

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

Anteprima n. 32 - dicembre 2025

LE ORIGINI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA ITALIANA: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Elena Bindi

LE ORIGINI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA ITALIANA: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE ^{°*}

Elena Bindi

*Professoressa Ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico
Università di Siena*

Il saggio ricostruisce la genesi della "costituzione economica" italiana nei lavori dell'Assemblea Costituente (1946-1947), alla luce del dibattito economico tra le due guerre e nel dopoguerra, ripercorrendo le tensioni interne al Partito d'Azione e il ruolo della Commissione Demaria. L'analisi si concentra su alcuni nodi chiave: i monopoli (art. 43), la programmazione economica e l'influsso di Hayek sull'art. 41, la tutela del risparmio (art. 47) e il pareggio di bilancio (art. 81). Ne emerge il contributo decisivo della componente liberale, azionista e repubblicana - in particolare di Einaudi - a un testo costituzionale che, lungi dall'essere un mero compromesso, resta tuttora fecondo per il dibattito giuridico.

This essay reconstructs the origins of Italy's "economic constitution" in the proceedings of the Constituent Assembly (1946-1947), against the backdrop of the interwar and postwar economic debate, tracing the internal tensions within the Action Party and the role of the Demaria Commission. The analysis focuses on key issues: monopolies (Article 43), economic planning and Hayek's influence on Article 41, the protection of savings (Article 47), and balanced-budget principles (Article 81). It highlights the decisive contribution of the liberal, Action Party, and republican strands - particularly Einaudi - to a constitutional text that, far from being a mere compromise, remains a rich source for contemporary legal debate.

Sommario:

1. Premessa
2. L'economia italiana a cavallo tra le due guerre mondiali: la terza via del Partito d'Azione
3. La Commissione Demaria (1945-1946): le premesse del dibattito costituente
4. Il contesto complessivo che fece da sfondo all'Assemblea costituente
5. La questione dei monopoli: nazionalizzazione *versus* regolazione
6. La programmazione economica e il dibattito sull'art. 41 Cost.
7. Il risparmio, il credito e i mercati finanziari: l'art. 47 Cost.
8. Un breve cenno al pareggio di bilancio: l'art. 81 Cost.
9. Il lascito del dibattito costituente: attualità e prospettive

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

^{*} Il testo aggiorna e corregge di note essenziali la relazione tenuta in occasione del seminario dottorale *"La libertà di impresa al tempo della transizione ecologica. Prospettive giuridiche interdisciplinari integrate"*, svoltosi il 24 ottobre 2025 presso il Dipartimento di Studi aziendali e giuridici dell'Università di Siena.

1. Premessa

Uno degli snodi più significativi della storia costituzionale italiana fu proprio il dibattito che si svolse in seno all'Assemblea costituente tra il 1946 e il 1947 attorno a quella che oggi viene comunemente definita «costituzione economica»¹. Con tale espressione si intende il complesso di norme costituzionali che regolano i rapporti economici tra Stato, mercato e cittadini. Sebbene il Titolo III della Parte prima ne costituisca il nucleo centrale, la costituzione economica ha una portata sistematica più ampia: essa comprende disposizioni collocate, ad esempio, nei principi fondamentali (artt. 3 co. 2 e 4), nella disciplina dei rapporti politici (art. 53) e nelle norme sulla formazione delle leggi (art. 81).

Il tema ha mantenuto nel tempo una rilevante vitalità scientifica e politica. A partire dagli anni Novanta del Novecento si è sviluppato un ampio dibattito sull'adeguatezza di tali norme rispetto alle trasformazioni intervenute nell'economia italiana ed europea: dall'integrazione comunitaria alla globalizzazione dei mercati, dalla privatizzazione delle imprese pubbliche allo sviluppo del diritto antitrust di matrice comunitaria. Ciononostante, una lettura attenta degli atti dell'Assemblea costituente consente di individuare spunti interpretativi tuttora fecondi, nonché di riconsiderare la modernità di alcuni passaggi del dibattito che impegnò i Costituenti.

Sarebbe quindi utile, per non dire indispensabile, ricostruire le principali tappe del confronto politico e giuridico svoltosi in Assemblea Costituente, soffermandosi in particolare su sei grandi temi: il trattamento dei monopoli, la possibilità di introdurre forme di pianificazione o programmazione economica, la disciplina delle nazionalizzazioni, la tutela del risparmio e lo sviluppo dei mercati finanziari, i principi fondamentali del sistema tributario (capacità contributiva e progressività) e infine la copertura finanziaria delle leggi e il bilancio dello Stato. Dovrebbe dunque essere dedicato ampio spazio alle posizioni dei principali protagonisti del dibattito costituyente, (non solo appartenenti ai grandi partiti di massa, ma anche esponenti delle forze numericamente minori, ma che riuscirono a incidere sul modello di costituzione economica, *in primis* Luigi Einaudi), al fine di mostrare come dalla loro elaborazione collettiva sia emerso un testo costituzionale che, lungi dall'essere un

¹ Come sottolinea M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione Repubblicana*, p. 6, nt. 17, «In Italia il primo ad aver compiuto con efficacia e successo uno sforzo per l'affermazione di questa categoria (invero diffusa nella letteratura, giuridica ed economica, di lingua tedesca: [...]) è stato Giovanni Bognetti, che ha impiegato il paradigma anche in direzione prescrittiva, allo scopo - cioè - di sorreggere un'ampia proposta riformatrice delle norme costituzionali dedicate all'economia (G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in AA. Vv. *Verso una nuova Costituzione*, a cura del "Gruppo di Milano", Milano, Giuffrè, 1983, I, 133 sgg.; ID., *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993, 2^a ed., 1995; ID., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA. Vv., *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1997, 69 sgg.)».

mero compromesso tattico, recava una visione articolata e consapevole del rapporto tra libertà economica e intervento pubblico. Lo studio dei lavori preparatori della Costituzione italiana rappresenta pertanto un passaggio ineludibile per la comprensione del significato delle disposizioni costituzionali. Quanto agli articoli dedicati all'ordinamento economico (artt. 41-47), tale studio si rivela particolarmente illuminante, poiché il testo definitivo è il frutto di trattative estenuanti tra forze politiche portatrici di ideologie radicalmente diverse: da un lato la Democrazia Cristiana, ispirata alla dottrina sociale della Chiesa e al personalismo cristiano²; dall'altro il Partito Comunista Italiano e il Partito Socialista Italiano, orientati verso forme più o meno accentuate di socializzazione; infine le forze liberal-democratiche e azioniste, che con posizioni assai eterogenee cercarono di fare coesistere i principi liberali, basati sulle prerogative dell'individuo e del mercato, con forme più o meno accentuate di interventismo statale.

Dovendo tuttavia limitarmi a una breve introduzione sulla genesi della Costituzione economica, il focus non verterà principalmente sulle grandi matrici ideologiche cattolica e marxista – sulle quali si è maggiormente concentrata l'attenzione della dottrina, definendo il modello costituzionale come misto³ – bensì sulla terza matrice, quella liberale, repubblicana e azionista, cui dedicherò peraltro solo alcune sintetiche riflessioni.

Mi limiterò poi a talune considerazioni sul dibattito relativo ad alcune delle disposizioni caratterizzanti il modello italiano di Costituzione economica, ben consapevole che molte altre – in primis l'art. 42 Cost., in tema di proprietà privata – avrebbero meritato attenzione⁴. Anche con riferimento alla genesi delle disposizioni qui esaminate, del resto, molti aspetti non trattati in queste pagine trovano comunque spazio negli interventi dei relatori del seminario: basti pensare alle riflessioni sulla libertà di impresa svolte nella relazione di Alessandro Lauro⁵, che costituisce il necessario completamento delle presenti riflessioni introduttive.

² Cfr., ad esempio, G. FAUCEGLIA, *L'iniziativa economica privata nella cultura politica cattolica: dal corporativismo alla Costituzione*, in *Giur. comm.*, 4/2022, 1, pp. 587 ss.

³ Cfr., *ex multis*, A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore. E ritorno?*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 27 ss, secondo il quale dal testo costituzionale emerge un modello di costituzione economica di tipo misto, che non assolutizza né il mercato né l'intervento pubblico. Da un lato, la Carta riconosce e tutela l'iniziativa economica privata; dall'altro, ammette la possibilità di un intervento statale volto a comporre l'interesse generale con la logica, fisiologicamente egoistica, dell'impresa, e i diritti fondamentali con l'esigenza del profitto. Il disegno costituzionale rifiuta così due estremi speculari: il mito del mercato come meccanismo autosufficiente, capace di risolvere ogni problema per via spontanea, e il modello di un'economia interamente pianificata e gestita dallo Stato. Tra questi due poli, la Costituzione traccia uno spazio intermedio, in cui pubblico e privato concorrono, secondo equilibri storicamente variabili, alla realizzazione degli obiettivi economico-sociali fissati dalla Carta.

⁴ Ma anche, ad esempio, l'art. 53 Cost. e gli artt. 45 e 46 Cost. cui sono dedicati solo alcuni accenni.

⁵ A. LAURO, *La libertà di impresa ai tempi della transizione ecologica*, in *IANUS, Anteprima n. 32 /2025*, pp. 1 ss. Si soffermano sull'art. 41 Cost., per come recentemente riformato dalla legge

2. L'economia italiana a cavallo tra le due guerre mondiali: la "terza via" del Partito d'Azione

Come è noto, con l'ascesa del fascismo, gli industriali italiani speravano in uno Stato minimale che garantisse ordine senza interferire nell'economia. Quelle speranze si infransero presto: la battaglia per la lira, la crisi del '29 e le successive riforme degli anni Trenta – la nascita dell'IMI, dell'IRI, le leggi sugli impianti industriali e le corporazioni – smontarono pezzo per pezzo le ambizioni liberiste. Gli industriali si adattarono, cercando compensazioni pratiche piuttosto che battaglie di principio, mentre la Confindustria preferiva recuperare sul terreno concreto ciò che perdeva sul piano ideologico.

Il regime favorì le grandi coalizioni industriali, creando protezioni e privilegi per un'élite finanziaria, mentre le piccole e medie imprese venivano abbandonate. L'autarchia e la guerra esasperarono le fragilità strutturali del sistema: carenza di materie prime, mercati chiusi, consumi ridotti, impianti bombardati.

Nella primavera del 1942, Enrico Cuccia si distingueva già per lungimiranza operativa: agendo per conto di azionisti di primo piano come Parri, La Malfa e Tino, fu inviato a Lisbona e dette vita a una delle prime manovre finanziarie costruite guardando oltre la guerra, in previsione di un possibile cambio di regime. Formatosi alla scuola del ministro Jung e legato per parentela a Beneduce, fu proprio in quell'occasione lisbonese che Cuccia avviò con il banchiere francese André Meyer, di origini ebraiche, un sodalizio destinato a durare nel tempo e a rivelarsi fecondo, fondato su interessi economici comuni ma anche su una visione condivisa: preservare il sistema capitalistico dalla minaccia comunista⁶. Attraverso la sua azione tornava a farsi strada un modello di società meritocratica, in cui un'autorità ben esercitata avrebbe dovuto lasciare massimo spazio d'azione ai più capaci; e si consolidava, insieme, l'idea che la libertà individuale rappresentasse il vero baluardo tanto contro un possibile ritorno del fascismo quanto contro le derive stataliste di matrice comunista⁷.

