



NUOVA SERIE ONLINE
2014, N. 1

Quaderni di Biblioteca della libertà

ALESSANDRO SOMMA

**LA GERMANIA
E L'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO
1. DA WEIMAR A HELMUT SCHMIDT**



I primi quattro saggi qui riuniti sono stati originariamente pubblicati, con il medesimo titolo, su «Biblioteca della libertà» online: nell'ordine, nei numeri 195, 198, 200 e 205. Il quinto saggio è pubblicato per la prima volta in questo Quaderno.

Quaderni di Biblioteca della libertà
Nuova serie online diretta da Maurizio Ferrera e Beatrice Magni
Direttore responsabile: Salvatore Carrubba

Centro di Ricerca e Documentazione
Luigi Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino • segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

Copyright © 2014 by Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore.

Prima edizione: novembre 2014

INDICE

Maurizio Ferrera	
Presentazione	5
Capitolo 1	
Il fascino della terza via: torna di moda un passato mai passato	7
Di che cosa parliamo	8
La paura, la speranza e l'economia sociale di mercato	10
Il tributo alla Scuola di Friburgo	13
L'economia sociale di mercato e la dottrina cattolica	17
Economia sociale di mercato e democrazia	20
Capitolo 2	
Dal nazionalsocialismo all'ordoliberalismo	25
La Scuola di Friburgo e la crisi della democrazia	26
Stato economico e Stato forte	28
Costituzione politica e costituzione economica	30
Frammentazione del potere economico, lavoro e consumo	32
Il problema dei cartelli tra imprese	34
Ordoliberalismo e nazionalsocialismo	36
Direzione dell'economia e meccanismo concorrenziale	37
Ordoliberalismo e riforma nazionalsocialista del diritto civile	39
Pandettistica e adattamento nazionalsocialista del codice borghese	42
Ordoliberalismo e società borghese	44
Capitolo 3	
L'ordoliberalismo al crollo del fascismo	47
Ordoliberalismo, politica vitale e società formata	48
Alfred Müller-Armack: lo Stato economico nazionale	50
Alexander Rüstow e Wilhelm Röpke: l'umanesimo economico	53
Dal Piano Marshall alla riforma monetaria	55
Il dibattito sulla costituzione economica tedesca	57
La democrazia ordoliberale	59
La democrazia economica	61
Verso il prevalere della democrazia ordoliberale	63
Segue: i Principi di Düsseldorf	64
L'economia sociale di mercato come economia pilotata	66



Capitolo 4

L'era Adenauer e l'economia di mercato obbligata socialmente	69
La neutralità della costituzione economica tedesca	70
Un fondamento costituzionale per l'economia sociale di mercato	73
L'economia di mercato obbligata socialmente	75
Relazioni industriali cooperative: ordoliberalismo e collaborazione tra capitale e lavoro	77
La disciplina della cogestione	81
Economia sociale di mercato e presidio della concorrenza	83
Economia e politica nella disciplina dei cartelli	85

Capitolo 5

Percorsi socialdemocratici: dalla socializzazione al fallimento dell'economia di mercato globalmente diretta	89
La costruzione dello Stato sociale	90
La svolta di Bad Godesberg	93
L'economia di mercato globalmente diretta	96
Crisi economica e ordine proprietario socialdemocratico	99
Il diritto sociale e il diritto privato codificato	101
Il policentrismo dell'ordinamento privatistico e la disciplina dei rapporti di consumo	104
I rapporti di lavoro e le relazioni industriali	107
Socialdemocrazia, cultura liberale e conflitto	109

MAURIZIO FERRERA

PRESENTAZIONE

L'articolo 3 del Trattato di Lisbona indica in una «economia sociale di mercato altamente competitiva» la base per uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea. Nel 2009 il riferimento all'«economia sociale di mercato» fu accolto con favore e soddisfazione da tutte le forze politiche del Parlamento di Strasburgo. Per i popolari, si trattava di affermazione della dottrina sociale cristiana e del principio di sussidiarietà. Per i socialdemocratici, di un segnale a sostegno del primato del «sociale» sull'«economico». Per i liberali, di un segnale in direzione opposta: il primato della libera concorrenza e dell'efficienza del mercato come preconditione per qualsiasi «socialità». I conservatori, a loro volta, sottolineavano le implicazioni «organiciste» del concetto, l'implicita subordinazione dell'individuo ai legami e ai valori comunitari. Persino la sinistra radicale reagì in modo non ostile. Sulla scia della crisi, al suo interno si è anzi avviata una discussione che ha portato a rivalutare l'ordoliberalismo come argine nei confronti del capitalismo predatorio, delle multinazionali e della grande finanza. Anzi, addirittura come uno strumento per promuovere la «libertà invece del capitalismo» (Freiheit statt Kapitalismus, Francoforte, Eichborn, 2011), come recita il titolo di un recente libro di Sahra Wagenknecht, parlamentare della Linkspartei tedesca.

In politica l'ambiguità svolge un ruolo spesso positivo: aiuta infatti a generare una base di consenso epistemico e valoriale che addomestica la lotta per il potere e i conflitti ideologici e sociali. Per la sfera intellettuale l'ambiguità è invece fonte di disagio e opera come molla per il lavoro analitico. Come diceva Weber, lo scopo della scienza (e soprattutto della scienza sociale) è quello di fare chiarezza. La chiarezza è un bene in sé per ogni studioso, ma è anche un mezzo per sfidare gli idola fori, a cominciare da quelli dell'arena politica, stimolando così gli attori di questa arena a diventare più consapevoli dei propri assunti e dunque a intraprendere azioni più responsabili.

Il presente «Quaderno» raccoglie alcuni saggi di Alessandro Somma apparsi su «Biblioteca della libertà» a partire dal 2009. Ispirato dalla logica della «chiarificazione», l'obiettivo di Somma è quello di ricostruire gli elementi costitutivi del concetto di «economia sociale di mercato», nel contesto storico-politico in cui sono nati e si sono dinamicamente intrecciati. Il primo saggio tematizza il problema concettuale ed esemplifica alcune delle ambiguità che attualmente lo accompagnano, anche in Italia. I saggi successivi delineano il sentiero evolutivo del concetto dagli anni Trenta agli anni Ottanta del Novecento, ossia la fase in cui i vari tasselli furono elaborati e fra loro combinati (spesso all'insegna e al servizio, appunto, dell'ambiguità politica).

Il contesto storico-politico di riferimento è ovviamente la Germania. Il trampolino da cui è emersa l'economia sociale di mercato – come concetto e come programma poli-

tico – è infatti il cosiddetto ordoliberalismo. Questo termine fu coniato nel 1950 in un saggio apparso sulla rivista «Ordo», ma il movimento di pensiero era già emerso negli anni fra le due guerre intorno all'opera di Franz Böhm, Walter Eucken e Hans Grossmann-Doerth, presso l'Università di Friburgo. Come osserva Somma, il nucleo centrale della Scuola di Friburgo era il seguente: i meccanismi di mercato e la libera concorrenza sono gli unici strumenti in grado di far funzionare in modo efficiente e ordinato non solo l'economia ma anche la società e la politica, le quali devono organizzarsi, appunto, in maniera «conforme al mercato». Siccome però mercato e concorrenza non sono dei dati naturali, ma delle costruzioni istituzionali, lo stato deve intervenire attivamente per creare le condizioni-quadro e poi tutelarne il buon funzionamento. Come si vede, nell'originario nucleo ordoliberale l'aspetto «sociale» è secondario e derivato: un mercato ben funzionante produce quasi automaticamente la più efficiente ed equa distribuzione sociale – fatto salvo uno zoccolo di protezioni per le persone più deboli.

La ricostruzione storica di Somma bene illustra come questo tronco originario abbia subito nel tempo diversi innesti, soprattutto fra gli anni Cinquanta e Ottanta, a opera di pensatori e politici sia socialdemocratici sia cristiano-democratici. Per effetto di questi innesti, la nozione di economia sociale di mercato si è trasformata in un «composto» articolato, capace di descrivere quasi tutte le forme di capitalismo coordinato e di welfare che si sono affermate durante il cosiddetto Trentennio glorioso (1950-1980), soprattutto quelle dell'Europa renana. Proprio per la sua ampia articolazione interna, il composto è però concettualmente instabile, come evidenziato in più punti da Somma, soprattutto nelle sue ambigue relazioni con la tradizione del liberalismo politico. Questo è forse il nodo cruciale su cui richiamare l'attenzione (intellettuale e politica) dell'odierno, rinnovato dibattito sull'economia sociale di mercato. Quale che sia il significato che si vuole (e si vorrà in futuro, anche a livello UE) attribuire all'espressione, è indispensabile mantenere ben saldo il suo collegamento con i principi della democrazia liberale, che è cosa separata e distinta sia dal mercato sia dalla «socialità» e che va perciò tutelata e promossa in quanto tale.

**IL FASCINO DELLA TERZA VIA:
TORNA DI MODA
UN PASSATO MAI PASSATO**

Il ritorno di una concezione organicista della società, che reprime il conflitto sociale – e dunque il rischio che la riforma del liberalismo economico si leghi in modo inscindibile con l'affossamento del liberalismo politico – è inesorabilmente destinato, se non a vanificare il principio della sovranità popolare, a produrre società apolitiche. La sussidiarietà è divenuta lo strumento attraverso cui promuovere forme di democrazia deliberativa e affossare invece le forme di democrazia partecipativa: per costruire il cittadino consumatore e svilire il cittadino tout court

Il dibattito politico italiano si è recentemente arricchito di una nuova formula: economia sociale di mercato. Sembra una formula tipica del linguaggio postmoderno, che ama forzare entro ossimori o paradossi termini tradizionalmente considerati antitetici e rendere così il senso di profondi mutamenti. È invece una formula fondata su teorie che nel contesto italiano incontrarono un certo favore alla conclusione del secondo conflitto mondiale, soprattutto in area cattolica¹. Un formula attorno a cui si sono sviluppate appassionate controversie sul modo di essere del capitalismo e in particolare quelle concernenti la concorrenza tra un modello renano e un modello anglosassone², o un capitalismo del *welfare* contrapposto a un capitalismo della borsa³, o ancora tra economie di mercato coordinate ed economie di mercato liberali⁴. Tutte controversie ricorrenti soprattutto dopo la fine della Guerra fredda, che fu ben lontana dal segnare la tanto paventata fine della storia⁵, ma non certo assenti all'epoca del confronto tra capitalismo e socialismo.

Innanzitutto l'economia sociale appartiene ai miti fondativi della rinata democrazia tedesca, è un mito costruito con il contributo determinante di costosissime campagne pubblicitarie⁶, mai messo seriamente in discussione e anzi rilanciato come fondamento

¹ Citazioni in F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, p. 75 e seguenti.

² M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo* [1991], Il Mulino, Bologna 1993.

³ R.P. Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2000.

⁴ P.A. Hall e D. Soskice, *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2001.

⁵ F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo* [1992], Rizzoli, Milano 1996).

⁶ Cfr. R. Ptak, *Der Mythos Soziale Marktwirtschaft*, in www.sopos.org.

della riunificazione. Un mito che si è anche esportato con successo, dal momento che ha polarizzato le riflessioni attorno al rafforzamento dell'unità europea, concernendo fra l'altro i termini del suo allargamento a est e l'individuazione dei valori fondativi dell'identità europea; e dal momento che ha conosciuto fortune in area latino-americana, dove l'economia sociale di mercato viene espressamente menzionata nella Costituzione peruviana del 1979 (art. 115)⁷ e in quella del 1993 (art. 58): la prima emanata all'epoca in cui il generale Francisco Morales Bermúdez era presidente del governo rivoluzionario e delle forze armate, la seconda quando era al potere il dittatore Alberto Fujimori.

Eppure il dibattito politico italiano evidenzia una diffusa inconsapevolezza della lunga e travagliata storia dell'economia sociale di mercato, o in alternativa la volontà di selezionare i soli episodi funzionali a inventare tradizioni buone solo a legittimare i modelli politici di volta in volta proposti: come del resto è accaduto in tutte le esperienze europee in cui l'economia sociale di mercato è tornata di moda solo di recente⁸. Siamo cioè di fronte a una ipotesi di uso pubblico della storia, che si sa essere particolarmente intenso nelle fasi caratterizzate da profonde trasformazioni sociali⁹.

L'utilità di raccontare la storia dell'economia sociale di mercato emerge innanzi tutto da una rapida rassegna dei più recenti interventi che a essa si sono dedicati. È quanto realizzeremo nel corso di questo articolo, che consentirà di mettere a fuoco alcuni primi aspetti utili a comprendere il senso dell'odierno successo della formula: in particolare, l'essere l'economia sociale di mercato un sistema di conformazione dei comportamenti individuali che mira a costruire un certo ordine del mercato, ma che nel contempo opera a livello politico, o più precisamente biopolitico, alimentando forme di convivenza sociale di matrice organicista e da esse traendo forza. Non siamo cioè di fronte a una teoria che affronta il tema dell'ordine del mercato in chiave meramente istituzionale o costituzionale¹⁰, almeno non secondo il senso solitamente attribuito a queste ultime espressioni.

DI CHE COSA PARLIAMO

Prima di fornire una panoramica sull'economia sociale di mercato all'italiana, è opportuno ricordare alcune vicende concernenti la nascita dell'espressione, le sue immediate radici storiche e i suoi primi impieghi.

La formula venne coniata nel corso dell'acceso dibattito sulla costituzione economica che la rinata democrazia tedesca avrebbe dovuto adottare all'indomani del crollo del

⁷ Cfr. Cámara de comercio e industria peruano-alemana, *Economía social de mercado*, Lima 1980.

⁸ Cfr. ad esempio C. Kosikowski, *L'economia e la finanza pubblica*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 31, 1998, n. 121-122, p. 45.

⁹ N. Gallerano, *Storia e uso pubblico della storia*, in *Le verità della storia*, Manifestolibri, Roma 1999, p. 37 e seguenti.

¹⁰ Prospettiva sovrastimata ultimamente da F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, cit., p. 30 e seguenti, e F.G. Angelini, *Le ragioni della crisi e la ricetta dell'economia sociale di mercato*, in <http://europa1.myblog.it>.

nazional-socialismo. All'epoca, due modelli si contendevano il campo: quello della «democrazia sociale», fondato su una forma di pianificazione economica e sull'intervento diretto statale in determinati settori produttivi, e quello della «democrazia neoliberale», in cui l'intervento in discorso è volto a definire il quadro normativo necessario e sufficiente ad assicurare il confronto tra le forze del mercato¹¹.

Inizialmente il primo modello, sostenuto dai socialdemocratici, sembrò riscuotere consensi superiori a quelli raccolti dal secondo. Venne parzialmente accettato anche dalle forze cristiano-democratiche, tra le cui fila si riteneva che il «sistema economico capitalista» si fosse «suicidato con le proprie leggi» e che la disponibilità delle materie prime si dovesse assicurare con la creazione di un sistema di «produzione collettivistico»¹². Il modello ispirò poi alcune costituzioni regionali o comunque il significato che si volle attribuire ad alcune disposizioni in esse contenute. Così si disse della Costituzione assiana, secondo cui «l'economia della regione deve farsi carico del benessere di tutto il popolo e deve assicurare il suo fabbisogno», motivo per cui «la legge deve predisporre misure necessarie a indirizzare in modo sensato la produzione e la distribuzione, assicurare a ciascuno un'equa partecipazione ai risultati del lavoro e proteggerlo dallo sfruttamento» (art. 38).

Peraltro, il modello della democrazia sociale non incontrò il favore delle forze di occupazione statunitensi, intenzionate a imporre modelli economici in cui fosse marcato il rifiuto di impostazioni stataliste, che impedirono tra l'altro una sua formalizzazione nella Costituzione bavarese¹³. Le forze politiche impegnate nella redazione della Legge fondamentale decisero nel frattempo di non includervi espliciti riconoscimenti a una delle posizioni in campo: l'articolo doveva mostrarsi sul punto sostanzialmente neutrale. I cristiano-democratici, incalzati dai liberali, si accontentarono di un riferimento alla Repubblica Federale Tedesca come «stato federale democratico e sociale» (artt. 20 e 28), soluzione che i socialdemocratici accettarono perché convinti di poter affermare la loro visione una volta conquistata la guida del paese¹⁴.

Tuttavia, le elezioni non premiarono la socialdemocrazia tedesca, costretta all'opposizione in un parlamento dominato dai cristiano-democratici di Konrad Adenauer. E questi, su pressione statunitense, affidò la guida del dicastero economico a Ludwig Erhard, che a sua volta rimise la definizione delle linee di politica economica ad Alfred Müller-Armack¹⁵. Fu quest'ultimo a coniare la locuzione «economia sociale di mercato» e a definirla come la situazione in cui i principi del libero mercato, in particolare la pro-

¹¹ Cfr. rispettivamente A. Arndt, *Planwirtschaft*, «Süddeutsche Juristenzeitung», 2, 1946, p. 169 e seguenti, e F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, ivi, p. 141 e seguenti.

¹² Così il presidente del Nord Reno-Vestfalia nel discorso di insediamento riprodotto in G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, 2 volumi, Syndikat, Francoforte 1977-1979, vol. 2, p. 334 e seguenti.

¹³ Ivi, p. 273.

¹⁴ M. Kittner, *Sozialstaatsprinzip*, in *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, seconda edizione, Luchterhand Verlag, Neuwied 1989, pp. 1402-1403.

¹⁵ Cfr. ad esempio M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland* [1999], Fischer Verlag, Francoforte 2004, p. 152 e seguenti.

prietà privata e la libertà di contrarre, sono affiancati da interventi statali volti a condizionare le libertà economiche solo nella misura in cui ciò sia indispensabile per evitare i fallimenti del mercato. Alla redistribuzione della ricchezza tendono invece direttamente le sole misure di solidarietà tra stato e individui, che tuttavia operano fuori dai confini del mercato con interventi finanziati dalla contribuzione fiscale¹⁶.

Così definita, l'economia sociale di mercato tradisce una matrice cattolica e quindi innanzi tutto una vena organicista, rintracciabile fra l'altro nella sua celebrazione come «formula di integrazione attraverso cui si tenta di indirizzare verso la cooperazione le forze essenziali della nostra società»¹⁷. La medesima vena organicista esplicitata nei cosiddetti *Principi di Düsseldorf*, il programma elettorale dei cristiano-democratici e dei cristiano-sociali per le prime elezioni libere tedesche, in cui si presenta l'economia sociale di mercato come terza via tra l'«economia pianificata» e l'«economia libera»¹⁸.

È appena il caso di avvertire che l'espressione economia sociale di mercato fu scelta anche per motivi, per così dire, promozionali: perché era considerata appetibile¹⁹. Ovvero per la sua distanza dal linguaggio utilizzato nel corso dell'esperienza nazional-socialista, che pure aveva elaborato concetti del tutto assimilabili nell'ambito del pensiero ordoliberal²⁰, valorizzati nella definizione delle politiche economiche dell'epoca²¹: ne parleremo illustrando i fondamenti dell'economia sociale di mercato all'italiana.

LA PAURA, LA SPERANZA E L'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO

La recente irruzione dell'economia sociale di mercato nel dibattito politico italiano si deve in particolare a Giulio Tremonti, che vi ha dedicato alcuni recenti scritti e interventi in convegni a essa intitolati²².

Il più corposo tra gli scritti²³ non menziona per la verità la nostra formula, e tuttavia costituisce un punto di riferimento per comprendere il senso della sua invocazione, così come il senso delle critiche che a essa sono state rivolte e si possono rivolgere soprattutto riguardo alla sua vena organicista.

¹⁶ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* [1946], Kastell, Monaco 1990, p. 65 e seguenti e p. 116 e seguenti.

¹⁷ A. Müller-Armack, *Das gesellschaftspolitische Leitbild der sozialen Marktwirtschaft*, «Wirtschaftspolitische Chronik», 1962, n. 3, p. 13.

¹⁸ Christlich-Demokratische Union e Christlich-Soziale Union, *Düsseldorfer Leitsätze über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau*, 15 luglio 1949, pp. 1-2.

¹⁹ Lo riconosce anche F.A. von Hayek in *Legge, legislazione e libertà* [1973-1979], Il Saggiatore, Milano 2000, p. 83.

²⁰ R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft*, Leske und Budrich, Opladen 2004, p. 207.

²¹ D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und soziale Marktwirtschaft*, Nomos, Baden-Baden 1991, specialmente p. 94 e seguenti.

²² In particolare, l'incontro organizzato dalla Fondazione Nuova Italia e dalla Fondazione Italiana Europa Popolare su «L'economia sociale di mercato come risposta alla recessione globale» (Roma, 29 ottobre 2008). Cfr. la scheda in www.radioradicale.it.

²³ G. Tremonti, *La paura e la speranza*, Mondadori, Milano 2008.

Il percorso lungo il quale si incammina Tremonti non è certo un percorso vergine. È anch'egli alla ricerca della medesima terza via tra *laissez faire* e socialismo a cui si sono dedicati i primi teorici dell'economia sociale di mercato, sviluppando con ciò riflessioni avviate alla fine dell'Ottocento con la fondazione della dottrina sociale della Chiesa cattolica²⁴. In tale ambito si svilupparono i primi tentativi di elaborare soluzioni alla «cupidigia dei padroni» e alla «sfrenata concorrenza», soluzioni che fossero tuttavia alternative a quelle fornite dal «socialismo», interessato solo ad alimentare «nei poveri l'odio ai ricchi». Da ciò la proposta di creare «istituzioni ordinate a porgere opportuni soccorsi ai bisognosi e ad avvicinare ed unire le due classi tra loro»²⁵. Una proposta che il Ventennio fascista avrebbe valorizzato con la costruzione dell'economia corporativa, concepita anch'essa come una terza via tra il «socialismo che irrigidisce il movimento storico nella lotta di classe» e il «liberalismo classico, che sorse dal bisogno di reagire all'assolutismo e ha esaurito la sua funzione storica»²⁶.

