico italiano, veniva reso viepiù centrale dalla tradizionale povertà e arretratezza dei mercati finanziari. Una disciplina che ebbe il più sicuro dei sigilli nella lettera e, per lungo tempo, nella costante interpretazione del primo comma dell'articolo 47 della Costituzione, per il quale la Repubblica "disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito": una sequela di verbi quasi "minacciosa", senza alcun limite né strumentale (ad esempio la riserva di legge) né materiale o contenutistico alla discrezionalità dei pubblici poteri.

Nel segno di questa complessità dell'atteggiamento verso gli strumenti pubblici di intervento nell'economia è anche il dibattito che si sviluppò, sempre nell'immediato dopoguerra, sul futuro dell'IRI. Nato nel 1933, per procedere al salvataggio dopo la crisi del '29 delle principali banche italiane e delle molte imprese industriali da queste controllate secondo il sistema tedesco della banca mista¹⁷, nel giro di pochi anni l'IRI si era trovato a gestire una serie di rilevanti partecipazioni azionarie di società con diversificate attività economiche conseguendo così, in molti casi, una posizione dominante sui rispettivi mercati. Finita la guerra, comprensibilmente si levarono voci autorevoli contro la sopravvivenza di questo istituto, considerato tipico prodotto del dirigismo fascista. Alberto Frassati - amministratore delegato dell'Italgas (società allora privata) - interpellato al riguardo dalla Commissione Demaria con nettezza propugnò questa tesi, affermando che "l'IRI rappresenta la più grande immoralità che ci sia (...) rappresenta un elemento di squilibrio fra tutte le industrie. Se per esempio io ho una modesta fabbrica di tubi - proseguiva Frassati - come faccio a vivere quando l'IRI ha tutte le agevolazioni e fabbrica tubi come me? Qualunque passività si dovesse verificare l'IRI se ne infischia perché lo Stato copre tutto. E' impossibile che prosperi un'industria dove c'è un nucleo che non è un'industria, ma che è lo Stato".¹⁸

Simili posizioni furono però subito considerate mere petizioni di principio. Lo stesso presidente degli industriali italiani, Angelo Costa, audito sempre dalla Commissione Demaria, riconobbe il ruolo dell'IRI e la impossibilità, nella congiuntura post-bellica, di procedere ad una privatizzazione delle aziende da esso controllate: "noi oggi non possiamo immaginare un'industria

¹⁶ In proposito v., ad esempio, le considerazioni di S. Trentin riportate da L.CANFORA, *Togliatti e i dilemmi della politica*, Roma-Bari, Laterza, p. 40 e ss.

¹⁷ Sulla nascita dell'IRI v., tra gli altri, M. COMEI, *La regolazione indiretta. Fascismo e interventismo economico alla fine degli anni venti*, Napoli, ESI, 1998 e L. AVAGLIANO, *"La mano visibile" in Italia*, Roma, Studium, 1991.

¹⁸ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, Sottocommissione per l'industria, *Interrogatori*, 4 aprile 1946, p. 339, cfr, in proposito le considerazioni di V. STRINATI, cit. pag. 146 e s.

privata che sia in grado di prendere, per esempio, un Ansaldo. Piuttosto il problema IRI dovrebbe essere impostato e discusso in questo senso: alleggerirlo di tutto quanto non rientra nella funzione specifica di quell'organismo. Vediamo l'IRI fare l'albergatore, il che è assurdo"¹⁹. Egualmente Leopoldo Piccardi - che era stato commissario straordinario dell'IRI - negava la possibilità di procedere ad una "politica liberista di riprivatizzazione(...). Per certi complessi industriali, come l'Ansaldo, sarebbe difficile anche in condizioni di mercato risanato: questi settori non potrebbero essere affidati alla iniziativa privata, perché quando si arriva ad una certa dimensione aziendale si ha quasi un'incapacità del capitale privato ad assumere certe responsabilità"²⁰.

Ecco il punto. La debolezza storica del capitalismo privato italiano rendeva necessario un ruolo di supplenza della mano pubblica attraverso l'opera di enti pubblici come l'IRI ritenuti strumenti indispensabili per mobilitare il risparmio e perseguire politiche di sviluppo del sistema economico ed in particolare del Mezzogiorno.²¹

Occorre tuttavia notare che le conclusioni della Commissione Demaria, rimesse all'Assemblea costituente nel 1947, erano improntate a questo ultimo riguardo ad una grande cautela²². Ogni espansione dell'IRI sembrava non solo non auspicabile, ma nemmeno praticabile viste le gravi difficoltà finanziarie in cui si dibatteva l'Istituto. Si riconosceva il radicamento dell'impresa pubblica nel tessuto produttivo del paese, ma si sottolineavano, al contempo, i rischi di un improprio interventismo che avrebbe potuto gravare sui conti pubblici²³.

Infine, ogni ipotesi anche limitata di programmazione venne rifiutata e nettamente respinta dai responsabili della politica economica di allora con il sostanziale consenso - si badi - delle organizzazioni politiche e sindacali della sinistra. La parità di bilancio era un mito immobilizzante, l'inflazione una psicosi, e una virtù "antifascista" animava la diffidenza verso ogni forma di controllo sull'economia²⁴. Per Togliatti il "controllo di cui si può parlare oggi non è altro che il controllo che viene introdotto in tutte le società bene ordinate quando ci si trova di fronte a

¹⁹Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, Sottocommissione per l'industria, *Interrogatori*, 17 marzo 1946, p. 89.

²⁰ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, Sottocommissione per l'industria, *Interrogatori*, 6 marzo 1946, p. 29.

²¹ Così F.BARCA, in *"Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano"* in *Storia del Capitalismo italiano*, a cura di F.BARCA, Roma, Donzelli, 1997, p. 23 e s. che parla, a questo proposito, di "opzione nittiana".

²² V. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica*, Relazione della Sottocommissione per l'industria, vol. II, Roma, 1947, p.193 e ss.

²³ La priorità politica dello sviluppo accelerato delle regioni meridionali è da considerare la ragione essenziale della strutturazione in "sistema" delle partecipazioni statali alla fine degli anni cinquanta (v. in proposito F. BARCA e S.TRENTO, *La parabola delle partecipazioni statali*, in *Storia cit.*, p.214 e ss.) e forse anche dell'abbandono, negli stessi anni, delle iniziative legislative di riforma per lo sviluppo dei mercati - dall'*antitrust* alla riforma del diritto societario - a favore della contemporanea intrapresa dei tentativi di programmazione e della realizzazione della nazionalizzazione dell'energia elettrica.

²⁴ Così V.FOA, *La ristrutturazione capitalistica e la politica delle sinistre*, in AAVV, *Italia 1945-48*, Torino, Giappichelli, 1974, p. 106.

situazioni di emergenza, nelle quali, se lo Stato non interviene per limitare la libertà assoluta della speculazione, si creano nuovi squilibri e si va verso la catastrofe"²⁵.

L'obiettivo comune appariva allora quello di riattivare i meccanismi produttivi, per riprendere, a qualsiasi costo, l'attività economica. Conseguentemente il sindacato accettò bassi salari e alti livelli di disoccupazione, accedendo all'idea, allora prevalente, che bisognasse risparmiare sacrificando i consumi. Così ancora nel 1949 la CGIL, nella prima proposta del "Piano del lavoro", arrivò ad affermare la disponibilità degli operai a sacrifici salariali per finanziare le opere pubbliche²⁶.