Gli azionisti che avevano inviato Cuccia a Lisbona rappresentavano tuttavia soltanto una delle anime del Partito d'Azione, che aveva al suo interno personalità assai eterogenee: da un lato una componente vicina agli ambienti finanziari e liberaldemocratici, incarnata da Parri, La Malfa e Tino; dall'altro una componente ben più radicale sul piano economico, di cui Silvio Trentin fu

costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, anche E. CECCHINATO, *Riflessioni sull'esercizio del credito quale veicolo per l'educazione alla sostenibilità*, *ivi*, p. 5; C. GARBUIO, *La libertà di impresa al tempo della transizione ecologica attraverso il prisma del diritto del lavoro*, *ivi*, pp. 5 ss.

⁶ Cfr. G. GALLI, *Il padrone dei padroni: Enrico Cuccia, il potere di Mediobanca e il capitalismo italiano*, Milano, Garzanti, 1995, p. 35 ss. Sulla figura di Cuccia cfr. anche M. DE CECCO, G. FERRI, *Le banche d'affari in Italia*, Bologna, il Mulino, 1996, 14 ss.

⁷ Cfr. U. MANCINI, *Industria. Classe industriale e costituzione economica. Il progetto liberista del "partito degli industriali"*, in A. Buratti- M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci, 2010, p. 363.

l'esponente più radicale. Non può stupire dunque che il modello economico del Partito d'Azione nacque da una tensione interna mai del tutto ricomposta. I *Sette Punti*, apparsi su *L'Italia Libera* nel gennaio 1943, richiesero l'aggiunta di un'appendice programmatica – redatta con l'inserito di Calogero sulla «libertà di morire di fame»⁸ – per spostare l'asse verso la giustizia sociale⁹. Il conflitto si riacutizzò con i *Dieci Punti* di fine 1943: Lussu e l'ala liberalsocialista chiedevano un piano di nazionalizzazioni incisivo per attrarre le masse operaie e contadine; La Malfa e l'ala liberaldemocratica vi si opponevano. Nessuna delle due componenti ne uscì soddisfatta¹⁰.

È indubbio che nessuno tra gli azionisti invocava il modello di economia pianificata di stampo sovietico. L'unico che ne subì una qualche fascinazione fu Silvio Trentin che già nel 1934, con *Bisogna decidersi*¹¹, pose un'alternativa netta: o un sistema intermedio tra capitalismo e collettivismo, a due settori (posizione pressoché ufficiale di Giustizia e Libertà), oppure un sistema pienamente collettivistico. Trentin optava senza ambiguità per la seconda via, sostenendo che il movimento dovesse condividere con i comunisti gli stessi obiettivi pratici, pur distinguendosi per l'impegno verso la libertà. Questa scelta segnò il passaggio dal radicalismo democratico al socialismo rivoluzionario¹² – la “proletarizzazione forzata” seguita al fallimento dell'impresa agricola nel Gers – e aprì a quella fascinazione per la stabilità “apparentemente solida” del regime sovietico al termine del primo piano quinquennale, tanto che Bobbio individua proprio in questo momento la cesura del pensiero trentiniano¹³.

Ma fu soprattutto il giudizio che Trentin dette sulla Costituzione sovietica del

⁸ Cfr. G. CALOGERO, *Manifesto del liberalsocialismo, parte introduttiva*, in www.eurostudium.it/documenti/federalismo/federalismo1/testo.php. Su questo brano del manifesto si veda anche T. SERRA (a cura di), *La filosofia italiana del ventesimo secolo*. Atti del Convegno “I filosofi della «Sapienza»”, Roma, Nuova Cultura, 2012, pp. 163 ss.

⁹ Cfr. U. LA MALFA, *Precisazioni*, in *L'Italia libera*, aprile 1943, ora in ID., *Scritti. 1923-1953*, a cura di G. Tartaglia, Milano, Mondadori, 1988, p. 112; sull'impegno del Partito d'azione a favore di una maggiore giustizia sociale v. G. DE LUNA, *Storia del Partito d'azione: 1942-1947*, Milano, Feltrinelli, 1982, pp. 4 ss.

¹⁰ Cfr. B. CARNAGHI, *Il contributo della resistenza al progetto di costruzione europea*, in F. Cortese (a cura di), *Liberare e federare. L'eredità intellettuale di Silvio Trentin*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 251 ss., spec. p. 252; sul rilievo dell'art. 46 Cost. cfr. P. BARILE, *Dalla Resistenza alla Costituzione*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, Einaudi, 1996, p. 7.

¹¹ Cfr. S. TRENTIN, *Bisogna decidersi*, in *Quaderni di giustizia e libertà*, fasc. XI, 1934, pp. 99 ss.

¹² Cfr. D. DILETTOSO, *Trentin, Rosselli e l'enigma della rivoluzione socialista*, in F. Cortese (a cura di), *Liberare e federare*, cit., 235-236. Sul punto cfr. anche A. GAROSCI, *Storia dei fuorusciti*, Bari, Laterza, 1953, 169 ss. In particolare, sul triennio 1933-1936 si concentra il volume di C. VERRI, *Guerra e libertà. Silvio Trentin e l'antifascismo italiano (1936-1939)*, Roma, XL Edizioni, 2011.

¹³ Cfr. N. BOBBIO, *Silvio Trentin*, in *Il Ponte*, 1954, 702-713, in ID., *L'esempio di Silvio Trentin. Scritti 1954-1991*, a cura di P. Impagliazzo, P. Polito, Firenze, Firenze University Press, 2020, pp. 11-12.

1936¹⁴ a creare una frattura con Carlo Rosselli¹⁵, frattura che precedette di anni le divergenze sul modello economico da inserire nel programma del Partito d'Azione per l'Assemblea costituente, come emerge sia dai *Sette Punti* che dai *Dieci Punti*.

Da questo scontento sul modello economico da proporre nel dibattito costituente nacque la cosiddetta “terza via”, sostenuta soprattutto dai giellisti e dai liberalsocialisti: non statalizzazione dell'economia, ma socializzazione. Una linea che si sarebbe poi tradotta, in sede costituente, nell'art. 46 Cost. (collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende), che rappresenta il contributo più visibile – sebbene largamente inattuato – del Partito d'Azione¹⁶.

3. La Commissione Demaria (1945-1946): le premesse del dibattito costituente

Sempre nello stesso periodo in cui si colloca il viaggio di Cuccia a Lisbona, ovvero dalla metà del 1942, la consapevolezza di un'imminente sconfitta spinse molti industriali a cercare un'alternativa al fascismo. Tornò a farsi strada l'idea del libero mercato: contro lo statalismo fascista e il socialismo comunista, economisti e finanziari riscoprirono Pareto, Mises e Hayek, rilanciando un liberismo che vedeva nello Stato solo un garante della proprietà e della libertà individuale.

Questo scontro ideologico – tra neoliberismo e dirigismo – risuonava anche a livello internazionale, con il confronto tra Keynes e White a Bretton Woods. La vittoria dell'orientamento neoliberista rafforzò ulteriormente le convinzioni degli industriali italiani.

¹⁴ Trentin ne dà un giudizio sostanzialmente positivo: vi legge il significato storico della rivoluzione russa e delle sue conquiste – la collettivizzazione dell'industria, dell'agricoltura, del commercio e del credito – e la costruzione di una società retta dal principio socialista «da ognuno secondo le sue capacità, ad ognuno secondo il suo lavoro». Cfr. S. TRENTIN, *La nuova costituzione russa. Un commento di Silvio Trentin*, in *Giustizia e Libertà*, a. III, nn. 27, 28 e 29 risp. del 3, 10 e 17 luglio 1936, ora in ID., *Antifascismo e Rivoluzione. Scritti e Discorsi 1927-1944*, a cura di G. Paladini, Venezia, Marsilio, 1985, pp. 305 ss.

¹⁵ Allo scritto pubblicato da Trentin su “Giustizia e Libertà” probabilmente Rosselli stesso allegò una postilla critica. La dissociazione della direzione del giornale dalle posizioni di Trentin è ricostruita in P. GRAGLIA, *I rapporti di Silvio Trentin con Giustizia e Libertà alla luce del dibattito su federalismo ed europeismo*, in M. Guerrato (a cura di), *L'antifascismo italiano tra le due guerre: alla ricerca di una nuova unità*, Centro Studi e Ricerche «Silvio Trentin», Jesolo 2005, p. 154. Quest'ultimo, tuttavia, sottolinea (p. 154,) che, per Trentin, non tutto era perfetto della nuova costituzione, in particolare gli sembrava negativo il fatto che i Soviet fossero ora diventati semplici organi periferici del potere centrale, senza nessuna autonomia; cfr. anche S. TRENTIN, *Riflessioni sulla crisi e sulla rivoluzione*, Marseille, E.S.I.L. 1933, p. 17.

¹⁶ Cfr. P. BARILE, *Dalla Resistenza alla Costituzione*, cit., p. 7. Per un approfondimento sui Consigli di gestione, cfr. L. IMARISIO-G. SOBRINO, *CONSIGLI. La vicenda dei CDG nelle aziende: un'esperienza democratica alla ricerca di un riconoscimento*, in A. Buratti- M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra*, cit., pp. 342 ss.; nonché sul rapporto di Adriano Olivetti con l'esperienza costituente, v. A. BURATTI, *IVREA: Adriano Olivetti e l'Ordine politico delle Comunità: un progetto scomodo in cerca di interlocutori*, ivi, pp. 98 ss.

Sarebbe, tuttavia, erroneo leggere il contesto dell'immediato dopoguerra come un'epoca di trionfo del liberismo. L'interventismo statale e l'economia regolata rappresentavano, al contrario, la tendenza dominante nei paesi sviluppati, ancora profondamente segnati dalla crisi del 1929. La diffusa convinzione che i fallimenti del mercato – e in particolare gli eccessi della globalizzazione finanziaria degli anni Venti – fossero all'origine della Grande Depressione alimentava ovunque la richiesta di un ruolo attivo dello Stato nell'economia.

Proprio a ridosso e durante i lavori della Costituente furono compiute scelte decisive per il futuro dell'economia italiana¹⁷. Ad esempio, la graduale liberalizzazione del commercio estero e del credito fu avviata nel marzo 1946 (non è un caso che in quel momento Ministro per il commercio con l'estero fosse proprio l'azionista Mario Bracci sostenitore dell'apertura dei mercati anche ad est¹⁸), mentre nell'ottobre dello stesso anno l'ammissione dell'Italia alle istituzioni

¹⁷ Cfr. E. ORTONA, *Anni d'America. La ricostruzione 1944- 1951*, Bologna, il Mulino, 1984; G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993; V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia*, Einaudi, Torino, 1995, L. DE ROSA, *Lo sviluppo economico dell'Italia dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1997, A. GRAZIANI, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998), P. PECORARI (a cura di), *L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento dall'Unità a oggi*, Padova, CEDAM, 2003.