Anche la terza via di Tremonti si pone come alternativa al socialismo e al liberalismo. Queste due ideologie si sarebbero tuttavia fuse in ciò che l'autore definisce il «mercatismo», la sintesi tra un liberalismo basato sul «principio di libertà applicato al mercato» e un comunismo fondato invece «su di una legge di sviluppo applicata alla società». Nel mercatismo «la vecchia mentalità laica e critica tipica del vecchio liberalismo si è come assolutizzata» e ha prodotto un «nuovo materialismo storico», fondato sull'«idea che la vita degli uomini sia mossa e possa essere mossa da una legge» sullo «sviluppo globale»²⁷.

Possiamo anticipare che la soluzione proposta da Tremonti non mira a recuperare l'antica mentalità laica e critica della cultura liberale classica: essa prelude a schemi assolutizzanti del tutto assimilabili a quelli criticati, di cui finiscono per condividere l'aspirazione a divenire leggi di matrice evoluzionista. Tremonti non propone evidentemente alternative direttamente mutate dall'ideologia imperante durante il Ventennio, e tuttavia la tensione organicista che anima le sue riflessioni, e che in effetti è una costante nella letteratura sull'economia sociale di mercato, lascia intravedere punti di contatto con quella fase della storia italiana. Invero, da un lato si critica il «cocktail micidiale preparato con un misto di romanticismo e di meccanica moderna» che ha caratterizzato il principio del Novecento. Dall'altro lato si afferma tuttavia che l'illuminismo è «un antenato molto illustre» del mercatismo e che da esso ci si può liberare solo ricostruendo un *demos* e un *ethos* europei: ovvero con una «visione strutturata e stabilizzata della società» e uno «spirito collettivo»²⁸.

Più precisamente, dal mercatismo ci si salva riscoprendo il «primato della politica», concependo quest'ultima come primato della religione e in particolare rivendicando le

²⁴ Cfr. B. Sorge, *Introduzione alla dottrina sociale della Chiesa*, Queriniana, Brescia 2006, p. 48 e seguenti.

²⁵ Enciclica *Rerum novarum*, 15 maggio 1891.

²⁶ G. Gentile, voce *Fascismo-Dottrina-Idee fondamentali*, in *Enciclopedia italiana Treccani*, vol. 14, Roma 1932, pp. 847-848.

²⁷ G. Tremonti, *La paura e la speranza*, cit., p. 33 e seguenti.

²⁸ Ivi, pp. 8 e 62.

mitiche «radici giudaico-cristiane dell'Europa». Con ciò si vuole evitare che la terza via si sviluppi come all'epoca in cui la risocializzazione dell'economia si realizzò a detrimento del meccanismo democratico, incarnando quanto è stato efficacemente descritto in termini di «grande trasformazione»: la riforma fascista del liberalismo economico, alimentata dall'affossamento del liberalismo politico²⁹. E tuttavia il primato della politica di cui si parla sembra prescindere dalla valorizzazione del meccanismo democratico, o almeno prelude a un modello di democrazia organicista simile a quello sponsorizzato durante il Ventennio: a ciò mirano le esortazioni a riscoprire le strutture comunitarie, da rendere fonti di doveri dell'individuo nei confronti della collettività e veicolo di valori identitari³⁰.

Forse è eccessivo dire che siamo alla celebrazione dei meccanismi tipici della rappresentanza di interessi e alla denigrazione di quelli incentrati sul principio suffragistico. Milita peraltro in tal senso l'affermazione che occorre superare la «democrazia del Sessantotto» e le altre derive originate dalla cultura della sinistra, che è «pluralista ed eterogenea», per riconoscere che «il problema della democrazia» è «quello di consolidare e incrementare il potere dei governi»³¹. Come dire che si può anche trascurare il livello statutale se si tratta di individuare la sede del *demos* e dell'*ethos* cui ispirare il pensiero politico, ma pure che occorre riservare all'ente statutale la facoltà di tradurre tutto ciò in azione politica.

I maggiori rischi per la democrazia derivano tuttavia dai toni impiegati per invocare un ritorno a modelli organicisti. Si propone infatti di recuperare dal pensiero romantico l'idea che l'uomo «è parte di un meccanismo storico più complesso dell'uomo stesso», di una «comunità storica», di una «civiltà organica» pensata per chi è consapevole che «le sue radici affondano nella stessa terra in cui riposano i suoi padri»: in tal senso, «una comunità può e deve definire la sua identità solo per mezzo dei suoi valori storicamente consolidati»³². Il romanticismo di cui si parla è dunque il romanticismo cui rinvia lo storicismo tedesco di primo Ottocento, che tanta parte ebbe nell'elaborazione della dottrina nazionalsocialista, volto com'era a ridefinire l'appartenenza dell'individuo all'ente statutale in termini etnico-spirituali³³. Termini ritenuti autenticamente organicisti e non più, come fino alla rivoluzione francese, solo meccanicisti, e tuttavia tanto simili a questi ultimi nella loro forza conformante e funzionalizzante.

In altre parole, non vi sono differenze incolmabili tra il culto del Leviatano e l'idea che, per riaffermare il primato della politica, occorre porla a presidio di un codice identitario secondo cui «niente è più moralmente indifferente»: «dio, il bene, il male, l'onore, la gerarchia, il significato della vita, la modestia e l'orgoglio non possono scomparire». Si abbandona la metafora della macchina per assumere quella dell'organo o del corpo,

²⁹ K. Polanyi, *La grande trasformazione* [1944], Einaudi, Torino 1974, p. 297.

³⁰ G. Tremonti, *La paura e la speranza*, cit., pp. 87 e 92.

³¹ Ivi, pp. 70 e 82.

³² Ivi, pp. 75 e 77.

³³ F.C. von Savigny, *Programma e metodo della Scuola storica* [1815], in F. De Marini (a cura di), *Savigny. Antologia di scritti giuridici*, Il Mulino, Bologna 1980, pp. 78-79.

e tuttavia non si cessa con ciò di insidiare il meccanismo democratico. Questo si cela dietro l'affermazione che la politica deve alimentare una visione «spirituale» della vita, fatta di «libertà» e di «proprietà» ma anche di «autorità e responsabilità»³⁴: le seconde indispensabili a creare l'ordine entro cui iscrivere le prime e in particolare ad affermare i doveri individuali «verso la propria famiglia, verso la propria comunità»³⁵.

In tal modo si liberano forse le individualità dai modelli comportamentali che il meccanicismo novecentesco aveva elaborato al fine di alimentare il culto per l'*homo faber*. Non le si mette tuttavia al riparo da altri modelli comportamentali formalmente attenti al legame tra corpo politico e natura, ma pur sempre combinati con l'insidiosa retorica del soggetto collettivo³⁶.

IL TRIBUTO ALLA SCUOLA DI FRIBURGO

Possiamo a questo punto discutere dei punti di contatto tra alcuni dei fondamenti dell'economia sociale di mercato e il pensiero nazionalsocialista in materia di riforma del liberalismo economico. Avvertendo fin d'ora che le riflessioni su questi aspetti si fondano su una distinzione, quella tra liberalismo politico e liberalismo economico³⁷, non a caso contestata proprio dai fautori dell'economia sociale di mercato³⁸.

Occorre innanzi tutto dire brevemente del pensiero sviluppato nell'ambito della cosiddetta Scuola di Friburgo, costituitasi al principio degli anni Trenta del Novecento attorno agli economisti Walter Eucken e Leonhard Miksch e ai giuristi Franz Böhm e Hans Grossmann-Doerth³⁹. È in tale ambito che si delinearono i fondamenti dell'ordoliberalismo, individuati con il contributo determinante di esponenti dell'umanesimo economico, in particolare di Alexander Rüstow e Wilhelm Röpke⁴⁰. Da ricordare anche il ruolo della Scuola austriaca, specie di Friedrich August von Hayek, critico irriducibile del liberalismo aggettivato, e quindi dell'economia sociale di mercato⁴¹, e tuttavia influente con le sue posizioni circa lo stato sociale e la sua definizione di concorrenza

³⁴ G. Tremonti, *La paura e la speranza*, cit., p. 78 e seguenti.

³⁵ Ivi, p. 87 e seguenti.

³⁶ M. Revelli, *Oltre il Novecento*, Einaudi, Torino 2001, p. 282 e seguenti.

³⁷ Notoriamente riassunta da J.A. Schumpeter, *Storia dell'analisi economica* [1954], Bollati Boringhieri, Torino 1990, p. 481.

³⁸ Da ultimo F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, cit., p. 90.

³⁹ Si veda ad esempio D.J. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe* [1998], Oxford University Press, New York e Oxford 2003, p. 232 e seguenti.

⁴⁰ Per tutti, si veda M. von Prohlius, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945*, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttinga 2006, pp. 56-57; sull'umanesimo di Röpke, diffusamente F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, cit., p. 37 e seguenti.

⁴¹ F.A. von Hayek, *Was ist und was heisst «sozial»?», in A. Hunold (a cura di), *Masse und Demokratie*, Eugen Rentsch, Zurigo 1957, p. 71 e seguenti. Al proposito, si veda P.G. Monateri, *Contratto eurocontinentale e contratto anglo-americano*, in M. Deaglio, G.S. Frankel, P.G. Monateri e A. Cafarena, *Il sole sorge a Oriente. Decimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2005, p. 169 e seguenti.*

come processo di scoperta⁴². Del resto, come si ama dimenticare⁴³, la Scuola austriaca e la Scuola di Friburgo si differenziarono nelle valutazioni circa l'ampiezza dell'intervento eteronomo sul mercato, ma non sulla sua opportunità: anche all'epoca, «pochi credono ancora nelle virtù salvifiche del *laissez faire*»⁴⁴.

La Scuola di Friburgo vedeva nell'ordoliberalismo il compimento del percorso iniziato con l'esaltazione illuminista della libertà individuale. Si riteneva che il suo manifestarsi incondizionato fosse stato indispensabile per abbattere il meccanismo feudale, ma che in ciò si fosse esaurita la sua funzione storica. Era cioè giunto il momento di elaborare strumenti di indirizzo mediato delle libertà economiche, ora essenziali per ricostituire «il senso della collettività presso il popolo dedito alle attività economiche» e produrre così «un impegno collettivo ragionevole»⁴⁵. In ciò sarebbe consistita la terza via – la tanto attesa alternativa tra un sistema in balia delle «regole della concorrenza» e un sistema fondato sul «dirigismo statale» – incentrata sull'utilizzo della «concorrenza come strumento del dirigismo statale»⁴⁶.

La terza via di cui si parla è così un'alternativa al socialismo, ma solo uno sviluppo del liberalismo classico, che peraltro discorreva di libertà incondizionate e tuttavia inserite entro un ordine naturalmente volto a coordinare le parti del tutto: voleva cioè superare la crisi dell'*ordo christianus* ma non anche affossarlo⁴⁷.

Vi sono innumerevoli riscontri di ciò: ad esempio la combinazione delle tensioni nazionaliste con il nesso tra libertà e proprietà⁴⁸, o l'immagine dell'individuo eterodiretto dalla mitica «mano invisibile»⁴⁹, notoriamente accostabile a una mano divina, o ancora l'idea utilitarista che vi fosse una innata tendenza dei singoli a «cooperare con gli altri», in linea con «un naturale bisogno di armonia fra i nostri sentimenti e i nostri fini da un lato, e quelli dei nostri simili dall'altro»⁵⁰. Il tutto a testimonianza di un liberalismo che non si mostra in radice ostile al condizionamento delle libertà economiche, almeno non nel momento in cui diviene necessario rendere visibile un sedicente ordine naturale implicito.

Si usa dire che gli adepti della Scuola di Friburgo non furono compromessi con la dittatura nazionalsocialista, della quale non condividevano soprattutto la politica razzista. Fu del resto per opposizione all'antisemitismo che alcuni esponenti ordoliberali

⁴² F.A. von Hayek, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in *Freiburger Studien*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübinga 1969, p. 249 e seguenti.

⁴³ Da ultimo M. Grondona, *L'ordine giuridico dei privati*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, p. 301.

⁴⁴ R. Cubeddu, *Atlante del liberalismo*, Ideazione, Roma 1997, p. 124.

⁴⁵ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Kohlhammer, Stoccarda 1937, pp. 4 e 8-9.

⁴⁶ F. Böhm, *Der Wettbewerb als Instrument staatlicher Lenkung*, in G. Schmolders (a cura di), *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, Duncker & Humblot, Berlino 1942, p. 51 e seguenti.

⁴⁷ R. Cubeddu, *Atlante del liberalismo*, cit., p. 133.

⁴⁸ Per tutti si veda P. Costa, *Cittadinanza*, Laterza, Roma e Bari 2005, specie p. 47 e seguenti.

⁴⁹ A. Smith, *La ricchezza delle nazioni* [1776], seconda edizione, Newton Compton, Roma 2005, p. 391.

⁵⁰ J.S. Mill, *L'utilitarismo* [1863], in *La libertà*, Rizzoli, Milano 1999, pp. 277 e 280.

iscrittisi al partito nazionalsocialista, tra essi Müller-Armack, interruppero la loro militanza entro la fine degli anni Trenta. Forse anche per questo la rinata democrazia tedesca si fonda sul mito dell'incomparabilità dell'Olocausto⁵¹, utile a discutere della dittatura hitleriana come sistema che ha affossato il liberalismo politico, occultando che è per il suo tramite che si è riformato il liberalismo economico. E facendo così dimenticare le radici nazionalsocialiste dell'ordoliberalismo.

Eppure dell'ordoliberalismo il nazionalsocialismo condivideva, da un lato, l'idea che l'attuazione dell'ordine economico naturale fosse un modo per ricondurre a unità interessi generali e interessi particolari; e apprezzava, dall'altro, l'immagine del meccanismo concorrenziale come «forma di selezione attraverso la lotta», capace di «contrastare la tendenza dei singoli entro la società di massa a evitare il conflitto»⁵². Inoltre, le proposte ordoliberali vennero condivise e attuate da molti importanti esponenti dell'amministrazione nazionalsocialista competente in materia economica⁵³. Per questo chi le formulava poté coltivare rapporti con l'Accademia del diritto tedesco, istituzione molto attiva incaricata di elaborare il diritto nazionalsocialista, e destinare le sue ricerche a pubblicazioni sponsorizzate dal regime⁵⁴.

In area tedesca il tema dei rapporti tra ordoliberalismo e dittatura nazionalsocialista è assai controverso, in quanto è dall'ordoliberalismo che si sviluppa l'economia sociale di mercato, che sappiamo essere un mito fondativo della Repubblica di Bonn, esattamente come l'incomparabilità dell'Olocausto: a questo profilo sarà dedicato un prossimo saggio su questa rivista.

È per ora sufficiente ribadire come l'organicismo ordoliberale sia produttivo di una forza conformatrice dei comportamenti individuali non distante da quella cui prelude il mercatismo di matrice illuminista, tanto criticato da Tremonti. Del resto l'ordine cui allude l'ordoliberalismo deve molto alle elaborazioni della fisiocrazia⁵⁵, dottrina economica e sociale affermatasi in area francese durante la seconda metà del XVIII secolo, con il noto proposito di accreditare l'economia come strumento di razionalità politica, chiamata a rimpiazzare il diritto. Uno strumento che mira a ricavare la propria validità dall'effettivo conseguimento degli obiettivi posti, ovvero non dal fondamento giuridico dei mezzi impiegati, e che pertanto pone in essere processi avvertiti come naturali. Il tutto combinato con l'idea che un sistema di potere informato ai presupposti indicati

⁵¹ Citazioni in A. Somma, *I giuristi e l'asse culturale Roma-Berlino*, Klostermann, Francoforte 2005, p. 75 e seguenti.

⁵² J. Jessen, *Wettbewerb als grundsätzliche historisch-politische Frage*, in G. Schmölders (a cura di), *Der Wettbewerb*, cit., p. 9.

⁵³ Ad esempio J. Sarbatty, *Ordoliberalismus*, in O. Issing (a cura di), *Geschichte der Nationalökonomie*, quarta edizione, Vahlen, Monaco 2002, p. 253.

⁵⁴ In particolare G. Schmölders (a cura di), *Der Wettbewerb*, cit. (6. Quaderno della Schriftenreihe der Akademie für Deutsches Recht).

⁵⁵ Ad esempio G. Blümle e N. Goldschmidt, *Zur Normativität ordoliberalen Denkens*, in B. Külpe e V. Vanberg (a cura di), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung*, Haufe, Friburgo 2000, p. 15 e seguenti.

deve essere imposto da uno stato assoluto, chiamato a garantire la libertà, la proprietà e la sicurezza⁵⁶.

Certo, vi sono sfumature nell'enfasi con cui l'ordoliberalismo esalta il ruolo dello stato nella costruzione dell'ordine. Ad esempio, in Müller-Armack l'enfasi è particolarmente marcata, in quanto si evita di definire in modo preciso le linee entro cui la politica è chiamata a fare uso della concorrenza come strumento di dirigismo statale⁵⁷. Eucken è invece più prudente e allude sovente all'opportunità che lo stato assolva a «compiti di indirizzo e ordine definiti e precisamente delimitati». E tuttavia il ruolo dello stato è considerato centrale e deve potersi fondare su «un apparato statale stabile» cui assicurare «il potere di assolvere» a quei compiti⁵⁸.

Il ruolo della Scuola di Friburgo nella costruzione dell'economia sociale di mercato viene ricordato da Tremonti in una sua recente prolusione, che si apre con un «tributo a chi a ridosso e nel cuore della Germania nazista scriveva e parlava di non necessaria contrapposizione tra capitale e lavoro»⁵⁹.

Effettivamente, al superamento del conflitto di classe la riflessione ordoliberale delle origini aveva dedicato ampio spazio, come testimonia l'editoriale di «Ordo», la rivista, ricordata anche da Tremonti, fondata da Böhm ed Eucken⁶⁰ nel 1948⁶¹. Vi si legge che il meccanismo concorrenziale, in quanto costituisce «la soluzione al problema dell'ordine economico», conduce a «risolvere completamente i problemi sociali più importanti». Giacché esso «non tollera la conservazione della stratificazione sociale», è «l'ordine fondato sull'ascesa e la discesa sociale misurata sulle prestazioni e il rendimento individuali»⁶².

Peraltro, non è certo muovendo dall'idea di superare il conflitto di classe che possiamo marcare differenze apprezzabili tra l'economia sociale di mercato e le elaborazioni di ispirazione nazionalsocialista. E neppure da quanto Tremonti ritiene essere un esito riconducibile all'adozione di modelli ordoliberali, descritto con parole non certo

⁵⁶ Per tutti, si veda F.P. Adorno, *Naturalità del mercato e ragione governamentale tra mercantilismo e fisiocrazia*, in G. Borrelli (a cura di), *Prudenza civile, bene comune, guerra giusta*, Archivio della Ragion di Stato, Napoli 1999, in particolare p. 191 e seguenti.

⁵⁷ Ad esempio, A. Müller-Armack, *Deutung unserer gesellschaftlichen Lage*, «Ordo», 3, 1950, p. 266.

⁵⁸ W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, terza edizione, J.C.B. Mohr, Tubinga e Zurigo 1960, p. 331.

⁵⁹ G. Tremonti, *Economia sociale di mercato?*, prolusione all'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 19 novembre 2008, p. 3 (il testo è reperibile in www2.unicatt.it).

⁶⁰ Tra i fondatori di «Ordo – Jahrbuch für die Ordnung der Wirtschaft und Gesellschaft», anche von Hayek, Röpke e Rüstow.

⁶¹ E non al principio degli anni Quaranta, come si legge nella letteratura italiana, ad esempio in F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, cit., p. 20. Probabilmente l'autore si riferisce alla collana *Die Ordnung der Wirtschaft*, curata da Böhm, Eucken e Hans Grossmann-Doerth, di cui uscirono quattro volumi tra il 1936 e il 1937.

⁶² F.W. Meyer e H.O. Lenel, *Die Aufgabe des Jahrbuchs*, «Ordo», 1 (1948), p. ix.

invisi a un pensiero di matrice totalitaria: «un ritorno, attraverso la legge, all'ordine, alla disciplina, ai valori morali dell'economia»⁶³.

Eppure vi è una differenza fondamentale tra l'ordoliberalismo di epoca nazionalsocialista e l'ordoliberalismo tremontiano. Il primo è pensato per una comunità individuata sulla scorta di un criterio razziale, strumento primo per il superamento della lotta di classe. Il secondo intende invece valorizzare il «giusto ordine sociale cui costantemente si ispira anche il magistero della Chiesa», e vuole ottenere ciò combattendo le «dottrine chiamate generali proprio perché fatte per essere buone tanto per le democrazie quanto per i totalitarismi»⁶⁴. Altrimenti detto, è il razzismo, e più precisamente il razzismo biologico, a differenziare l'ordoliberalismo dal nazionalsocialismo, e con ciò una vicenda concernente i fondamenti della società intesa come corpo organico. Giacché essi ben possono essere ricavati da forme di razzismo culturale, sviluppate a partire dalle narrazioni sulle radici occidentali che conducono a costruire l'Europa come società esclusiva piuttosto che inclusiva. Magari muovendo da modelli comportamentali riguardanti la cittadinanza economica più che la cittadinanza politica⁶⁵.