Quanto questa esperienza, nonché il comune sentire animato dalle incessanti e rigorose predicazioni di Einaudi e degli altri liberisti italiani, fossero lontani dalla esperienza degli altri paesi europei fu dimostrato dallo stupore che accolse, nel 1949, la pubblicazione del secondo *Country Study* per l'Italia dell'amministrazione del Piano Marshall. In questo studio Paul Hoffman, capo degli esperti incaricati dell'amministrazione degli aiuti ERP, sulla scorta delle esperienze contemporanee di programmazione condotte in Francia e in Gran Bretagna, criticò apertamente la politica restrizionistica delle spese e del credito ed anche l'abolizione dei controlli sulle esportazioni, e proponeva una ricetta "keynesiana" ricordando che si può affrontare una spesa in disavanzo per sostenere la domanda.²⁷

In questo complesso contesto, dominato da un clima liberista, ove vengono mantenuti e ritenuti indispensabili strumenti penetranti di intervento pubblico in economia, e dove tuttavia si rifiuta ogni programmazione, senza contemplare alcuna forma di regolazione liberale dei mercati²⁸, si aprono e si sviluppano i lavori dell'Assemblea costituente.

3. Il dibattito, sin dall'inizio, si mosse entro argini precisi²⁹.

Il modello sovietico fu infatti subito accantonato, e con nettezza, proprio dal *leader* del PCI Togliatti in uno dei primi interventi nella I Sottocommissione che si occupava dei diritti e dei doveri economico-sociali³⁰: "Si sta scrivendo una Costituzione che non è una Costituzione socialista, ma è la Costituzione corrispondente ad un periodo transitorio di lotta per un regime economico di

²⁵ Dalla relazione al Convegno economico del Pci dell'agosto 1945, cit. in V.FOA, op.cit.p.106.

²⁶ Op.ult.cit. p.111.

²⁷ così V.FOA, op.cit., p.111 che ricorda che questo studio fu pubblicato nel 1949 dalla rivista dei consigli di gestione "La realtà economica" con un'introduzione, non firmata, di Claudio Napoleoni. Cfr. in proposito anche P.SARACENO, op.cit., p.65.

²⁸ cfr. La ricostruzione di F. BARCA, op.cit.p.12 e s., che parla di un "compromesso straordinario"; G. AMATO, op. cit., p.16 parla invece di "protezionismo liberale".

²⁹ Per una complessiva ricostruzione del dibattito v. S.BERETTA, *La "Costituzione economica": genesi e principi*, in *Il Politico*, 1988, p.379 e ss.

³⁰ F.SULLO in *Il dibattito politico sulla programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, in *Economia e società*, 1960, p. 398 ricorda "l'aperta rinuncia dei comunisti ad ogni massimalismo". Segnala la prudenza dei comunisti e di Togliatti in particolare anche G.AMATO, *Il mercato e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, 8 ss.

coesistenza di differenti forze economiche che tendono a soverchiarsi le une con le altre. In questo periodo è evidente che la lotta che si conduce non è diretta contro la libera iniziativa e la proprietà privata dei mezzi di produzione in generale, ma contro quelle particolari forme di proprietà privata che sopprimono l'iniziativa di vasti strati di produttori e, particolarmente, contro le forme di proprietà privata monopolistiche, specie nel campo dei servizi pubblici"³¹.

La "liquidazione del sistema capitalistico", nonostante il clima per tanti versi "rivoluzionario" che seguì alla caduta del fascismo, fu chiesta solo dalla voce isolata di un cristiano sociale, l'on. Bruni, che non riusciva a spiegarsi – intervenendo in Assemblea Costituente il 6 maggio 1947 - come su quell'obiettivo non si fossero ritrovati comunisti, socialisti e democristiani, maggioranza schiacciante dell'Assemblea e “rappresentanti dichiarati delle masse lavoratrici”³².

Proprio questo intervento ci illumina sui passi e sulle consapevoli scelte dei costituenti, molti dei quali cresciuti in una temperie culturale assai critica verso l'economia capitalista (alimentata come si è accennato, oltre che dall'esperienza sovietica e dal suo fascino, dall'efficienza dell'economia di guerra tedesca, dalla cultura del corporativismo, ma anche dalla dottrina sociale della Chiesa) e tuttavia capaci, al momento delle scelte, di creare un quadro normativo, in fondo, moderno.

Certo, tanti aspetti del dibattito hanno oggi per il lettore un sapore antico: le lunghe discussioni sul latifondo, gli assetti da dare alla proprietà agraria. Antiche per molti versi sono anche le disposizioni che da questi dibattiti sono uscite; si pensi in particolare all'articolo 44 ed anche ai successivi articoli 45 e 46.

Eppure anche tra le pieghe di quella parte, generalmente considerata antiquata, della costituzione economica possiamo trovare saldi ancoraggi a discipline più che attuali. Si pensi alle norme sulla cooperazione, all'articolo 45 della Costituzione. Con lucidità l'on. Dominedò, già nella sua relazione alla III sottocommissione, individuava - richiamando il modello del *trust* - in questo particolare tipo di imprese lo strumento di un “sano decentramento economico, da armonizzare con un'organica concezione del decentramento amministrativo”, utilizzando in fondo gli argomenti che sostengono oggi lo sviluppo del cosiddetto “terzo settore”, la cui disciplina potrebbe dunque, proprio nelle norme costituzionali sulla cooperazione, trovare un sicuro aggancio che giustifichi, ad esempio, ordinamenti derogatori della disciplina civilistica e fiscale delle imprese³³.

³¹Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, seduta del 16 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, a cura del Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1971, vol. VI, p. 554 .

³² Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 6 maggio 1947, in *La Costituzione cit.* vol II p. 1456.

³³ Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, *Relazione e proposte*, p.115.

4. Nella definizione della disciplina dei rapporti economici, come si è accennato, l'attenzione dei costituenti si volse in prevalenza verso temi che toccavano la "carne viva" delle relazioni politiche e sociali di allora, quali la proprietà agraria³⁴ e soprattutto i diritti dei lavoratori e le forme della loro rappresentanza. Su questi temi si accese il confronto, che fu invece molto pacato al momento della stesura delle norme sulla iniziativa economica dei privati, sui suoi limiti e sul ruolo dello Stato, come dimostra il numero affatto esiguo di emendamenti presentati ai testi via via elaborati dai relatori in sottocommissione e poi nel corso del dibattito in Assemblea.

Il cammino inizia nel segno di un marcato controllo pubblico sull'economia. Nella relazione che apre i lavori della III Sottocommissione, incaricata di definire un testo degli articoli sull'attività di impresa, il comunista Pesenti propone la nazionalizzazione di ogni impresa "che, per la sua dimensione o la sua posizione monopolistica, assume un interesse rilevante nella vita economica nazionale"³⁵. La linea è subito corretta dall'altro relatore, il democristiano Dominedò, che vede nella nazionalizzazione l'eccezione alla regola della libertà d'iniziativa dei privati, un'*extrema ratio* da circondare con precise garanzie. La prima è quella che "ogni devoluzione di attività sottratta alla discrezionalità del potere esecutivo deve essere accompagnata dalle garanzie della legge", deve poi trattarsi di imprese che si riferiscano ai servizi pubblici essenziali, a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano comunque carattere di preminente interesse nazionale³⁶.