¹⁸ Bracci ricoprì, infatti, il ruolo di ministro del Commercio con l'estero nel primo governo di Alcide De Gasperi (20 febbraio 1946-1 luglio 1946) come esponente del Partito d'Azione. Come sottolinea S. MOSCADELLI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'archivio di Mario Bracci. Introduzione e inventario*, Ministero della Cultura, Dipartimento per la Tutela del Patrimonio Culturale, Direzione generale Archivi, Roma, 2025, (p. 7, nt. 27): «Il I governo De Gasperi (10 dicembre 1945-1 luglio 1946) fu l'ultimo del Regno d'Italia. In rappresentanza del Partito d'azione, Mario Bracci subentrò al dimissionario Ugo La Malfa il 20 febbraio 1946 e coprì la carica fino al 1 luglio seguente, allorché prese avvio il II governo De Gasperi (14 luglio 1946-2 febbraio 1947), il primo dell'Italia repubblicana. Il Partito d'azione, ormai lacerato al proprio interno, non fece parte della compagine del nuovo governo». Moscadelli richiama anche una testimonianza di Bracci sulla sua attività di ministro contenuta in un documento presente in archivio, dove si legge: «La Commissione alleata consentì la ripresa degli scambi commerciali con l'estero da parte dei privati il 15 febbraio 1946. E in quel tempo il Ministero del commercio con l'estero, istituito con decreto luogotenenziale 22 dicembre 1945, n. 809, esisteva giuridicamente, ma di fatto doveva essere ancora organizzato; lo stato dei rapporti internazionali dopo la guerra, dopo la sconfitta e durante il controllo alleato era straordinariamente incerto e difficile; le preoccupazioni economiche e valutarie crescevano ogni giorno. Inoltre, la nascente branca dell'Amministrazione, che ero stato chiamato a dirigere, era quasi sommersa dall'agitazione degli importatori e degli esportatori (...). In questi cinque mesi abbiamo fatto quello che abbiamo potuto, seguendo una linea di condotta molto realistica: limitare la disciplina amministrativa ai rapporti nei quali era in giuoco un grave interesse pubblico e dove l'intervento dell'amministrazione era determinato da un'esigenza internazionale; evitare la regolamentazione e l'azione amministrativa velleitarie, cioè porre soltanto quelle discipline che eravamo in grado di far rispettare» (così M. BRACCI [*Prefazione*], pp. V-VI, citato a p. 7, nt. 28). Molto interessante è anche l'intervento di M. BRACCI, *Risanamento economico*, apparso su «Il Nuovo Corriere» il 26 luglio 1947, dove si coglie una sensibilità maturata come ministro del Commercio con l'estero, quando sottolinea che all'Italia «non bastano prestiti di denaro – da occidente e da oriente». All'Italia «occorrono soprattutto approvvigionamenti di materie prime a prezzi internazionali economicamente convenienti, dalle fonti più prossime e in quantità sufficienti;

di Bretton Woods segnò una vera e propria svolta «costituzionale» nella scelta di ancorare il paese a un sistema aperto e stabile di scambi internazionali¹⁹.

Un contributo fondamentale alla definizione del quadro entro cui si svolse il dibattito costituente fu offerto dalla Commissione economica presieduta dal rettore dell'Università Bocconi di Milano, Giovanni Demaria, istituita il 29 ottobre 1945 dal Ministero per la Costituente²⁰ per svolgere attività di studio e indagine sulla regolazione dei rapporti economici. Oltre al presidente, la Commissione fu composta da esperti designati dal Ministero per la Costituente, da vari Ministeri e dai Partiti del C. L. N.: per il Partito d'Azione, il dott. Paolo Baffi e il prof. Manlio Rossi Doria; per il Partito Democratico Cristiano, il dott. Pietro Campidei e il prof. Ezio Vanoni; per il Partito Democratico del Lavoro, il dott. Vittorio Marrama (che tuttavia si dimise) e il dott. Carlo Ruini; per il Partito Comunista Italiano, il dott. Pietro Grifone e il dott. Giuseppe Regis; per il Partito Socialista Italiano, il dott. Pietro Battara e il prof. Giannantonio Micheli; per il Partito Liberale Italiano, il prof. Giuseppe Medici e il prof. Giuseppe Ugo Papi.

La Commissione si articolò poi in cinque Sottocommissioni (Agricoltura, Industria, Credito e Assicurazione, Moneta e Commercio Estero, Finanza)²¹. Al fine di svolgere i compiti che le erano stati assegnati e ai fini della decisione, propose al Ministro due metodi di indagine alternativi: l'uno incentrato su un testo elaborato da studiosi e l'altro consistente principalmente sull'utilizzo di inchieste e audizioni di esperti²². Il Ministro optò per il secondo metodo²³.

investimenti industriali la cui produzione sia inserita in un circuito supranazionale; vasti e sicuri mercati e assorbimento per le nostre merci».

¹⁹ Cfr. L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Diritto pubblico*, 2000, fasc. 3, pp. 917 ss., spec. 919, che sottolinea come questa politica culminò nel novembre 1951 con la completa liberalizzazione degli scambi, che fece dell'Italia il paese europeo con il più basso grado di protezionismo esterno.

²⁰ Istituita in base agli articoli 2 e 5 del Decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, con cui il Governo Parri aveva appunto istituito il Ministero per la Costituente.

²¹ Cfr. F. CAFFÈ, *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. Come sottolinea R. D'ORAZIO, *La documentazione per la Costituente: tra storia e comparazione costituzionale*, in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3/2020, p. 10, nt. 40, sull'attività di tale Commissione preziosa è la testimonianza dell'economista Federico Caffè che fu membro della Sottocommissione per la moneta e il commercio estero, da cui ebbe l'incarico di redigere il *Rapporto sul risanamento monetario*.

²² Più precisamente, il primo era «il sistema comunemente chiamato "italiano" (un insieme di studiosi discute sulle singole relazioni presentate e conchiude su di un testo finale che può essere accompagnato eventualmente da una controrelazione di minoranza)»; il secondo era, invece, «il sistema comunemente chiamato "inglese" (poche persone esperte della materia si riuniscono ed elaborano dei formulari o schemi di ripartizione di studio, su questi formulari o schemi essi conducono un'inchiesta presso uomini rappresentativi, enti culturali, ecc.)».

²³ Il Ministro decise per l'indagine di tipo «inglese», tenuto conto dello scopo a cui doveva servire l'inchiesta. Si stabilì, inoltre, di adottare per l'indagine i seguenti criteri, allargando in tal modo il compasso delle più celebri inchieste inglesi: 1. Questionari da inviare a Enti, organizzazioni, imprese studiosi, ecc.; 2. Monografie su particolari argomenti da affidarsi a persone specialmente esperte di quel problema; 3. Interrogatori di persone particolarmente qualificate su una traccia

I resoconti degli interrogatori svolti dalla Sottocommissione per l'industria documentano un orientamento diffusamente liberista da parte dei principali esponenti dell'industria privata, pur nella consapevolezza che la struttura produttiva del paese – non gravemente danneggiata dai bombardamenti – richiedeva un sistema di relazioni tra pubblico e privato che andasse oltre il *laissez-faire*.

Gli industriali consultati dalla Sottocommissione si opposero compattamente a qualsiasi intervento dello Stato nell'economia. Furono respinte le proposte di nazionalizzazione e di pianificazione economica. Alcuni chiedevano il libero mercato, altri protezioni o un ruolo ridotto dell'IRI, ma nessuno voleva stravolgimenti immediati.

Emblematica fu la discussione sui consigli di gestione, i quali, come abbiamo anticipato, furono poi disciplinati nell'art. 46 Cost., norma rimasta tuttavia inapplicata. Se si eccettua il caso di Olivetti, favorevole a una socializzazione senza statizzazione, vi fu un atteggiamento generalizzato di rifiuto. Per la verità, durante gli interrogatori, alcuni industriali – come Bono e Valletta della Fiat – si mostrarono aperti a un maggior peso dei lavoratori nella gestione aziendale; altri, come Gallo (Alfa Romeo) e Gobbi (Venchi Unica), temevano invece una politicizzazione dei Consigli e ostacoli alle decisioni rapide dei vertici.

La maggioranza, tuttavia, si oppose, in nome di una visione gerarchica che attribuiva all'imprenditore doti eccezionali. Costa sostenne che i consigli di gestione minassero il principio di autorità, capovolgendo la gerarchia aziendale e ponendo il subordinato in condizione di controllare il superiore. Questa posizione ispirò un rifiuto così netto da parte della Confindustria da provocare dissenso persino tra gli industriali: Gallo, in particolare, denunciò un atteggiamento pregiudiziale e demagogico, chiuso a qualunque confronto sull'assetto dei Consigli, e vi lesse la stessa cecità politica che aveva portato la classe imprenditoriale a consegnare il potere a Mussolini²⁴.

In sintesi, dietro queste posizioni della maggioranza degli industriali – salvo alcune eccezioni – si celava una convinzione comune: nazionalizzazione e partecipazione operaia erano principalmente viste come una minaccia ai diritti di proprietà dell'imprenditore.

La risposta della classe industriale fu, dunque, pressoché unanime: l'economia doveva obbedire solo alle leggi del mercato. I bassi salari venivano difesi come

preventivamente stabilita (il cosiddetto *term of reference*); 4. Relazioni degli esperti elaborate sulla base della loro esperienza personale e in base ai risultati dell'inchiesta

²⁴ Cfr. U. MANCINI, *Industria*, cit., p. 370, dove si sottolinea anche che le radici ideologiche dell'opposizione di Costa e della Confindustria emersero anche nel modo di considerare i possibili benefici dei Consigli per i lavoratori: un atteggiamento che richiamava, indirettamente, la tesi di Cobden secondo cui l'operaio dovesse affrontare da solo i problemi della produzione, puntando al proprio riscatto attraverso il lavoro individuale. Per Costa, andava elevato il singolo, non la massa – restando comunque escluso che un buon operaio potesse dare indicazioni finanziarie al vertice dell'impresa.

strumento per compensare il gap tecnologico rispetto ai paesi più avanzati. A dare copertura intellettuale a questa linea c'era una schiera di economisti liberisti – Einaudi, Bresciani Turrone, Demaria, Corbino, Del Vecchio – che non avevano mai smesso di sostenere le proprie posizioni nemmeno sotto il fascismo.

Le conclusioni della Commissione furono pertanto improntate a grande cautela sull'espansione dell'IRI e rifiutarono recisamente ogni ipotesi di programmazione economica centralizzata. Questo orientamento trovò il sostanziale consenso non solo dei partiti liberali e moderati, ma anche – e ciò è storicamente rilevante – delle organizzazioni politiche e sindacali della sinistra, che in quella fase privilegiavano la riattivazione dei meccanismi produttivi rispetto a trasformazioni strutturali dell'economia²⁵.

Gli industriali sfruttarono ogni canale disponibile per far sentire la propria voce: oltre a rispondere ai questionari della commissione economica, ricorsero anche allo strumento editoriale. Ne è un esempio l'opuscolo pubblicato dall'industriale Costa nel gennaio 1946, introdotto da una prefazione di Einaudi, in cui si rivendicava dallo Stato un preciso programma: superamento delle barriere protezionistiche, contenimento della spesa pubblica con riduzione dei servizi, revoca del blocco dei licenziamenti e rigetto dei consigli di gestione²⁶.

4. Il contesto complessivo che fece da sfondo all'Assemblea costituente

Il contesto complessivo che fece da sfondo all'Assemblea costituente fu segnato da un accordo tra forze politiche profondamente diverse che condividevano, al di là delle divisioni ideologiche, l'obiettivo immediato della ricostruzione economica.

Le elezioni del 2 giugno 1946, che assegnarono i 556 seggi dell'Assemblea costituente, restituirono, difatti, un quadro nitido dei rapporti di forza tra le componenti del CLN. La Democrazia Cristiana risultò il primo partito con il 35,2% dei voti e 207 seggi; il PSIUP (il Partito Socialista di Unità Proletaria) ottenne il 20,7% e 115 seggi; il PCI si attestò al 19% con 104 seggi. Seguivano, a grande distanza, l'Unione Democratica Nazionale (espressione delle forze liberali) con il 6,8% e 41 seggi, il Fronte dell'Uomo Qualunque con il 5,3% e 30 seggi, il Partito Repubblicano con il 4,4% e 23 seggi, il Blocco Nazionale della Libertà con il 2,8% e 16 seggi, e infine il Partito d'Azione, che con l'1,4% dei voti ottenne appena 7 seggi.