In altre parole, il fatto che lo stato non appartenga più all'orizzonte delle costruzioni cui si riferisce Tremonti non muta i termini del problema, semplicemente lo sposta al livello del nuovo protagonista di quelle costruzioni: l'Europa con le sue radici giudaico-cristiane. E da un simile punto di vista si può anche ritenere che il mercatismo sia totalitario in quanto ha assunto caratteri tipici del socialismo. Ciò non deve tuttavia divenire l'alibi per trascurare che anche la reazione al mercatismo può risultare totalitaria, se non evita di combinarsi con modelli di convivenza sociale di impronta organicista.

L'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO E LA DOTTRINA CATTOLICA

L'invenzione di una tradizione per l'economia sociale di mercato non passa solo dall'occultamento dei nessi con l'esperienza storica in cui essa ha preso forma. Nascoste sono anche le relazioni con il processo di unificazione europea, che fin dall'inizio ha visto nel modello dell'economia sociale di mercato, se non la sua ragion d'essere, un fondamentale punto di riferimento⁶⁶.

Il Vecchio Continente sarà anche in preda a un «folle oblio collettivo del diritto naturale», impegnato com'è in una lotta contro il «giusto ordine sociale cui costantemente si ispira anche il magistero della Chiesa» – lo si ricordava poc'anzi. E tuttavia l'Unione Europea ha inteso evocare tra i suoi valori di riferimento proprio l'economia sociale di mercato, esaltata nella sua derivazione dalla dottrina sociale della Chiesa e da ulti-

⁶³ G. Tremonti, *Economia sociale di mercato?*, cit., p. 12.

⁶⁴ Ivi, p. 4.

⁶⁵ Cfr. A. Somma, *Economia di razza. Dal fascismo alla cittadinanza europea*, Ombre Corte, Verona 2009.

⁶⁶ Si veda ad esempio M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 348 e seguenti.

mo richiamata prima nel progetto di Costituzione (art. I-3) e poi nel Trattato di Lisbona (art. 3 TUE)⁶⁷.

Questa scelta di fondo è evidentemente carica di conseguenze per il patrimonio costituzionale europeo, che promuove la solidarietà verso i cittadini attuata con le strutture dello stato sociale, ma che nel contempo favorisce la solidarietà tra cittadini: ovvero la conformazione del mercato per finalità concernenti la giustizia distributiva e quindi l'emancipazione individuale. Motivo per cui la letteratura giuridica di ispirazione ordoliberal non perde occasione di documentare come, raffrontato con l'ordine del mercato disegnato dal livello comunitario, quello cui prelude la Costituzione italiana sia di ispirazione «totalitaria»⁶⁸. E di sottolineare che la ricerca di un terza via tra socialismo e liberalismo classico deve necessariamente passare dall'attuazione della massima per cui «le politiche sociali incontrano un limite nella conformità al mercato»⁶⁹. Il che impone di ripensare nella sua interezza il patrimonio costituzionale europeo, sempre che non si intenda invece sostenere l'insostenibile, ad esempio che la disciplina costituzionale italiana dei rapporti economici «si ispira ai principi dell'economia sociale di mercato»⁷⁰.

Da ciò ricaviamo che l'avversione per il processo di unificazione europea poco o nulla ha a che vedere con la sua capacità o meno di combinare la mediazione statale con il rispetto per i fondamenti del pensiero ordoliberal. Quell'avversione è maturata entro il confronto sul modo di costruire il consenso sociale attorno a ricette atte a conformare i comportamenti individuali e renderli funzionali ad alimentare il mercato concorrenziale. Un sistema che deve a tal fine svilupparsi attorno a visioni organiciste della convivenza sociale, come in particolare quelle offerte dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica: punto di riferimento sia per i fautori di un'economia sociale di mercato in cui la mediazione statale sia discreta, sia per coloro i quali invocano un interventismo più accentuato. Il tutto senza peraltro mettere in discussione la convinzione secondo cui l'ordoliberalismo «mantiene in sostanza i tratti fondamentali del vecchio liberalismo, nonostante alcune importanti concessioni all'evoluzione dei tempi»⁷¹. In tal senso l'economia sociale di mercato e la dottrina sociale della Chiesa sono riconducibili a un medesimo disegno⁷².

Sicuramente vi sono esponenti laici dell'economia sociale di mercato, evidentemente legati a visioni della convivenza sociale di tipo più meccanicista che organicista, i quali parlano di «solidarietà» in riferimento all'idea che «ogni essere umano è inserito in una società interdipendente»⁷³. Soprattutto questi ultimi sono preoccupati di evitare

⁶⁷ Cfr. A. Somma, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, «Politica del diritto», 2008, n. 3, p. 512 e seguenti.

⁶⁸ N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma e Bari 1998, p. 19. Si veda anche A. Panebianco, *Il mercato nell'angolo*, «Corriere della Sera», 16 marzo 2009.

⁶⁹ N. Irti, *Economia sociale e libero mercato*, ivi, 23 settembre 2008.

⁷⁰ R. Brunetta, F. Cicchitto e M. Sacconi, *La sfida dei riformisti*, «L'ircocervo», 2005, n. 2, p. 33.

⁷¹ B. Sorge, *Introduzione alla dottrina sociale della Chiesa*, cit., p. 47.

⁷² J. Höffner, *La dottrina sociale cristiana* [1983], San Paolo, Cinisello Balsamo 1987, pp. 167-168 con rilievi critici.

⁷³ R. Brunetta, F. Cicchitto e M. Sacconi, *La sfida dei riformisti*, cit., p. 32.

che si ammettano «maggiori dosi di discrezionalità della politica» e si alimenti così «la confusione tra stato e mercato»⁷⁴. Peraltro, seppure il meccanicismo non possiede una forza conformante minore di quella dell'organicismo, è questo a riscuotere i maggiori successi tra i fautori dell'economia sociale all'italiana. Di qui il frequente riferimento alla dottrina sociale della Chiesa nel dibattito sui diversi modi di attuarla. Un dibattito in cui troviamo il medesimo spettro di orientamenti che avevano polarizzato il confronto tedesco, nel cui ambito abbiamo visto contrapporsi i fautori di un sistema di limiti circostanziati all'intervento della politica in economia e i partigiani di una più ampia discrezionalità dei pubblici poteri.

Quanto detto trova innanzi tutto riscontro nella lettura dell'economia sociale di mercato come modello di matrice corporativa o neocorporativa. Lettura assecondata oppure ostacolata sulla scorta di motivazioni interne a una disputa sulla riconducibilità o meno alla dottrina sociale della Chiesa delle soluzioni di volta in volta proposte.

Si afferma, ad esempio, che l'economia sociale di mercato deve combinarsi con il principio di sussidiarietà valorizzato dal cattolicesimo liberale⁷⁵, e che per fare questo deve differenziarsi dai modelli neocorporativi di relazioni industriali sviluppati in area tedesca con riferimento alla cogestione delle imprese⁷⁶: la nota *Mitbestimmung*, che in quell'area viene unanimemente considerata una diretta derivazione della dottrina ordoliberal. Il tutto secondo uno schema che comprende, da un lato, forme di flessibilità salariale e mobilità lavorativa, e, dall'altro, modelli di retribuzione del lavoro subordinato capaci di «legare remunerazione e andamento dell'impresa». Uno schema che in tal modo alimenta forme di cooperazione tra capitale e lavoro senza tuttavia imporre al capitale i condizionamenti che derivano dal lavoro coinvolto nella gestione d'impresa. E per un simile fine si ritiene sufficiente sviluppare «relazioni sociali e sindacali non più conflittuali, ma di tipo collaborativo»⁷⁷.

Tuttavia, non è questa l'unica ipotesi in cui da parte liberale si invoca il principio cattolico della sussidiarietà per ridimensionare il principio di solidarietà. Nel caso della cogestione ciò colpisce la solidarietà tra cittadini, nel caso che ci accingiamo a esaminare è la solidarietà tra lo stato e i cittadini a essere vittima di spericolati ricorsi alla sussidiarietà.

Questo accade valorizzando il ruolo della religione come insieme di dottrine volte a impedire che «la dilatazione della sfera decisionale pubblica finisca per ridurre gli spazi della libertà individuale», e nel contempo a ridefinire il sistema dei diritti naturali in termini idonei a indebolire il fondamento dei diritti sociali, ovvero i diritti la cui soddisfazione rappresenta un'ipotesi di dilatazione della sfera pubblica⁷⁸.

⁷⁴ M. Monti nell'intervista rilasciata a C. Bastasin e pubblicata in «Il Sole 24 Ore», 22 agosto 2008.

⁷⁵ Si veda l'incontro organizzato dall'Intergruppo parlamentare per la sussidiarietà, intitolato *Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato* e tenutosi alla Camera dei deputati il 26 marzo 2009, in www.camera.it.

⁷⁶ F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, cit., p. 75 e seguenti.

⁷⁷ R. Brunetta, *Dazi e dogane, una risposta da economia socialista*, «Il Foglio», 8 marzo 2003.

⁷⁸ R. Cubeddu, *Le istituzioni e la libertà*, Liberilibri, Macerata 2006, p. 107 e seguenti.

ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO E DEMOCRAZIA

A ben vedere, chi motiva la propria avversione al sistema tedesco di relazioni industriali stigmatizzandone la natura neocorporativa, difficilmente può affermare che la dottrina sociale della Chiesa offra spunti per condanne definitive. Al contrario: la dottrina sociale della Chiesa nasce sulla scia di elaborazioni di matrice corporativa. Ritiene sin dalla sua nascita che, «soppresse nel secolo passato le corporazioni di arti e mestieri», gli «operai» siano finiti «in balia della cupidigia dei padroni». E che l'unica via d'uscita sia una rinnovata collaborazione entro associazioni, «sia di soli operai sia miste di operai e padroni», preposte a «porgere opportuni soccorsi ai bisognosi e ad avvicinare ed unire le due classi tra loro» – lo si è già ricordato –, come un tempo «le corporazioni di arti e mestieri»⁷⁹.

Nel merito, si precisa che occorre preservare «la sfera di libertà dell'iniziativa personale dei singoli» e assicurare ai corpi intermedi «una effettiva autonomia nei confronti dei poteri pubblici», e tuttavia ciò deve avvenire «subordinatamente al bene comune»⁸⁰. Il tutto mentre allo stato si affidano compiti limitati, come la difesa della proprietà privata e la vigilanza sulla collaborazione tra le classi. Limitati in virtù del menzionato principio di sussidiarietà, per cui se «è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria, per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare»: occorre «aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle»⁸¹.

Anche qui: è sicuramente vero che il principio di sussidiarietà è affiancato dal principio di solidarietà, che conduce a porre «a difesa del più debole alcuni limiti all'autonomia delle parti». E tuttavia ciò discende dalla preoccupazione di assicurare le condizioni storiche di esistenza di un sistema fondato sul meccanismo concorrenziale con interventi destinati a operare fuori dai confini del mercato: «il principale compito dello stato» è fornire «le garanzie della libertà individuale e della proprietà», affinché «chi lavora e produce possa godere i frutti del proprio lavoro e quindi si senta stimolato a compierlo con efficienza». Tutto ciò mentre si conferma la volontà di affiancare all'affossamento della solidarietà tra cittadini il forte ridimensionamento della solidarietà dello stato con i cittadini: il campo dei «diritti umani nel settore economico» è di prevalente competenza «dei singoli e dei diversi gruppi e associazioni in cui si articola la società», giacché «non potrebbe lo stato assicurare direttamente il diritto al lavoro di tutti i cittadini senza irreggimentare l'intera vita economica e mortificare la libera iniziativa dei singoli»⁸².

Altrimenti detto, il principio di sussidiarietà, seppure combinato con il principio di solidarietà, conduce alle stesse soluzioni invocate dai laici fautori dell'economia sociale di

⁷⁹ Enciclica *Rerum novarum*, cit., nn. 2 e 36.

⁸⁰ Enciclica *Mater et magistra*, 20 maggio 1961, nn. 42 e 52.

⁸¹ Enciclica *Quadragesimo anno*, 15 maggio 1931, nn. 79 e 80. Si veda anche l'enciclica *Mater et magistra*, cit., n. 40.

⁸² Enciclica *Centesimus annus*, 1° maggio 1991, nn. 15 e 48. Si veda anche il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, nn. 347, 351 e 354.

mercato. Sono soprattutto questi a mettere in guardia dalla tentazione di incrementare il ruolo dei poteri pubblici in economia, che devono esprimersi «ordinatamente con un sistema fiscale redistributivo», e non «disordinatamente con prezzi politici e altre interferenze dello stato nel mercato»⁸³. Si riproduce così l'orientamento cattolico secondo cui, per «attenersi a criteri di equità, razionalità ed efficienza», si deve evitare il «condizionamento indebito delle forze imprenditoriali» e limitarsi a concepire «il pagamento delle imposte come specificazione del dovere di solidarietà»⁸⁴. E magari evitare che il pagamento delle imposte sia finalizzato a un finanziamento diretto dei servizi sociali, ovvero che questi siano erogati da soggetti privati in qualche modo finanziati da un più massiccio ricorso al meccanismo del 5 per mille o dall'istituzione di una «detax»⁸⁵: soluzione cui il depotenziamento del sistema dei diritti sociali contribuisce non poco.

Ma torniamo a discutere di Unione Europea. È noto che sul principio di sussidiarietà si fonda il suo funzionamento e che tale principio viene esplicitamente ricondotto alla dottrina sociale della Chiesa. Altrettanto noto è che dal principio il livello comunitario sta sviluppando modelli di democrazia di tipo deliberativo e neocorporativo⁸⁶, ricavati fra l'altro da una teoria emersa in seno all'etica cattolica d'impresa: la teoria dei portatori di interessi o *stakeholders*⁸⁷. Questa teoria sta inducendo un incremento delle politiche sociali incentrate sul contenimento della mediazione statale e sul ricorso al privato: esattamente come con la valorizzazione delle strutture comunitarie di cui parla Tremonti, che tuttavia preferisce omettere parole di apprezzamento all'indirizzo di chi è accusato di rinnegare le mitiche radici giudaico-cristiane.

Eppure il livello comunitario mostra sempre più di riconoscersi nello schema di giustizia sociale da tempo disegnato dalla dottrina sociale della Chiesa. L'Europa si muove a grandi passi verso un modello capace di unire il ruolo della mediazione statale e ciò nonostante ottenere che «le membra del corpo sociale si trovino bene assestate». Un modello in cui il mercato è un luogo di «giustizia» soprattutto perché è fatto di individui tenuti alla «carità sociale» da «un ordine giuridico e sociale a cui l'economia tutta si conformi»⁸⁸. E in cui lo stato «ha il dovere di assecondare l'attività delle imprese, creando condizioni che assicurino occasioni di lavoro, stimolandola ove essa risulti insufficiente o sostenendola nei momenti di crisi»⁸⁹.

Se così stanno le cose, si possono anche screditare le istituzioni europee comunitarie perché rifiutano di esplicitare le loro radici giudaico-cristiane⁹⁰. Non si può tuttavia disconoscere che esse sono ben visibili nell'adesione al principio dell'economia sociale

⁸³ M. Monti nell'intervista citata rilasciata a C. Bastasin.

⁸⁴ Dal *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, n. 355.

⁸⁵ Così G. Tremonti, *La paura e la speranza*, cit., p. 108 e seguenti.

⁸⁶ Citazioni in A. Somma, *Soft law sed law*, «Rivista critica del diritto privato», 2008, p. 437 e seguenti.

⁸⁷ Cfr. R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston 1984.

⁸⁸ Enciclica *Quadragesimo anno*, cit., nn. 84 e 89. Si veda anche il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, nn. 350 e 352.

⁸⁹ Enciclica *Centesimus annus*, cit., n. 48.

⁹⁰ Cfr. P.G. Monateri, *Il problema di una definizione di Europa*, «Rivista critica del diritto privato», 2005, p. 3 e seguenti.

di mercato, a sua volta riconducibile alla dottrina sociale della Chiesa. Chi lo fa intende semplicemente aumentare la forza conformante e funzionalizzante di una teoria già intimamente e fortemente organicista. E non può certo essere accusato di essere semplicemente il fautore di una politica «socialista»⁹¹ o «protezionista»⁹² o eventualmente il teorico di un liberismo «impiccione»⁹³. Almeno non in misura superiore rispetto a quel che l'ordoliberalismo è stato e vuole continuare a essere, anche contro le pie illusioni di accusatori incapaci di riconoscere quanto sono simili agli accusati.

È preoccupante constatare che tra questi ultimi vi sono numerosi esponenti del centro-sinistra, ancora una volta in ritardo sui tempi. Recentemente, avevano favorito il ridimensionamento della politica a favore dell'economia. Ora che s'impone un'inversione di tendenza, restano ancorati a un'idea oramai superata, e omettono così di prendere parte al dibattito sui termini della risocializzazione dell'economia. Si corre dunque il rischio che essa avvenga secondo lo schema prevalente nella prima metà del Novecento, il rischio che la riforma del liberalismo economico si leghi in modo inscindibile con l'affossamento del liberalismo politico. Esattamente a questo prelude il ritorno di una concezione organicista della società, sia o meno fondata su considerazioni di carattere religioso, che reprime il conflitto sociale e che è con ciò inesorabilmente destinata, se non a vanificare il principio della sovranità popolare, a produrre società apolitiche⁹⁴.

Curiosamente, tutto ciò avviene senza neppure alterare il lessico del liberalismo politico, riprodotto in particolare nell'esaltazione dell'economia sociale di mercato come uno strumento di partecipazione. Occorre tuttavia andare oltre le apparenze: si intende la partecipazione declinata con espressioni come «flessibilità salariale, azionariato dei lavoratori, *welfare state responsible*, sussidiarietà in verticale e in orizzontale»⁹⁵: una partecipazione che da politica diviene economica, tutta volta ad assicurare l'accesso al mercato e non al complesso dei diritti di cittadinanza. Anche per questo la sussidiarietà è divenuta lo strumento attraverso cui promuovere forme di democrazia deliberativa e affossare invece le forme di democrazia partecipativa: per costruire il cittadino consumatore e svilire il cittadino *tout court*⁹⁶.

Peraltro, il cittadino consumatore è un cittadino portatore di interessi, nel senso della teoria degli *stakeholders*, la cui dimensione pubblica si coordina con la rappresentanza di interessi più che con la rappresentanza generale e suffragistica. Giacché la democrazia deliberativa non attesta l'esistenza di una democrazia forte, che si fonda sulla parità sostanziale dei consociati e con ciò sulla «reale capacità di influire sui risultati»:

⁹¹ M. Monti nell'intervista citata rilasciata a C. Bastasin.

⁹² Si vedano, ad esempio, F. d'Esposito, *La nuova destra c'è e si chiama Tremonti*, «Il Riformista», 7 marzo 2008, e G. Tonini, *A noi piace la modernità a Tremonti no*, ivi, 8 marzo 2008.

⁹³ Cfr. M. Salvati, *Le regole liberali*, «Corriere della Sera», 25 agosto 2008.

⁹⁴ P.G. Monateri, *Se la politica batte l'economia*, in M. Deaglio, G.S. Frankel, P.G. Monateri e A. Caffarena, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006, p. 129 e seguenti.

⁹⁵ R. Brunetta, F. Cicchitto e M. Sacconi, *La sfida dei riformisti*, cit., p. 35.

⁹⁶ Cfr. A. Somma, *Dal lavoratore al consumatore*, in corso di pubblicazione in G. Balandi e G. Cazzetta (a cura di), *Diritto e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano 2009.

essa indica la presenza di una società liberale forte, in cui si richiede solo l'astratta possibilità di «influire su questi risultati»⁹⁷. E se anche si potranno così assecondare avanzati esperimenti di finanza etica⁹⁸, non si potrà impedire che i termini della riforma del liberalismo economico determinino quantomeno un complessivo ridimensionamento del liberalismo politico.

⁹⁷ C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma e Bari 2005, p. 22.

⁹⁸ Così L. Becchetti, *Nuovi modelli di economia sociale di mercato*, in www.bancaetica.com.

Il pensiero ordoliberal si forma durante la dittatura hitleriana, a partire dalle posizioni espresse dai suoi esponenti nella fase finale della Repubblica di Weimar. Si delinea in quell'epoca l'avversione per il meccanismo democratico, considerato incompatibile con il meccanismo concorrenziale a causa della sua naturale propensione a favorire il pluralismo, e con essa l'asse tra i futuri sostenitori dell'economia sociale di mercato e la dittatura

La transizione dalla società borghese alla società capitalista, ovvero il presidio dell'ordine proprietario con azioni esplicitamente volte a promuovere la pacificazione interna e la ricchezza delle nazioni, si consolidò al più tardi con la Rivoluzione d'ottobre e il primo conflitto mondiale. La Rivoluzione d'ottobre costituì uno sbocco praticabile per la soluzione comunista alla questione sociale, facendo percepire come non più rinviabile la ricerca di una terza via tra liberalismo classico e socialismo: l'incapacità di riformare l'ordine proprietario sarebbe equivalsa a una sua condanna definitiva. E l'occasione per evitarla venne fornita dal primo conflitto mondiale e dalle politiche interventzioniste che esso impose, con la relativa enfasi sul «dovere sociale» degli individui e sulla «funzione sociale» delle loro condotte¹.

Secondo i più, questi eventi intaccarono l'essenza dell'ordine proprietario e dunque della società del diritto privato, trasformandolo da ordinamento incentrato sul tema dell'autodeterminazione a ordinamento volto a funzionalizzare i comportamenti economici. È invece opportuno ribadire che l'ordine proprietario ha fin da subito inteso esercitare una notevole forza conformativa dell'azione individuale, servendosi a tal fine di una mano solo inizialmente invisibile, ma pur sempre pronta a rendersi palese: a operare attraverso i titolari del potere politico per il caso in cui i titolari del potere economico si fossero mostrati incapaci di tenere comportamenti sistemici. Il tutto assecondando lo sviluppo di logiche funzionalizzanti, le stesse che indussero l'ordine a trasformarsi in un organismo proprietario².