E' questa la soluzione che prevalse, venendo da subito fissata nei testi, nell'articolato sui quali si sviluppò il successivo dibattito³⁷. Il bersaglio di tutti gli interventi in Sottocommissione – ma poi anche nel *plenum* dell'Assemblea – sono comunque i monopoli.

³⁴ S.RODOTA', *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, art. 42, Bologna-Roma, Zanichelli, 1982, p.85 e ss. Osserva che mentre all'inizio dei lavori della Costituente la proprietà agraria non era ritenuta un tema centrale, lo divenne nel 1947, man mano che si affievolivano "la spinta tutta politica della Resistenza" e, parallelamente, "la rilevanza del tema della proprietà industriale".

³⁵ Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, *Relazione e proposte*, p.115.

³⁶ Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, *Relazione e proposte* p.114.

³⁷ Eppure la storia dei primi decenni della Repubblica sembra tutta orientata nella direzione indicata da Pesenti. Salvo pochi settori, gran parte delle imprese di grande dimensione si sono ritrovate, negli anni, di fatto sotto il controllo pubblico, ordinate nel sistema delle "partecipazioni statali", sulla base di scelte dei Governi, attraverso la comoda via dell'acquisto di pacchetti azionari, nonostante i precetti della Costituzione, seguiti invece per la nazionalizzazione dell'energia elettrica. In questo caso, proprio grazie alle garanzie costituzionali che impongono il ricorso alla legge, si poté sviluppare un dibattito politico e parlamentare assai impegnato, comunque si valuti la soluzione cui si pervenne. Questa nemesi trova una puntuale conferma nei lavori della III Sottocommissione (seduta del 1° ottobre del 1946, in *La Costituzione cit.*, vol. VIII, p. 2193 e s). Per respingere la tesi di Pesenti, che "prevede l'intervento dello Stato tutte le volte che un'impresa assuma carattere nazionale", viene citato l'esempio della Montecatini. Non è un'impresa monopolistica: "non c'è dubbio che abbia carattere nazionale; ma se questa grande impresa non danneggia la collettività, anzi con la sua attività e col perfezionamento della sua industria si risolve in bene nazionale, perché bisognerebbe nazionalizzarla?", chiede un parlamentare moderato (l'on. Marinaro), che viene subito rassicurato dal relatore Dominedò (per il quale si potranno nazionalizzare solo le imprese che si riferiscono ai servizi pubblici essenziali o costituenti "intollerabili monopoli privati") ed anche dal comunista Assennato,

Riallacciandosi alle antiche polemiche degli economisti liberali e riprendendo le risultanze di lavori della Commissione Demaria³⁸, l'impresa monopolistica è oggetto di critiche sferzanti. Essa è considerata non solo una distorsione che incide negativamente sui livelli di produzione, ma anche un pericolo politico, "uno Stato nello Stato".³⁹

Quale la ricetta proposta? La nazionalizzazione, secondo la soluzione avanzata dal democristiano Dominedò. L'on. Marinaro propose - ma senza molta convinzione - una formulazione che attribuisse allo Stato il compito di "impedire la formazione di privilegi e di monopoli", insistendo soprattutto per l'approvazione di una norma che circoscrivesse la possibilità di nazionalizzare le imprese alle sole ipotesi di "monopoli privati dannosi alla collettività".⁴⁰

Perché questo insistere sulle nazionalizzazioni, senza una riflessione sulla possibilità di introdurre normative *antitrust*⁴¹? Perché in quel senso era l'esperienza italiana, avviata - come ricordò nella sua relazione Dominedò⁴² - nel 1903 con la legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi e proseguita pochi anni dopo, nel 1907, con la nazionalizzazione delle ferrovie. Un'esperienza rivelatasi positiva e realizzata non a caso nell'età giolittiana, da molti ritenuta la fase più liberale della storia politica italiana.

Lo *Sherman Act* del 1890 viene citato in Assemblea dall'on. Malvestiti - nel suo intervento sindacalista democristiano - per evidenziarne l'inefficacia: questo "prodotto legislativo tipico dell'università" non ha impedito "che proprio l'America sia diventata la patria classica dei cartelli e dei *trust*"⁴³. Malvestiti ricorda quindi "la requisitoria di Pio XI contro le degenerazioni del capitalismo, contenuta nella enciclica *Quadragesimo anno*: la libera concorrenza si è da se stessa distrutta; alla libertà di mercato è subentrata l'egemonia economica; alla bramosia del lucro è seguita la sfrenata cupidigia del predominio e tutta l'economia è così divenuta orribilmente dura, inesorabile, crudele".

ma smentito dalla storia successiva che, nel caso della Montecatini, come è noto, nei fatti diede ragione a Pesenti.

³⁸ Cfr. F. CAFFE, op.cit., p. 41 e s.

³⁹ Così si esprimeva il relatore Dominedò nella seduta pomeridiana del 1° ottobre della III Sottocommissione, in *La Costituzione* cit., vol. VIII, p. 2193, riprendendo le considerazioni svolte da G. GONELLA nel *Programma della Democrazia cristiana per la nuova Costituente*, Roma, SELI, 1946, pp. 52 e 86.

⁴⁰ Proposta formalizzata nel corso dei lavori della III sottocommissione, ma respinta sempre nella seduta pomeridiana del 1° ottobre, cfr. *La Costituzione* cit., vol. VIII, p. 2194.

⁴¹ G. AMATO, *Il mercato* cit. p. 12 Rileva che nei lavori della Costituente "il monopolio non è visto come un male in sé, ma come un male solo in quanto privato, giacché, ove esso vi sia, l'unico rimedio che la Costituzione prevede è quello di renderlo pubblico".

⁴² Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, *Relazione e proposte*, p. 114.

⁴³ Un simile scetticismo nei confronti della legislazione antimonopolistica statunitense era emerso anche nei lavori della Commissione Demaria, cfr sul punto V. STRINATI, op.cit., p. 140.

Ma questi accenti severi contro l'economia capitalistica restano, tutto sommato, abbastanza isolati nel dibattito⁴⁴ e lo stesso Malvestiti, nel suo intervento pur così intriso di solidarismo, si mostra comunque convinto, con una finale giravolta, delle virtù della concorrenza, che gli appare, in fondo, "il modo meno imperfetto di scegliere gli uomini"⁴⁵.

I costituenti liberali non mancarono di segnalare la insufficienza della soluzione proposta per combattere l'idra dei monopoli. Non basta – secondo l'onorevole Cortese – "intervenire per reprimere, bisogna prevenire, impedire che si formino le situazioni monopolistiche. Come? Attraverso una legislazione che sopprima i privilegi e ogni forma di protezionismo e regoli i mercati". La soluzione normativa avanzata appare assai moderna; si propone di integrare il testo dell'attuale articolo 41 (si badi, integrare non sostituire) con una disposizione che precisi che "la legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore"⁴⁶.