²⁵ V. FOA, *La ricostruzione capitalistica e la politica delle sinistre*, in E. Piscitelli (a cura di), *Italia 1945-48. Le origini della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 1974, p. 101 ss.

²⁶ Cfr. A. COSTA, *Gli attuali problemi fondamentali della economia italiana*, Roma, Edizioni de «La Città libera», 1946, 18 ss. In particolare, nella prefazione Einaudi conclude che «Se nella nuova Italia vi sono, come mi pare di vedere, molti industriali, commercianti, agricoltori, lavoratori del tipo di Angelo Costa, dobbiamo sperar bene» (p.5).

I tre partiti di massa – DC, PSIUP e PCI – conquistarono in totale il 74,82% dei voti e 426 seggi su 556, risultando gli unici a superare la doppia cifra.

È indubbio che, sommando i numeri, la Democrazia Cristiana e i partiti di sinistra (PSIUP e PCI) avessero i numeri per decidere da soli il contenuto della Costituzione, se avessero trovato un accordo tra loro: da soli sfioravano infatti i tre quarti dell'Assemblea. Le altre forze – liberali, repubblicani, qualunquisti, e a maggior ragione azionisti, che contavano soltanto 7 seggi – non avevano alcuna possibilità di incidere sulle scelte fondamentali, potendo al più sperare in aggiustamenti marginali o in un ruolo di mediazione tra le due grandi correnti. Il compromesso costituzionale che ne scaturì, quindi, fu sostanzialmente l'esito dell'intesa – spesso faticosa, ma politicamente ineludibile – tra il mondo cattolico e le culture politiche della sinistra, più che il risultato di un pluralismo effettivamente aperto a tutte le componenti del CLN.

Questo rapporto di forze si riflesse, in scala ridotta ma sostanzialmente fedele, anche nella Commissione per la Costituzione (la cosiddetta “Commissione dei 75”), istituita il 15 luglio 1946 e presieduta da Meuccio Ruini, cui fu affidato il compito di elaborare il progetto di Costituzione da sottoporre all'Assemblea²⁷. Anche in questa sede, dunque, DC e componente socialcomunista insieme raggiungevano da sole 52 seggi su 75 – quasi il 70% della Commissione –, mentre le forze liberali, repubblicane, azioniste restavano largamente minoritarie, con una presenza complessiva inferiore a un quinto dei componenti²⁸.

Pur disponendo di un peso numerico molto modesto, i liberali, i repubblicani e gli azionisti esercitarono tuttavia un'influenza sproporzionata rispetto ai loro voti – anche quando si discutevano gli articoli della Costituzione economica –, grazie alla presenza di personalità di grande statura intellettuale, *in primis* Luigi Einaudi, membro del Partito Liberale, Governatore della Banca d'Italia e ministro del Bilancio nel IV governo De Gasperi e Ugo La Malfa²⁹, esperto di materie finanziarie, altro punto di riferimento.

²⁷ La composizione per gruppi politici era la seguente: Democrazia Cristiana 26 membri; Partito Comunista Italiano 13 membri; componente socialista (poi divisasi, dopo la scissione di Palazzo Barberini del gennaio 1947, tra Partito Socialista Italiano, 7 membri, e Partito Socialista dei Lavoratori Italiani, 6 membri) 13 membri complessivi; Partito Repubblicano 4 membri; Unione Democratica Nazionale 4 membri; Gruppo Autonomista 3 membri; Fronte dell'Uomo Qualunque 3 membri; Gruppo Liberale 3 membri; Gruppo Misto 3 membri; Democrazia del Lavoro 2 membri; Unione Nazionale 1 membro.

²⁸ Il peso di questa sproporzione risulta ancora più evidente se si guarda al ristretto "Comitato dei 18" (o Comitato di redazione), che riproduceva in scala ulteriormente ridotta gli stessi equilibri (DC 6, PSLI 3, PCI 3, e un solo rappresentante ciascuno per le altre forze, compreso il Gruppo Autonomista).

²⁹ Ugo La Malfa era uscito dal Partito d'Azione nel febbraio 1946, dopo il primo congresso del partito, in seguito alla frattura con la linea filosocialista guidata da Emilio Lussu – favorevole, come si è visto, a un piano di nazionalizzazioni incisivo per attrarre le masse operaie e contadine. In disaccordo con questa scelta, prevalse al congresso, La Malfa e Ferruccio Parri lasciarono il partito e fondarono la Concentrazione Democratica Repubblicana. Dopo le elezioni per l'Assemblea costituente del 2 giugno 1946, i due aderirono al gruppo repubblicano e portarono poi l'intera

Questa capacità di incidere sul merito delle scelte economiche, tuttavia, presupponeva un'unità di vedute che, proprio sul terreno economico faceva difetto alle forze politiche minori: come si è visto, in particolare, all'interno del Partito d'Azione, la divergenza sul modello sovietico era la spia di una frattura più ampia, quella tra la linea "a due settori" di Giustizia e Libertà – poi confluita sia nella componente liberalsocialista che in quella liberaldemocratica del Partito d'Azione – e la linea collettivista integrale di Trentin³⁰.

Se questa frattura attraversava il fronte azionista, non si può dire che essa trovasse un corrispettivo, per così dire speculare, sul versante comunista: tuttavia, contrariamente a quanto si sarebbe potuto supporre, il Partito Comunista Italiano, pur compatto al proprio interno, non puntava affatto a introdurre in Costituzione un modello di economia pianificata di stampo sovietico. Lo aveva chiarito lo stesso Togliatti già nel 1945, quando osservò che proporre un piano economico generale come condizione per la ricostruzione avrebbe significato avanzare una rivendicazione che i comunisti stessi non erano in grado di realizzare. Coerentemente con questa premessa, il dibattito in sede costituente si aprì entro argini ben precisi, definiti sin dalle prime sedute delle sottocommissioni: fu lo stesso Togliatti, intervenendo nella I Sottocommissione il 3 ottobre 1946, ad accantonare con nettezza il riferimento al modello sovietico, chiarendo che la Costituzione in fase di redazione non era «una Costituzione socialista», bensì lo strumento di un «periodo transitorio di lotta per un regime economico di coesistenza di differenti forze economiche». Il confronto, precisò, non era diretto contro la libera iniziativa e la proprietà privata in generale, bensì contro le specifiche forme di proprietà monopolistica, «specie nel campo dei servizi pubblici»³¹.

Da queste premesse discende un dato che aiuta a comprendere l'intesa poi raggiunta in Assemblea: la vera preoccupazione della sinistra – condivisa, del

formazione a confluire nel Partito Repubblicano Italiano (PRI). Sul percorso politico e sul pensiero di Ugo La Malfa, v. P.J. COOK, *Ugo La Malfa*, Bologna, il Mulino, 1999, in particolare il capitolo III, "La politica di consolidamento democratico", pp. 117 ss.

³⁰ Il quale, infatti, nel progetto costituzionale del 1944 rifiuta la proprietà privata se non come precondizione al libero sviluppo della personalità: sul punto sia consentito rinviare a E. BINDI, *Il progetto costituzionale di Silvio Trentin: genesi e sviluppo del federalismo integrale (1911-1944)*, in *Rivista AIC* 2/2026, pp. 275 ss.

³¹ Cfr., Assemblea costituente, 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, dove si legge: «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 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, particolarmente contro le forme di proprietà privata monopolistiche, specie nel campo dei servizi pubblici». L'intervento di Togliatti è pubblicato anche in M. LICHTNER (a cura di), *L'Assemblea costituente. 1946-1947. Problemi economici e sociali*, Roma, Editori riuniti, 1974, col titolo "Diritti e rapporti sociali", pp. 33 ss.

resto, anche dai cattolici – non era dunque il mercato in quanto tale, ma i grandi monopoli privati.

5. La questione dei monopoli: nazionalizzazione *versus* regolazione

Nelle discussioni sulla disciplina costituzionale dell'attività economica privata, il bersaglio privilegiato di tutte le forze politiche fu pertanto il monopolio privato, considerato non solo una distorsione economica – che incideva su produzione e prezzi – ma anche un pericolo politico: le organizzazioni monopolistiche private avrebbero potuto condizionare la politica e limitare i diritti fondamentali, diventando, secondo l'efficace definizione del democristiano Dominedò, «uno Stato nello Stato»³². Questa convergenza critica, trasversale agli schieramenti, rifletteva tanto la tradizione degli economisti liberali italiani quanto le elaborazioni dei corporativisti cattolici e la critica socialista al capitalismo concentrato³³.

Per la sinistra – posizione condivisa anche dai cattolici – la preoccupazione non era il mercato in quanto tale, ma – come si è detto poc'anzi – i grandi monopoli privati; e la soluzione non era l'antitrust, ritenuto insufficiente a resistere alla loro forza (come mostrava il caso americano), bensì la sostituzione del monopolio privato con quello pubblico attraverso la nazionalizzazione. In questo senso, il punto di partenza dei lavori della III Sottocommissione fu la relazione del comunista Antonio Pesenti, che proponeva di nazionalizzare ogni impresa che, per dimensione o posizione monopolistica, assumesse un «interesse rilevante nella vita economica nazionale». Questa impostazione massimalista fu subito corretta dall'altro relatore, il democristiano Dominedò, che pose la nazionalizzazione come *extrema ratio*, circondata da garanzie precise: riserva di legge, limitazione alle imprese dei servizi pubblici essenziali, delle fonti di energia o in situazione di monopolio, e carattere di preminente interesse nazionale³⁴.

Una delle caratteristiche più significative del dibattito costituente sui monopoli è l'assenza pressoché totale di riflessioni sulla legislazione antitrust come alternativa alla nazionalizzazione. Come ha rilevato Giuliano Amato, nel dibattito alla 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»³⁵.

Anche i cattolici erano peraltro divisi al proprio interno: la componente dossettiana condivideva con la sinistra la diffidenza verso i grandi monopoli

³² Così il relatore Dominedò nella seduta pomeridiana del 1° ottobre 1946 della III Sottocommissione, in *La Costituzione*, cit. vol. VIII, p. 2193.

³³ Cfr., ad esempio, M. CAU, *Tra discontinuità e sopravvivenze. I retaggi del corporativismo nella cultura costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2018, pp. 75 ss.

³⁴ Cfr. L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, cit., p. 429.

³⁵ Così G. AMATO, *Il mercato e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 12.

privati e il favore per l'intervento pubblico in economia, ma in nome della dottrina sociale della Chiesa – l'utilità sociale come limite alla libertà d'impresa univa così la sensibilità cattolica ai corpi intermedi con l'idea marxista di interesse collettivo³⁶. La corrente cattolico-sociale, rappresentata da figure come Vanoni, era invece più attenta ai profili macroeconomici, e riteneva che l'attuazione dello Stato sociale dovesse avvenire nel rispetto dei fondamentali economici, evitando inflazione e debito³⁷.