¹ G. Faggella, *La legislazione bellica in relazione al diritto pubblico preesistente*, «Rivista di diritto pubblico», 10, 1918, I, p. 345.

² Citazioni in A. Somma, *Individuo e ordine nella transizione dalla società borghese alla società capitalista*, «Pòlemos», 1, 2010, pp. 3-30.

Fu questo il senso di quanto realizzato dalle esperienze fasciste, impegnate a riformare le libertà economiche attraverso la compressione di quelle politiche, ovvero ad assicurare la pacificazione sociale e l'incremento produttivo con modalità compatibili con il sostegno del meccanismo concorrenziale, ma non anche di quello democratico: fu questo il senso della cosiddetta grande trasformazione avvenuta tra i due conflitti mondiali³. In tale ambito si sviluppò l'ordoliberalismo, termine coniato al principio degli anni Cinquanta per indicare teorie e pratiche sviluppatesi in area tedesca durante la dittatura nazionalsocialista a partire dal «principio della proprietà individuale» e della «concorrenza perfetta»⁴.

LA SCUOLA DI FRIBURGO E LA CRISI DELLA DEMOCRAZIA

I fondamenti dell'ordoliberalismo furono elaborati in epoca nazionalsocialista dalla Scuola di Friburgo, dal luogo dove si trova l'università in cui operarono alcuni tra i suoi principali esponenti. Questi ebbero modo di accordare il loro pensiero nel corso degli ultimi travagliati anni della Repubblica di Weimar, quando non mancarono di prendere parte alla denigrazione delle istituzioni democratiche, sottoposte ad attacchi dagli esiti oramai immaginabili. L'ordoliberalismo nasce cioè come richiesta di un potere statale forte, in cui il meccanismo democratico sia messo nelle condizioni di non nuocere allo sviluppo del meccanismo concorrenziale.

In quel torno di anni l'avversione per il meccanismo democratico non era certo una esclusiva peculiarità dell'area tedesca, giacché affiorava in modo prepotente in tutte le esperienze poi destinate a vivere l'esperienza fascista. La sintesi che segue, evidenziando il nesso stabilito dall'ordoliberalismo tra soppressione delle libertà politiche e riforma delle libertà economiche, ricorda da vicino quanto elaborato in Italia nell'ambito del nazionalismo corradiniano nel corso degli anni Dieci: quando si voleva realizzare l'incremento produttivo imponendo la collaborazione tra le classi e dunque combattendo il pluralismo democratico, sul presupposto che gli interessi nazionali «non possono scindersi dagli interessi della produzione»⁵. Punti di contatto si hanno anche con l'esperienza francese alle prese con la crisi della Terza Repubblica, preludio del regime di Vichy: quando i rappresentanti della destra liberale francese, formalmente intenti a difendere la democrazia come sistema radicato nella natura delle società umane⁶, sostenevano che la democrazia «non vive senza autorità»⁷.

³ K. Polanyi, *La grande trasformazione* [1944], Einaudi, Torino 1974.

⁴ H. Moeller, *Liberalismus*, «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», 162, 1950, p. 224.

⁵ A. Rocco, *Il congresso nazionalista di Roma* [1919], in Id., *Scritti e discorsi politici*, vol. 2, Giuffrè, Milano 1938, p. 478 e seguente.

⁶ J. Barthélemy, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, F. Alcan, Parigi 1918, p. 251, e Id., *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Rec. Sirey, Parigi 1935, p. 20.

⁷ J. Barthélemy, *La crise de la démocratie contemporaine*, Rec. Sirey, Parigi 1931, p. 222 e seguente.

L'attacco al meccanismo democratico caratterizzava i primissimi testi annoverati tra i fondamenti dell'ordoliberalismo, di cui costituisce anzi il principale motivo ispiratore. Spicca tra essi un contributo confezionato da Walter Eucken un anno prima della presa del potere dei nazionalsocialisti, in cui si riflette sui motivi della seconda grande depressione e sulla crisi della Repubblica di Weimar. La crisi non sarebbe derivata dall'interventismo dei pubblici poteri, che anzi doveva essere utilizzato nel supremo interesse all'equilibrio e allo sviluppo dell'ordine economico, fatto coincidere con «l'interesse statale puro»⁸. Il fallimento dello Stato repubblicano dipendeva così dalle finalità per cui si realizzava l'intervento, non più riconducibili al mantenimento dell'ordine proprietario, se non altro in quanto il meccanismo democratico era oramai divenuto un catalizzatore di condotte antisistema.

Questo assetto avrebbe caratterizzato le vicende degli ultimi anni, ma non anche la fase precedente la Repubblica di Weimar. Per Eucken l'interesse statale puro prevaleva infatti nel sistema di potere bismarckiano, a cui si doveva la transizione dalla società borghese alla società capitalista, ottenuta non a caso con metodo autoritario⁹. Bismarck era apprezzato in quanto teorizzava e praticava una forma di «interventismo della ragion di Stato», comprendente anche l'indebolimento delle istituzioni parlamentari e la costruzione di un sistema di prestazioni sociali. Il Cancelliere di ferro aveva insomma operato sul presupposto che «tutti i problemi di politica economica erano considerati problemi di politica generale»¹⁰.

Diverso era invece il caso della Repubblica di Weimar, il cui legislatore democratico era dedito al mero recepimento delle più disparate istanze di parte, operando così nel disprezzo dell'interesse generale. La conclusione era che la crisi delle istituzioni repubblicane non derivava dalla loro incapacità di affrontare la questione sociale e dal relativo conflitto sociale, considerato per lo più il frutto di un agire irrazionale. Il problema era invece la cessione da parte dello Stato di potere decisionale ai centri di interessi formati per effetto della transizione dalla società borghese alla società capitalista, ovvero gli effetti di quanto veniva auspicato dai fautori del diritto sociale nella sua versione pluralista¹¹.

Da ciò l'alterazione del meccanismo concorrenziale, ma anche e soprattutto il rafforzamento di centri di interessi «anticapitalisti», ovvero della forza lavoro contrapposta alle forze del capitale, entrambe impegnate a perseguire logiche di parte e dunque a minare la stabilità dell'ordine proprietario eretto a sistema¹².

⁸ W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus*, «Weltwirtschaftliches Archiv», 36, 1932, p. 307.

⁹ È questo il senso della teoria del *Sonderweg*, proposta in chiave assolutoria al crollo della dittatura: cfr. A. Somma, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino*, V. Klostermann, Francoforte 2005, p. 4 e seguenti.

¹⁰ W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen*, cit., p. 303.

¹¹ G. Gurvitch, *L'idée du droit social*, Rec. Sirey, Parigi 1932, p. 141 e seguenti.

¹² W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen*, cit., p. 303 e seguenti.

STATO ECONOMICO E STATO FORTE

La crisi della Repubblica di Weimar era dunque dovuta alla confusione tra Stato e società, quindi al prevalere di quei corpi intermedi sul cui depotenziamento si era edificata la società borghese: la crisi era il frutto di cedimenti verso il pluralismo e la «democratizzazione dei partiti e delle masse da essi organizzate». In particolare quest'ultima aveva trasformato lo Stato forte bismarckiano in uno «Stato economico» (*Wirtschaftsstaat*), ovvero in un'entità in balia di forze centrifughe e dunque chiamata a corrispondere alle più disparate aspettative parziali¹³.

Anche Alexander Rüstow, in un testo pure appena precedente la presa del potere nazionalsocialista, e pure annoverato tra i fondamenti dell'ordoliberalismo, celebrava «l'interventismo liberale» e rimarcava nel contempo la sua differenza dalle forme di interventismo della Repubblica di Weimar. Quest'ultima si era resa interprete di interessi parziali e aveva pertanto cessato di presiedere alla direzione politica della comunità economica: aveva edificato uno «Stato impotente» e dunque uno «Stato preda»¹⁴. Preda dei partiti e dei gruppi di pressione, fonti di debolezza dell'esecutivo, la cui azione occorreva contrastare ricorrendo a una «dittatura entro i confini della democrazia», tale in quanto consentiva di governare sulla base di una «minoranza qualificata». Come si intuisce, la formula risulta carica di ambiguità e pericoli, gli stessi da cui trarrà ben presto fondamento la grande trasformazione¹⁵.

La democrazia parlamentare e pluralista era dunque il nemico da battere, lo strumento al servizio delle «forze caotiche della massa» contro «la forza ordinante scaturita dalla vita dei popoli»¹⁶. Il pluralismo, incalzava Wilhelm Röpke, sottraeva forza al potere statale di direzione della vita economica, che doveva avvenire secondo i canoni della società capitalista. Il potere politico doveva prevalere sui poteri privati per imporre il funzionamento del meccanismo concorrenziale come obiettivo di sistema: in tal senso occorreva operare affinché «il liberalismo non sia sopraffatto dalla democrazia»¹⁷.

Nel merito si potevano anche realizzare interventi volti ad affrontare la questione sociale. Peraltro l'utopia ordoliberale prevedeva che la redistribuzione della ricchezza fosse prevalentemente affidata al meccanismo concorrenziale, che le differenze di opportunità relative all'iniziale diversa distribuzione del reddito non fossero nel merito un problema¹⁸, sicché si potevano ammettere interventi diretti solo se concepiti come misure di inclusione nell'ordine proprietario e di pacificazione delle sue dinamiche interne. L'emancipazione, intesa come «deproletarizzazione», passava cioè dalla diffu-

¹³ Ivi, p. 307.

¹⁴ A. Rüstow, *Interessenpolitik oder Staatspolitik*, «Der deutsche Volkswirt», 7, 1932, p. 171.

¹⁵ A. Rüstow, *Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie* [1929], «Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte», 7, 1959, p. 98 e seguente.

¹⁶ W. Eucken, *Staatliche Strukturwandlungen*, cit., p. 312.

¹⁷ W. Röpke, *Epochenwende* [1933], in Id., *Wirrnis und Wahrheit*, E. Rentch, Erlenbach 1962, p. 124.

¹⁸ Così criticamente H. Peter, *Freiheit der Wirtschaft*, Bund-Verlag, Colonia 1953, p. 132 e seguente.

sione della proprietà presso i meno abbienti, e questa passava a sua volta dal «massimo sviluppo delle capacità produttive»¹⁹.

Rüstow è anche l'autore che consente di mettere in luce le caratteristiche del potere liberale come biopotere. A chi chiedeva come lo Stato forte poteva essere tale se si limitava alla direzione prevalentemente indiretta dell'economia, rispondeva che la conformazione dei voleri individuali ai voleri dell'ordine si realizzava ricorrendo in particolare alla «psicologia e alla sociologia dello Stato». Il tutto accompagnato da una celebrazione della «autorevolezza» e della «capacità di condurre» (*Führertum*)²⁰, che i nazionalsocialisti ritenevano essere il punto di forza del loro credo, in ciò distante dalla tradizione liberale, incentrata invece sulla «costrizione»²¹.

Fin qui è dunque evidente il conflitto insanabile tra ordoliberalismo e meccanismo democratico, il secondo concepito come un intralcio alla direzione dell'ordine proprietario da parte dei pubblici poteri, chiamati a presidiare il meccanismo concorrenziale. Meno evidente appare il senso dei riferimenti all'interesse generale, alla cui tutela è preposta l'azione dello Stato. Vi sono soventi richiami a un sedicente ordine naturale radicato nella tradizione occidentale, in qualche modo fatto coincidere con l'ordine proprietario nelle vesti assunte con la formazione e lo sviluppo della società capitalista, seppure da quest'ultima ora minacciato²². Solo in alcuni casi si stabiliva invece un nesso diretto tra interesse generale e incremento produttivo, seppure questo era il perno più o meno occulto attorno a cui sarebbero naturalmente ruotate le forze integrate nell'ordine proprietario.

Questa circostanza mostra forse una differenza tra l'ordoliberalismo delle origini e il nazionalismo economico italiano: in quest'ultimo la forza statale era esplicitamente intesa come forza economica e in particolare come capacità di realizzare l'incremento della produzione. Peraltro, con la presa del potere da parte del nazionalsocialismo, il progetto ordoliberalista assunse contorni più definiti nella direzione seguita durante il Ventennio, ovvero verso la grande trasformazione realizzata in area europea dal fascismo.

L'avversione ordoliberalista per le comunità intermedie tra ente statale e società si sarebbe così appalesata come compressione delle libertà politiche, realizzata al fine di riformare le libertà economiche secondo logiche di sistema, ricavate da un perverso intreccio di crescita economica, potenza nazionale e benessere collettivo. Il tutto combinato con una retorica che, se anche non ricorreva al razzismo biologico, non per questo non presentava una matrice tipica del razzismo culturale, entrambi comunque posti al servizio dell'ordine proprietario²³.

¹⁹ W. Röpke, *Epochenwende*, cit., p. 113.

²⁰ A. Rüstow, *Interessenpolitik*, cit., p. 172.

²¹ Su questo aspetto si è incentrata la polemica contro il diritto romano liberale: citazioni in A. Somma, *Fare cose con il diritto romano*, «Ostraka», 17, 2008, p. 230 e seguenti.

²² Cfr. R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Leske + Budrich, Opladen 2004, p. 42 e seguenti.

²³ Citazioni in A. Somma, *Economia di razza. Dal fascismo alla cittadinanza europea*, Ombre corte, Verona 2009, p. 66 e seguenti e p. 106 e seguenti.

COSTITUZIONE POLITICA E COSTITUZIONE ECONOMICA

In una sorta di manifesto della Scuola di Friburgo, a firma di Böhm, Eucken e Grossmann-Doerth, gli ordoliberali precizarono la loro critica alla contrazione della forza statale determinata dall'espansione del meccanismo democratico, e nel contempo il senso dei loro riferimenti al sedicente ordine naturale al cui mantenimento e sviluppo occorreva orientare i comportamenti individuali. Il manifesto era collocato in apertura del primo volume di una collana intitolata «L'ordine dell'economia», con cui i curatori intendevano «valorizzare la parola della vera scienza» sui problemi dell'epoca e sul modo corretto di affrontarli²⁴.

Se lo Stato era debole, questa la tesi di fondo, era per il prevalere di un approccio storicista ai temi economici, come quello dei cosiddetti socialisti della cattedra, in verità tipico di alcune correnti nazionalsocialiste ben rappresentate tra i cultori della materia²⁵. L'ordoliberalismo si mostrava in tal modo come la punta avanzata dell'approccio neoclassico allo studio dei fenomeni economici come fenomeni desocializzati, sciolti cioè dai fatti sociali e dunque dai loro intrecci con le differenti coordinate di spazio e di tempo²⁶.

Più precisamente, per gli ordoliberali lo storicismo aveva «distrutto la fede nell'esistenza di un sistema naturale del diritto e dell'economia» e aveva così indotto la diffusione di atteggiamenti «relativisti» e «fatalisti». Da ciò avrebbe tratto fondamento l'incapacità del potere politico di conformare il comportamento individuale, dunque la sua condanna a subire «il diritto prodotto dal mercato», oltretutto in un'epoca condizionata dalle «passioni demoniache» e dagli «istinti egoistici dell'uomo», quindi dalla forza centrifuga dei «gruppi di potere economico». Lo storicismo avrebbe poi ispirato la deriva marxista, con la sua previsione di una imminente fine del capitalismo e con la sua incapacità di concepire, tra «le forze in grado di plasmare la storia», oltre allo «sviluppo tecnico economico» anche «la vita sociale, politica e spirituale»²⁷.

Occorreva allora superare ciò che in particolare Eucken chiamava la «grande antinomia», l'infruttuoso contrasto tra un approccio alla scienza economica di tipo storicista puro e un approccio dogmatico puro, quest'ultimo incapace di valorizzare «la molteplicità e l'individualità storica dell'oggetto di studio». E se il nuovo approccio non avrebbe prodotto «teorie grigie» e mere «astrazioni», era in quanto muoveva da un'attitudine marcatamente olista, per cui «occorre conoscere il tutto nelle sue relazioni per comprendere l'esistenza economica dell'individuo»²⁸. Questa attitudine avrebbe ca-

²⁴ F. Böhm, W. Eucken e H. Grossmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, in F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, W. Kohlhammer, Stoccarda 1937, p. xxi. Seguirono F. Lutz, *Das Grundproblem der Geldverfassung* (1936), H. Gestrich, *Neue Kreditpolitik* (1936) e L. Micksch, *Wettbewerb als Aufgabe* (1937).

²⁵ Citazioni in H. Janssen, *Nationalökonomie und Nationalsozialismus*, terza edizione, Metropolis, Marburg 2009, p. 250 e seguenti.

²⁶ Ad esempio M. Carmagnani e A. Vercelli, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il mondo contemporaneo*, vol. 1, La Nuova Italia, Firenze 1978, p. 5.

²⁷ F. Böhm, W. Eucken e H. Grossmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, cit., p. ix e seguenti e p. xvi e seguenti.

²⁸ W. Eucken, *Nationalökonomie wozu*, F. Meiner, Lipsia 1938, p. 10 e p. 16 e seguenti.

ratterizzato la ridefinizione ordoliberale della «costituzione economica» (*Wirtschaftsverfassung*), ovvero della «decisione sul complessivo ordine della vita economica nazionale»²⁹.

La costituzione economica immaginata da Böhm era una «costituzione giuridica» e pertanto realizzava una condizione imprescindibile per la costruzione di uno Stato forte: il «primato della politica». Quest'ultimo doveva assicurare l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario, contrastando «l'individualismo materialista» e alimentando il «civismo dei membri della comunità di popolo dediti alle attività economiche». E ciò si otteneva assicurando spazi di autodeterminazione individuale nella misura in cui il loro utilizzo produceva benefici di sistema. Un sistema solo «relativamente libero», in quanto doveva innanzi tutto incrementare la produttività di chi si dedica alle attività economiche: «è necessario che la politica economica statale controlli moralmente e materialmente la vita economica» e «sappia stimolare le forze produttive dei membri della comunità di popolo». Sicché «da preferire è l'ordine che promette di ottenere i più utili effetti sociali, politici ed economici e nel contempo consente di realizzare una direzione complessiva della vita economica»³⁰.

Da un punto di vista ordoliberale non vi erano dunque problemi a concepire un ordine dell'economia che fosse assicurato da uno Stato con le caratteristiche di quello nazionalsocialista. Gli esponenti della Scuola di Friburgo non usavano infatti tematizzare i problemi relativi al nesso tra regime delle libertà economiche e regime delle libertà politiche, se si esclude la contrarietà non di rado tardiva manifestata da alcuni esponenti ordoliberali alla politica razziale. E quando invece si chiamava in causa il nesso tra sfera economica e sfera politica non si mancava di precisare, in un'epoca caratterizzata dalla presenza di un potere politico totalitario, che «il diritto è una parte della costituzione di diritto pubblico». Questo affermava in particolare Franz Böhm, aggiungendo che la proprietà doveva considerarsi un istituto del diritto pubblico e che il funzionamento dell'ordine economico imponeva al potere statale di assumere «decisioni direttive di tipo autoritativo»³¹.

Si capiscono a questo punto i riferimenti alla costituzione economica come «costituzione parziale», che la scienza giuridica era chiamata a mettere in sintonia con «la costituzione politica complessiva». Occorreva infatti «gettare un ponte tra la politica economica e la complessiva politica nazionale, esattamente come era opportuno fare rispetto ai nuovi stimoli provenienti da altri settori della conoscenza: tra essi persino la «politica demografica» (*Bevölkerungspolitik*) e la «biologia razziale» (*Rassenbiologie*), a ulteriore dimostrazione di quanto fosse intima la convergenza tra nazionalsocialismo e ordoliberalismo³².

Costituzione politica e costituzione economica stabilivano tra loro un rapporto gerarchico, e tuttavia finivano per essere complementari: «chi si riconosce nello Stato forte,

²⁹ F. Böhm, W. Eucken e H. Grossmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, cit., p. xix. Anche W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, seconda edizione, G. Fischer, Jena 1941, p. 64.

³⁰ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 9 e seguenti.

³¹ Ivi, pp. 13, 56 e 121.

³² Ivi, p. 12 e seguente.

deve volere una politica economica liberale, e chi ritiene giusta una politica economica liberale deve volere lo Stato forte»³³. L'ordine economico doveva svilupparsi secondo le linee indicate da una entità collocata al vertice dell'ordine politico e dunque strutturarsi come parte integrante di esso. L'ordine politico era tuttavia preposto al presidio dell'ordine proprietario e finiva così per assolutizzarne le dinamiche sistemiche: per realizzare la desocializzazione dell'economia secondo i dettami della grande trasformazione. Il tutto considerato l'esito di un approccio al tema della convivenza sociale di tipo scientifico e dunque razionale e obbiettivo, nonostante i tentativi di accreditarlo come fondato su un metodo anche induttivo³⁴. Se il potere economico «non è nulla di irrazionale o di mistico, è concepibile e accessibile razionalmente»³⁵, allora l'attenzione per il contesto spazio-temporale in cui esso si manifesta è naturalmente destinato a dissolversi.

Un simile approccio, talvolta esplicitamente presentato come descrittivo, era ritenuto capace di condurre a modelli di ordine validi entro tutte le possibili coordinate di tempo e di luogo³⁶. Appare invece evidente che esso possiede una valenza evidentemente normativa e denuncia pertanto intenti ben precisi. Ci troviamo cioè di fronte a un classico riscontro di quanto viene indicato come l'immanente parzialità della scienza e dei suoi paradigmi³⁷.