Regolazione dell'economia e tutela del consumatore si configurano oggi come principi fondamentali della costituzione economica europea. Ma i testi costituzionali dei paesi dell'Unione si limitano tuttora a dettare scarse regole sul diritto di proprietà – sul modello delle carte ottocentesche – ovvero a disciplinare la pianificazione e le nazionalizzazioni (ai "piani" dedica un intero titolo la Costituzione portoghese e l'articolo 15 della Legge fondamentale tedesca nonché l'articolo 131 della Costituzione spagnola recano previsioni molto più generiche e potenzialmente espansive di quelle contenute nell'articolo 43 della nostra Costituzione, al confronto, pieno di paletti e garanzie)⁴⁷. Del resto, la storia delle economie europee dell'immediato dopoguerra è una storia di piani (dal Piano Marshall in poi), caratterizzata comunque da un interventismo accentuato. Come si è detto, la politica di "ortodossia liberale" ispirata da Einaudi e seguita dai primi governi De Gasperi nel corso della Costituente, anche prima della rottura con i socialcomunisti, non trovava pari negli altri paesi europei: non in Francia, non in Inghilterra, né tantomeno nella distrutta Germania. E tali paesi, culla della nuova costituzione economica europea (dal Trattato di Roma a quello di Maastricht), non hanno né sembrano sentire il bisogno di aggiornare le disposizioni della loro Carte costituzionali in questa materia, ritenendo al riguardo sufficienti le norme che garantiscono la piena partecipazione al processo di integrazione comunitaria⁴⁸.

⁴⁴ Attribuisce invece all'intervento di Malvestiti un valore emblematico della posizione democristiana, L. CASSETTI, *La Cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 109 e s. secondo la quale questo discorso evidenzia una "opposizione ideologica al mercato".

⁴⁵ Assemblea Costituente, 3 maggio 1947, in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1371.

⁴⁶ In *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1377.

⁴⁷ Per una rassegna delle disposizioni costituzionali in materia dei paesi dell'Unione europea v. *Per una nuova costituzione economica*, cit., p.109 s.; per una loro comparazione cfr., invece, *Costituzione economica e libertà di concorrenza: modelli europei a confronto*, a cura di L.MEZZETTI, Torino, Giappichelli, 1994.

⁴⁸ A queste conclusioni, dopo aver passato in rassegna le discipline costituzionali in materia di una serie di paesi europei e degli Stati Uniti, pervengono S.RODOTA' e M. LUCIANI nell'audizione presso la Commissione Affari

Luigi Einaudi non raccolse la proposta del collega Cortese, ma cristallizzò le sue critiche alle degenerazioni monopolistiche dell'economia italiana in una formulazione – anch'essa proposta come emendamento integrativo dell'attuale articolo 41 – per la quale la “lotta ai monopoli” doveva divenire un espresso principio costituzionale: “La legge non è strumento di formazione di monopoli economici; ed ove questi esistono li sottopone a pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta”⁴⁹. Secondo Einaudi, il monopolio era “il male più profondo della società presente”, un vero e proprio “furto” di cui lo Stato non deve farsi “complice” assumendo “esso quei monopoli con cui i privati riescono a fare il danno della collettività. E' come se dinanzi al ladrone pubblico che svaligia i viandanti, noi si dicesse al carabiniere: tu non arresterai il ladrone, ma anzi ti convertirai in ladrone a tua volta, spoglierai coloro che camminano per le strade”⁵⁰. In ciò consiste, per Einaudi, la *ricetta* della nazionalizzazione dei monopoli.

Tuttavia anche Einaudi, nel caso di "monopoli esistenti", non eliminabili dal legislatore, riconobbe che lo Stato deve intervenire sottoponendo queste imprese ad un controllo pubblico: non necessariamente per la via della amministrazione diretta, ma anche attraverso quella che Einaudi chiamò "amministrazione delegata" (il modello è quello della azienda speciale e della società a partecipazione statale)⁵¹.

Inutile dire che, per la sua autorevolezza, l'intervento di Einaudi soppiantò quello del collega di partito Cortese, che ritirò il suo emendamento aderendo a quello presentato da Einaudi. Non è dato sapere che fine avrebbe fatto l'emendamento di Cortese; quel che si può dire è che affrontava in modo moderno il problema, mettendo al centro della tutela costituzionale il consumatore i cui interessi vanno garantiti dal legislatore nella regolazione dell'attività economica. L'emendamento Einaudi invece, sulla scia della tradizionale battaglia contro i monopoli, intendeva dare un compito essenzialmente “negativo” al legislatore – eliminare i monopoli – anziché quello “positivo” di tutelare il consumatore, attraverso la posizione di regole al libero dispiegarsi delle forze di mercato.

L'impostazione di Einaudi fu criticata da Ruini – presidente della Commissione per la Costituzione – poiché presupponeva che la libera concorrenza fosse un modello da perseguire sempre, anche quando non si dà in natura, con interventi dello Stato i quali, seppure “a fine di libertà”, possono rivelarsi “macchinosi come gli interventi che spaventano i liberisti”.

costituzionali della Camera dei Deputati del 12 maggio 1999, nel corso dell'*Indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti alla disciplina costituzionale dei rapporti economici di cui agli articoli 41,42e43 della Costituzione*. Secondo Luciani (p. 9 del resoconto stenografico) "la comparazione giuridica non ci dimostra una specifica arretratezza della nostra costituzione rispetto alle altre costituzioni". In questo senso conclude il suo intervento anche G.GUARINO, nel corso della medesima Indagine conoscitiva nella seduta del 21 aprile (p.7 e ss. del resoconto stenografico).

⁴⁹ Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1666 e ss.

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ In *La Costituzione* cit., vol. II, p.1668.

Quella di Einaudi, secondo Ruini⁵², è “una posizione legittima, ma non così semplice (...). Non sembra probabile che una legge dichiari apertamente che vuole introdurre un monopolio a favore di privati; e non è facile colpire se lo fa indirettamente”. Prevedere poi un pubblico controllo con un' "amministrazione delegata o diretta” per ogni situazione di monopolio può risolversi in un'azione “antiliberalista” fatta di “controlli di squisita essenza interventista con uffici, organi, burocrazie di vigilanza”⁵³. Il testo proposto (e successivamente approvato) degli articoli 41 e 43 “consente già armi sufficienti contro i monopoli”. Nella possibilità per la legge di determinare "controlli per indirizzare l'attività economica a fini sociali vi è – sempre secondo Ruini - la facoltà di impedire la formazione dei monopoli”. Nel caso poi siano già formati "si può sempre intervenire per nazionalizzarli”.

Pur essendone generalmente condiviso lo spirito (antimonopolistico) l'iniziativa di Einaudi, proprio per la sua formulazione, fu respinta dall'Assemblea, nella seduta del 13 maggio 1947⁵⁴.

Einaudi, consapevole delle condizioni storiche del nostro paese avrebbe voluto che con chiarezza si fissasse, per il legislatore della nuova repubblica, l'obbligo di non divenire "complice dei monopoli e dei monopolisti"; l'obbligo quindi di non creare monopoli, riformando le leggi quando le situazioni di monopolio fossero un prodotto delle leggi. Ruini riteneva, forse ingenuamente, non necessario *per tabulas* e programmaticamente ingaggiare una lotta contro i monopoli sin dal testo della Costituzione, ma credeva che questi interventi avrebbero potuto essere disposti con più efficacia, dal legislatore ordinario.

