



NUMERO SPECIALE 5 2019
25 OTTOBRE 2019

Costituzione economica e globalizzazione

di Francisco Balaguer Callejón

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada e Catedrático Jean
Monnet *ad personam* de Derecho Constitucional Europeo y Globalización



Costituzione economica e globalizzazione*

di Francisco Balaguer Callejón

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada e Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho Constitucional Europeo y Globalización

Sommario: 1. Introduzione. 2. Costituzione e economia. Una legittimazione convergente nel primo costituzionalismo. 3. Costituzione economica. Una tensione risolta all'interno della Costituzione normativa. 4. Economia *versus* Costituzione. Gli effetti della globalizzazione. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La relazione tra costituzione ed economia ha sofferto una profonda trasformazione in conseguenza della globalizzazione, specialmente nella sua fase più avanzata e recente, sviluppata negli ultimi anni come terza globalizzazione. Nel primo costituzionalismo, economia e costituzione facevano parte dello stesso universo culturale, basato sul razionalismo universalista che attribuiva eguali facoltà e condizioni alla costituzione come “legge” politica e come “legge” economica. Anche l'economia e la politica dovevano seguire le loro proprie regole senza l'intervento della politica sull'economia¹, entrambe erano espressione di una stessa razionalità e riflettevano lo stesso sistema di valori.

La relazione tra economia e costituzione si trasformò in Europa con l'incorporazione progressiva di una componente sociale al costituzionalismo che avrebbe dovuto configurarsi attraverso lo Stato sociale di Diritto o attraverso formulazioni analoghe². Con la “costituzione economica”³ è incorporato nel costituzionalismo il conflitto relativo alla tensione tra capitale e lavoro così come alla necessità di dotare i diritti costituzionali di un fondamento materiale che garantisca la loro effettività. Costituzione e

* Articolo sottoposto a referaggio. Traduzione dal castigliano di Tommaso Nicola Poli.

¹ Come indicato da M. García Pelayo, “el orden estatal y el orden económico eran considerados como dos sistemas de funcionamiento sustancialmente independiente, cada uno orientado por sus propios fines y realizándose por la operación de leyes de distinta naturaleza (jurídicas en un caso, económicas en otro)”, M. GARCÍA PELAYO, *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*, 1979, Obras Completas, T. III, CEC, Madrid, 1991, p. 2856.

² Cfr., F. BALAGUER CALLEJÓN, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in A.M. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci Editore, Bari, 2016, pp. 1-22.

³ La condizione storica di questo concetto è stata evidenziata da Franz Neumann. Naturalmente, come indicato da questo autore, non può paragonarsi a qualsiasi sistema economico perché “si la constitución económica fuera idéntica con aque-lla, en ese caso siempre hubiera existido la misma, de igual modo que el sistema económico del liberalismo (la no intervención) sería a una constitución, puesto que incluso una constitución económica negativa tendría a el atributo de constitución, de modo que la problema-tica relativa al carácter específico de una constitución económica no hubiera surgido en nuestra situación actual”. F. NEUMANN, *Über die Voraussetzungen und den Rechtsbegriff einer Wirtschaftsverfassung*, 1931, versione spagnola, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 9/2008 (<https://www.ugr.es/~redce/REDCE9/articulos/11FranzNeumann.htm>).

economia continueranno a formare parte dello stesso ordine concettuale nella misura in cui è la costituzione stessa quella che stabilisce i procedimenti per risolvere i conflitti e contiene i principi e valori che devono orientare la loro soluzione⁴. Si potrebbe affermare anche che la Costituzione normativa e la Costituzione economica in essa contenuta implicano la subordinazione, anche se formale, dell'economia al Diritto. Si configura così la caratteristica fondamentale della Costituzione economica: la normativizzazione dell'economia attraverso la Costituzione, che definisce la cornice generale alla quale dovrà essere subordinata l'attività economica.

In realtà, la costituzione economica e la globalizzazione convissero in Europa durante la seconda metà del secolo XX senza determinare una rottura tra costituzione e economia. Il processo di integrazione europea contribuì durante questo periodo alla circostanza che gli effetti più dannosi della globalizzazione potessero essere controllati e integrati nell'economia degli Stati attraverso successivi processi di riconversione economica. In compenso, la costituzione nazionale perse una parte della sua centralità nella stessa misura in cui lo Stato rinunciava ad una parte della sua sovranità a favore delle istituzioni europee. Questa parte di intervento pubblico, sviluppata dagli Stati in maniera concertata nelle istituzioni europee, generò una nuova "costituzione economica", una regolamentazione della vita economica a livello sovranazionale con la quale doveva essere armonizzato il governo nazionale dell'economia.