FRAMMENTAZIONE DEL POTERE ECONOMICO, LAVORO E CONSUMO

Il favore ordoliberal per la costruzione di uno Stato forte si traduceva nell'invito a concentrare il potere politico, quindi a combattere il pluralismo come vicenda antisistema. Con le parole di Böhm, lo Stato forte si reggeva «sull'unità dell'idea etico-politica» posta a fondamento della «comunità di popolo» (*Volksgemeinschaft*), e il conflitto avrebbe impedito la «sinfonia sociale»³⁸. Pertanto i corpi intermedi, avversati dal liberalismo tradizionale e tornati alla ribalta nella transizione dalla società borghese alla società capitalista, dovevano essere sciolti entro il sistema e valorizzati solo nella misura in cui la loro azione rispondeva alle necessità del sistema.

Ciò equivaleva a promuovere per il potere economico la sua frammentazione, ovvero l'esatto contrario di quanto si auspicava per il potere politico: allo Stato forte doveva corrispondere un individuo debole. Questo avrebbe assicurato il tendenziale azzeramento dei centri di potere economico, ovvero la loro tendenziale irrilevanza quali forze centrifughe in danno al funzionamento del sistema, situazione possibile solo in presenza di concorrenza perfetta: solo «allora tutte le imprese e le economie domestiche,

³³ A. Rüstow, *Interessenpolitik*, cit., p. 172.

³⁴ Soprattutto da parte di W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, cit., p. 46 e seguenti, e Id., *Nationalökonomie wozu*, cit., p. 25.

³⁵ W. Wucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, cit., p. 245.

³⁶ Per tutti R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., p. 124 e seguenti.

³⁷ Scontato il riferimento a T.S. Kuhn, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche* [1962], Einaudi, Torino 1990.

³⁸ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 21.

quindi tutti gli abitanti, sarebbero ampiamente esautorati», o più precisamente «ognuno avrebbe una porzione minima di potere», sicché «il problema del potere economico sarebbe appena percepibile»³⁹.

Dal punto di vista ordoliberale, le conseguenze di queste costruzioni sul piano delle relazioni tra capitale e lavoro ben potevano coincidere con quelle individuate dalla dittatura. Nel merito il nazionalsocialismo ricorreva a strutture gerarchiche radicate a livello di impresa, ritenuta una comunità di intenti, a sua volta sciolta entro la comunità di popolo. Queste strutture dovevano assicurare la conformazione dei comportamenti individuali di lavoratori e imprese secondo le diverse necessità dell'ordine economico, così come riconosciute e presidiate dall'ordine politico⁴⁰.

Gli ordoliberali valutavano positivamente questo assetto, ricavato da una diffidenza per il meccanismo corporativo, ritenuto un superamento solo apparente del conflitto di classe⁴¹. Essi intendevano invece sradicare il conflitto di classe, considerato la violazione di «un dovere sociale fondato sull'onore» oltre che di un «dovere giuridico»⁴², e per questo vedevano nelle associazioni dei lavoratori una concentrazione di potere da scardinare⁴³. Nel merito precisavano che il livello salariale non doveva essere affidato al libero confronto tra capitale e lavoro, tuttavia non per tutelare la parte debole: al contrario, la libera contrattazione era criticata in quanto fonte di un eccessivo arricchimento dei lavoratori⁴⁴.

Il che non significava peraltro disinteresse per la questione sociale, se non altro perché «alla lunga nessun ordine politico può sopravvivere se trascura i suoi compiti sociali»⁴⁵. Così intesa, la questione sociale veniva tuttavia affrontata in linea con il ruolo attribuito al lavoro nell'ambito del sistema dato. Il lavoro doveva essere assistito solo se costituiva una minaccia al regolato svolgimento delle relazioni di mercato e dunque all'efficienza dell'ordine proprietario⁴⁶: risolvere la questione sociale significava produrre integrazione e non anche emancipazione individuale.

Ordoliberale è anche la valorizzazione del consumo come attività che, in quanto incidente sulle dinamiche del conflitto di classe, deve essere concepita come strumento di integrazione e pacificazione sociale. Il tutto guardando al consumo come a una pratica che il biopotere doveva disciplinare per favorire l'integrazione dei destinatari nel sistema dato, più che per la tutela delle individualità. Si diceva infatti che la forbice tra

³⁹ W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, cit., p. 242 e seguente.

⁴⁰ Ad esempio W. Siebert, *Die deutsche Arbeitsverfassung*, Hanseatische Verlagsanstalt, Amburgo 1942, particolarmente p. 7 e seguenti.

⁴¹ Per tutti K. Lohmann, *Buchbesprechung*, «Deutsche Juristenzeitung», 40, 1935, p. 362.

⁴² F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 77.

⁴³ W. Eucken, *Nationalökonomie wozu*, cit., p. 14.

⁴⁴ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 82.

⁴⁵ H. Peter, *Sozialpolitik und freier Wettbewerb*, in G. Schmolders (a cura di), *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, Duncker & Humblot, Berlino 1942, p. 197.

⁴⁶ Diffusamente R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., p. 101 e seguenti.

salari alti e bassi doveva essere contenuta proprio in quanto fonte di conflitti. E tuttavia il contenimento doveva essere quello necessario e sufficiente ad assicurare le menzionate finalità di sistema, doveva cioè evitare di intaccare le sperequazioni utili ad alimentare il desiderio di ascesa sociale intesa come riconduzione all'ordine⁴⁷.

IL PROBLEMA DEI CARTELLI TRA IMPRESE

Passiamo a considerare i rapporti tra imprese. Particolarmente discussi furono gli effetti negativi della concentrazione di potere economico imprenditoriale, il cui contrasto integrava il nucleo fondamentale della «costituzione economica». Negli anni Trenta questo aspetto concerneva il fenomeno dei cartelli, che il legislatore weimariano aveva affrontato in termini decisamente più ordoliberali di quelli poi caratterizzanti la produzione normativa nazionalsocialista.

Alla conclusione del primo conflitto mondiale i cartelli tra imprese erano diffusi e al centro delle preoccupazioni del potere politico nelle società capitaliste. All'epoca vi erano interventi strutturati in materia di cartelli da parte del solo legislatore statunitense, che aveva adottato il celeberrimo Sherman Antitrust Act del 1890. Tuttavia i cartelli tra imprese ispiravano da tempo vivaci discussioni, concernenti tra l'altro gli effetti del relativo sviluppo della contrattazione di massa, ovvero di quanto Hans Grossmann-Doerth chiamò «il diritto autoprodotta dall'economia»⁴⁸.

In area tedesca il problema dei cartelli era tradizionalmente dibattuto a partire dall'idea che la libertà di concludere accordi tra imprese costituiva una espressione della libertà contrattuale: questo aveva chiarito la prassi applicativa fin dalla conclusione dell'Ottocento⁴⁹. Anche la letteratura degli anni Venti sottolineava inizialmente che i cartelli erano accordi privati «tra imprese autonome del medesimo settore volti a influenzare il mercato in senso monopolista»⁵⁰. E precisava che quegli accordi, esattamente come le coalizioni tra lavoratori, potevano realizzare forme di organizzazione corporativa della vita economica che all'epoca riscuotevano un certo successo non limitato all'area italiana. Fu del resto a Weimar che si sviluppò la prassi per cui le decisioni rilevanti per la vita economica venivano assunte nell'ambito di un meccanismo triangolare, nel quale la collaborazione tra capitale e lavoro era mediata e indotta da un potere statale sempre più pervasivo⁵¹. Ciò non toglie però che, da parte imprenditoriale, l'istituzionalizzazione del corporativismo era utilizzata per circoscrivere l'ingerenza della burocrazia statale e soprattutto del legislatore democratico, ad

⁴⁷ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 114 e seguenti e p. 117 e seguente.

⁴⁸ H. Grossmann-Doerth, *Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und Staatliches Recht* [1933], in U. Blaurock et al. (a cura di), *Das selbstgeschaffene Recht der Wirtschaft*, Mohr Siebeck, Tubinga 1995, p. 77 e seguenti.

⁴⁹ RG, 4 febbraio 1897, «Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen», 155, 1897, p. 38 e seguenti, su cui F. Böhm, *Das Reichsgericht und die Kartelle*, «Ordo», 1, 1848, p. 197 e seguenti.

⁵⁰ R. Liefmann, voce *Kartelle* in L. Elster et al. (a cura di), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, quarta edizione, vol. 5, G. Fischer, Jena 1923, p. 611 e seguente.

⁵¹ Cfr. H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgechichte*, vol. 4, C.H. Beck, Monaco 2003, p. 268.

esempio per evitare controlli sul processo di smobilitazione e riconversione dell'industria bellica⁵².

Insomma, al principio degli anni Venti i cartelli erano ritenuti esprimere «una notevole forza organizzatrice dell'odierna vita economica», valutata come «estremamente utile da un punto di vista economico politico». Dovevano essere pertanto disciplinati più che repressi, tuttavia non da parte delle corti ordinarie e non ricorrendo alla disciplina generale del contratto, come in particolare alla nullità dei negozi contrari a un divieto di legge (par. 134 BGB) o al buon costume (par. 138 BGB). Di qui la proposta di affidare il controllo sui cartelli a commissioni di matrice corporativa, in cui fossero rappresentati i portatori di interessi coinvolti: imprenditori, lavoratori e commercianti innanzi tutto. E di prevedere nel contempo poteri di intervento dell'esecutivo, ad esempio per imporre la costituzione dei cartelli ritenuti utili all'ordinato svolgimento della vita economica⁵³.

Peraltro il favore per i cartelli era destinato a ridimensionarsi rapidamente e di molto. All'epoca della grande inflazione, il cui picco fu raggiunto al principio degli anni Venti, i cartelli assunsero la funzione principale di mantenere il livello dei prezzi al consumo in linea con l'aumento dei prezzi alla produzione: di trasferire sulla collettività il costo della diminuzione precipitosa del valore della moneta⁵⁴. Da ciò il primo intervento organico europeo sulla disciplina dei cartelli ispirato a propositi in linea con le necessità di un sistema economico fondato sul presidio del meccanismo concorrenziale: l'Ordinanza sull'abuso di posizioni di potere economico del 1923⁵⁵.

Si badi peraltro che il provvedimento, come denunciato dalla sua intitolazione, reagiva a un certo uso dei cartelli, piuttosto che dichiarare la loro radicale incompatibilità con l'ordine proprietario. Si volevano cioè colpire gli accordi tra imprese da cui derivassero pregiudizi per «l'economia complessiva» e per il «benessere collettivo», e lo si voleva fare attribuendo all'esecutivo il compito di verificare la presenza di simili «pericoli» (par. 4). Il che mostrava, oltre a una nuova attitudine del potere politico nei confronti del tema dei cartelli, anche le finalità dell'intervento dei pubblici poteri, sempre più coincidenti con le finalità dell'ordine proprietario eretto a sistema.

La seconda grande depressione provocò un incremento del controllo amministrativo sui cartelli tra imprese, che in epoca nazionalsocialista sfociò prima in un ulteriore ampliamento dell'intervento eteronomo⁵⁶, e poi nella previsione per cui si poteva imporre la costituzione di cartelli se corrispondente «all'interesse del sistema economico e al

⁵² G.D. Feldman, *Alleanze tra i gruppi d'interesse tedeschi in tempo di guerra e di inflazione*, in S. Berger (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale* [1981], Il Mulino, Bologna 1983, p. 235 e seguenti.

⁵³ R. Liefmann, voce *Kartelle*, cit., p. 625.

⁵⁴ Per tutti D.J. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 120 e seguenti.

⁵⁵ *Verordnung gegen Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen* del 2 novembre 1923.

⁵⁶ *Gesetz über Änderung der Kartellverordnung* del 15 luglio 1933.

benessere collettivo»⁵⁷. Il tutto sotto la vigilanza di un Commissario alla sorveglianza e alla stabilizzazione dei prezzi, istituzione che tuttavia ebbe vita breve⁵⁸.

La letteratura ritenne che il tutto non rappresentasse una deroga rispetto alla volontà del potere politico nazionalsocialista di riformare, ma non anche di affossare il sistema delle libertà economiche. Nel contempo si precisava che alcune deviazioni rispetto a un simile proposito dovevano avere carattere eccezionale, relativo alla necessità di far fronte alla seconda grande depressione o allo sforzo imposto dall'economia di guerra⁵⁹.

Vedremo fra breve che anche l'ordoliberalismo si mostrò in massima parte convinto della bontà di simili soluzioni, talvolta criticate nella loro concreta attuazione, ma non anche dal punto di vista della loro ispirazione di fondo. Prima considereremo brevemente e in termini generali il profilo della compromissione o meno dell'ordoliberalismo con il nazionalsocialismo.

ORDOLIBERALISMO E NAZIONALSOCIALISMO

Tenuto anche conto che l'ordoliberalismo appartiene ai miti fondativi della Repubblica di Bonn, i più negano che vi sia stata una sua compromissione con il nazionalsocialismo. Per questo vi è abbondanza di studi confezionati con intenti apologetici o quanto meno assolutori, realizzati per finalità tutte relative al proposito di inventare una nobile tradizione per la costituzione economica del dopoguerra.

Alcuni ricordano che esponenti di spicco della Scuola di Friburgo furono apertamente critici con la politica razziale del regime⁶⁰ e con il suo carattere complessivamente illiberale⁶¹. Altri affermano che l'apporto ordoliberalista alla vita economica nel nazionalsocialismo fu sostanzialmente irrilevante, in quanto il primo era rispettoso dell'ordine proprietario, che la seconda aveva invece affossato: chi collaborò con la dittatura lo fece solo per «indurre alla ragione un regime dell'irragionevolezza», anche se per fare questo utilizzava «la copertura della fedeltà al partito»⁶². Altri ancora sostengono che la scienza economica nel suo complesso fu prevalentemente orientata alla tradizione, con cedimenti relativi alla costruzione dell'economia di guerra, legati più a «fallimenti personali» e pertanto incapaci di dar vita a una nuova «corrente scientifica»⁶³.

Non si può tuttavia trascurare la circostanza che molti ordoliberali aderirono al partito nazionalsocialista, comunque parteciparono attivamente alla costruzione dello Stato

⁵⁷ Par. 1 *Gesetz über die Errichtung von Zwangskartelle*, anch'esso del 15 luglio 1933.

⁵⁸ Cfr. G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, vol. 2, Syndikat, Francoforte 1979, p. 42 e seguenti.

⁵⁹ Per una sintesi, ad esempio H.-G. Hahn, *Die Frage der Ordnung der gewerblichen Wirtschaft* (Diss. München), Pilger, Speyer 1938, p. 23 e seguenti.

⁶⁰ Sono note le critiche di Böhm, su cui R. Wiethölter, *Franz Böhm*, in B. Diestelkamp e M. Stoll-eis (a cura di), *Juristen an der Universität Frankfurt am Main*, Nomos, Baden-Baden 1989, p. 222.

⁶¹ Cfr. W. Röpke, *Epochenwende*, cit., p. 122 e seguenti.

⁶² Per tutti H. Willgerodt, *Die Liberalen und ihr Staat*, «Ordo», 49, 1998, p. 52 e seguenti.

⁶³ H. Janssen, *Nationalökonomie*, cit., p. 525 e seguenti.

totalitario, mostrandosi eventualmente critici solo in un secondo tempo, e prevalentemente per dissensi sull'antisemitismo. Occorre tuttavia abbandonare il piano della ricerca intimista, ossessionata dal proposito di ricavare dalle biografie ordoliberali indizi circa la loro distanza o vicinanza rispetto alla dittatura, per dedicarsi all'analisi del complessivo impatto dell'ordoliberalismo. Da questo punto di vista abbiamo fornito elementi sufficienti a confermare come le elaborazioni della Scuola di Friburgo fossero decisamente compatibili con la realizzazione dei propositi del potere politico nazionalsocialista, nell'ambito di un rapporto per molti aspetti simbiotico.

Vi furono sicuramente punti di frizione tra nazionalsocialismo e ordoliberalismo, vi sono frizioni tra modi di intendere il rapporto tra individuo e ordine in tutti i sistemi complessi, anche se totalitari. E tuttavia quei punti non costituiscono certo un indizio utile a documentare addirittura un'opposizione ordoliberale al nazionalsocialismo: sempre che quest'ultimo non sia ridotto alle caricature buone solo a costruire ad arte inesistenti rotture con la fase storica successiva⁶⁴. Tanto più che estese e radicate erano le collaborazioni con gli organi di direzione politica dell'economia, complessivamente inclini a far proprie molte soluzioni maturate con il contributo di ordoliberali nell'ambito di istituzioni saldamente legate alla dittatura. Lì si potevano anche registrare dissensi, da intendersi tuttavia come volontà di contribuire attivamente alla realizzazione di un progetto politico e non certo come prova di una sorta di resistenza anche solo passiva alla sua realizzazione⁶⁵.

DIREZIONE DELL'ECONOMIA E MECCANISMO CONCORRENZIALE

Le convergenze tra nazionalsocialismo e ordoliberalismo concernevano innanzi tutto le modalità di direzione dell'economia: di quelle indirette realizzate attraverso il presidio del meccanismo concorrenziale, esattamente come di quelle dirette attuate ricorrendo a ordini autoritativi. Ciò anche se, dal punto di vista ordoliberale, la direzione indiretta era da preferire, essendo il meccanismo concorrenziale un correlato necessario della «libertà di consumo» e dunque della «libertà di iniziativa economica», ritenuto un principio fondamentale della «costituzione economica»⁶⁶. Solo la competizione tra operatori del mercato poteva infatti neutralizzare i corpi intermedi, e impedire così la formazione di centri di interessi capaci di imporre deviazioni rispetto al menzionato interesse statale puro. La concorrenza era insomma celebrata come efficiente «processo di selezione», tale in quanto regolato da «rigide regole del gioco e della lotta». Un processo da imporre contro l'azione dei centri di interessi che vedevano nell'alterazione delle dinamiche del mercato un modo per perseguire le proprie strategie: «è un dovere nei

⁶⁴ Al proposito R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., p. 63 e seguenti.

⁶⁵ Così per tutti D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft*, Nomos, Baden-Baden 1991, p. 94.

⁶⁶ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., pp. 40 e 112. Anche W. Eucken, *Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*, in G. Schmolders (a cura di), *Der Wettbewerb*, cit., p. 29 e seguenti.

confronti dell'economia nel suo complesso confrontarsi in una concorrenza per il rendimento, il più possibile aspra»⁶⁷.

Attorno a queste idee si svilupparono le ricerche condotte dagli ordoliberali nell'ambito dell'Accademia del diritto tedesco di Hans Frank, ente creato dal regime con il compito di realizzare l'ordinamento giuridico nazionalsocialista⁶⁸. Anche in quella sede si teorizzò attorno alle virtù benefiche della concorrenza, il cui richiamo non può a questo punto venire considerato un riscontro della distanza tra ordoliberali e dittatura⁶⁹, almeno con riferimento alle costruzioni proposte per la fase successiva alla conclusione del conflitto mondiale.

Gli ordoliberali collaborarono ai lavori della cosiddetta Classe IV dell'Accademia, a cui si deve in particolare un volume collettaneo dedicato proprio alla «concorrenza come strumento di crescita economica e selezione delle capacità». I partecipanti al volume ribadirono che la concorrenza doveva costituire il principio fondamentale per la direzione politica della vita economica, al cui ristabilimento avrebbero dovuto tendere le forme di intervento diretto nelle dinamiche del mercato. L'imposizione della concorrenza era così il motivo primo delle misure volte a evitare le concentrazioni di potere economico: «il mercato deve essere organizzato in modo tale che si verifichi una situazione identica a quella che si verificherebbe ove ci fosse concorrenza perfetta». A queste condizioni si sarebbe realizzata l'efficienza dell'ordine proprietario, ed evitato che «la lotta economica si trasformi in una lotta per il potere economico»⁷⁰.

Ma torniamo alle convergenze tra nazionalsocialismo e ordoliberalismo in tema di direzione dell'economia. Böhm annotava che la direzione diretta interessava soprattutto i settori più colpiti dalla seconda grande depressione, quello agricolo alimentare (*Ernährungswirtschaft*) e quello delle relazioni tra capitale e lavoro (*Arbeitswirtschaft*): nel primo caso per realizzare «la tutela e la cura della condizione contadina», e nel secondo per ottenere «il superamento della divisione di classe». Interventi indiretti interessavano invece soprattutto il settore industriale (*gewerbliche Wirtschaft*), nel quale prevalevano ancora schemi ereditati dal passato per la tutela del meccanismo concorrenziale, anche se non mancavano notevoli deviazioni rispetto a questa tendenza: in particolare la menzionata disciplina concernente la costituzione dei cartelli, utilizzata come strumento di «direzione statale attiva del mercato»⁷¹.

Böhm non contestava la bontà di un simile schema, e dunque della politica economica nazionalsocialista, come invece si è usato dire nella fase successiva al crollo della dittatura, evidentemente per rafforzare i miti fondativi della Repubblica di Bonn. Per l'esponente ordoliberale la dittatura operava secondo linee chiare e condivisibili, che gettavano le basi di una «economia dinamica comprendente due metodi complementa-

⁶⁷ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., pp. 100 e 102.

⁶⁸ Ad esempio D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus*, cit., p. 94 e seguenti.

⁶⁹ Così invece H. Janssen, *Nationalökonomie*, cit., p. 207 e seguenti.

⁷⁰ L. Micksch, *Möglichkeiten und Grenzen der gebundenen Konkurrenz*, in G. Schmolders (a cura di), *Der Wettbewerb*, cit., p. 102 e seguenti. Anche E. Preiser, *Wettbewerbspreis und Kostenpreis*, ivi, p. 107 e seguenti.