La proposta più originale e dibattuta sulla questione dei monopoli fu peraltro quella di Luigi Einaudi, che presentò un emendamento volto a fare della «lotta ai monopoli» un espresso principio costituzionale. 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. Con un'immagine efficace, paragonò la nazionalizzazione dei monopoli all'atteggiamento di un carabiniere che, invece di arrestare il ladrone, si convertisse a sua volta in ladrone. Propose quindi che la legge non potesse essere strumento di formazione di monopoli e che, ove questi esistessero, fossero sottoposti a «pubblico controllo a mezzo di amministrazione pubblica delegata o diretta»³⁸. Il presidente della Commissione, Meuccio Ruini, obiettò che la formulazione era insieme troppo ambiziosa e controproducente, rischiando di risolversi in un'azione «antiliberalista» fatta di «controlli di squisita essenza interventista con uffici, organi, burocrazie di vigilanza»³⁹. L'emendamento fu respinto dall'Assemblea nella seduta del 13 maggio 1947⁴⁰. Da vero liberale, Einaudi non condivideva dunque la soluzione della

³⁶ Cfr., sul contributo di Dossetti in Assemblea costituente, G. DOSSETTI, *La ricerca costituente 1945-1952*, a cura di A. Melloni, Bologna, il Mulino, 1994, che raccoglie tutti gli interventi di Dossetti in Assemblea Costituente, in commissione per la Costituzione e alla Camera nella I legislatura, con introduzione di Melloni (*L'utopia come utopia*); G. Dossetti, *Scritti politici (1943-1951)*, a cura di G. Trotta, Marietti, Genova, 1995, che contiene, tra l'altro, gli scritti su *Tempo Nostro* (1946) sul rapporto tra monopoli, grandi accentramenti capitalistici e programma statalista. V. anche N. OCCHIOCUPO, *La "strategia unitaria" di Giuseppe Dossetti*, in *federalismi.it*, n. 15/2011, pp. 1 ss., che ricostruisce il contributo di Dossetti all'elaborazione degli articoli sui rapporti economico-sociali.

³⁷ Cfr. sul contributo di Vanoni in Assemblea costituente, S. BERETTA, *Un tecnico alla consulta nazionale e all'Assemblea costituente: Ezio Vanoni fra cambio della moneta, sistema tributario e politiche per la ricostruzione - Parte V - Cambio della moneta versus imposta patrimoniale Governo e Assemblea Costituente durante il III e il IV governo De Gasperi 1947-1948*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 3/2022, 1, pp. 213 ss.

³⁸ Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1666 e ss.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Una proposta alternativa, avanzata dall'onorevole Cortese e poi ritirata a favore dell'emendamento Einaudi, merita tuttavia attenzione per la sua straordinaria modernità: Cortese proponeva di integrare l'articolo 41 con una disposizione che precisasse che «la legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore». Regolazione dell'economia e tutela del consumatore – principi oggi centrali nella costituzione economica europea – erano dunque già presenti nel dibattito della Costituente, seppure destinati a non trovare esplicita formulazione nel testo definitivo.

nazionalizzazione – che avrebbe trasformato un monopolio privato in uno pubblico – e avrebbe preferito norme che ne vietassero la creazione; prevalse invece la formulazione, sufficientemente ambigua, dell'art. 43.

Questo articolo disciplinava anche le nazionalizzazioni e le riserve originarie di attività economiche: il tema fu discusso e votato nella stessa seduta dedicata ai monopoli, al termine di un dibattito insolitamente breve. La coincidenza con l'annuncio delle dimissioni del terzo governo De Gasperi – l'ultimo con la partecipazione di socialisti e comunisti – conferì alla seduta un significato politico che travalicava la singola disposizione costituzionale. Il punto di arrivo fu il IV governo De Gasperi, che incarnava pienamente le aspettative confindustriali, soprattutto nei ministeri economici chiave: nessun ministro socialista o comunista, Einaudi al Bilancio, Del Vecchio al Tesoro, Pella alle Finanze, Roberto Tremelloni all'Industria e al Commercio, Merzagora al Commercio con l'Ester⁴¹.

Il testo definitivo, elaborato dalla III Sottocommissione nell'ottobre 1946, muoveva dalla nazionalizzazione come rimedio al monopolio. Due correzioni dei relatori democristiani Dominedò e Taviani ne attenuarono la portata, spostando l'asse verso il centro: la «utilità generale» sostituì il «coordinamento delle attività economiche» come finalità della norma, e il verbo «può» rese facoltativa – non più imperativa – la riserva o il trasferimento pubblico dell'impresa. Approvata senza reale dibattito, questa seconda modifica ha un peso interpretativo notevole: rendendo la nazionalizzazione una possibilità e non un obbligo, apre implicitamente alla regolazione come alternativa, in coerenza con la discussione parallela sui «controlli» dell'art. 41⁴².

Resta fermo, però, un nucleo intangibile: i casi in cui il legislatore può nazionalizzare sono tassativi, e la riserva di legge costituisce garanzia inderogabile – un limite che, come osservava Amato, opera anche come argine all'uso improprio della concessione e delle forme più penetranti di regolazione dell'attività economica⁴³.

⁴¹ Gustavo Del Vecchio fu economista italiano e docente universitario; tecnico non appartenente ad alcun partito, condivise pienamente la “linea Einaudi” di stabilizzazione monetaria e restrizione creditizia. Giuseppe Pella fu politico ed economista italiano, nonché esponente di spicco della Democrazia Cristiana, di cui fu Ministro non solo delle Finanze nel IV governo De Gasperi (1947-48), ma anche successivamente del Tesoro e del Bilancio in vari gabinetti degasperiani; fu inoltre per alcuni mesi, anche Presidente del Consiglio (1953-1954), perseguendo nei suoi diversi ruoli istituzionali una politica liberista e monetarista in continuità con l'impostazione di Luigi Einaudi. Roberto Tremelloni fu politico ed economista italiano, esponente di spicco del Partito Socialista dei Lavoratori Italiani (PSLI), poi confluito nel Partito Socialdemocratico Italiano (PSDI). Infine, Cesare Merzagora fu uomo d'affari e politico italiano, non si iscrisse mai ad alcun partito ma fu sempre eletto come indipendente; fu Presidente del Senato dal 1953 al 1967.

⁴² Cfr. ancora L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, cit., p. 435.

⁴³ Cfr. le considerazioni di G. AMATO, in *Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1996, p. 12-3, dove si sottolinea che: «Il fondamento dell'istituto concessorio trova origine nella possibilità per lo Stato di

La storia successiva della Repubblica è sembrata dare ragione a coloro che temevano un intervento pervasivo dello Stato nell'economia: gran parte delle grandi imprese finì *de facto* sotto controllo pubblico tramite l'acquisto di partecipazioni azionarie, aggirando le garanzie che il testo dell'art. 43 Cost. aveva costruito attorno alla sola nazionalizzazione formale. L'eccezione più importante – e più rispettosa dei precetti costituzionali – fu proprio la nazionalizzazione dell'energia elettrica, che generò un ampio dibattito parlamentare grazie alle garanzie imposte dalla Costituzione⁴⁴.

6. La programmazione economica e il dibattito sull'articolo 41

Il liberalismo italiano del dopoguerra, guidato da Einaudi, poteva contare su una solida base teorica, alimentata dal rinnovato interesse per gli economisti liberisti. In questo contesto emerse la figura di Friedrich von Hayek, interlocutore centrale per gli economisti italiani sin dai primi anni Trenta, quando la pubblicazione di *Prices and Production*⁴⁵ – trascrizione delle sue conferenze alla *London School of Economics*, dove Lionel Robbins lo aveva chiamato a insegnare – ne consacrò la fama internazionale. Il contatto diretto con Einaudi, avviato in quegli stessi anni, diede vita a un intenso scambio scientifico su politica

riservarsi la titolarità esclusiva del diritto di iniziativa economica per lo svolgimento di determinate attività d'impresa, espressamente prevista, nei suoi presupposti e nei suoi limiti, dall'articolo 43 della Costituzione.

Tuttavia, a seguito di un'analisi effettuata su un vasto campione di concessioni amministrative esistenti in Italia, risulta che in più della metà dei casi presi in esame l'istituto concessorio è stato utilizzato con riferimento a una pluralità di attività economiche e in assenza di una espressa riserva allo Stato delle attività stesse ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione. In queste circostanze, il permanere dei regimi di concessione appare sostanzialmente ingiustificato; invero, ove ritenuta necessaria una qualche forma di controllo, tali concessioni dovrebbero essere sostituite da opportune procedure di tipo autorizzatorio, nei limiti e nei ben diversi presupposti dell'articolo 41 della Costituzione.

In realtà, solo l'esistenza di una riserva allo Stato ai sensi dell'articolo 43 può giustificare, a fini di utilità generale, in talune particolari situazioni, l'assoluta sottrazione al mercato di attività economiche. Infatti i programmi e i controlli previsti dall'articolo 41 della Costituzione per indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica e privata non possono comportare restrizioni così significative del diritto d'iniziativa economica da arrivare al carattere pervasivo dei precetti derivanti dalla potestà di direzione, tipici di un rapporto di natura concessoria».

⁴⁴ Cfr. F. SILARI, *La nazionalizzazione elettrica in Italia. Conflitti di interessi e progetti legislativi 1945-1962*, in *Italia contemporanea*, n. 177, 1989, pp. 49-68, spec. pp. 63-67, che si soffermano proprio sulla legge istitutiva e sul rispetto dei vincoli costituzionali dell'indennizzo. Più in generale, l'A. ricostruisce analiticamente l'intero percorso dal dibattito costituente sull'art. 43 fino alla legge istitutiva dell'ENEL (l. 6 dicembre 1962, n. 1643), dando conto delle diverse proposte di legge (PCI-PSI 1953, PSI 1958, PCI 1959, Piccardi 1960) e del dibattito parlamentare sul rispetto delle garanzie costituzionali. Per il bilancio a posteriori dell'operazione v. anche G. ZANETTI - G. FRAQUELLI, *Una nazionalizzazione al buio. L'Enel dal 1963 al 1978*, Bologna, Il Mulino, 1979.

⁴⁵ F. VON HAYEK, *Prices and Production*, Routledge and Sons, London, 1931.

economica e monetaria, e alimentò in Italia un interesse crescente per il pensiero hayekiano⁴⁶. Decisivo fu in particolare il saggio introduttivo di Hayek a *Collectivist Economic Planning Critical Studies on the Possibilities of Socialism*, curato insieme a Mises, Pierson, Halm e Barone – la cui traduzione italiana, auspicata dallo stesso Einaudi, uscì nel 1946 per la casa editrice del figlio Giulio⁴⁷. Fu proprio questo testo a fornire, pochi mesi dopo, un argomento decisivo al dibattito costituente sulla formulazione del terzo comma dell'art. 41.

Nella stessa giornata in cui venivano discussi e votati i temi dei monopoli e delle nazionalizzazioni, fu discusso anche il tema della pianificazione economica. Per la verità tale tema percorse il dibattito costituente in modo sotterraneo ma ricorrente. Già all'inizio dei lavori dell'Assemblea, il 3 ottobre 1946, Togliatti aveva avanzato la proposta di inserire in Costituzione un riferimento alla pianificazione, ma con toni volutamente moderati, funzionali a garantire l'effettività del diritto al lavoro piuttosto che a prefigurare una trasformazione socialista dell'economia⁴⁸. La proposta fu poi ripresa in Assemblea dall'azionista Vittorio Foa (di area liberalsocialista e quindi in linea con la posizione di Lussu, che auspicava un penetrante intervento statale nell'economia) e dal comunista Mario Montagnana, che presentarono emendamenti all'art. 4 sul diritto al lavoro prevedendo un intervento dello Stato per coordinare e dirigere l'attività produttiva secondo un piano⁴⁹.