La situazione cambia in maniera radicale con lo sviluppo della globalizzazione che genererà grandi attori globali che condizionano l'economia degli Stati e che indeboliscono la costituzione economica. La possibilità di canalizzare la tensione tra capitale e lavoro è ridotta nella misura in cui entrambi i fattori si contrappongono essenzialmente fuori dallo Stato e senza rispettare le condizioni stabilite nella Costituzione nazionale. I diritti delle persone si stanno spostando sempre di più dalla sfera della produzione a quella del consumo, dal loro status in termini di lavoratori salariati al loro status di consumatori e utenti di prodotti⁵. Il processo di globalizzazione, delocalizzazione e progressivo sviluppo tecnologico dell'economia sta cambiando le priorità nell'ordine della protezione dei diritti in relazione alla costituzione economica nazionale tradizionale. In una economia nella quale la produzione dipende sempre di più da fattori esterni, l'accento è posto non tanto sulla relazione tra lavoro e capitale quanto

⁴ Questa specifica dimensione normativa è rilevata da Garcia Pelayo per il quale, ancorchè non vi sia unanimità sul contenuto concreto del concetto, può intendere per Costituzione economica l'insieme delle "normas básicas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de la actividad económica", norme che "sirven de parámetros jurídicos básicos para la acción de los actores económicos públicos y privados". M. GARCÍA PELAYO, *op. cit.*, p. 2857.

⁵ Come indica Raffaele Perna, "Il baricentro dell'impianto culturale della Costituzione economica è rappresentato dai produttori (lavoratori, imprese pubbliche, imprese private) mentre è del tutto assente la categoria del consumatore, che viceversa rappresenta l'architrave dell'economia di mercato". R. PERNA, *L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione Economica?*, in *Astrid*, 2010 (http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Pern/Perna-R_Incontro_fondazione-Magna-Carta_15_06_10.pdf).

sulla relazione tra consumo e capitale. I diritti da proteggere sono sempre di più i diritti dei consumatori e degli utenti di fronte alle grandi compagnie, specialmente quelle tecnologiche. La qualità di consumatori e di utenti acquisisce una condizione universale e si sovrappone a tutte le categorie produttive.

Con lo sviluppo attuale della globalizzazione, il concetto stesso di costituzione economica perde la sua funzionalità perché non esprime più la capacità della costituzione nazionale di regolare in pieno la sfera economica, canalizzando e rendendo possibile la soluzione dei conflitti tra i diversi attori economici e sociali attraverso le clausole economiche stabilite proprio dalla costituzione. Costituzione economica e globalizzazione sono, in grande misura, incompatibili, perché lo Stato manca ormai di molte delle facoltà di intervento sull'economia che erano caratteristiche della costituzione economica nazionale⁶. L'economia perde una parte della sua "normatività" o "costituzionalità", indebolendosi la sua subordinazione alla costituzione economica.

Il problema è, tuttavia, di maggiore respiro dal punto di vista costituzionale. Se analizziamo l'evoluzione storica della relazione tra costituzione e economia, possiamo vedere come ad una prima fase del costituzionalismo (Stato liberale o Stato legale di Diritto) nella quale entrambi gli aspetti formano parte dello stesso universo culturale anche quando l'economia e la costituzione seguono strade separate, segue una seconda fase (Stato sociale o Stato sociale di Diritto) nella quale la costituzione stessa accoglie l'aspetto economico e lo armonizza con gli altri aspetti costituzionali attraverso la costituzione economica. In entrambi i casi, costituzione e economia condividono la loro legittimazione.

Con la globalizzazione, tuttavia, l'economia non solo comincia a svincolarsi dalla costituzione ma ad opporsi alla costituzione, sviluppando una propria autonoma legittimazione. A partire dall'ultima crisi economica si è manifestata in maniera molto chiara questa tensione specifica tra economia e costituzione con l'adozione nei dibattiti politici e costituzionali di una terminologia specifica, un vocabolario politico proprio che si contrappone ai concetti tradizionali del costituzionalismo. In ultima istanza si è inteso imporre una interpretazione economica della costituzione e della democrazia che subordinava l'ordine costituzionale alle esigenze di razionalità strettamente economiche⁷.