⁷¹ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 75 e seguenti.

ri di direzione del mercato», scelti secondo il criterio per cui occorre di volta in volta individuare la soluzione più idonea a produrre un «ordine efficiente». Se alcune critiche si potevano muovere, esse concernevano solo specifiche modalità con cui attuare la politica economica della dittatura, erano cioè indirizzate a correggere difetti considerati di ordine prevalentemente tecnico giuridico e tecnico economico⁷².

Da ciò il rilievo che la formazione di cartelli, cosa in assoluto non deprecabile, poteva divenire tale se nello specifico non produceva efficienza di sistema, e soprattutto se si riduceva a un mero riconoscimento di situazioni di fatto. Così facendo, si sarebbe perseguita «una politica di protezione artificiale dagli effetti e dalle aspettative di una vita economica dinamica, una politica di mantenimento dello status quo». Soprattutto questo rimproveravano gli ordoliberali alla dittatura, la cui politica dei cartelli si mostrava sensibile alle indicazioni formulate dai centri di interessi beneficiati dalla concentrazione di potere assicurata dal diritto⁷³. Se infatti il regime hitleriano non fu una sorta di agente del grande capitale, come pure si è usato dire, neppure realizzò il freddo e astratto primato della politica sull'economia, se non altro in quanto doveva «restare in stretto contatto con la vita pulsante dell'economia»⁷⁴.

Insomma, gli ordoliberali riflettevano attorno all'eterno problema su cui discutono le società capitaliste, in quanto società in cui si intendono far valere punti di vista sistemici naturalmente in conflitto con i punti di vista individuali: era questo il limitato spazio teorico entro cui si muovevano le critiche alle scelte economiche della dittatura nazionalsocialista. Si colpivano cioè aspetti specifici della politica sui cartelli, ma non anche la validità delle linee di fondo circa la direzione nazionalsocialista dell'economia: gli ordoliberali non contestavano che il presidio del meccanismo concorrenziale dovesse convivere con strumenti di direzione immediata dell'economia, se questi ultimi consentivano di realizzare «un ordine del mercato buono e produttivo»⁷⁵.

ORDOLIBERALISMO E RIFORMA NAZIONALSOCIALISTA DEL DIRITTO CIVILE

Ulteriori riscontri della vicinanza tra ordoliberalismo e nazionalsocialismo si ricavano considerando i propositi di riforma del diritto civile discussi nell'ambito dell'Accademia del diritto tedesco, incaricata fra l'altro di elaborare un «codice popolare» (*Volksgesetzbuch*) con cui sostituire il «codice borghese» ereditato dalla tradizione ottocentesca (*Bürgerliches Gesetzbuch*)⁷⁶. Sostituire ma non anche abbandonare nello spirito, dal momento che il nuovo articolato doveva indurre in modo esplicito la realizzazione di quanto il vecchio pensava si potesse verificare in modo più o meno spontaneo, in mas-

⁷² Ivi, p. 103 e seguenti.

⁷³ Ivi, pp. 87 e 145 e seguenti.

⁷⁴ H. Buchner, *Wirtschaftsorganisation und Kartellaufsicht*, «Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht», 4, 1937, p. 327.

⁷⁵ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 161.

⁷⁶ Ad esempio J.W. Hedemann, *Das Volksgesetzbuch der Deutschen*, C.H. Beck, Monaco 1941, p. 3 e seguenti.

sima parte promuovendo l'autodeterminazione individuale: lo sviluppo del meccanismo concorrenziale⁷⁷.

Diversi erano invece i propositi coltivati durante la Repubblica di Weimar, quando si discuteva di socializzazione dei mezzi di produzione (*Sozialisierung*) come pratica di democrazia economica volta a produrre scelte con il coinvolgimento della società (*Vergesellschaftung*), piuttosto che dello Stato (*Verstaatlichung*)⁷⁸. Una pratica volta pertanto a risocializzare l'economia⁷⁹, ovvero a maturare scelte rilevanti per il circuito economico passando dal circuito sociale oltre che politico, e dunque a produrre più emancipazione che non riconduzione dell'individuo all'ordine⁸⁰. Su questi aspetti ci soffermeremo nel corso della terza parte della nostra panoramica sull'economia sociale di mercato, dedicata al passaggio dall'ordoliberalismo all'economia sociale di mercato, mito fondativo della Repubblica di Bonn.

La stesura del codice popolare venne fermata alla vigilia della disfatta politica e militare del nazionalsocialismo. Voleva essere una sospensione, non l'effetto di un disinteresse del potere politico per la costruzione giuridica della dittatura, come pure è stato sostenuto in un primo momento dalla storiografia, sopravvalutando l'insofferenza del dittatore nei confronti dei cultori del diritto⁸¹. E sottovalutando le impellenti necessità dell'ordine proprietario come ordine presidiato dal diritto: anche il nazionalsocialismo, come il fascismo italiano, concepì se stesso come una rivoluzione giuridica, condizione indispensabile ad «afferinarsi per un millennio»⁸².

Il «codice popolare» risulta incompleto, ma non è per questo privo di interesse: disponiamo di un primo libro dedicato alla persona, o meglio al membro della comunità di popolo (*Volksgenosse*), oltre che di parti dei libri successivi, in particolare quelli dedicati al diritto delle obbligazioni (*Vertrags- und Haftungsordnung*) e alla proprietà (*Eigentumsordnung*). Il tutto preceduto da una compilazione di «regole fondamentali» (*Grundregeln*), destinate a racchiudere lo spirito dell'intero articolato e dunque a orientarne l'interpretazione⁸³.

⁷⁷ Al proposito C. Harth, *Der richtige Vertrag im Nationalsozialismus*, in D. Gosewinkel (a cura di), *Wirtschaftskontrolle und Recht in der nationalsozialistischen Diktatur*, V. Klostermann, Francoforte 2005, p. 123.

⁷⁸ Il tema tornerà di moda al crollo del nazionalsocialismo: per tutti A. Arndt, *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, «Süddeutsche Juristenzeitung», 1, 1946, p. 137 e seguenti.

⁷⁹ Al proposito K. Polanyi, *La grande trasformazione*, cit., p. 62 e seguenti.

⁸⁰ Di qui le critiche precoci degli ordoliberali alla socializzazione: ad esempio W. Röpke, voce *Sozialisierung* in L. Elster et al. (a cura di), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, cit., vol. 7, 1926, p. 567 e seguenti.

⁸¹ Da ciò l'attenzione sull'uso delle clausole generali come principale veicolo di politiche nazionalsocialiste, da cui la pionieristica ricerca di B. Rütters, *Die unbegrenzte Auslegung*, Mohr Siebeck, Tubinga 1968 (giunta alla sesta edizione, 2005).

⁸² H. Frank, *L'intesa italo-germanica per gli studi legislativi*, «Lo Stato», 8, 1937, p. 581.

⁸³ I materiali disponibili sono ora riprodotti in W. Schubert (a cura di), *Volksgesetzbuch*, in Id. et al. (a cura di), *Akademie für Deutsches Recht 1933-1945 – Protokolle der Ausschüsse*, vol. 3.1, W. de Gruyter, Berlino 1988.

Si ricavano dalla lettura di questi materiali i termini di un intreccio tra tutela e conformazione della proprietà e dell'iniziativa individuale in linea con il proposito ordoliberale di ritenere l'autonomia privata una forza da valorizzare, e nel contempo indirizzare secondo le logiche dell'ordine proprietario eretto a sistema. In linea con quanto si sosteneva fosse stata l'esperienza rivoluzionaria francese, un insieme di istanze liberatorie ma anche ordinatorie tese a «indirizzare le forze individuali liberate verso un impiego complessivo ragionevole»⁸⁴. A partire da queste considerazioni il diritto privato doveva riformare le libertà economiche secondo schemi consueti per lo sviluppo delle società capitaliste, che tuttavia presupponevano l'affossamento delle libertà politiche nel senso della cosiddetta grande trasformazione.

Le regole fondamentali premesse al «codice popolare» stabilivano che «la proprietà del membro della comunità di popolo viene riconosciuta», e che «il proprietario può utilizzare il bene sotto la sua responsabilità e nell'ambito delle indicazioni di scopo economicamente rilevanti» (n. 8). Ciò equivaleva a riconoscere che la proprietà «costituisce la base di ogni cultura» e «il presupposto per la realizzazione dei progetti individuali di vita e quindi di ogni attività creativa». Ma voleva anche significare che ai diritti del proprietario corrispondevano doveri la cui intensità dipendeva dalla loro funzione economica. I doveri erano cioè un correlato necessario dei diritti, nel solco di quanto indicato da «una antica idea germanica»: «i doveri relativi alla proprietà fondiaria o alla proprietà di un oggetto d'arte sono diversi dai doveri concernenti la proprietà di materie prime o di mezzi di produzione, e questi ultimi a loro volta diversi dai doveri riconducibili alla proprietà di oggetti di uso domestico»⁸⁵.

Considerazioni dello stesso tenore venivano svolte per la materia contrattuale, che le regole fondamentali valorizzavano in quanto concernente «l'ordine della vita economica», e reputavano dunque un «presupposto dell'efficienza e capacità produttiva del popolo»: il contratto era cioè «riconosciuto» nella misura in cui realizzava «una sensata distribuzione dei beni» (n. 12).

Particolarmente rilevante era il profilo dei doveri dei contraenti o più precisamente della loro «fedeltà contrattuale», considerata «il fondamento del traffico giuridico» (n. 13). Di qui il riferimento alla «buona fede» come vincolo alla parola data e come invito all'esercizio delle proprie prerogative secondo la massima per cui «il bene della comunità», inteso in senso produttivista, «prevale sull'utilità individuale» (n. 16). Motivo per cui si volle affermare che «non si accorda tutela all'abuso del diritto», e in particolare al comportamento di chi «persevera nel richiedere l'adempimento letterale di un obbligo divenuto privo di finalità o senso». Lo stesso valeva per chi tiene comportamenti «contrastanti in modo insanabile con un precedente comportamento» (n. 17), peraltro nel solco di quanto da tempo affermato dalle corti⁸⁶.

⁸⁴ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 3 e seguenti.

⁸⁵ G. Dahm, *Deutsches Recht*, Hanseatische Verlagsanstalt, Amburgo 1944, p. 353 e seguente. Anche F. Wieacker, *Bodenrecht*, Hanseatische Verlagsanstalt, Amburgo 1938, p. 24 e seguenti.

⁸⁶ J.W. Hedemann, *Erläuterungen*, in Id. et al. (a cura di), *Volksgesetzbuch – Grundregeln und Buch I*, C.H. Beck, Monaco 1942, p. 45.

In dottrina l'intreccio tra tutela e conformazione dell'iniziativa individuale era ritenuto produttivo di un nuovo modo di intendere la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, rispetto al quale la rilevanza dell'interesse generale assumeva una posizione trasversale⁸⁷. I termini dell'intreccio erano così descritti muovendo dall'idea di «vincolo della parola data», nei confronti della controparte come nei confronti della comunità, il cui contenuto ed effetti erano dati dalle indicazioni fornite dalla tradizionale disciplina della dichiarazione di volontà, in concorso con le istruzioni specifiche di volta in volta formulate dall'ordinamento. Queste ultime erano solo in parte stabilite dal «codice borghese», che si concentrava sulle «condizioni negative di validità dei contratti». I limiti positivi erano infatti stabiliti da specifici interventi del legislatore e «dai fondamenti dell'ordine popolare», che venivano in considerazione attraverso l'interpretazione integrativa dei contratti fondata sul principio di buona fede (parr. 157 e 242)⁸⁸.

Un simile schema era proposto dalla letteratura più impegnata nella riforma dell'ordinamento in senso nazionalsocialista, come furono gli autori raccolti attorno alla Scuola di Kiel⁸⁹. Ma anche chi pensava a un più contenuto ridimensionamento dell'autodeterminazione individuale proponeva costruzioni non dissimili, magari sottolineando i loro effetti benefici sull'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario: quelle costruzioni avrebbero anch'esse incentivato la «sensata distribuzione dei beni», indispensabile a ottenere «prestazioni economiche sempre più elevate»⁹⁰.

Il diritto nazionalsocialista dei contratti era insomma un diritto volto a incentivare la cooperazione tra le parti in vista del raggiungimento di finalità di sistema. E la buona fede era il veicolo principale di conformazione dei comportamenti di creditore e debitore, il cui rapporto non doveva più essere visto, secondo un adagio all'epoca consolidato e diffuso, come un rapporto conflittuale privo di raccordi con il complessivo sviluppo della comunità in cui esso esprimeva i suoi effetti. La buona fede non concerneva cioè la giustizia commutativa, bensì gli effetti distributivi del contratto in funzione delle necessità dell'ordine proprietario, e non anche per favorire l'emancipazione dei consociati⁹¹.

PANDETTISTICA E ADATTAMENTO NAZIONALSOCIALISTA DEL CODICE BORGHESE

Va a questo punto rilevato che per la dottrina nazionalsocialista erano contratti le sole fattispecie concernenti lo scambio di beni e servizi, e più in generale i vincoli non concernenti la posizione degli individui nei confronti delle formazioni sociali, in particolare

⁸⁷ G. Boehmer, *Einführung in das Bürgerliche Recht*, F. Meiner, Lipsia 1932, p. 6 e seguenti.

⁸⁸ K. Larenz, *Vertrag und Unrecht*, vol. 1, Hanseatische Verlagsanstalt, Amburgo 1936, p. 23 e seguenti e p. 78 e seguenti.

⁸⁹ Alla Scuola facevano capo, tra gli altri, Georg Dahm, Wolfgang Siebert, Karl Larenz e Franz Wieacker. Gli ultimi due furono tra gli autori più celebrati e citati fino agli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso.

⁹⁰ H. Stoll, *Vertrag und Unrecht*, vol. 1, Hanseatische Verlagsanstalt, Amburgo 1936, p. 45 e seguenti.

⁹¹ Per tutti H. Stoll, *Gemeinschaftsgedanke und Schuldvertrag*, «Deutsche Juristenzeitung», 41, 1936, p. 416.

nel diritto di famiglia e nel diritto del lavoro⁹². Per questi ultimi si utilizzavano espressioni quali «accordo» o «rapporti giuridici personali», con cui sottolineare l'estraneità al vincolo di figure quali il «diritto soggettivo assoluto», ritenute incompatibili con l'idea di comunità e con il relativo «dovere della fedeltà reciproca»⁹³. In tal senso si diceva che «l'area del traffico giuridico è sostanzialmente più ristretta di quella del diritto privato», cui pure si continuava a ricondurre i rapporti di indole comunitaria: quell'area concerneva i casi in cui «due membri della comunità di popolo si accordano su specifiche prestazioni»⁹⁴.

Questa limitazione, in aperto contrasto con la visione pandettista del contratto come negozio giuridico bilaterale, mette in ulteriore evidenza il senso dell'invito nazionalsocialista alla cooperazione nelle relazioni di mercato. Un invito che poteva essere veicolato dal diritto dei contratti ove si fosse trattato di vincoli destinati di norma a esaurire i loro effetti nell'immediato, ma non anche nelle ipotesi in cui il rapporto assumeva carattere stabile, in quanto concerneva «l'inserimento del singolo nella comunità»⁹⁵. In ciò si concretava l'intreccio tra cooperazione e gerarchia che qualificava l'ordine proprietario nella forma assunta in seguito alla grande trasformazione così come realizzata in area tedesca, con il contributo determinante degli ordoliberali.

In effetti la letteratura nazionalsocialista non perdeva occasione di attaccare la Pandettistica, cui si attribuivano le interpolazioni che avrebbero reso il diritto romano, inizialmente l'ordinamento razzista di un popolo nordico, uno strumento al servizio dell'individualismo borghese⁹⁶. Peraltro, dalla consultazione dei materiali relativi alla redazione del «codice popolare» si ricava che gli autori dell'epoca, fatta salva la reiterazione di alcune formule sicuramente distanti dalla tradizione pandettistica, non abbiano inteso discostarsi da essa, o abbiano inteso farlo solo per meglio realizzare la riforma dell'ordine proprietario secondo le necessità imposte dalla fase storica. Del resto con la pura dogmatica non si poteva e non si può cambiare il mondo, ma si poteva e si può inquadrare tutto il mondo e costruire le regole di volta in volta necessarie allo sviluppo del sistema dato⁹⁷.

Non vi fu cioè il tanto preannunciato «congedo dal codice borghese»⁹⁸, e neppure la «distruzione del contratto» o di altri istituti tradizionali del diritto privato, esistita più come «mito»: almeno nelle ipotesi in cui non veniva in considerazione il profilo dell'esercizio delle libertà politiche, la cui compressione era condizione per la riforma di quelle economiche. Del *Bürgerliches Gesetzbuch* si riprodussero al contrario molte costruzio-

⁹² Ad esempio W. Siebert, *Ergebnisse und Vorschläge zum System des deutschen Vermögensrechts*, «Deutsches Recht», 11, 1941, p. 1506 e seguenti.

⁹³ W. Siebert, *Principi fondamentali dell'ordine nazionalsocialista del lavoro*, «Lo Stato», 9, 1938, p. 329 e seguente.

⁹⁴ K. Larenz, *Vertrag und Unrecht*, cit., p. 25 e seguenti.

⁹⁵ Ivi, p. 18.

⁹⁶ H. Frank, *Die Zeit des Rechts*, «Deutsches Recht», 6, 1936, p. 2.

⁹⁷ Cfr. P.G. Monateri, *La dottrina*, in G. Alpa et al., *Le fonti del diritto italiano*, vol. 2 del *Trattato di diritto civile* diretto da R. Sacco, Utet, Torino 1999, p. 443 e seguenti.

⁹⁸ F. Schlegelberger, *Abschied vom BGB*, F. Vahlen, Berlino 1937.

ni eventualmente rilette alla luce di prassi applicative risalenti e consolidate. Certo, quelle costruzioni erano affiancate da un ricorso a formule ampie per molti aspetti più diffuso di quello ammesso dal legislatore del Ventennio fascista, e tuttavia esse concernevano in massima parte la conformazione dei comportamenti individuali nelle ipotesi in cui venivano in questione «interessi economici complessivi»⁹⁹: erano volte a conformare i comportamenti rilevanti per l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine in senso produttivista.

Il tutto mentre l'attitudine nazionalsocialista nei confronti delle formule legislative ampie non implicava una sottovalutazione dei problemi concernenti la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni, particolarmente avvertiti in area italiana a causa del non completo allineamento della magistratura al potere politico. In area tedesca simili problemi avevano infatti una portata differente, giacché le formule ampie sarebbero state applicate da una classe di giudici fin dall'inizio violentemente e complessivamente asservita al volere della dittatura. E in effetti l'uso giurisprudenziale delle formule ampie fu una caratteristica dell'epoca nazionalsocialista, ricordata soprattutto in connessione con lo sviluppo della politica razziale¹⁰⁰, complessivamente rispettosa dei fondamenti della materia contrattuale e del funzionamento dell'ordine proprietario¹⁰¹. Esattamente come l'ampia produzione legislativa pure caratteristica dell'epoca, e tale percepita anche dai contemporanei, circostanza inizialmente trascurata dalla storiografia giuridica¹⁰².

ORDOLIBERALISMO E SOCIETÀ BORGHESE

Abbiamo ricordato che il pensiero ordoliberal, più che attaccare la società borghese come paladina delle libertà economiche, la rileggeva come società in cui le istanze liberatorie si intrecciavano e combinavano con incisive istanze ordinarie¹⁰³. E così facendo nobilitava l'olismo manifestatosi attraverso le pulsioni stataliste e nazionaliste che accompagnarono gli sviluppi dell'ordine proprietario come organismo.

A questa considerazione se ne sono aggiunte altre che mettono il pensiero ordoliberal in contatto con la tradizione della società borghese: in particolare la volontà di sopprimere i corpi intermedi, portatori di interessi particolari in quanto tali potenzialmente contrastanti con l'interesse generale. Gli ordoliberali finivano cioè per sponsorizzare il tradizionale schema fondativo della società del diritto privato, per cui la proprietà doveva essere concentrata nelle mani dell'individuo, e l'impero nelle mani del sovrano.

⁹⁹ Si veda la rassegna di C. Harth, *Der Mythos von der Zerstörung des Vertrages*, P. Lang, Francoforte 2008, p. 133 e seguenti.

¹⁰⁰ Su questo aspetto insisteva già M. Stolleis, *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Schweitzer, Berlino 1974.

¹⁰¹ H. Dölle, *Die Neugestaltung des Deutschen Bürgerlichen Rechts*, «Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht», 4, 1937, p. 360.

¹⁰² Lo riconosce ora anche B. Ruthers, *Steuerung der Wirtschaft durch Auslegung*, in D. Gosewinkel (a cura di), *Wirtschaftskontrolle und Recht*, cit., p. 75 e seguenti.

¹⁰³ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft*, cit., p. 3 e seguenti.

Schema che, unito al presidio del meccanismo concorrenziale, poteva forse condurre a combattere il dispotismo economico, trascurato dalla dottrina liberale classica, ma che tuttavia era produttivo di dispotismo politico, lo stesso da cui la tradizione intendeva invece difendersi.

E il dispotismo politico era destinato a prodursi naturalmente in un contesto, come quello auspicato dagli ordoliberali, in cui il pluralismo in quanto tale veniva ritenuto un elemento di disturbo nella ricerca di una sintonia sistemica tra comportamenti individuali e necessità dell'ordine economico. Muovendo da queste constatazioni, il periodo successivo al crollo dei fascismi individuerà nella costruzione di contropoteri¹⁰⁴, e nella relativa promozione del conflitto democratico in chiave antisistemica, la strada idonea a risocializzare l'economia: per rivalutare le finalità emancipatorie dell'intervento eteronomo, e prevenire così il ripetersi della polanyiana grande trasformazione.