La discussione di questi emendamenti, nella seduta del 9 maggio 1947, si concluse con una larga maggioranza contraria. I liberali Einaudi e Corbino⁵⁰ contestarono la proposta tanto sul piano dottrinale quanto su quello politico, ravvisando nell'emendamento Montagnana lo strumento per introdurre il principio di una programmazione generale dell'economia. Einaudi si impegnò in un lungo e articolato intervento tanto da essere richiamato all'ordine dal presidente Terracini. Le sue riflessioni contro ogni forma di economia pianificata ebbero tuttavia ampio consenso tra socialdemocratici, repubblicani (dei quali esponente di spicco, come si è visto, era Ugo La Malfa) e democristiani. Questi

⁴⁶ F. ALICINO, *Liberismi. Luigi Einaudi e il "pre-partito" liberale*, in A. Buratti- M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, cit., pp. 376 ss.

⁴⁷ F. VON HAYEK, N.G. PIERSON, L. MISES, G. HALM, *Pianificazione economica collettivistica. Studi critici sulle possibilità del socialismo*, trad. it., Einaudi, Torino 1946 (ed. orig. *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*, Routledge, London 1935).

⁴⁸ Cfr. F. SULLO, *Il dibattito politico sulla programmazione economica in Italia dal 1945 al 1960*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 398 che sottolinea come i comunisti già in questa sede abbandonarono ogni seria battaglia per l'introduzione di un modello di economia pianificata. Sul punto v. anche G. AMATO, *Il mercato e la Costituzione*, cit., pp. 8 ss.

⁴⁹ Cfr. ancora G. AMATO, *op. ult. cit.*, p. 9. Per una esauriente ricostruzione del dibattito in sede costituente, e più in generale in quegli anni, sulla programmazione economica cfr. P. BARUCCI, *Introduzione*, in P. SARACENO, *Ricostruzione e pianificazione (1943-48)*, Milano, Giuffrè, 1974, p. II ss.

⁵⁰ Eletto deputato all'Assemblea costituente nelle liste dell'Unione Democratica Nazionale, Corbino transitò dapprima nel gruppo misto e il 17 gennaio 1947 si iscrisse infine al gruppo dei liberali, tra le cui file restò anche nella prima legislatura repubblicana.

ultimi, in particolare, espressero una replica essenzialmente politica: l'economia pianificata, sostenne Taviani, «viola i diritti della persona» contribuendo al «privilegio di ristrette cerchie classistiche o ideologiche». L'emendamento di Montagnana fu così respinto con ampia maggioranza.

Tuttavia, la questione si ripropose pochi giorni dopo, il 13 maggio 1947, in occasione della discussione sul terzo comma dell'art. 41. Il testo elaborato in sottocommissione non conteneva alcun riferimento a piani o programmi: si limitava a prevedere che «*la legge determina le norme ed i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali*».

Fu il socialdemocratico Arata a presentare un emendamento che propose una complessiva riformulazione della disposizione, poi approvata a larghissima maggioranza. L'intento dichiarato non era di «far rientrare dalla finestra quello che è stato cacciato dalla porta – la pianificazione integrale e centralizzata –» bensì di sancire la possibilità e la legittimità di «determinati piani economici, a seconda delle esigenze economiche e sociali»⁵¹.

L'elemento più sorprendente e intellettualmente stimolante di questo passaggio è il riferimento esplicito al pensiero di Friedrich von Hayek, presentato come il «campione dell'antipianificazione» ma citato per dimostrare che anche un liberale di stretta osservanza ammetteva forme di «pianificazione parziale»⁵². Il passo hayekiano richiamato da Arata distingueva tra interventi diretti dell'autorità pubblica – quelli che incidono su quantità, metodi e prezzi – e interventi sulla «impalcatura giuridica» volti ad assicurare il più efficace funzionamento della concorrenza: i primi erano da rigettare, i secondi non solo erano ammissibili ma auspicabili.

Il pensiero di Hayek, ben compreso da Arata e Ruini, è chiaro e si sostanzia dunque in una ferma critica degli interventi diretti su quantità, metodi e prezzi – il bagaglio dirigista degli Stati occidentali dopo il 1929 – ma al tempo stesso

⁵¹ Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, in *La Costituzione* cit., vol. II, pp. 1660 ss.

⁵² Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, 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 F.A. von Hayek, N.G. Pierson, L. von Mises e G. Halm. La tesi di fondo, come sintetizza Costantino Bresciani Turroni nella prefazione (p. XI e s.), è che in una società dove i mezzi di produzione appartengono alla collettività il calcolo economico razionale è impossibile. Nel paragrafo VII del saggio introduttivo, «Pianificazione e socialismo» (p. 21 e ss.), Hayek osserva che la pianificazione autoritaria di quantità, metodi di produzione e prezzi genera reazioni che ne frustrano lo scopo, imponendo controlli sempre più estesi fino a concentrare l'intera economia in un'unica autorità. Da questa critica esclude però gli interventi sulla «impalcatura giuridica» del mercato: respingere la pianificazione parziale non equivale a difendere il puro *laissez-faire*, poiché resta aperto – e a suo avviso colpevolmente trascurato dagli economisti – il problema di quale assetto giuridico permanente meglio assicuri il funzionamento della concorrenza. Distingue così un'impalcatura giuridica stabile, che offre all'iniziativa privata gli incentivi per adattarsi ai mutamenti economici, da un sistema in cui tali adattamenti sono decisi giorno per giorno da un'autorità centrale: entrambi frutto di pianificazione razionale, ma nel primo caso limitata alla cornice costituzionale, nel secondo estesa a ogni variazione quotidiana.

auspica l'intervento del legislatore sull'impalcatura giuridica del mercato, a garanzia della concorrenza. L'obiettivo quindi del terzo comma dell'articolo 41 non era autorizzare interventi dirigistici nell'economia, ma garantire che gli interventi statali – inevitabili e già presenti in ogni economia sviluppata – avvenissero in modo razionale e coordinato, attraverso la legge e non per «semplice decisione o capriccio di autorità e di governo». La parola «piani» – che spaventava per il suo richiamo alle esperienze sovietica e fascista – fu sostituita con «programmi» per dissipare, nelle parole di Ruini, «un'atmosfera di dubbi e di equivoci»⁵³.

Dopo la bocciatura dell'emendamento Montagnana, il dibattito e la conseguente riformulazione del secondo comma dell'art. 37 del progetto – l'attuale terzo comma dell'art. 41 – 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»⁵⁴.

7. Il risparmio, il credito e i mercati finanziari: l'art. 47 Cost.

Accanto alla programmazione economica, un diverso strumento attraverso cui l'Assemblea costituente intese disciplinare il rapporto tra Stato e mercato fu la tutela del risparmio, oggetto dell'art. 47 Cost.⁵⁵ La disposizione prevede, al primo comma, che «la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito», e al secondo che essa «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese». La disposizione presenta una storia genetica peculiare rispetto agli altri articoli del Titolo III: il primo comma fu proposto da Marinaro – esponente del partito dell'Uomo Qualunque⁵⁶ – nella

⁵³ Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, in *La Costituzione* cit., vol. II, p. 1664.

⁵⁴ Così 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. Sulla libertà di iniziativa economica v. anche S. NINATTI, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in S. Cassese (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Giuffrè, p. 3142 ss.

⁵⁵ Sul punto in generale, v. M. DE CECCO, *La politica economica durante la ricostruzione 1945-1951*, in S. J. Woolf (a cura di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Laterza, Bari-Roma 1974; A. GRAZIANI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, il Mulino Bologna, 1972.

⁵⁶ Del resto, il partito dell'Uomo qualunque, (come sottolinea U. MANCINI, *Industria*, cit., p. 368), fu il partito che si fece promotore più di ogni altro delle istanze degli industriali in Assemblea costituente. In un rapporto ormai collaborativo con la Confindustria, gli esponenti del Fronte dell'Uomo Qualunque difesero in Assemblea costituente il libero mercato e un impianto vicino al credo industrialista statunitense, contrari a un ruolo troppo interventista dello Stato. Coerente con questa impostazione fu il tentativo di Colitto di sancire il dovere, ma non il diritto, al lavoro, per timore che lo Stato dovesse garantire la piena occupazione: una posizione che si saldava con la tesi

seduta del 16 ottobre 1946 della III Sottocommissione, con l'intento di fare del risparmio e del credito «armi in mani dello Stato le quali, se manovrate bene, potranno giovare in grande misura alla ripresa economica». A tal fine, Marinaro riteneva «inutile scendere ai dettagli e prevedere fin da ora gli organi con i quali lo Stato potrà esercitare la sua vigilanza sul risparmio e sulla sua distribuzione, essendo importante, per il momento, di affermare il principio». La formulazione fu approvata all'unanimità, a seguito di una puntualizzazione del comunista Pesenti, favorevole a un riferimento esplicito alla Borsa valori come strumento di difesa del risparmio⁵⁷ e con qualche riserva del relatore Fanfani, già allora orientato verso quell'idea di dirigismo del credito che ne avrebbe caratterizzato l'azione di governo negli anni successivi.

Ne risultò una sequela di verbi – «disciplina, coordina e controlla» – che appare nel testo costituzionale quasi “minacciosa”, priva di limiti materiali o procedurali alla discrezionalità dei pubblici poteri: una formula che rifletteva la difesa einaudiana della legge bancaria del 1936 e la convinzione diffusa che il controllo del credito fosse strumento insostituibile di politica economica, tanto più in un sistema finanziario tradizionalmente debole come quello italiano.

È proprio in questa cornice che va collocato il nesso, esplicitato da Einaudi in modo diretto e ripetuto, tra tutela del risparmio e stabilità monetaria nel suo intervento quale Governatore della Banca d'Italia il 31 marzo 1947: l'inflazione, sosteneva, è l'imposta più ingiusta soprattutto per i più deboli, e per questo la protezione del risparmio richiede rigore nelle entrate fiscali e nella copertura della spesa pubblica, pena il ricorso alla stampa di moneta e alla conseguente svalutazione. Conclude pertanto il suo intervento con queste parole: «Ho fiducia nei regimi liberi che sono regimi di discussione. [...] Ma è necessario che gli italiani non aspettino la salvezza della lira da nessun Messia, da nessun supposto taumaturgo, anche se preposto al governo della moneta; è necessario che essi non credano di dovere la salvezza a nessun altro fuorché a sé stessi. La salvezza è sicura, immancabile. Basta un atto di volontà: la volontà di rinunciare alle spese superflue, il che oggi vuol dire a tutte le spese nuove, sia quelle già deliberate sia quelle che fossero proposte in avvenire le quali non siano assolutamente, direi

di Costa, secondo cui il lavoro è dovere imposto da Dio dopo il peccato originale, restando all'uomo solo la libertà di scegliere l'attività da svolgere.

⁵⁷ Pesenti, in particolare, nel suo intervento nella seduta antimeridiana del 16 ottobre 1946, riteneva che il principio generico del controllo su tutta l'attività economica dovesse comprendere anche quello, particolare, del controllo sull'attività creditizia. Volendo tuttavia introdurre un apposito titolo sul credito, proponeva nella seduta pomeridiana «di fare un passo avanti accennando all'investimento», e non limitarsi a disciplinare soltanto il sistema bancario. Come si legge testualmente negli atti della III Sottocommissione, Pesenti ricordò pertanto: «Oltre la Banca c'è la Borsa, ci sono altri sistemi di finanziamento e di emissione particolari. Nessuna emissione di titoli fatta da privati, o altrimenti, può avvenire senza controllo, senza autorizzazione. È questa una difesa del risparmio»: cfr. *Assemblea costituente*, III Sottocommissione, 16 ottobre 1946, in *La Costituente* cit., vol. VIII, p. 3023.

quasi fisicamente necessarie; e la volontà di sopportare i necessari sacrifici di imposte»⁵⁸.