⁶ Evidentemente, non siamo già in tempi nei quali è elaborato il concetto di Costituzione economica da autori come Franz Neumann, partendo dall'idea in base alla quale "al «Estado» le corresponde el poder de dirección ilimitado en el ámbito del Derecho económico en virtud de su soberanía" così "en la organización de la constitución económica el Estado deberá ostentar siempre el último influjo en todos los asuntos decisivos de carácter económico-político". F. NEUMANN, *Über die Voraussetzungen und den Rechtsbegriff einer Wirtschaftsverfassung*, 1931, versione spagnola, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 9/2008 (<https://www.ugr.es/~redce/REDCE9/articulos/11FranzNeumann.htm>).

⁷ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Una interpretación constitucional de la crisis económica*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 19/2013 (https://www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/15_F_BALAGUER.htm).

L'evoluzione di questa tensione nel futuro è incerta. Nella misura in cui la crisi economica è stata inizialmente superata, la costituzione ha potuto recuperare qualcosa della sua vitalità in alcuni Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia la costituzione economica, che anche oggi continua ad essere nel testo delle nostre costituzioni, sembra essere stata seriamente danneggiata dallo sviluppo della globalizzazione. Nell'ambito globale non c'è, tuttavia, una alternativa alla costituzione economica nazionale. Le regolazioni parziali che sono state stabilite per tentare di evitare nuove crisi a livello internazionale⁸ non hanno il carattere generale della costituzione economica né possono integrare l'insieme dei fattori che erano propri di questa istituzione, sviluppata nella cornice della costituzione nazionale. Queste normative sono orientate essenzialmente a garantire le condizioni fondamentali del funzionamento dell'economia e si collocano integralmente sul piano della legittimazione economica svincolata dai riferimenti costituzionali che la costituzione economica dello Stato nazionale integrava.

2. Costituzione e economia. Una legittimazione convergente nel primo costituzionalismo

Se intendiamo per costituzione economica una regolazione dell'economia vincolata allo Stato nazionale e ai suoi sistemi costituzionali, nella quale la tensione tra i distinti fattori economici è equilibrata nella costituzione stessa, in maniera tale che il sistema economico sia unito ad una dimensione sociale, ad uno Stato sociale che si prenda cura della redistribuzione della ricchezza per rendere attuabili i diritti della cittadinanza, possiamo dire che ciò non esisteva nel primo costituzionalismo, anche se cominciò a prendere forma prima delle costituzioni normative posteriori alla seconda guerra mondiale⁹. È esattamente nel periodo tra le due guerre, che potremmo definire come “costituzionalismo antagónico” quello nel quale la tensione si fa più presente e nel quale già appare la questione sociale ed economica nella Costituzione di Weimar del 1919¹⁰. Sarà anche il momento dal quale Hermann Heller affronta apertamente la necessità di avanzare verso uno Stato sociale per preservare il sistema democratico¹¹.

⁸ Cfr. J. DE MIGUEL BÀRCENA, *Estabilidad financiera en entornos federales: la nueva constitución económica del riesgo*, in *ReDCE*, n. 26/2016

(https://www.ugr.es/~redce/REDCE26/articulos/02_DE_MIGUEL.htm).

⁹ Come indicato da Horst Ehmke “El concepto de Constitución económica se desarrolló por los sociólogos bastante antes de la Ley Fundamental de Bonn. Al igual que el concepto de “democracia económica” fue tema de discusión científica en los años de la República de Weimar”. Cfr. H. EHMKE, *Wirtschaft und Verfassung*, 1961, versione spagnola, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 5/2006, p. 333.

¹⁰ All'interno della “Zweiter Hauptteil” sulla “Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen” titolava specificamente come “Fünfter Abschnitt” esattamente “Das Wirtschaftsleben”, la vita economica.

¹¹ In un testo il cui titolo descrive già l'alternativa dell'epoca: *Rechtsstaat oder Diktatur?*, 1929, versione spagnola, *¿Estado de Derecho o Dictadura?*, nella ristampa dello stesso autore *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1985. Per Heller (p. 301) “la sumisión de la economía a las leyes bajo el Estado de Derecho no es otra cosa que el sometimiento de los medios a los fines de la vida”.