Ma torniamo alle comunanze tra pensiero ordoliberalesimo e costruzioni tipiche della società borghese. Ulteriori comunanze si ricavano dai riferimenti alla razionalità e naturalità dell'ordine economico eretto a punto di riferimento per le costruzioni che l'ordine politico avrebbe dovuto realizzare. Questo emergeva in modo netto dalla critica allo storicismo, che veniva accusato di «relativizzare l'idea di verità»¹⁰⁵, e pertanto di ostacolare l'individuazione delle due «forme fondamentali di sistemi economici idealtipici» cui ridurre tutte le manifestazioni storiche del mercato: «l'economia diretta dal centro» (*zentralgeleitete Wirtschaft*) e l'economia diretta da più centri o «economia dei traffici» (*Verkehrswirtschaft*)¹⁰⁶.

Così facendo si finiva tuttavia per riconoscere la superiorità della seconda forma e dunque per ricavare che il meccanismo della concorrenza, con il relativo «rafforzamento della capacità di direzione statale», attuava una sorta di «ordine naturale», lo stesso cui mirava l'illuministica credenza nell'ordine spontaneo. In tal senso «la politica della concorrenza dello Stato, il cui significato non veniva riconosciuto, almeno non sufficientemente, dai classici, assume una posizione centrale»: «l'ordine naturale si trasforma in manifestazione statale»¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Per il dibattito italiano si veda U. Romagnoli, *Il sistema economico nella Costituzione*, in Autori vari, *La Costituzione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, vol. 1, Cedam, Padova 1977, p. 149.

¹⁰⁵ W. Eucken, *Die Überwindung des Historismus*, «Schmöllers Jahrbuch», 62, 1938, 1, p. 68.

¹⁰⁶ W. Eucken, *Nationalökonomie wozu*, cit., p. 23 e seguenti.

¹⁰⁷ L. Micksch, *Wettbewerb als Aufgabe*, cit., pp. 5 e 9.

Al crollo del nazionalsocialismo, l'ordoliberalismo costruisce per se stesso una tradizione nobile, incentrata sull'equazione che identifica la dittatura con la soppressione delle libertà politiche, e dunque sull'occultamento dei nessi tra quest'ultima e la riforma delle libertà economiche. In tale ambito la locuzione «economia sociale di mercato» viene individuata con intenti propagandistici, in particolare per l'ambiguità del riferimento alla socialità. Quest'ultimo non attiene infatti alla valorizzazione dell'individuo e delle sue strategie emancipatorie, limitandosi a presidiare la riconduzione dell'ordine politico all'ordine economico, il primato del secondo sul primo

Al crollo del fascismo, il modo di essere dell'ordine economico divenne più che mai una questione internazionale, vista in stretta connessione con il modo di essere dell'ordine politico, entrambi alla base della Guerra fredda, che ebbe nella Germania divisa il suo epicentro. Nella parte occidentale le forze di occupazione imposero, anche contro il volere prevalente della popolazione e delle forze politiche, un ordine economico plasmato secondo i canoni dell'ordoliberalismo, dottrina per la quale si inventò una tradizione nobile tutta incentrata sull'equazione tra totalitarismo fascista e soppressione delle libertà politiche. Il nazionalsocialismo venne infatti ridotto all'Olocausto, rendendo così possibile l'occultamento dei nessi tra la soppressione delle libertà politiche e la riforma delle libertà economiche, e dunque il senso della Grande trasformazione. E consentendo ai molti esponenti ordoliberali che contribuirono alla costruzione dell'economia nazionalsocialista di relegare su uno sfondo offuscato la loro partecipazione alla dittatura, se non addirittura di presentarla come una forma raffinata di opposizione¹.

Per rendere credibile una simile operazione si coniò persino una nuova formula, che doveva aumentare l'attrattiva dell'ordoliberalismo nella sua versione postbellica: «economia sociale di mercato». Una formula concepita per catturare sostegno popolare e non certo per rendere il senso di ciò cui alludeva, come si ricava da una battuta di

¹ Nello stesso senso H. Willgerodt, *Die Liberalen und ihr Staat*, «Ordo», 49, 1998, p. 52 e seguenti.

Friedrich von Hayek: «non mi piace questo uso, anche se grazie ad esso alcuni amici tedeschi sembrano riusciti a rendere appetibile a circoli più ampi il tipo di ordine sociale che difendo»².

Ciò che di questa formula traeva e trae tuttora in inganno è il riferimento alla socialità, utilizzato per alludere a caratteri dell'economia di mercato che non costituiscono un'alterazione del suo nucleo essenziale, bensì un suo rafforzamento. Il tutto ricorrendo a costruzioni che, se non combinano la riforma delle libertà economiche con la soppressione di quelle politiche, per molti aspetti la preparano o quanto meno non la prevengono. La socialità è infatti intesa come invito alla pacificazione sociale e come riconduzione all'ordine proprietario: come presidio di una comunità ritenuta sotto minaccia costante di tensioni e conflitti³, e come esaltazione del meccanismo concorrenziale quale migliore strumento di redistribuzione della ricchezza e dunque veicolo di inclusione sociale⁴.

ORDOLIBERALISMO, POLITICA VITALE E SOCIETÀ FORMATA

A questo punto la derivazione dell'economia sociale di mercato dall'ordoliberalismo, inteso come teoria economica compromessa con il nazionalsocialismo, appare meno sfumata. Certo, si usavano molte cautele per evitare un esplicito discredito del meccanismo democratico, che tuttavia veniva presentato come una funzione del meccanismo concorrenziale, il cui presidio era il principale compito attribuito al potere politico. Quest'ultimo doveva innanzi tutto azzerare il potere economico, per indurre imprese e consumatori a tenere le sole condotte accostabili a mere reazioni istintive agli impulsi provenienti dal mercato, e doveva inoltre consentire una dialettica tra capitale e lavoro capace di sostenere simili propositi: tutti dovevano limitarsi a produrre «automatismi idonei a sincronizzare interessi individuali e interessi collettivi»⁵. Solo a queste condizioni si sarebbe avuta concorrenza perfetta, ovvero una situazione in cui il consumatore, o meglio il cittadino ridotto a consumatore, sarebbe stato capace di orientare il soddisfacimento dei suoi bisogni. Riconoscendo così nel mercato l'istituzione più sociale per l'allocazione di beni, anche in quanto poteva costituire veicolo di ascesa dalla condizione proprietaria a quella di piccolo capitalista⁶.

Altrimenti detto, sotto le mentite spoglie dell'economia sociale di mercato, l'ordoliberalismo evitava di ricorrere a retoriche screditate, come quelle riconducibili alla figura dello Stato forte. Ma i riferimenti alla democrazia erano utilizzati solo nella limitata mi-

² F.A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà* [1973-1979], Il Saggiatore, Milano 2000, p. 283, nota 26.

³ E.R. Huber, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, «Die Öffentliche Verwaltung», 10, 1956, p. 201.

⁴ H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Kohlhammer, Stoccarda 1964, p. 572 e seguenti.

⁵ F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, «Süddeutsche Juristen-Zeitung», 1, 1946, p. 147.

⁶ Già W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Rentsch, Zurigo 1942, p. 354.

sura in cui consentivano l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario⁷, giacché qualsiasi altra soluzione avrebbe portato a sostituire l'economia di mercato con l'economia di piano, e dunque al totalitarismo socialista, equiparato ad arte con il totalitarismo fascista: la libertà politica ordoliberale era una libertà economica vigilata.

In linea con questo schema fu il ruolo immaginato per il sistema delle prestazioni sociali, inteso come contropartita del dovere di lavorare, peraltro non correlato al riconoscimento di diritti sociali e dunque concepito come veicolo di integrazione nell'ordine piuttosto che di emancipazione. Lo stesso valeva poi per la previsione di meccanismi volti a presidiare la collaborazione tra lavoratori e datori di lavoro nel rispetto delle prerogative dei secondi⁸, eventualmente in combinazione con forme di partecipazione operaia agli utili. E valeva inoltre per l'insostenibile commistione di motivi premoderni e modernizzazione tipica del biopotere ordoliberale: anche ora si affermava che il meccanismo concorrenziale avrebbe prodotto efficienza, ma anche valori «spirituali» e così un «ordine sociale armonico»⁹. Valori da cui ricavare quanto Alexander Rüstow ebbe a chiamare una «politica vitale» (*Vitalpolitik*), concetto utilizzato per indicare che il benessere da promuovere non derivava da «una politica sociale meramente materiale», bensì da una «antropologia» premoderna, dalla riscoperta delle «formazioni sociali fondamentali» indispensabili a contrastare la «massificazione» prodotta dal funzionamento del meccanismo concorrenziale. Vitale era infatti una politica che riconoscesse «la dipendenza biologica dell'uomo dalla famiglia», che contrastasse le concentrazioni cittadine incentivando la formazione di «proprietà rurale o semirurale per i lavoratori e le loro famiglie», che imponesse nei luoghi della produzione una «solidarietà d'impresa»¹⁰.

Simile il concetto di «società formata» (*formierte Gesellschaft*), utilizzato nella metà degli anni Sessanta da Ludwig Erhard per sintetizzare la combinazione di «dinamismo economico» e «stabilità sociale» da cui traeva fondamento l'economia sociale di mercato. Una combinazione possibile solo esaltando il profilo della pacificazione sociale, solo pensando alla società come a un insieme cooperante «che non si compone più di classi e gruppi impegnati a perseguire fini esclusivi», che dunque «si alimenta del concorso di tutti i gruppi e gli interessi». Questo combinato con una rilettura del meccanismo democratico alla luce di un modello evoluzionista, che imponeva di ripensare la rappresentanza politica secondo le moderne «tecniche di governo e di formazione della volontà politica». La «società formata» era insomma la società a misura di uno Stato forte, interprete esclusivo degli «interessi generali», chiamato a reprimere il conflitto e a combattere il pluralismo, degradati a mero scontro di «interessi parziali organizzati»¹¹.

⁷ Ad esempio A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* [1946], Kastell, Monaco 1990, p. 68.

⁸ F. Böhm, *Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb*, «Ordo», 4, 1951, p. 242.

⁹ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, cit., pp. 71 e 96 e seguenti.

¹⁰ A. Rüstow, *Vitalpolitik gegen Vermassung*, in A. Hunold (a cura di), *Masse und Demokratie*, Rentsch, Zurigo 1957, p. 215 e seguenti.

¹¹ L. Erhard, *Programm für Deutschland*, Christlich-Demokratische Union Deutschlands, s.l., 1965, p. 13 e seguenti.

Il tutto si ricavava in termini, se possibile, ancora più espliciti dalle riflessioni di Rüdiger Altmann, alto dirigente della Camera di commercio e industria tedesca nonché consigliere di Erhard: colui cui si deve l'espressione «società formata». Altmann la riteneva una risposta alla situazione, a ben vedere inscindibile dallo sviluppo della società industriale, in cui «lo Stato si è sciolto in un rivolo di funzioni», mettendo così «la parola finale di tutto ciò che ha a che fare con il potere»: come «una gatto castrato che ingrossa, ma a cui manca la potenza». Il potere statale era ora trasferito in capo alla società, che lo usava per condizionare i comportamenti dei pubblici poteri, ridottisi a meri riproduttori delle «pretese e provocazioni sociali» generate dal «pluralismo combattivo», tanto che «in questo modo è stato legalizzato persino lo sciopero». E per rimediare non restava che combattere «la dittatura della volontà generale», unica via per giungere finalmente a «integrare e organizzare la società», a renderla «adatta allo Stato» (*staatsfähig*)¹².

Se dunque la retorica sull'economia sociale di mercato evitava discorsi formalmente incompatibili con il ripristino del meccanismo democratico, non per questo essa presentava e presenta rischi dal punto di vista del suo mantenimento. Di questo ricaviamo numerosi riscontri tratti dal dibattito politico tedesco dedicato alla costituzione economica della rinata democrazia. Prima di riassumerlo è tuttavia utile una retrospettiva sulle posizioni espresse nel corso degli anni Trenta dai padri dell'economia sociale di mercato.

ALFRED MÜLLER-ARMACK: LO STATO ECONOMICO NAZIONALE

Nell'elaborazione del pensiero ordoliberal, così come successivamente riassunto nella formula dell'economia sociale di mercato, spicca il ruolo di Alfred Müller-Armack: colui il quale la coniò, secondo quanto si ricava dalle sue stesse ricostruzioni¹³, a ben vedere non collimanti con altre versioni circa la storia della locuzione¹⁴.

Müller-Armack, che all'epoca si firmava talvolta come Alfred Müller, fu un precoce sostenitore della dittatura: si iscrisse al partito nazionalsocialista nel 1933, militandovi fino al 1939, quando lasciò per dissensi sull'antisemitismo. Ciò non gli impedì peraltro di ricoprire importanti cariche nell'amministrazione dell'economia sino alla fine dell'esperienza nazionalsocialista¹⁵, con buona pace di chi, come stigmatizzato persino da Wilhelm Röpke con il senno di poi¹⁶, ha rivisitato la propria complicità con il regime come tentativo di controllarlo da posizioni di potere economico.

¹² R. Altmann, *Späte Nachricht vom Staat*, Seewald, Stoccarda 1967, p. 7 e seguenti.

¹³ A. Müller-Armack, voce *Soziale Marktwirtschaft*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 9, Fischer ecc., Stoccarda ecc., 1956, p. 392.

¹⁴ Karl Günther Weiss, un alto funzionario del Ministero dell'Economia in epoca nazionalsocialista, sostiene nella sua autobiografia di averla coniata nel gennaio del 1945 durante un colloquio con Ludwig Erhard: cfr. *Wahrheit und Wirklichkeit*, Ermer, Homburg-Saarpfalz 1996, p. 571.

¹⁵ Ad esempio R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Leske + Budrich, Opladen 2004, p. 85 e seguenti.

¹⁶ W. Röpke, *Die deutsche Frage*, terza edizione, Rentsch, Zurigo 1948, p. 27.

Müller-Armack mostrò la sua avversione per il meccanismo democratico sin dai tempi di Weimar, quando guardò con interesse all'esperienza fascista italiana, elevata a punto di riferimento per elaborare soluzioni alla crisi del capitalismo¹⁷. La sua critica al parlamentarismo muoveva dalla constatazione che esso, fonte come era di pluralismo, aveva dato prova di essere radicalmente e inesorabilmente incompatibile con lo sviluppo dell'ordine proprietario: «tutta l'attività parlamentare è necessariamente votata alla ricerca di bilanciamenti di interessi e di compromessi», giacché «per mantenere l'equilibrio parlamentare occorre ricompensare coloro i quali sono colpiti dall'intervento» dei pubblici poteri¹⁸. Per far fronte a questa situazione occorreva riformare i termini dell'appartenenza statale: la si doveva rendere il fondamento di forme di interventismo che apparivano inevitabili, ma che si potevano riorientare al primato dell'interesse collettivo su quello individuale.

Per Müller-Armack occorreva cioè recuperare l'unità della sfera politica e della sfera economica entro un ambiente di matrice organicista, alimentato dalla retorica sull'appartenenza dell'individuo all'ente statale entro cui era chiamato a sciogliersi. E proprio questo si riteneva avesse realizzato il fascismo italiano, esaltato come sistema capace di mobilitare e unire le masse attorno a una «idea nazionale mezza vera e mezza inventata»: l'idea collettiva di «interesse nazionale capitalistico» in luogo di quella individualista di mero «interesse capitalistico»¹⁹.

Più precisamente, lo Stato forte di Müller-Armack risultava dalla transizione dallo «Stato semplice mediatore di conflitti» allo «Stato economico nazionale» (*nationaler Wirtschaftsstaat*). Locuzione, quest'ultima, che completava la nozione ordoliberale di Stato economico, riferita all'esperienza weimariana, con il riferimento alla nazionalità, fondamento di un ambiente idoneo a favorire la costruzione dello Stato forte. Forte in quanto finalmente orientava l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario con modalità prevalentemente indirette: le sole capaci di favorire «l'imporsi di un capitalismo stabile»²⁰. Lo Stato economico nazionale era insomma una forma di potere e di biopotere capace di combinare istanze liberatorie e istanze ordinarie, di portare «la sfera del libero comportamento liberale ad un nuovo livello di sviluppo», di renderla «nuovamente espressione di una vita statale forte»²¹.

È facile a questo punto mostrare come la combinazione di istanze liberatorie e ordinarie fosse naturalmente destinata a risolversi in una prevalenza delle seconde sulle prime. La libertà cui preludeva la costruzione di Müller-Armack era condizionata da una visione evolucionista dello sviluppo storico, inteso come processo di «autorealizzazione» dominato dalla «libertà» e dalla «spontaneità», ma fatto coincidere con lo «sviluppo capitalista»²². Se la storia poteva da un lato essere plasmata, dall'altro era condan-

¹⁷ A. Müller-Armack, *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus*, Junker und Dünnhaupt, Berlino 1932, p. 127.

¹⁸ Ivi, pp. 110, 120 e seguenti e 215 e seguenti.

¹⁹ Ivi, pp. 126 e 213.

²⁰ Ivi, p. 119.

²¹ Ivi, p. 125 e seguente.

²² Ivi, p. 18 e seguenti.

nata a realizzare una forma di progresso concepito come sviluppo unilineare, ridotto a sviluppo del meccanismo concorrenziale, a cui dunque ben si poteva sacrificare il meccanismo democratico.

Resta da comprendere a chi fosse riconosciuta la possibilità di plasmare la storia, seppure nei limiti delle possibilità di sviluppo dell'ordine proprietario, e dunque quale fosse l'alternativa al parlamentarismo. In un lavoro pubblicato nell'anno in cui si iscrive al partito nazionalsocialista, Müller-Armack chiarisce questo aspetto, dichiarando tutta la sua ammirazione per il nazionalsocialismo. Quest'ultimo veniva celebrato come salutare «terza via tra liberalismo e socialismo, individualismo e collettivismo, tradizionalismo e radicalismo». Una terza via che per un verso «combatte la democrazia liberale» e tutela «i diritti del popolo, la proprietà e l'iniziativa privata», e per un altro unisce la collettività attorno alla Nazione: «comunità di destino» che produce tensioni «spirituali» capaci di superare «l'odio di classe». La Nazione è insomma un'entità i cui tratti sono definiti dalla fusione dei concetti di Stato e di popolo, quest'ultimo inteso come «unità di stirpe e di suolo, e come coincidenza di sentimento e pensiero»²³.

Il parlamentarismo era dunque l'ostacolo all'affermazione della terza via nazionalsocialista, era la nefasta idea di matrice razionalista per cui la volontà politica collettiva poteva e doveva formarsi nelle assemblee di eletti a suffragio universale. Tutto ciò era incompatibile con la circostanza che la formazione della volontà politica atteneva alla «conformazione della storia», che il potere politico era legittimato «dalla sua missione storica» e non anche dal meccanismo democratico, incapace di fondere i destini dell'individuo e dell'ordine: «una votazione indica la volontà del singolo, non la volontà popolare collettiva», che «si forma solo nel processo di sintesi politica di un popolo e fornisce alla direzione politica autoritaria la sua legittimità ultima»²⁴.

In tale prospettiva lo Stato doveva appianare i conflitti provocati dall'esercizio delle libertà economiche, ovvero superare la lotta di classe con la solidarietà di popolo e la costruzione di un «ordine del popolo». Quest'ultimo era peraltro l'ordine proprietario eretto a sistema, al cui equilibrio e sviluppo doveva presiedere lo Stato forte, impegnato a valorizzare l'iniziativa individuale e nel contempo a renderla compatibile con le dinamiche sistemiche poste sotto tutela²⁵. L'autoreferenzialità dell'ordine diveniva così il punto di riferimento per individuare la missione storica attribuita al potere autoritario o totalitario, destinato a realizzare la storia nel momento in cui realizzava il mercato concorrenziale.

Da segnalare anche uno scritto di Müller-Armack confezionato nella metà degli anni Venti, utile per comprendere il senso dei riferimenti al sociale nella locuzione da lui coniata dopo il crollo del nazionalsocialismo: economia sociale di mercato. Ebbene, in linea con quanto avrebbero poi affermato gli economisti complici del regime, nello scritto si riteneva che l'estensione della politica sociale fosse una variabile dell'efficienza pro-

²³ A. Müller-Armack, *Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Junker und Dünnhaupt, Berlino 1933, pp. 7 e seguente e 37.

²⁴ Ivi, pp. 32 e seguenti e 37.

²⁵ Ivi, p. 54 e seguenti.

duttiva e dunque della crescita economica²⁶. In tal modo, e questa resterà una costante dell'ordoliberalismo, il sociale finiva per indicare la necessità di presidiare l'ordine proprietario come finalità prima dell'intervento eteronomo nelle dinamiche del mercato. Il sociale non era cioè il punto di riferimento per la costruzione di un sistema di diritti volti a favorire l'emancipazione individuale²⁷. Se questo avveniva, era pur sempre un esito secondario di misure tese a evitare i fallimenti del mercato, in particolare di quelli provocati dall'assenza di pace sociale, che in alcun modo dovevano essere correlate a pretese riconosciute in quanto tali dall'ordinamento.

ALEXANDER RÜSTOW E WILHELM RÖPKE: L'UMANESIMO ECONOMICO

L'ordoliberalismo della prima ora, sul finire dell'esperienza weimariana, non aveva articolato proposte su come recuperare la capacità della politica di imporre le necessarie riforme dell'ordine proprietario: a questo si sarebbero ben presto dedicati gli esponenti ordoliberali che collaborarono con la dittatura, che una terminologia assolutoria avrebbe poi considerato dei «migranti interni»²⁸. Altri scelsero invece di non collaborare e questo li costrinse all'esilio vero e proprio, che fu peraltro occasione per dedicarsi allo sviluppo dei fondamenti del credo ordoliberales. Sviluppi evidentemente non comprendenti un'esplicita condanna del meccanismo democratico, che tuttavia veniva messo a rischio dalla promozione di valori premoderni chiamati a bilanciare i conflitti riconducibili allo sviluppo dell'ordine proprietario.