Se il primo comma fu discusso in termini relativamente tecnici, con minore scontro ideologico rispetto agli altri articoli del Titolo III, ben diverso fu il percorso del secondo comma, che apriva l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, della terra e – punto più controverso – delle «azioni delle grandi imprese». Su questo tema si confrontarono letture diverse: comunisti e socialisti vi scorgevano uno strumento di graduale democratizzazione della proprietà industriale; i liberali un mezzo per ampliare la diffusione del capitalismo popolare; la DC lo interpretava piuttosto in chiave di sussidiarietà e responsabilizzazione individuale. A queste letture politiche si affiancò, con un taglio più tecnico, la posizione di Einaudi, il quale insistette sulla necessità che la tutela del risparmio non si traducesse in una garanzia statale illimitata, ma si accompagnasse a una vigilanza rigorosa sul sistema del credito.

Fu tuttavia il contributo del democristiano Zerbi a dare a questo dibattito una soluzione concreta e per molti versi lungimirante: nella seduta del 16 maggio 1947 egli propose la formulazione che sarebbe divenuta il secondo comma dell'articolo. Il suo intervento muoveva da una constatazione amara ma lucida – nei trent'anni precedenti il potere d'acquisto della lira si era ridotto a un centoquarantesimo del valore del 1913 – e ne traeva una conseguenza precisa: a differenza della strada, invocata inutilmente da Einaudi (con la proposta della «clausola oro»⁵⁹) e da Quintieri (con la «tutela del valore della moneta nazionale»⁶⁰), di garantire il

⁵⁸ Così L. EINAUDI, *Considerazioni finali*, in Banca d'Italia, *Adunanza generale ordinaria dei partecipanti*, tenuta in Roma il 31 marzo 1947, pp. 222 ss., reperibile all'indirizzo https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/1946/rel1946_tot.pdf, che termina il discorso con: «Non voglio nemmeno porre la domanda: questa volontà noi l'avremo? Non la pongo, perché all'imperativo categorico del dovere si risponde in un modo solo: obbedisco!» (pp. 257-258). Sull'operato della Banca d'Italia negli anni della ricostruzione, v. L. TEDESCO, *Einaudi, la Banca d'Italia e la stretta creditizia. L'operato dell'istituto di emissione negli anni della ricostruzione*, in *Nuova Storia Contemporanea*, 2004, 2, pp. 159 ss.

⁵⁹ Einaudi nell'intervento del 16 maggio 1947 spiega così l'emendamento proposto volto ad aggiungere il seguente comma: «A tal fine è garantito il rispetto della clausola oro». L'intenzione è quella di «non lasciare la promessa di tutela del risparmio come una qualcosa di astratto; ma vuole che a tal fine sia garantito il rispetto della clausola oro. Non si dice che questa clausola oro debba essere imposta; non si vuole che il metro monetario del nostro paese sia variato rispetto a quello che il legislatore vuole. Si dice soltanto che i creditori hanno diritto, se vogliono, di garantirsi contro le svalutazioni della moneta che costituiscono il fatto più clamoroso e socialmente più dannoso verificatosi dal 14 in poi.»: cfr. Assemblea costituente, 16 maggio 1947, in *La Costituente* cit., vol. II, p. 1769. Per comprendere il pensiero di Einaudi in tema di tutela del risparmio v. anche gli interventi sul Corriere della sera, in particolare, L. EINAUDI, *Le restrizioni del credito*, in «Corriere della Sera», 31 agosto 1947; ID. *I vincoli del credito*, in «Corriere della Sera», 7 settembre 1947.

⁶⁰ Quintieri nell'intervento del 16 maggio 1947 collega la tutela del risparmio a quella del valore della moneta, proponendo un emendamento in tal senso. In particolare, Quintieri richiama l'entità del problema, sottolineando come la svalutazione monetaria sia all'origine della crisi politica ed economica del momento, come dimostra l'impennata delle quotazioni di Borsa dall'aprile 1946. Denuncia pertanto il clima diffuso di speculazione, che scoraggia gli investimenti produttivi a favore

valore nominale della moneta, Zerbi puntava sulla promozione dell'investimento reale come strumento di difesa del risparmio popolare. La disposizione mirava così a garantire l'accesso dei piccoli risparmiatori alla proprietà dell'abitazione, alla piccola proprietà coltivatrice e – elemento di straordinaria modernità – all'investimento azionario, diretto e indiretto nei grandi complessi produttivi del Paese⁶¹.

Il modello di riferimento era esplicitamente l'*investment trust* di matrice anglosassone: un organismo di concentrazione del risparmio capace di realizzare «accorti assortimenti di investimenti e di rischi azionari e obbligazionari» e di mutare tempestivamente la composizione del portafoglio secondo le variazioni del mercato⁶². Zerbi individuava nel frazionamento e nella scarsa competenza tecnica dei piccoli risparmiatori – «la limitata dimensione dei singoli risparmi personali o familiari» impedisce all'operaio, all'artigiano, al pensionato di costruire un portafoglio diversificato – il principale ostacolo all'investimento azionario, e vedeva nell'*investment trust* lo strumento per superare questo «complesso di inferiorità»⁶³.

di guadagni facili e a breve termine. Ammette poi che la stabilità monetaria richieda sacrifici, da distribuire soprattutto sulle classi abbienti, ma avverte che rimandarli aggraverebbe solo il danno futuro. Lo Stato, infatti, svalutando la moneta, comprometterebbe insieme il risparmio popolare e il proprio prestigio. Il suo intervento si conclude, pertanto, con la considerazione secondo la quale senza una moneta stabile non vi può essere né vera indipendenza nazionale né rapporti equilibrati con l'estero, auspicando un consenso trasversale sulla questione: cfr. In *La Costituente* cit., vol. II, p. 1769.

⁶¹ Cfr. per una ricostruzione approfondita del dibattito sull'art. 47 L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, cit., pp. 934 ss.; nonché F. MERUSI, sub *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, pp.158 ss.

⁶² Cfr. Zerbi, *Intervento* del 16 maggio 1947, seduta pomeridiana, in *La Costituente* cit., vol. II, p.1768, dove si legge testualmente: «Io credo che l'*investment trust* possa essere molto utilmente diffuso anche nel nostro Paese, sia nella sua struttura tradizionale sia e soprattutto nella forma di grandi cooperative d'investimento, le quali in varia guisa potrebbero anche coordinare le finalità caratteristiche dell'*investment trust* con quelle di *holding* popolari oppure d'impiegati ed operai risparmiatori». Zerbi prosegue poi sottolineando «gli enormi vantaggi che le classi piccolo-risparmiatrici trarrebbero dalla diffusione di *investment trusts* o meglio di sane cooperative d'investimento capaci di educare ed avviare larga quota del risparmio popolare ad essere partecipe dei grandi complessi produttivi del Paese e ad essere protetta contro le deprecatissime ma storicamente inevitabili svalutazioni del modulo monetario, attraverso un tale indiretto ed opportunamente assortito investimento reale».

⁶³ Cfr. ancora Zerbi, *Intervento* del 16 maggio 1947, seduta pomeridiana, in *La Costituente* cit., vol. II, p. 1767, dove si legge: «La scarsa competenza del singolo risparmiatore popolare a valutare serenamente i rischi tecnici ed economici connessi all'investimento azionario, hanno costituito finora remora grave a che il risparmio popolare accedesse a questa forma d'impiego, capace di garantire a sufficienza contro le male conseguenze delle svalutazioni monetarie.

Ma è soprattutto la limitata dimensione dei singoli risparmi personali o familiari la quale, in linea di fatto, non suole consentire all'operaio, all'artigiano, al pensionato, e neppure al modesto impiegato od al piccolo professionista, di assortire un pacchetto azionario costituito da impieghi opportunamente ripartiti fra vari settori produttivi, in guisa da trarne un dividendo medio sufficientemente remunerativo e non troppo variabile e da salvaguardare al tempo stesso nel suo insieme il capitale economico investito, pur frammezzo alle alterne vicende di prosperità e di crisi

La proposta fu approvata dall'Assemblea dopo una votazione incerta, nonostante le obiezioni di Ruini – che ricordò la necessità di non escludere il finanziamento del debito pubblico attraverso il risparmio popolare, anche dei piccoli risparmiatori⁶⁴ – e la posizione più defilata di Einaudi, tutto preso dalla sua battaglia per la clausola oro.

Come è noto, la disposizione è rimasta per decenni sostanzialmente inattuata e largamente fraintesa, interpretata come semplice norma sull'azionariato popolare piuttosto che come mandato al legislatore di sviluppare strumenti di gestione collettiva del risparmio. Eppure, rileggendo le parole di Zerbi con gli occhi di oggi, appare evidente che il secondo comma dell'art. 47 costituisce il fondamento costituzionale dell'intera legislazione sui fondi comuni di investimento, sui fondi pensione e, più in generale, sugli strumenti di investimento collettivo del risparmio – una legislazione che in Italia ha preso forma solo a partire dagli anni Ottanta del Novecento, con un ritardo di decenni.

8. Un breve cenno al pareggio di bilancio: l'art. 81 Cost.

Il nesso tra tutela del risparmio e rigore dei conti pubblici, già enunciato da Einaudi nel discorso del 31 marzo 1947 come condizione per arginare l'inflazione, trova nella Costituzione un presidio specifico nell'art. 81 Cost., dedicato alla disciplina del bilancio pubblico. Nella sua versione originaria, tale articolo stabiliva che le Camere dovessero approvare annualmente bilancio e rendiconto proposti dall'esecutivo, e vietava di introdurre nuovi tributi o nuove spese attraverso la legge di bilancio; il quarto comma imponeva inoltre che qualunque altra legge comportante spese aggiuntive dovesse specificare le relative coperture finanziarie.

Questa norma – passata alla storia come «clausola di copertura» – rappresentò un significativo apporto di Vanoni all'impianto economico della Carta. Vi si esprimeva un'esigenza di rigore finanziario: qualsiasi spesa ulteriore andava bilanciata con entrate aggiuntive o tagli a voci già esistenti. Vanoni non mancò,

che caratterizzano la gestione di molte imprese e che più o meno mediamente si ripercuotono sui dividendi e sui corsi dei titoli azionari».

⁶⁴ Cfr. l'intervento di Ruini in Assemblea costituente, 16 maggio 1947, seduta pomeridiana, in *La Costituente*, cit., vol. II, p. 1767, dove si difende la struttura sobria dell'articolo 47, limitato alla tutela del risparmio e a tre funzioni essenziali dello Stato sul credito (norme generali, coordinamento, controllo), respingendo gli emendamenti che vorrebbero appesantirlo con dettagli tecnici o categorie specifiche. In particolare, Ruini esamina e respinge, tra le altre, la proposta di Zerbi, che voleva indirizzare il risparmio popolare verso tre sole forme di investimento. Si sofferma poi soprattutto sulla clausola oro proposta da Einaudi, sostenendo che non è materia costituzionale: ricorda come eventi eccezionali (guerre, sconvolgimenti economici) possano rendere impossibile il rispetto di un simile vincolo, come lo stesso Einaudi ha finito per ammettere. Conclude, quindi, evidenziando come la difesa della lira non si realizza con enunciazioni costituzionali, ma con sforzi concreti, coesione politica e un governo capace di attuarli.

difatti, di sottolineare nella seduta del 24 ottobre 1946 che il quarto comma (dell'art. 81) era garanzia della tendenza al pareggio del bilancio, «attuazione del principio che non si devono fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare». Il Governo avrebbe quindi dovuto avere la preoccupazione che il bilancio fosse in pareggio e la stessa esigenza non avrebbe potuto essere trascurata da una qualsiasi forza che si agitasse nel paese e che avanzasse proposte comportanti maggiori oneri finanziari⁶⁵. Anche Einaudi nella medesima seduta del 24 ottobre 1946 si domandava se fosse opportuno riservare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, negandola ai membri delle due Camere. L'esperienza osservava, «ha dimostrato, infatti, che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle.