Nel primo costituzionalismo, tuttavia, questa idea di costituzione economica non è immaginabile perché si esige semplicemente l'astensionismo dello Stato nell'economia, sottoposta alle proprie regole. Tuttavia questo non significa che economia e costituzione siano inconciliabili. Al contrario, entrambe esprimono la stessa razionalità, sono espressione della ragione, che si manifesta sul piano politico nella costituzione attraverso la volontà generale e la sovranità nazionale e sul piano economico nelle leggi economiche che potevano scoprirsi ugualmente per mezzo della ragione. La legittimazione economica e la legittimazione politica o costituzionale convergono nel primo costituzionalismo come anche l'idea di progresso. Possiamo parlare di Costituzione e economia come di due legittimazioni che convergono.

In effetti, a partire dalla Rivoluzione francese si consacra un'idea di Costituzione che riunisce tutte le legittimazioni proprie del mondo moderno¹². La Costituzione, in quanto legge che regge la società e la politica incorpora le caratteristiche di un concetto di legge che, come indicato da García Pelayo, procede dagli sviluppi che si sono prodotti precedentemente nel campo delle scienze naturali¹³. La legge – e la Costituzione in quanto legge politica fondamentale – non è solo la espressione della volontà generale¹⁴ e, pertanto, la massima manifestazione democratica, ma anche l'espressione della razionalità che la riguarda¹⁵ e che riflette sul piano politico le caratteristiche della legge scientifica¹⁶. Nella Costituzione si intrecciano la legittimazione scientifica, quella democratica (nei termini con la quale si intende la democrazia in questa epoca, che non era considerata incompatibile con il suffragio censitario) e quella che deriva dalla sua condizione di strumento di progresso e sviluppo, la quale include anche l'aspetto economico.

La convinzione della Costituzione come fattore di trasformazione e di progresso capace di propiziare i progetti di sviluppo personali e sociali continuerà come una costante nel mondo moderno fino a quando è iniziata l'ultima crisi economica. Pensiamo per esempio al suo momento iniziale, nella Dichiarazione di Indipendenza nordamericana del 1776 quando esprimeva che “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights,

¹² Cfr. F. BALAGUER CALLEJON, *Constitution, démocratie et mondialisation. La légitimité de la Constitution face à la crise économique et aux réseaux sociaux*, in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau*, in corso di stampa.

¹³ “El mismo papel que desempeña la ley científica en el mundo del espíritu es el que desempeña la ley jurídica en el mundo del Estado”, M. GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, ristampa della 7ª edizione del 1961, Alianza Editorial, Madrid 1984, p. 70.

¹⁴ Art. 6 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789.

¹⁵ Ricordiamo che per J.J. ROUSSEAU, “il ne faut plus demander à qui il appartient de faire des lois, puisqu'elles sont des actes de la volonté générale (...) ni si la loi peut être injuste, puisque nul n'est injuste envers lui-même”, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, 1762, Livre II, Chapitre VI.

¹⁶ Secondo García Pelayo, questo concetto di legge, proprio del primo costituzionalismo, “significa la expresión, en el campo jurídico de una actitud mental dominante en el siglo XIX, y que se esfuerza por encuadrar bajo la ley todos los posibles campos del espíritu”, Cfr. *Derecho constitucional comparado*, cit., pp. 68 e ss.

that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness” e vediamo come anche nel Progetto di Trattato Costituzionale in Europa del 2004 si affermava nel suo Preambolo “Certi che, “Unita nella diversità”, l’Europa offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana”. La “felicità” e la “speranza” esprimono qualcosa in più della legittimazione che può offrire il Diritto o la Politica. Implicano una legittimazione che trascende questi ambiti e si estende all’intera società e alla vita delle persone, nella quale la Costituzione fa parte dei riferimenti culturali che promuovono la civiltà e il progresso dell’Umanità.

3. Costituzione economica. Una tensione risolta all’interno della Costituzione normativa

L’incorporazione formale della costituzione economica nelle costituzioni normative tedesca e italiana dopo la Seconda Guerra Mondiale permette di disciplinare l’intervento statale nell’economia per equilibrare i fattori produttivi e assicurare il buon funzionamento di un sistema che, com’è stato provato, non si regola autonomamente. Anche in questo caso la legittimazione economica e costituzionale convergono perché la costituzione regola l’economia per il tramite della costituzione economica. L’idea del progresso si incanala attraverso la costituzione economica e il coordinamento delle relazioni tra lavoro e capitale che in essa è contenuta. Secondo questa prospettiva, la legittimazione economica sarà una costante, nonostante le successive crisi economiche, che si risolvono all’interno della cornice costituzionale e non sono percepite, fino all’ultima di queste, nel secolo XXI, come crisi sistemiche che alterano l’ordine costituzionale.