5. Subito prima dell'emendamento Einaudi l'Assemblea, nella stessa seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, aveva discusso della definitiva formulazione dell'articolo 41 ed in particolare dell'ultimo comma, disposizione che, con il suo riferimento ai “programmi” e ai “controlli” sull'attività economica, è oggi la più controversa – insieme al successivo articolo 43 sulle nazionalizzazioni – per coloro che ritengono necessario riformare la costituzione economica⁵⁵.

⁵² In *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1669.

⁵³ E.ROSSI nella sua relazione al celebre convegno "La lotta contro i monopoli" organizzato dagli Amici del Mondo nel 1955 (in *La lotta contro i monopoli*, Bari, Laterza, 1955, p. 230) bolla queste considerazioni di Ruini come frutto di una "paradossale posizione di liberismo massimalista".

⁵⁴ Non si può condividere la tesi di L. CASSETTI, op.cit., p. 108, secondo la quale l'emendamento Einaudi fu respinto con la motivazione che "la previsione di una norma siffatta appariva inutile in virtù dell'introduzione dell'articolo 43 della Costituzione con il quale si sarebbe potuto fare fronte alle situazioni di monopolio attraverso la forma estrema di intervento pubblico rappresentata dalle nazionalizzazioni". Sia nell'intervento di Ruini che in quello che lo segue immediatamente di Dominedò la nazionalizzazione è considerata *l'extrema ratio*; la via ordinaria per combattere i monopoli sono "i controlli" previsti dal terzo comma dell'articolo 41, dunque l'intervento del legislatore. E' peraltro noto come da più parti oggi si neghi la possibilità di fondare la legislazione *antitrust* sull'articolo 41 secondo F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 15 e s. da ritenere "disapplicato" e sostituito "con un principio costituzionale opposto che sancisce un'economia di mercato in tutti i settori in cui risulta praticabile la concorrenza".

⁵⁵ Sulla elaborazione del terzo ed ultimo comma dell'articolo 41 cfr. P.CRAVERI, *Sindacato ed istituzioni nel dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1977, p.125 e ss. Secondo questo autore senza l'approvazione di tale disposizione la

Anche questa volta la lettura degli Atti dell'Assemblea non manca di svelare sorprese: il riferimento ideale nella stesura definitiva di questo comma è niente meno che ... von Hayek!

Ma a questo punto occorre fare qualche passo indietro.

La questione della opportunità di introdurre una norma espressa sulla “pianificazione” era stata avanzata - seppure in modo sommesso – da Togliatti, come relatore alla I Sottocommissione, all'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente (3 ottobre 1946). Per chiarire il carattere non eversivo della sua proposta Togliatti fece, tra l'altro, quelle precisazioni che abbiamo visto all'inizio

⁵⁶

La proposta fu quindi ripresa in Assemblea da Vittorio Foa, del Partito d'Azione, e poi dal comunista Montagnana che, nel corso della discussione su quello che diventerà l'articolo 4 della Costituzione, presentarono degli emendamenti nei quali, per garantire il diritto al lavoro riconosciuto dalla Repubblica a tutti i cittadini, si prevedeva che lo Stato intervenisse “per coordinare e dirigere l'attività produttiva secondo un piano che dia il rendimento massimo per la collettività”⁵⁷.

Su questa formulazione, nella seduta dell'Assemblea del 9 maggio 1947, si accese un confronto serrato. I liberali Einaudi e Corbino criticarono la proposta sia sotto il profilo teorico che sotto quello politico, individuando nell'emendamento Montagnana il grimaldello per affermare il principio di una “pianificazione generale” dell'economia. Su queste stesse critiche si ritrovarono i democristiani, ma anche i socialdemocratici ed i repubblicani; la proposta fu conseguentemente a larga maggioranza respinta⁵⁸.

La questione di introdurre un riferimento a “programmi” o “piani” si ripropose, come accennato, pochi giorni dopo il 13 maggio in occasione dell'esame dell'articolo 41 della Costituzione.

disciplina della materia sarebbe stata caratterizzata da "un'impostazione integralmente liberista" (p. 206). Per una completa ricostruzione del dibattito di quegli anni sulla programmazione economica v. *l'Introduzione* di P.BARUCCI al volume di P.SARACENO, *Ricostruzione e pianificazione (1943-48)*, Milano, Giuffrè, 1974.

⁵⁶ G. AMATO, *Il mercato* cit., p.9, ricorda che Togliatti fece circolare un emendamento che prefigurava la pianificazione globale senza mai presentarlo. In particolare Togliatti propose che fosse inserito in Costituzione l'obbligo di un piano che consentisse allo Stato di intervenire "per coordinare e dirigere l'attività produttiva dei singoli e di tutta la nazione" allo scopo essenziale di garantire l'effettività del diritto al lavoro. La proposta peraltro - allontanandosi dal massimalismo che si sarebbe potuto aspettare da sinistra - richiedeva il riconoscimento costituzionale della proprietà privata, mentre prevedeva solo la limitazione espressa della grande proprietà terriera. Questa impostazione non trovò chiusi i democristiani e in particolare Dossetti, cfr. in proposito S.RODOTA', *Commentario* cit., p.76 e ss.

⁵⁷ Come ricorda G. AMATO, op.ult.cit., p. 11, nel maggio 1947 la rottura tra le sinistre ed i partiti di centro fa superare le ragioni di prudenza che avevano indotto Togliatti a non presentare in I Sottocommissione l'emendamento sulla pianificazione.

⁵⁸ Sempre G. AMATO, op.ult.cit., p. 11, osserva che diversi furono gli accenti e le valutazioni. "Solo Einaudi critica l'emendamento perché è contrario alla logica economica del mercato". Da parte democristiana, secondo Amato, la replica è invece "soltanto politica: l'economia pianificata - dice Taviani - si presta a egemonie politiche e viola i diritti della persona".

Nella originaria formulazione, di quello che diverrà il terzo comma dell'articolo 41⁵⁹, non v'era alcun accenno a piani o programmi; il testo della disposizione così recitava "la legge determina le norme ed i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali"⁶⁰.

Il riferimento alla programmazione fu introdotto da un emendamento presentato dal socialdemocratico Arata, che propose una complessiva riformulazione della disposizione sulla quale l'Assemblea, a larghissima maggioranza, concordò. Non si trattava, secondo Arata, di "far rientrare dalla finestra quello che è stato cacciato dalla porta – la pianificazione integrale e centralizzata -, il che costituirebbe una sfida all'Assemblea", ma di sancire la "possibilità e la legittimità di determinati piani economici, a seconda delle esigenze economiche e sociali che possono prospettarsi e giustificarne la formazione".⁶¹

Insomma - proseguiva Arata - non v'è l'intenzione di porre all'Assemblea l'alternativa "tra libertà economica e vincolismo esasperato di Stato", ma di "portare il tema sopra un piano di praticità, di realtà (...), di portare il dibattito in quella sfera concettuale nella quale lo stesso von Hayek, che da molti è rappresentato come il campione dell'antipianificazione, ammette delle forme di pianificazione parziale, là dove scrive testualmente: Una pianificazione parziale può essere razionale ove la si intenda come il prodotto di una permanente impalcatura giuridica architettata in modo da fornire all'iniziativa privata gli incentivi necessari per compiere gli adattamenti richiesti da ogni variazione della vita economica e sociale".⁶² E' chiaro quindi l'intento della proposta: dare

⁵⁹ Si trattava del secondo comma dell'articolo 37 del progetto elaborato dalla Commissione per la Costituzione riportato in *La Costituzione* cit., vol. II, p.1658.