Così stando le cose, si prospettano due soluzioni: o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà⁶⁶.

La logica di fondo dell'art. 81 era dunque orientata al pareggio come regola ordinaria della finanza pubblica. Scostamenti erano tollerabili, ma solo entro margini contenuti e in rapporto alla crescita economica – non come prassi strutturale. Un generico rinvio ai «fondi di bilancio», come lo stesso Einaudi mise in guardia, non sarebbe bastato: si sarebbe trattato di una formula vuota, tanto più in presenza di conti già in rosso⁶⁷. Anche in questo caso non si trattava di una prescrizione puramente contabile, bensì di un imperativo morale: il debito, per Einaudi, grava come un'imposta occulta sulle generazioni a venire. In una lettera indirizzata come Capo dello Stato al ministro del Tesoro Pella, Einaudi affinò, difatti, la propria lettura dell'art. 81⁶⁸. Il vincolo di copertura, a suo giudizio, non

⁶⁵ *Atti della Assemblea Costituente*, in *La Costituzione nei lavori della Seconda Sottocommissione*, Seduta del 24 Ottobre 1946, 1237.

⁶⁶ *Atti della Assemblea Costituente*, in *La Costituzione nei lavori della Seconda Sottocommissione*, cit., p. 1238.

⁶⁷ Tuttavia, con la sent. n. 1 del 1966, la Corte costituzionale italiana forniva dell'art. 81 una lettura assai elastica, che finì per legittimare il ricorso al debito anche per coprire spesa corrente. Sul punto cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in *Rivista Aic* 2010, n. 4, p. 18 ss. dove si sofferma sulla trasformazione del significato e della portata della normativa dell'art. 81 ad opera della dottrina giuridica (in particolare l'opera di V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1963-4, ed. definitiva 1969) e della giurisprudenza.

⁶⁸ Con il titolo *Lettera del presidente Einaudi al ministro del tesoro Pella*. La lettera, datata Roma, 13 dicembre 1948, costituisce l'appendice III all'articolo di Giuseppe Paratore *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato* (pp. 8-12), che si può leggere in L. Einaudi, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della costituzione*, in *Mondo economico*, 10 settembre 1955, pp. 13-14; e in *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Einaudi, Torino, 1956, pp. 201-207; adesso è stata ripubblicata da S. PAJNO - G. RIVOSECCHI, *Luigi Einaudi sul pareggio di bilancio, tra regole e principi*, in *Dirittoeconomi.it*, n. 1/2022, pp. 168 ss.

si esauriva nel divieto di spesa scoperta, ma comportava un impegno costante verso il pareggio, da perseguire anche riducendo il debito pregresso. Gli eventuali avanzi, precisava, andavano destinati al rimborso dei debiti accumulati, non a nuova spesa. Per illustrare il concetto ricorreva all'immagine di un padre di famiglia che, previsto un disavanzo mensile tra un reddito di 50.000 lire e una spesa di 70.000, vedesse poi crescere le proprie entrate a 55.000 lire – e invece di colmare il divario continuasse a indebitarsi per l'intera somma mancante, destinando il maggior guadagno ad aumentare ulteriormente le spese: un comportamento imprevidente, destinato presto a far mancare il credito e a imporre con la forza un ridimensionamento delle uscite. Lo Stato, chiedeva retoricamente Einaudi, può comportarsi diversamente da quel padre di famiglia?⁶⁹.

A questa domanda – la cui risposta implicita era negativa – la storia successiva avrebbe dato una risposta ben diversa: negli anni Ottanta l'Italia avrebbe accumulato disavanzi superiori al 10% del PIL, portando il rapporto debito/PIL dal 60 al 120% in poco più di un decennio.

9. Il lascito del dibattito costituente: attualità e prospettive

In conclusione, il dibattito alla Costituente sulla disciplina dei rapporti economici si rivela, a un'analisi approfondita, assai più ricco e articolato di quanto la semplice lettura del testo costituzionale potrebbe suggerire. Lungi dall'essere il prodotto di una mediazione ideologica frettolosa tra posizioni inconciliabili, esso riflette un processo di elaborazione collettiva in cui – al di là degli steccati tra le grandi scuole politiche – il contributo dei singoli, la loro cultura economica e la loro capacità di confrontarsi con il pensiero internazionale, segnò in modo decisivo i testi finali.

Emergono almeno quattro grandi acquisizioni del dibattito. La prima è la consapevolezza che la libertà di iniziativa economica non può essere lasciata priva di disciplina, ma richiede una «impalcatura giuridica» – per usare la felice espressione hayekiana recepita da Arata – che ne indirizzi lo sviluppo verso obiettivi di utilità sociale senza soffocarne la vitalità. La seconda è la visione della nazionalizzazione come *extrema ratio* e non come soluzione ordinaria al problema dei monopoli, con la connessa apertura – implicita nell'art. 43 Cost. – alla strada della regolazione. La terza è la modernissima intuizione di Zerbi sul ruolo dei mercati finanziari e degli strumenti di investimento collettivo nella difesa del risparmio popolare. La quarta, forse la più trascurata, è il tentativo – fallito per ragioni contingenti ma non per questo meno significativo – di Cortese di porre la tutela del consumatore al centro della disciplina costituzionale dell'economia.

⁶⁹ Cfr. ancora *Lettera del presidente Einaudi al ministro del tesoro Pella*, cit., pp.179-180.

La distanza tra questi principi e la pratica economica e giuridica dell'Italia repubblicana è stata spesso enorme. L'espansione incontrollata delle partecipazioni statali, il ritardo nell'introduzione della normativa antitrust, la debolezza strutturale dei mercati finanziari, l'inattuazione del secondo comma dell'articolo 47: tutti questi fenomeni mostrano quanto lontano sia rimasto il paese dai principi che i suoi costituenti avevano elaborato con lucidità e lungimiranza.

Ciononostante, la lettura degli atti dell'Assemblea costituente conserva piena attualità. Essa mostra che il testo della Costituzione economica contiene risorse interpretative largamente inesplorate, e che un approccio evolutivo e sistematico – capace di mettere in dialogo le norme costituzionali nazionali con i principi della costituzione economica europea, a partire dalle chiare disposizioni dei Trattati – può restituire a quelle norme il significato originario e la forza normativa che meritano. In questa prospettiva, il dibattito alla Costituente non è soltanto un capitolo di storia del diritto, ma una fonte viva di principi per il giurista e per il legislatore contemporaneo.

È vero che una delle questioni più dibattute nell'analisi della Costituzione economica italiana riguarda la sua adeguatezza rispetto alle trasformazioni dell'economia e del diritto europeo. A partire dagli anni Novanta del Novecento, infatti, l'ipotesi di revisione degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione ha periodicamente animato il dibattito politico e giuridico, con proposte di riforma volte ad allineare il testo costituzionale ai principi dell'economia di mercato consacrati nei trattati europei.

Si tratta, forse, di una lettura che merita di essere ripensata. Piuttosto che guardare alla Costituzione economica italiana come a un ostacolo da riformare, un attento esame degli atti dell'Assemblea costituente suggerisce la presenza di risorse normative ancora in larga misura inutilizzate. Il secondo comma dell'art. 47 – come si è visto – costituisce una base costituzionale per uno sviluppo moderno dei mercati finanziari e degli strumenti di investimento collettivo del risparmio, che il legislatore italiano ha valorizzato solo tardivamente e in modo incompleto⁷⁰.

⁷⁰ Anche le norme sulla cooperazione contenute nell'articolo 45 offrono un fondamento costituzionale per la disciplina del cosiddetto «terzo settore» e per ordinamenti derogatori della disciplina civilistica e fiscale d'impresa. Come è noto, l'art. 45 Cost. trova la propria genesi nei lavori della III Sottocommissione dell'Assemblea costituente, incaricata dei rapporti economici e sociali, sulla base della relazione dell'on. Canevari (PSLI). Dai verbali dei lavori costituenti emergono i valori che gli estensori della Costituzione intesero promuovere nel redigere il titolo III della Carta, tra cui il carattere di mutualità e l'assenza di fini speculativi propri dell'impresa cooperativa. La disposizione, a differenza di altre norme del medesimo titolo, non incontrò particolari resistenze in aula: il percorso in Assemblea costituente non trovò ostacoli di rilievo, essendovi un sostanziale consenso sull'opportunità della norma, salvo i ritocchi formali che ne definirono la versione approvata il 14 maggio 1947. Per una ricostruzione dei lavori preparatori dell'art. 45 in Assemblea costituente cfr. F. LOTITO - D. NARDELLA, sub *Art. 45*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura

Persino il terzo comma dell'art. 41, tanto discusso per il suo riferimento ai «programmi» e ai «controlli», rivela – nella luce del dibattito che lo ha prodotto – un contenuto garantista piuttosto che interventista: l'obiettivo dei suoi estensori era assicurare che gli inevitabili interventi dello Stato nell'economia avvenissero attraverso la legge e non per atti discrezionali dell'esecutivo, in coerenza con una visione dello Stato di diritto che si rifaceva consapevolmente all'elaborazione liberale di von Hayek.

Un'ultima questione di grande rilievo pratico riguarda il fondamento costituzionale della legislazione antitrust italiana, introdotta solo nel 1990 con la legge n. 287. Parte della dottrina sostiene che l'art. 41 – nella parte in cui prevede i controlli sull'attività economica a fini sociali – sia stato di fatto «disapplicato» e sostituito da un principio costituzionale di matrice comunitaria che sancisce l'economia di mercato in tutti i settori in cui sia praticabile la concorrenza⁷¹. Altri ritengono invece che proprio nel terzo comma dell'articolo 41, letto nella luce del dibattito che ne ha accompagnato la formazione, possa trovarsi il fondamento costituzionale della tutela della concorrenza come bene pubblico⁷².

Il confronto tra Ruini e Einaudi, riletto «in positivo», offre elementi per questa seconda lettura: la possibilità per la legge di determinare «controlli per indirizzare l'attività economica a fini sociali» comprende – nel ragionamento di Ruini – anche la facoltà di impedire la formazione di posizioni dominanti. La storia successiva ha purtroppo dimostrato che questa possibilità è rimasta per decenni lettera morta, e che il diritto antitrust è stato introdotto in Italia principalmente sotto la spinta del diritto comunitario piuttosto che come sviluppo endogeno dei principi costituzionali.

di), *Commentario alla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 914 ss.; M. NIGRO, sub *Art. 45*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980, pp. 2 ss.

⁷¹ Cfr., ad esempio, B. CARAVITA, *Il fondamento costituzionale della concorrenza. Editoriale*, in *Federalismi.it*, 19 aprile 2017 – che afferma esplicitamente che «il fondamento costituzionale [...] non può essere più cercato nell'art. 41» e va rintracciato ormai nei trattati europei (TUE, TFUE, Carta di Nizza)».

⁷² Cfr., ad esempio, M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio*, in *Mercato concorrenza e regole*, a. XVI, n. 3, dicembre 2014, pp. 501 ss.