Nel contesto della democrazia pluralista, la Costituzione normativa aggiunge una nuova legittimazione che sostituisce, in alcuni dei suoi aspetti, la legittimazione scientifica che le si attribuiva inizialmente, in quanto espressione di una ragione universale e astratta. Questa nuova legittimazione è quella giuridica, quella del Diritto, e in questa convergono anche quelle due condizioni precedenti della legittimazione del costituzionalismo procedimentale della Rivoluzione francese: la garanzia dei diritti e il controllo del potere. Dalla diversità delle ragioni e delle convinzioni sorgerà il consenso fondamentale che dà luogo alle costituzioni normative. Una delle funzioni essenziali della costituzione consisterà esattamente nel preservare questa diversità, garantire la sopravvivenza del pluralismo politico, che è, nell’ambito della società, la stessa cosa che la biodiversità è nella natura.

La Costituzione normativa disciplina questa diversità e incanala i conflitti che si generano nella società rendendo possibile la soluzione pacifica di questi conflitti per il tramite del Diritto. La costituzione economica sviluppa le condizioni giuridiche che rendono possibile la soluzione dei conflitti attraverso i

procedimenti contemplati nella costituzione, e secondo la cornice dei valori e dei principi definiti proprio dalla costituzione. La disciplina dell'economia consente una pluralità di politiche economiche che sono attuabili all'interno di questa cornice costituzionale. La costituzione economica non si limita a prevedere, come accadrà dopo nel contesto della globalizzazione accelerata e della crisi economica, un'unica soluzione per i problemi economici determinata da una "dottrina economica" riformulata in termini deterministi, ma offre il Diritto come strumento di ordine delle alternative possibili.

Quindi, di fronte alla legittimazione scientifica, quella giuridica; di fronte alla democrazia censitaria, la democrazia pluralista; di fronte all'economia del "laissez faire", la costituzione economica. Così potrebbe procedersi in altri ambiti: di fronte allo Stato liberale, lo Stato sociale; di fronte allo Stato legale di Diritto, lo Stato costituzionale di Diritto, etc. Nonostante tutti questi cambiamenti e le modulazioni che implicano, può dirsi che le fonti di legittimazione del costituzionalismo delle costituzioni normative continuano ad essere essenzialmente le stesse di quelle del primo costituzionalismo: la Costituzione accompagna il progresso scientifico e economico delle società e lo rende possibile attraverso la pacificazione e la stabilità che il Diritto comporta.

4. Economia *versus* Costituzione. Gli effetti della globalizzazione

Lo sviluppo accelerato della globalizzazione alla fine del secolo XX e all'inizio del secolo XXI crea una nuova relazione tra Costituzione ed economia perché le decisioni economiche sono esternalizzate, si collocano fuori dallo Stato, in maniera tale che le previsioni costituzionali sull'economia sono indebolite fino ad arrivare al punto, com'è accaduto con la crisi economica, di rimanere sospese, prive di un'autentica efficacia normativa¹⁷. Tuttavia, la Costituzione continua a stabilire formalmente un sistema nel quale l'intervento statale sull'economia dovrebbe rendere possibile la redistribuzione e la garanzia dei diritti sociali, in contrasto con la realtà dell'esternalizzazione delle decisioni economiche, che ostacola la capacità redistributiva dello Stato.

In questa tappa della terza globalizzazione non esiste ormai un'autentica Costituzione economica dello Stato poiché l'economia si svincola dallo Stato per quanto riguarda i fattori economici legati al capitale e al sistema economico nelle loro linee matrici e si presenta come un sistema autonomo, con una propria logica che è opposta a quella della Costituzione. Si produce così la rottura della Costituzione economica

¹⁷ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las dos grandes crisis del constitucionalismo frente a la globalización en el siglo XXI*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2018. *Anticipazioni Convegno: Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa* (http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2018/09/Balaguer_Constituzionalismo.pdf). Esiste una versione italiana: *Le due grandi crisi del costituzionalismo di fronte alla globalizzazione nel XXI secolo*, attualmente in corso di stampa.

statale e lo sviluppo di una nuova legittimazione, quella economica, che si svincola dalla Costituzione e, eventualmente, si oppone alla Costituzione.