⁶⁰ Nel corso dei lavori delle Sottocommissioni che elaborarono questa disposizione (la I e la II) nell'autunno del 1946 da più parti si diede alla nozione di "controllo" dell'attività economica un contenuto molto penetrante. La relativa disposizione fu comunque approvata all'unanimità dalla III Sottocommissione nella seduta del 16 ottobre. La successiva discussione in Assemblea del maggio 1947 sulla "pianificazione" mutò in modo significativo il contesto come risulta dall'interpretazione che Ruini diede del terzo comma dell'attuale articolo 41, replicando a Einaudi nella seduta del 13 maggio 1947, nonché dal dibattito oggetto di questo paragrafo. Una diversa lettura di questa discussione sembra dare, invece, P.CRAVERI, op.cit., p.126 e ss.

⁶¹ Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1660 e ss.

⁶² In *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1662. La citazione è tratta da *La pianificazione economica collettivistica*, Torino, 1946, p. 22, che raccoglie studi di A.F.von Hayek, N.G.Pierson, L. von Mises e G.Halm. La tesi fondamentale del libro, come scrive Costantino Bresciani Turrone nella prefazione p. XI e s., è che "in una società, dove i mezzi di produzione sono proprietà di una collettività un calcolo economico è impossibile; perciò una società siffatta non può organizzare in modo razionale la produzione". Nel paragrafo VII del saggio introduttivo intitolato "Pianificazione e socialismo" (p. 21 e ss.) Hayek osserva che "se per pianificazione s'intende la effettiva direzione della attività produttiva, per mezzo di prescrizioni autoritarie, tanto sulle quantità che devono essere prodotte e sui metodi di produzione da impiegare, che sui prezzi da fissare, può essere facilmente dimostrato, non che una tale cosa sia impossibile, ma che qualunque misura isolata di tal genere cagiona delle reazioni che frustrano il suo fine, e che qualsiasi tentativo di agire coerentemente rende necessarie misure sempre più estese di controllo, fino a che tutta l'attività economica viene a dipendere da un'unica autorità". Da questa considerazione Hayek fa discendere una critica serrata all' "interventismo statale in una società capitalistica", che va tuttavia distinto dagli interventi sulla "impalcatura giuridica". Infatti, "dire che la pianificazione parziale della specie di cui abbiamo alluso è irrazionale, non è equivalente a dire che l'unica forma di capitalismo che possa essere razionalmente difesa sia quella del completo *laissez faire*. Non c'è alcuna ragione per assumere che le istituzioni giuridiche date storicamente siano di necessità le più naturali in qualsiasi senso (...). La questione di quale sia la più appropriata impalcatura permanente che può assicurare il più facile ed il più efficace

ordine agli interventi dello Stato nelle attività economiche, interventi che non possono essere episodici e caotici, ma devono essere frutto di scelte razionali e coordinate tra loro⁶³.

La parola "piani" faceva così paura, come ironicamente osservato dall'on. Malagugini⁶⁴, che alla fine, dopo un intervento dell'on. Taviani (che avrebbe preferito comunque l'uso del termine "norma"), si convenne di utilizzare la parola "programmi"⁶⁵. Da questa discussione⁶⁶ emerge però con chiarezza che l'intento dell'ampia maggioranza che votò la vigente formulazione dell'ultimo comma dell'articolo 41 era essenzialmente quello di riconoscere allo Stato la possibilità di intervenire in economia con la garanzia che ciò avvenga in modo coordinato "non per semplice decisione o capriccio di autorità e di governo, ma soltanto per legge"⁶⁷. In proposito Ruini ricordò che "vi sono neoliberalisti che, per introdurre e garantire la libera concorrenza, compromessa dal suo gioco spontaneo che produce deviazioni e monopoli propongono piani di intervento statale ... neoliberalista più macchinosi di altri piani"⁶⁸.

6. Nella seduta pomeridiana del 13 maggio 1947, che si apre con l'annuncio delle dimissioni del III Governo De Gasperi, l'ultimo con la partecipazione dei socialisti e dei comunisti, viene approvato dopo un brevissimo dibattito l'articolo 43 della Costituzione.

funzionamento della concorrenza, è della maggiore importanza; e si deve riconoscere che malauguratamente è stata finora trascurata dagli economisti". Secondo Hayek occorre quindi distinguere "tra una permanente impalcatura giuridica architettata in modo da fornire tutti gli incentivi necessari all'iniziativa privata per compiere gli adattamenti richiesti da ogni variazione, ed un sistema in cui tali adattamenti sono compiuti dall'autorità centrale (...). In un certo senso entrambi i sistemi possono essere rappresentati come il prodotto di una razionale pianificazione. Ma nell'un caso questa pianificazione riguarda solamente l'impalcatura costituzionale permanente, e se ne può fare a meno se si è disposti ad accettare le istituzioni cresciute in un lento processo storico; mentre nell'altro essa deve provvedere a far fronte a variazioni quotidiane di ogni sorta". Il ragionamento di Hayek, che ci sembra perfettamente compreso da Arata e Ruini, appare chiaro; vengono criticati gli interventi diretti dei pubblici poteri, quelli che incidono sulle "quantità", sui "metodi" e sui "prezzi", insomma tutto l'armamentario di cui gli stati occidentali si dotarono dopo la crisi del '29, non viene invece escluso, anzi auspicato, l'intervento del legislatore sulla "impalcatura giuridica" per assicurare "il più facile ed il più efficace funzionamento della concorrenza".

⁶³ L'obiettivo dell'emendamento era, secondo Arata (in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1662), prevedere una "disciplina di quegli interventi od interventismi di Stato che oggi campeggiano in tutti i paesi, tanto da far dire allo stesso von Hayek che il mondo è oggi un caos di interventismi"; citazione quest'ultima sempre tratta da *Pianificazione* cit., p.23.

⁶⁴ In *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1666.

⁶⁵ La parola "programmi" fu preferita, come affermò Ruini, per "dissipare un'atmosfera di dubbi e di equivoci" (in *La Costituzione* cit., vol. II p. 1664).

⁶⁶ Secondo A.PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992, vol. II, p.1594, dopo la bocciatura dell'emendamento Montagnana, questa discussione e la conseguente riformulazione del secondo comma dell'articolo 37 del progetto (l'attuale articolo 41 terzo comma) chiarirono che la libertà d'iniziativa economica non può "essere surrettiziamente negata o contraddetta in sede di programmazione economica, mediante l'adozione di piani dal contenuto vincolante per i privati".