In effetti, il ritmo accelerato che la globalizzazione acquisisce nel secolo XXI suppone una trasformazione essenziale nel sistema di legittimazione che aveva definito precedentemente la relazione del costituzionalismo con i suoi referenti culturali e sociali¹⁸. Precedentemente, a partire dal 1989, è stato prodotto un cambiamento storico con la scomparsa dell'alternativa teorica al capitalismo che implicava il blocco sovietico o l'adeguamento ai suoi postulati degli altri sistemi comunisti, com'è il caso della Cina. L'evoluzione del capitalismo verso formule ogni volta più orientate all'accumulazione del capitale, rappresentate dal predominio nell'economia del settore finanziario, finisce per costituire anche il substrato di questa trasformazione. L'accumulazione del capitale finisce per rappresentare uno strumento orientato alla creazione di impresa e finisce per convertirsi in un fine in se stesso. L'incremento del prezzo delle materie prime e specialmente del petrolio contribuisce in questa direzione con la formazione di grandi fondi di investimento con una finalità puramente speculativa. Il capitale si dissocia dal lavoro e acquisisce autonomia, specialmente nel contesto della globalizzazione, con la libertà di circolazione dei capitali e la delocalizzazione della produzione.

La dissociazione del capitale rispetto al lavoro determinerà anche la sua dissociazione dallo Stato e, in ultima istanza, della costituzione statale. L'integrazione sovranazionale europea, la più avanzata, non è ancora in condizioni di fare fronte a questa evoluzione, perché si trova in un momento critico, a metà del cammino. Da un lato, l'integrazione sovranazionale ha generato una dissociazione della regolamentazione macroeconomica, che si è spostata a livello europeo, e delle politiche redistributive del benessere, che continuano ad essere statali, ma subordinate alle condizioni sovranazionali¹⁹. In questo modo, il potere di bilancio si divide in due parti, una che è mantenuta in mano agli Stati (quella redistributiva) e un'altra che è sottoposta al controllo dell'Unione (quella dimensionale)²⁰. Dall'altro lato, la linea divisoria tra politica monetaria *europea* e le politiche economiche *nazionali* consacrata a Maastricht è stata allentata con

¹⁸ Cfr. su questo aspetto, F. BALAGUER CALLEJON, *Constitution, démocratie et mondialisation. La légitimité de la Constitution face à la crise économique et aux réseaux sociaux*, in *Me□langes en l'honneur de Dominique Rousseau*, in corso di stampa.

¹⁹ Cfr. G. DI PLINIO, *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, n. 8/2008, p. 8. Disponibile in Internet in: http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=docs_biblio&file=BiblioContenuto_102.pdf.

²⁰ Cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2013. Versione e-book, cap. IX *La nuova costituzione economica*.

la crisi, rendendo possibile l'intervento dell'Unione europea sulle politiche economiche degli Stati²¹ che diventano quasi “terminali operativi” dell'Unione²². Ciò ha ulteriormente indebolito gli Stati membri.

Nonostante lo Stato non costituisca ormai un freno al predominio dell'economia sulla politica e sulla Costituzione, l'Unione europea non è ancora in condizione di porre limiti al crescente orientamento finanziario dell'economia e al potere degli speculatori finanziari a livello globale, che si manifesta all'interno degli Stati stessi, determinando le loro politiche pubbliche e incidendo sui loro sistemi costituzionali. La costituzione economica nacque come strumento di composizione degli equilibri all'interno dello Stato e della Costituzione statale, ma non può fare fronte ai poteri economici che si collocano fuori dallo Stato. Per questi poteri, la costituzione economica non è più un ostacolo, che deve essere disattivato in modo da non ridurre la redditività dei loro investimenti.

I primi segnali del cambiamento nelle condizioni economiche e culturali della Costituzione arriveranno con la crisi economica, che crea una nuova legittimazione, quella dell'“economia”, che non si sottomette alle condizioni definite nella costituzione economica, ma che pretende di trasformare queste condizioni e quelle dell'intero sistema costituzionale. La nuova legittimazione economica (vincolata ad una legittimazione “scientifica” dell'economia come disciplina che pretende di essere equiparata a quella delle scienze naturali) si confronta direttamente con i fondamenti dell'ordine costituzionale e altera le sue caratteristiche essenziali, snaturandole. Non si limita a trasformare la costituzione economica, rompendo l'equilibrio tra capitale e lavoro e stabilendo nuove regole di disciplina dell'economia. Al contrario, pretende di interpretare la Costituzione intera in chiave economica, sottoponendo al filtro della sua stessa legittimazione tutti gli enunciati costituzionali. Quello che è compatibile con le politiche economiche di austerità previamente definite sarà costituzionalmente accettabile. Quello che non lo è dovrebbe rimanere in sospenso a favore di queste politiche economiche. E in sospenso sono rimasti durante la crisi in alcuni paesi tutti gli elementi caratteristici delle costituzioni normative: dalla democrazia pluralista fino ai diritti fondamentali, passando per la divisione dei poteri, i diritti sociali, la decentralizzazione politica o la forza normativa stessa della Costituzione²³.

²¹ Cfr. G. PITRUZZELA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *federalismi.it*, n. 16/2018, p. 5 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36947>).

²² La espressione di S. CASSESE, *La nuova costituzione económica*, Laterza, Bari, 2013. Versione e-book, cap. IX, *La nuova costituzione económica*.

²³ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016. Anticipazioni CONVEGNO FINALE PRIN “Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello”. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/04/Parlamenti-nazionali-e-Unione-europea-nella-governance-multilivello_ita.pdf).

L'“interpretazione economica della Costituzione” esige ora l'imposizione sulle altre legittimazioni del costituzionalismo proprio della legittimazione economica. L'economia si impone sulla democrazia perché se questa non permette di garantire la crescita economica non si considera un'autentica democrazia. Si impone anche sul Diritto perché le regole giuridiche che hanno garantito lo Stato di Diritto devono essere aggirate per facilitare la ripresa economica²⁴. L'economia intende lasciare da un lato i diritti fondamentali e sociali se è necessario per facilitare l'uscita dalla crisi. L'economia comporta anche la trasformazione della divisione dei poteri se è richiesto dalle condizioni di urgenza economica. L'economia obbliga ad allentare il controllo del potere nella misura in cui sia conveniente per superare la crisi. Infine, sempre partendo da questa “interpretazione economica della Costituzione” che si è imposta negli ultimi anni in alcuni paesi, l'economia può comportare lo superamento della Costituzione per superare gli ostacoli che la Costituzione suppone di fronte a queste politiche economiche²⁵.

In definitiva, la nuova legittimazione economica che è stata sviluppata in maniera specialmente rapida e intensa nel secolo XXI non va più necessariamente a braccetto con il costituzionalismo. Al contrario, si sviluppa al margine della Costituzione, come un sistema chiuso con una propria logica, capace di modulare (“riformare” materialmente si potrebbe dire) il sistema costituzionale o anche di affrontarlo e di sottometterlo alle sue esigenze²⁶. Questo implica la rottura della costituzione economica nazionale senza che sia possibile un'alternativa globale e senza che sia completata l'alternativa sovranazionale che coinvolge l'UE, manca anche di una autentica democrazia pluralista e di un contenuto sociale sostanziale che equilibri la configurazione economica del progetto di integrazione, nonostante i timidi tentativi di configurare un pilastro sociale europeo che, per quanto possa essere valutato positivamente, non ha la consistenza sufficiente tale da equilibrare i fattori produttivi nell'ambito di una costituzione economica europea equivalente a quella nazionale²⁷.

²⁴ In ultima istanza, come indica Cassese, la globalizzazione giuridica è inadeguata per tenere interamente sotto controllo la globalizzazione economica. Con la crisi l'economia si globalizza molto rapidamente e lo Stato e il Diritto tentano, meno velocemente, di controllare questo sviluppo. Tuttavia l'incremento della globalizzazione economica è tale che non si può parlare in senso stretto di “Stato e economia”. Cfr. S. CASESSE, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari, 2013. Versione e-book, cap. IX, *La nuova costituzione economica*.

²⁵ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KorEuropa*, n. 1/2012 (<https://www.unikore.it/index.php/it/francisco-balaguer-callejon-crisi-economica>).

²⁶ Questo succede tanto con la legittimazione economica quanto con quella tecnologica che, tra l'altro, tendono a convergere tra loro. In entrambi i casi si costruisce anche un vocabolario proprio che ha una dimensione politica e che esprime una visione specifica del mondo attraverso la quale si cerca di condizionare e anche strutturare l'ordine costituzionale.

²⁷ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, pp. 69-79 (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37065>).