⁶⁷ Così Ruini, sempre nella seduta antimeridiana del 13 maggio 1947 in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1664. Sottolinea gli "effetti ultimamente garantistici" che i costituenti intesero attribuire al terzo comma dell'articolo 41 P. DE CARLI, op. cit., p.131 e ss. Una interpretazione radicalmente diversa della disposizione da invece, ad esempio, N. IRTI, op.cit., p.94 e s. che reputa legata al "passato il 3° comma dell'art. 41 nel suo configurare l'economia come una *totalità* indirizzabile e coordinabile a fini sociali. In essa non è difficile cogliere - sempre secondo Irti - l'eco delle pianificazioni sovietiche e della Carta del lavoro e del dibattito degli anni trenta intorno all'economia programmata".

⁶⁸ In *La Costituzione* cit., vol. II p. 1664. Sembra evidente in questo richiamo l'eco della polemica con Einaudi di cui si è parlato nel precedente paragrafo.

Il testo su cui si discusse è quello elaborato dalla III Sottocommissione nella seduta del 1° ottobre 1946, costruito sull'idea che unico rimedio alternativo ad una condizione costituita di monopolio sia la nazionalizzazione. Un'idea questa che percorreva, si badi, trasversalmente gli schieramenti: Luigi Einaudi aveva addirittura proposto, come si è visto, che nel caso di monopoli esistenti non si potesse fare altro che sottoporli a "pubblico controllo a mezzo di amministrazioni pubbliche delegate o dirette"⁶⁹.

L'Assemblea approvò il testo elaborato dalla Sottocommissione apportando solo due piccole ma significative modifiche, proposte entrambe dai relatori democristiani Dominedò e Taviani, nelle quali era il segno di rapporti oramai cambiati tra i vari partiti, rendendosi evidente il progressivo isolamento della estrema sinistra.⁷⁰

In primo luogo, la formula che funzionalizzava ad una più generale attività di "coordinamento delle attività economiche" la nazionalizzazione viene sostituita con quella, più generica, del riferimento "ai fini di utilità generale". In secondo luogo, si precisò che il legislatore "può riservare originariamente o trasferire..." e non invece "riserva originariamente e trasferisce...". Questa seconda modifica fu approvata – dopo prova e controprova, recitano i resoconti – senza alcuna vera discussione, con un chiaro intento politico (marcare lo spostamento verso il centro degli equilibri politici) e con conseguenze che l'interprete non può sottovalutare: la nazionalizzazione e la riserva originaria dell'attività, non sono le uniche soluzioni indicate dalla Costituzione al legislatore nel caso di servizi pubblici essenziali, fonti di energia ovvero di situazioni di monopolio. Non è indicata, ma è ovviamente aperta, in questa formulazione, la strada della regolazione. E questa, del resto, la logica conseguenza del dibattito che si era svolto nella seduta precedente sulla formulazione del terzo comma dell'articolo 41.

Di contro, solo nei casi indicati dall'articolo 43, il legislatore può nazionalizzare o riservare originariamente allo Stato o agli enti pubblici o a comunità di lavoratori e utenti determinate attività. Ma questo è, e dovrebbe esserlo anche nella pratica per il legislatore e per la giurisprudenza, un sicuro e insuperabile limite all'uso dell'istituto della concessione e delle forme più penetranti di regolazione dell'attività economica⁷¹.

7. Infine, qualche considerazione sull'articolo 47 che chiude il capo della Costituzione dedicato ai rapporti economici.

Il primo comma, quello sul quale più si è concentrata l'attenzione degli interpreti ("La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla

⁶⁹ Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio del 1947, in *La Costituente* cit., vol. II, p. 1667.

⁷⁰ Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 13 maggio del 1947, in *La Costituente* cit., vol. II, p. 1686 e s.

l'esercizio del credito"), nasce quasi per caso, proposto da un costituente "moderato" (l'on. Marinaro, appartenente al partito "dell'Uomo qualunque") nella seduta del 16 ottobre 1946 sempre della III Sottocommissione. L'intento dichiarato è di fare sì che il risparmio ed il credito divengano "armi in mani dello Stato le quali, se manovrate bene, potranno giovare in grande misura alla ripresa economica".

La formulazione proposta da Marinaro che diverrà, con qualche ritocco, il primo comma dell'articolo 47 fu approvata – recitano i resoconti della sottocommissione – all'unanimità, con qualche riserva del relatore Fanfani, che dichiarò di comprendere che l'attività di indirizzo e di controllo statale potesse essere rivolta alla politica di investimenti non invece che potesse avere ad oggetto il credito e il consumo (già vediamo qui le idee che connoteranno l'attività di Fanfani negli anni successivi e segneranno la vita economica del paese, a cavallo tra gli anni '50 e '60), e una precisazione del comunista Pesenti che riteneva utile far riferimento anche alla Borsa, la cui regolamentazione appariva anch'essa, come quella del credito, strumentale alla difesa del risparmio.

Quest'accenno ai mercati mobiliari, lasciato cadere nei lavori della sottocommissione, fu ripreso in Assemblea, il 16 maggio 1947, dal democristiano milanese Tommaso Zerbi cui si deve la formulazione del secondo comma dell'articolo 47 ("La Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare, alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e all'indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese").

Quella seduta si svolse nel segno del "lamento di milioni e milioni di piccoli risparmiatori che negli ultimi trenta anni hanno visto il potere di acquisto della lira ridotto a un centoquarantesimo della lira del 1913 e ad un trentacinquesimo della lira che correva nella pausa tra le due guerre"⁷². L'intento era quello di integrare la formulazione che era stata approvata dalla sottocommissione (sulla tutela del risparmio e il governo del credito) con una prescrizione che desse una risposta a questo "lamento".

La maggior parte delle proposte avanzate dai costituenti moderati e liberali (Persico, Quintieri ed Einaudi), si proponeva, con formule di diverso tenore, di garantire giuridicamente il mantenimento del potere d'acquisto del risparmio monetario. Quintieri propose di prevedere che "la Repubblica tutela il valore della moneta nazionale", Einaudi invece che "è garantito il rispetto della clausola oro"; una clausola solo permissiva – si premurò di precisare lo stesso Einaudi – che non impone nulla allo Stato, ma che "permette ai creditori che vorranno, con il consenso dei debitori, di pattuire che i loro crediti siano alla scadenza rimborsati in una certa moneta aurea"⁷³. Un valore di

⁷¹ Cfr. in proposito le considerazioni di G.AMATO, nella *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1996, p.14 e ss.

⁷² Così inizia l'intervento dell'on. Zerbi che apre la seduta del 19 maggio 1947 durante la quale fu discusso ed approvato l'articolo 47 della Costituzione (in *La Costituente* cit., vol. II, p. 1750).

⁷³ In *La Costituente* cit., vol. II, p.1763.

riferimento che, pochi decenni dopo, la storia e l'impetuoso svolgersi dei fenomeni economici si occuparono di "banalizzare".

L'Assemblea respinse questa "irrealistica" pretesa di governare fenomeni economici con norme giuridiche⁷⁴ e accolse invece, con una votazione che fu ripetuta – recitano i resoconti – per il suo esito incerto, l'integrazione proposta da Zerbi.