5. Conclusioni

Come altre tecniche e istituzioni sviluppate e costruite attraverso le tensioni politiche che stanno alla base della nostra storia recente, la Costituzione economica fa parte dell'epoca dorata del costituzionalismo, che si sviluppa in Europa con le costituzioni normative dopo la Seconda Guerra Mondiale, seguendo l'esempio della Costituzione tedesca e italiana. Con questa è interiorizzato il conflitto sociale e economico ed è incanalato per il tramite di procedimenti, principi e valori che definiscono le regole che devono orientare e limitare l'attività economica. È un momento nel quale la Costituzione occupa il centro dello spazio politico e realizza una funzione di mediazione tra la cittadinanza e lo Stato destinata a controllare il potere e garantire i diritti. Sul piano economico questa mediazione si manifesta nell'articolazione dei fattori produttivi, integrando tensioni e conflitti che in altri periodi si affrontavano come inconciliabili all'interno dell'ordine costituzionale.

Una grande parte di questi fattori produttivi si collocano oggi fuori dallo Stato o sono controllati da attori globali che non si riconoscono esattamente nella concreta costituzione economica di uno Stato perché agiscono a livello globale. Per questi attori e fattori, la costituzione economica nazionale è spesso un ostacolo da superare, che rende difficile la loro attività e può ridurre i loro benefici. Nelle condizioni di un'economia progressivamente finanziaria e con le limitazioni di bilancio degli Stati, le regole della Costituzione economica nazionale non hanno grande valore perché sono gli attori globali quelli che impongono le proprie regole agli Stati. Nella tensione tra economia globale e costituzione economica nazionale, si sta imponendo chiaramente la prima sulla seconda.

Tuttavia non è solamente la costituzione economica quella che è indebolita di fronte all'economia globale ma anche la costituzione come tale che risente di questo confronto con l'economia che colpisce la normatività dei suoi precetti e dei principi e valori in base ai quali l'ordine costituzionale è costituito nel suo insieme. La costituzione perde in grande misura la sua centralità e occupa un luogo sempre più marginale nello spazio pubblico e nei dibattiti di politica economica, attenti soprattutto agli attori globali (in particolare agli speculatori finanziari) e alle istanze sovranazionali europee.

La rivitalizzazione della Costituzione non diventa un compito facile perché siamo di fronte ad un cambio di paradigma che ha provocato nuovi indirizzi culturali condizionati non solo dall'economia ma anche dalla tecnologia, i due grandi strumenti di legittimazione del nostro tempo. Un intervento efficace per controllare i grandi attori globali che agiscono su entrambi i livelli richiede mezzi tanto a livello europeo come a livello statale. Una maggiore integrazione europea faciliterebbe una migliore risposta e una maggiore capacità di controllo di questi attori. Tuttavia si devono anche adottare mezzi a livello statale che impediscano che la costituzione economica nazionale finisca per convertirsi in lettera morta e,



soprattutto, che permetta di ristabilire gli equilibri perduti recuperando le funzioni essenziali del costituzionalismo.

Certamente, la costituzione economica nazionale non recupera mai pienamente la posizione che ha avuto in relazione all'attività economica. La globalizzazione non solo ha portato delocalizzazione e un'alterazione profonda delle relazioni tra capitale e lavoro. Ha generato anche un progressivo orientamento finanziario dell'economia, a discapito dell'economia produttiva, e una trasformazione radicale dei settori produttivi, di dimensioni ancora imprevedibili, nella nuova era digitale. Questa evoluzione è difficile da inserire in una costituzione economica progettata per un altro momento storico con un altro tipo di economia. Alla costituzione economica nazionale mancano oggi grande parte dei suoi riferimenti speciali (per quanto riguarda lo Stato) ma anche temporali (per quanto riguarda ciò che si riferisce alla trasformazione essenziale dell'economia in questo nuovo momento storico).

Non è immaginabile che la legittimazione economica, che oggi si colloca fundamentalmente fuori dallo Stato, torni a confluire nella Costituzione statale. Il costituzionalismo dovrà difendere il suo contributo di fronte ai progressi della civiltà tanto a livello statale come sovranazionale e globale mediante il ricorso ad altre fonti di legittimazione che si trovano nel nucleo dei suoi contributi storici: i diritti fondamentali, il controllo del potere e la risoluzione dei conflitti attraverso il Diritto. Pertanto sarà fondamentale la costruzione di una narrativa alternativa a quella economicista, che si presenta a se stessa come una formulazione scientifica ineludibile, difendendone il pluralismo e i valori che hanno reso il costituzionalismo un fattore essenziale del progresso civile dell'umanità.