L'intervento di questo professore di ragioneria generale della Università Cattolica di Milano, per illustrare l'emendamento che costituisce con qualche limatura il secondo comma dell'articolo 47 della Costituzione, mostra la perfetta comprensione di caratteristiche proprie delle economie avanzate, dei ritardi del sistema economico e finanziario italiano ed indica con chiarezza al legislatore la strada da perseguire. "Il solo mezzo che l'esperienza storica abbia dimostrato sufficientemente efficace per difendere (...) il contenuto economico del risparmio popolare - esordisce Zerbi - sta nello spalancargli anche le porte dell'investimento reale, nell'educarlo a tali investimenti e nel munirlo di strumenti economico-giuridici nuovi e di nuove forme associative, atte a redimere il risparmio popolare da quel complesso di inferiorità che finora lo ha fatto soccombente alle vicende della moneta"⁷⁵.

Quali sono questi investimenti verso cui indirizzare il risparmio popolare? La casa, la piccola proprietà contadina e - ecco la novità - l'investimento azionario "diretto e indiretto nei grandi complessi produttivi del Paese".

Qui il discorso di Zerbi si fa più puntuale. Si spiegano le ragioni che hanno indirizzato il risparmio popolare degli italiani "verso gli investimenti monetari": "la scarsa competenza del singolo risparmiatore a valutare serenamente i rischi tecnici ed economici connessi all'investimento azionario", ma "soprattutto la limitata dimensione dei singoli risparmi personali o familiari", che impedisce "all'operaio, all'artigiano, al pensionato, al modesto impiegato o al piccolo professionista, di assortire un pacchetto azionario costituito da impieghi opportunamente ripartiti tra i vari settori produttivi".

Quale la ricetta proposta da Zerbi? L'esperienza anglosassone dell' *investment trust*, il fondo comune di investimento, diremmo noi con una terminologia divenuta, solo da pochi anni, familiare all'opinione pubblica .

"All'incirca un secolo fa, in seguito a vicende che potremmo definire semplici ventate a paragone della catastrofica bufera che ha squassato in Italia, gli investimenti monetari a reddito fisso – dice Zerbi (è l'ottobre del 1947) – il piccolo e medio risparmiatore inglese, congegnarono la

⁷⁴ Così F. MERUSI, *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, art. 47, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, p. 155, che ricorda che Ruini, replicando a Quintieri, a Einaudi e agli altri che avevano presentato proposte nella stessa direzione, osservò che queste avrebbero potuto tradursi nelle seguenti inutili grida: "la Repubblica, impedisce, proibisce e severamente punisce la svalutazione della moneta" (in *La Costituente* cit., vol. II, p. 1767).

⁷⁵ In *La Costituente* cit., vol. II, p.1751.

propria difesa nel cosiddetto *investment trust* organismo di concentrazione del risparmio, capace di attuare accorti assortimenti di investimenti e di rischi azionari ed obbligazionari, pronto a mutare tempestivamente gli investimenti medesimi in rapporto alle variabili tendenze del mercato monetario e finanziario, all'intento di assicurare al risparmiatore stesso un *optimum* di sicurezza e di stabilità di contenuto economico insieme alla più alta remunerazione possibile".

"Io credo – conclude Zerbi – che l'*investment trust* possa essere utilmente diffuso anche nel nostro Paese"⁷⁶.

Questo è il senso della proposta che fu approvata dalla Costituente e inserita nella nostra legge fondamentale, che "impegna il futuro legislatore" – sono sempre parole di Zerbi, ma anche la evidente e piana lettura del secondo comma dell'articolo 47 – a favorire la realizzazione di simili strumenti per una "sostanziale e non appena nominale difesa del risparmio popolare".

Come molte norme finalistiche della nostra Costituzione, questo precetto è stato dimenticato per decenni – ma lo è forse anche oggi che viene inconsapevolmente attuato – dal legislatore e dai commentatori, anche i più acuti che hanno per lo più interpretato questa previsione come semplicemente riferita all'azionariato popolare⁷⁷.

Ma anche i costituenti più autorevoli trascurarono la portata della proposta di Zerbi. Einaudi ne apprezzò l'intento senza dedicargli alcuna riflessione, tutto preso dalla sua proposta ritenuta ben più "concreta" di garantire in Costituzione il rispetto della clausola oro. Ruini, invece, osservò che non si può limitare l'incoraggiamento dello Stato alle sole forme di investimento previste dall'articolo 47 secondo comma, "in questo momento – è appena finita la guerra e le casse dello Stato sono squassate – in cui abbiamo bisogno di chiedere anche ai piccoli risparmiatori il loro aiuto con prestiti ed operazioni di Tesoro"⁷⁸.

Al rilievo di Ruini Zerbi replicò (e l'Assemblea ne approvò la proposta che è, ripetiamo, il secondo comma dell'articolo 47 della Costituzione) con delle considerazioni attualissime. I piccoli risparmiatori – disse Zerbi – contribuiscono "largamente specie in via indiretta al finanziamento dello Stato: vi contribuiscono attraverso i contributi assicurativi obbligatori che vanno ad alimentare largamente la necessità dello Stato"; la disposizione proposta conseguentemente "contiene implicita l'esigenza di una migliore giustizia distribuita per tutte le classi di cittadini dell'onere di contribuire al finanziamento dello Stato". L'esigenza esplicita è invece quella di garantire a tutti, anche ai piccoli risparmiatori un facile accesso al mercato mobiliare⁷⁹.

⁷⁶ In *La Costituente* cit., vol. II, p.1752.

⁷⁷ Così F.MERUSI, op.ult.cit., p.186 e ss. Rileva invece che questa disposizione costituzionale richiede "una legislazione più moderna sulle borse" B.VISENTINI, in *I quarant'anni della Costituzione*, Milano, Scheiviller, 1989, p. 68 e s.

⁷⁸ In *La Costituente* cit., vol. II, p. 1765.

⁷⁹ In *La Costituente* cit., vol. II, p.1769.

8. I passaggi del dibattito alla Costituente che si sono richiamati sembrano fornire sicuri elementi per una lettura aggiornata del testo costituzionale, e mostrano come non così distante fosse la temperie che l'animava dalle fondamentali scelte che i governi guidati da Alcide De Gasperi andavano facendo in campo economico.

Di sicuro rilievo sembrano oggi le discussioni sulla formulazione del secondo comma dell'articolo 47, ed il confronto tra Ruini ed Einaudi può essere legittimamente letto "in positivo", per illuminare con una luce diversa il secondo e, soprattutto, il terzo comma dell'articolo 41 trovando in queste disposizioni il fondamento della normativa *antitrust*. Gli interventi di Ruini ed Arata sulla formulazione del terzo comma dell'articolo 41 evidenziano infine il contributo di un moderno e consapevole liberalismo (non ignaro del dibattito internazionale, come dimostrato dal richiamo a von Hayek) alla definizione delle regole fondamentali che disciplinano il ruolo dello Stato nel sistema economico.

Sembra quindi che si possa lavorare per costruire un ponte tra quel dibattito, ed i testi normativi che ne uscirono, ed il dibattito ed i testi della costituzione economica europea, a partire dalle chiare disposizioni del Trattato CEE riprendendo spunti lasciati cadere e valorizzando norme sostanzialmente inattuate, come quelle contenute nel secondo comma dell'articolo 47 della Costituzione.

Luigi Gianniti