Tra gli esiliati figurarono Röpke e Rüstow. Il primo si recò a Istanbul nel 1933 e poi a Ginevra nel 1937, dove fu attivo presso il prestigioso Institut Universitaire des Hautes Études Internationales. Anche Rüstow si rifugiò a Istanbul nel 1933, dove però rimase fino al 1949²⁹. Entrambi concepirono durante l'esilio le loro opere principali, da annoverare tra i fondamenti dell'ordoliberalismo così come sviluppatosi in area tedesca in forma di economia sociale di mercato. Entrambi vollero riformare il sistema delle libertà economiche secondo schemi che, se anche non contemplavano la soppressione delle libertà politiche, preludevano quanto meno a una loro compressione, del resto indispensabile a produrre le forme di coesione sociale messe a rischio dallo sviluppo dell'ordine proprietario.

Come sappiamo, sul finire della Repubblica di Weimar, Röpke aveva accusato il nazionalsocialismo di contribuire al decadimento del modo di vita occidentale, in buona sostanza identificato con l'ordine proprietario. Il decadimento era dovuto all'irrompere delle masse sulla scena politica, da contrastare con la tensione etica che solo un ritorno ai fondamenti della cultura borghese poteva assicurare. Il tutto doveva peraltro combinarsi con forme di direzione mediata delle libertà economiche che, in quanto vol-

²⁶ A. Müller(-Armack), *Ökonomische Theorie der Konjunkturpolitik*, Gloeckner, Lipsia 1926, p. 10.

²⁷ Cfr. R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., p. 47.

²⁸ H. Hoffmann, *Zur Arbeit und Werk von Alfred Müller-Armack*, in *Festschrift Alfred Müller-Armack*, Haupt, Berna ecc., 1976, p. 232.

²⁹ Notizie in D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und soziale Marktwirtschaft*, Nomos, Baden Baden 1991, pp. 168 e 207 e seguenti.

te ad assicurare l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario, stridevano con l'intento di recuperare quanto si affermava essere la tradizione occidentale. Röpke finiva così per alimentare uno scontro tra istanze conservatrici e istanze moderniste³⁰, i cui esiti avrebbero poco dopo prodotto la Grande trasformazione. Se infatti la «rivolta delle masse» era alla base della decadenza della cultura borghese, e se il loro protagonismo minava i fondamenti dell'ordine proprietario³¹, allora la rinascita non poteva che passare dall'affossamento di quanto aveva consentito il protagonismo delle masse: il pluralismo e il meccanismo democratico.

Gli scritti confezionati da Röpke durante l'esilio turco si caratterizzano evidentemente per il netto rifiuto della dittatura nazionalsocialista, stigmatizzata tuttavia più per la compressione delle libertà politiche, nella misura in cui era ritenuta un sintomo di decadimento della cultura occidentale, che per le modalità di riforma delle libertà economiche. Venne concepita in questo periodo la trilogia che sarà pubblicata negli anni Cinquanta³² e che confermerà Röpke nel suo ruolo di «figura tragica»³³: fautore di un equilibrio e sviluppo dell'ordine proprietario ottenuto attraverso la modernizzazione, ma anche di un ritorno a motivi premoderni e in ultima analisi antidemocratici, ritenuti anch'essi un imprescindibile presidio dell'ordine.

Non deve stupire se alla base di tutto ciò veniva posto il progetto di un «liberalismo sociologico», inteso come il credo che unisce liberalismo politico e liberalismo economico, sul presupposto che il mercato concorrenziale necessita del primo per potersi realizzare³⁴. Giacché il liberalismo politico di Röpke non mirava a promuovere il pluralismo, ritenuto all'origine della «massificazione dell'individuo». Indicava il favore per la società borghese intesa come ordine sociale tipico delle società preindustriali, caratterizzate da una struttura gerarchica e olistica capace di ricondurre gli individui all'ordine proprietario, e dunque di prevenire la loro «proletarizzazione»³⁵.

Era questo il senso di quanto Röpke chiamava «umanesimo economico», che se da un lato doveva fornire «i presupposti sociali dell'economia di mercato», dall'altro intendeva assolvere a un simile compito semplicemente combattendo le concentrazioni di potere economico. Da ciò la richiesta di uno Stato forte, capace di conciliare istanze moderniste e antimoderniste nell'ambito di uno spazio politico avverso al pluralismo, votato a depotenziare ogni centro di interessi parziali a favore di un non meglio identificato interesse collettivo, se non altro al mantenimento e allo sviluppo dell'ordine proprietario. È questa la «terza via», il ritorno a una società fatta di individui «che lasciano

³⁰ Ivi, p. 75.

³¹ W. Röpke, *Epochenwende* [1933], in Idem, *Wirrnis und Wahrheit*, Rentsch, Zurigo 1962, p. 106 e seguente.

³² W. Röpke: *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Rentsch, Zurigo 1942; *Civitas Humana*, Rentsch, Zurigo 1944 e *Internationale Ordnung*, Rentsch, Zurigo 1945. *Die Lehre von der Wirtschaft* [1937], Rentsch, Zurigo 1943 viene indicata dal suo stesso autore come una sorta di premessa al primo volume della trilogia.

³³ Così D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und soziale Marktwirtschaft*, cit., p. 174.

³⁴ W. Röpke, *Civitas Humana*, cit., pp. 51 e 91 e seguente.

³⁵ Ivi, pp. 239 e seguente e 246 e seguente.

trascorrere rilassati la vita, come i migliori contadini, artigiani, piccoli commercianti, piccoli e medi imprenditori, liberi professionisti, pubblici funzionari e soldati»³⁶.

Uno schema del tutto simile compare nelle riflessioni di Rüstow, e in particolare in un'opera pubblicata nel corso degli anni Cinquanta, anche se concepita durante l'esilio turco³⁷. Come Röpke, Rüstow considerava il capitalismo il fondamento di un ordine economico bisognoso di essere presidiato dall'ordine politico, onde evitare di rivelarsi «un catastrofico insuccesso». Per evitare un simile esito, l'ordine politico doveva prevenire la «massificazione della società» e riscoprire i valori etici indispensabili a produrre una «forza integratrice dai contenuti pseudo religiosi», punto di riferimento per combinare modernità e valori premoderni³⁸.

Comune a Röpke è anche un non meglio definito istinto comunitarista, fonte di integrazione sociale a partire da un senso per la «gerarchia», che molto rinvia al concetto germanico di autorevolezza così come inteso dai nazionalsocialisti. Questo si ricava dalla nostalgia per le comunità in cui gli individui non erano collocati su un piano di «parità meccanica», bensì ordinati secondo una non meglio definita «gerarchia cresciuta secondo natura, volontaria e fondata sul riconoscimento reciproco»³⁹. Una comunità che occorre ora riprodurre attraverso l'azione di un potere politico tutore del meccanismo concorrenziale, e nel contempo di un modo di intendere le relazioni sociali sostanzialmente premoderno e preindustriale.

DAL PIANO MARSHALL ALLA RIFORMA MONETARIA

Ma torniamo alle vicende successive al crollo della dittatura nazionalsocialista, e in particolare alle misure alleate rivolte all'apparato produttivo tedesco, che si voleva smilitarizzare ma anche liberare dalle concentrazioni di potere, come quelle dei cartelli tra imprese costituitisi durante l'economia di guerra.

In particolare per gli statunitensi il ritorno della democrazia, in quanto inscindibile dalla costruzione di un ordine economico fondato sulla concorrenza perfetta, coincideva con lo sviluppo di una politica antitrust. Peraltro, dopo che l'inverno a cavallo tra il 1946 e il 1947 fu particolarmente rigido e seguito da un periodo di siccità, fu evidente il rischio di non poter presentare l'intreccio tra libertà politiche ed economiche come allettante prospettiva futura per il popolo tedesco. Alimentando così la preoccupazione per una avanzata sovietica e dei partiti occidentali che si ispiravano agli ideali della Rivoluzione d'ottobre, i quali riscuotevano oltretutto un certo successo in alcuni paesi europei⁴⁰.

³⁶ W. Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, cit., pp. 287 e 310 e seguenti. Anche Idem, *Die Lehre von der Wirtschaft*, cit., p. 187 e seguenti.

³⁷ A. Rüstow, *Ortsbestimmung der Gegenwart*, 3 volumi, Rentsch, Zurigo 1950-1957.

³⁸ A. Rüstow, *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus* [seconda edizione 1950], Metropolis, Marburg 2001, pp. 1, 90 e seguenti, 118 e 132 e seguente [la prima edizione è del 1945].

³⁹ A. Rüstow, *Ortsbestimmung der Gegenwart*, cit., vol. 1, p. 109.

⁴⁰ V. Castronovo, *L'avventura dell'unità europea*, Einaudi, Torino 2004, p. 9.

Come è noto, proprio da queste preoccupazioni trae fondamento il Piano Marshall, in cui non a caso si premette che la divisione del lavoro, indicata come tendenza tipica delle società industriali e dunque «elemento fondativo della moderna civilizzazione», era pregiudicata dalla miseria in cui versavano vaste porzioni dell'area europea. La capacità produttiva del sistema industriale era infatti talmente ridotta, rispetto a quella del sistema agricolo, da impedire un equilibrato scambio di beni industriali con beni agricoli e innescare un circolo vizioso: la contrazione dell'offerta dei beni industriali determinava una ulteriore riduzione di quella dei beni agricoli. Gli Stati europei si trovavano così costretti a dirottare le risorse indispensabili alla ricostruzione verso l'approvvigionamento di beni sui mercati esteri, motivo per cui da parte statunitense occorrevo ingenti e stabili aiuti economici volti a interrompere un elemento di intralcio all'equilibrio e sviluppo dell'ordine proprietario. Questi aiuti dovevano tuttavia essere utilizzati come strumenti di integrazione nell'ordine, in quanto dovevano alimentare l'idea per cui la giustizia sociale poteva e doveva realizzarsi attraverso il presidio del corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale. In tal senso destinatari dell'aiuto statunitense dovevano essere i soli Stati disposti a «sostenere gli sforzi volti a ripristinare un normale benessere economico nel mondo, senza il quale non può esservi stabilità politica e dunque una pace sicura»⁴¹.

Nell'ambito delle misure volte a sostenere lo spirito del Piano Marshall, francesi, inglesi e statunitensi realizzarono la riforma monetaria che nel giugno del 1948 introdusse la *Deutsche Mark*⁴². La riforma venne immediatamente preceduta da un provvedimento tedesco relativo alle zone inglese e statunitense, destinato a promuovere la progressiva rimozione dei vincoli all'esercizio delle attività economiche pensati per le necessità del periodo bellico, come, in particolare, i vincoli sul regime dei prezzi⁴³.

Il provvedimento, scritto più con il linguaggio dei proclami che con quello delle leggi, gettava le basi della costituzione economica tedesca, così come si sarebbe di lì a poco sviluppata nel corso dell'era Adenauer⁴⁴. Una costituzione di matrice ordoliberal, incentrata dunque sul primato del meccanismo concorrenziale come perno attorno a cui far ruotare l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario. Si poteva anche dire che essa realizzava una sorta di «capitalismo sociale»⁴⁵, e tuttavia l'accento veniva posto sul primo termine della locuzione: i correttivi al funzionamento del meccanismo concorrenziale perseguivano finalità di sistema tutte interne alla logica proprietaria. Si dovevano cioè considerare i «punti di vista di politica sociale», ma questi ultimi non pote-

⁴¹ Così George Marshall nel noto discorso tenuto il 5 giugno 1947 all'Università di Harvard.

⁴² Dettagli in H.-H. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Westdeutscher Verlag, Colonia e Opladen 1970, p. 106.

⁴³ *Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform* del 24 giugno 1948. La liberalizzazione dei prezzi fu realizzata in particolare con la *Preisgabeanordnung* del 25 giugno 1948.

⁴⁴ Ad esempio H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, C.H. Beck, Monaco 2003, vol. 4, p. 971.

⁴⁵ Al proposito H.-H. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, cit., p. 101 e seguenti.

vano essere privilegiati rispetto ai «punti di vista di politica economica»: «la riforma monetaria aiuterà a superare questo sviluppo maligno in quanto ripristina la relazione naturale tra prestazione e controprestazione, affinché i salariati si trasformino in acquirenti e si creino così le condizioni per un incremento del rendimento lavorativo e della produzione»⁴⁶.

Non è dunque un caso se furono le riforme economiche, piuttosto che l'emanazione della Legge fondamentale, a rappresentare il principale elemento costitutivo dell'identità tedesca: almeno questo fu il modo con cui venne percepita in particolare l'introduzione della nuova moneta, dai più considerata un atto fondativo quasi rivoluzionario⁴⁷. Sono così gettate le basi per individuare il pensiero ordoliberale quale vero e proprio «mito fondativo della Repubblica federale tedesca»⁴⁸.

IL DIBATTITO SULLA COSTITUZIONE ECONOMICA TEDESCA

Volendo impostare il futuro economico della Germania, gli alleati non mancarono di incidere sulla definizione del sistema dei diritti fondamentali su cui quel futuro si sarebbe dovuto basare. In particolare gli statunitensi vollero creare un ambiente ideale per una conformazione delle libertà economiche di tipo indiretto, capace di presidiare il meccanismo concorrenziale e di favorire in tal modo l'efficiente utilizzo delle energie individuali. Si delineò così la menzionata frizione tra il volere alleato e gli orientamenti maggioritari della popolazione, oltre che delle organizzazioni politiche e sindacali. Gli alleati premevano infatti per l'adozione di un modello di democrazia neoliberale o ordoliberale, laddove i tedeschi erano più attratti dall'opposto modello della «democrazia economica» (*Wirtschaftsdemokratie*), a cui mostrava di volersi ispirare un ampio arco di forze per nulla limitato all'area socialdemocratica⁴⁹.

I fautori di entrambi i modelli si misurarono con il recente passato e in particolare con quanto si ritenne una fatale debolezza dell'esperienza weimariana: essere almeno inizialmente riuscita a combattere il dispotismo politico, risultando tuttavia inefficace nel contrasto del dispotismo economico⁵⁰. Nel merito le soluzioni proposte erano evidentemente divergenti, se non altro in quanto i fautori della democrazia economica si riconoscevano in molte teorie e pratiche degli anni Venti, le stesse che per gli ordoliberali avevano alimentato forme di democrazia politica incompatibili con la costruzione di uno

⁴⁶ Nota introduttiva al *Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform* del 24 giugno 1948.

⁴⁷ Al proposito H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, cit., vol. 4, p. 971.

⁴⁸ Soprattutto D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und soziale Marktwirtschaft*, cit., p. 12. Anche M. von Prollius, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttinga 2006, p. 63.

⁴⁹ Similmente H.-H. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, cit., p. 54 e seguenti, distingue tra «capitalismo sociale» e «socialismo democratico». Si veda anche A. Arndt, *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, «Süddeutsche Juristen-Zeitung», 1, 1946, p. 137, dove la democrazia economica viene contrapposta all'«amministrazione autonoma dell'economia».

⁵⁰ Citazioni in G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, Syndikat, Francoforte 1979, vol. 2, p. 270.

Stato forte, e dunque dell'ordine proprietario nelle forme da loro auspiccate. Lo scontro concerneva in particolare l'opportunità di una conformazione diretta dei comportamenti individuali, che i fautori della democrazia economica annoveravano tra i fondamenti del loro credo, e i sostenitori dei modelli neoliberali o ordoliberali rifiutavano invece in linea di principio.

Gli ordoliberali evitavano ora di richiamare l'attenzione su quanto detto negli ultimi anni dell'esperienza weimariana a proposito della democrazia: il motto, sintetizzato da Franz Böhm, era quello apparentemente più pacato per cui «senza un giusto ordine economico non vi è democrazia», e tale era solo l'ordine che «distrugge o almeno circoscrive le concentrazioni di potere economico». I riferimenti allo Stato forte come presupposto per l'efficace contrasto delle concentrazioni venivano così sfumati, sostituiti da altri riferimenti meno compromessi con il passato nazionalsocialista, che però erano ugualmente implicanti⁵¹. Inoltre si ribadiva che, seppure la forza dei pubblici poteri si esprimeva attraverso forme di direzione indiretta dei comportamenti individuali, queste ultime possedevano una notevole valenza conformatrice, almeno pari a quella degli ordini autoritativi tipici dell'economia pianificata. Era cioè «un abbaglio» ritenere che la direzione indiretta non fosse un «metodo raffinato di direzione politica», e che il relativo approccio procedurale non avesse «forza ordinante», che non fosse sviluppato a partire da una precisa individuazione delle finalità per cui le procedure erano definite⁵².

Nel contempo si sosteneva che la democrazia, la cui denigrazione da parte ordoliberale non fu mai formalmente rivista o in qualche modo tematizzata, era messa in crisi dalle forme di direzione diretta dell'economia: da ciò l'inevitabile conclusione che l'opzione per il mercato concorrenziale era inevitabile, senza alternative⁵³. Altrimenti detto, l'unica vera minaccia alla sopravvivenza della democrazia proveniva dal socialismo e persino dalla socialdemocrazia, inesorabilmente destinata a divenire un veicolo di «economia totalitaria pianificata»⁵⁴.

Entrambe le esperienze socialista e socialdemocratica erano così ridotte all'esperienza stalinista, che si affiancava a quella nazionalsocialista nell'ambito delle teorie sul totalitarismo, alimentate in particolare dall'ordoliberalismo, impegnato a sostenere la sostanziale equivalenza del pensiero di Marx e Hitler⁵⁵. Teorie figlie del clima da Guerra fredda, confezionate per presentare la dittatura tedesca come sistema di potere volto alla soppressione delle libertà politiche, da criticare in quanto trascurano o considerano irrilevante il ruolo della dittatura nella riforma delle libertà economiche nell'ambito dell'ordine proprietario eretto a sistema⁵⁶.

⁵¹ Cfr. R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., pp. 135 e 186.

⁵² F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung*, «Süddeutsche Juristen-Zeitung», 1, 1946, pp. 141 e 144.

⁵³ Ad esempio A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, cit., p. 68.

⁵⁴ A. Rüstow, *Soziale Marktwirtschaft als Gegenprogramm gegen Kommunismus und Bolschewismus*, in Autori vari, *Wirtschaft ohne Wunder*, Rentsch, Zurigo 1953, p. 100.

⁵⁵ F. Böhm, *Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens*, «Ordo», 3, 1950, p. LVII.

⁵⁶ Ad esempio C. Natoli, *Introduzione*, in Idem (a cura di), *Stato e società durante il Terzo Reich*, Franco Angeli, Milano 1993, p. 10 e seguenti.

LA DEMOCRAZIA ORDOLIBERALE

Ma torniamo alla concezione ordolibérale della democrazia, in quanto tale elaborata a partire dall'idea di ordine economico o comunque da una riduzione dell'ordine politico all'ordine economico: giacché il mercato, in quanto fondato su continui plebisciti attorno all'offerta di beni, costituirebbe una ideale forma di «democrazia plebiscitaria giorno per giorno e ora per ora»⁵⁷. Da ciò il senso della locuzione «economia sociale di mercato», entro cui il richiamo alla socialità assolveva e assolve alla funzione di presidiare la riconduzione dell'ordine politico all'ordine economico, il primato del secondo sul primo.

In questa prospettiva la posizione del cittadino veniva fatta coincidere con quella del consumatore, che nell'ambito di un sistema di concorrenza perfetta, e dunque in assenza di concentrazioni di potere, poteva divenire una sorta di sovrano del mercato: l'azzeramento del potere economico induceva i produttori a tenere meri comportamenti razionali, mere reazioni istintive a impulsi esterni. Quella del cittadino ridotto a consumatore era insomma una condizione imposta con il presidio di incentivi e sanzioni destinati a produrre «automatismi idonei a sincronizzare interessi individuali e interessi collettivi». Esattamente questo avrebbe realizzato il sistema dei prezzi con la sua eccezionale «efficacia direttiva», paragonabile all'efficacia dell'istinto di fame o di sazietà nella «direzione delle funzioni vitali». Il sistema dei prezzi poteva tuttavia funzionare solo nell'ambito di un «sistema giuridico ben preciso», comprendente «libertà d'impresa, libertà di circolazione dei beni, libertà di consumo, concorrenza, autonomia privata, un articolato diritto dei contratti a titolo oneroso, responsabilità oggettiva per i debitori, un sistema efficace per l'esecuzione, diritti sui beni sviluppati e ben definiti»⁵⁸.

Come in epoca nazionalsocialista, si finiva così per invocare lo Stato forte come regolatore del meccanismo concorrenziale, in quanto tale dotato di penetranti poteri di conformazione dei comportamenti economici individuali, ovvero di riconduzione dell'individuo all'ordine economico con metodi indiretti, ma non per questo meno penetranti o efficaci. E si finiva per ritenere forte lo Stato che desocializzava l'economia, che riconosceva cioè il primato dell'economia sulla politica, la prima naturalisticamente intesa come scienza della concorrenza perfetta, unico possibile punto di riferimento per la disciplina della convivenza sociale di individui ridotti a consumatori.

Desocializzate erano evidentemente anche le relazioni tra capitale e lavoro, pure informate alla massima secondo cui occorre impedire le concentrazioni di potere, e in particolare la formazione di associazioni sindacali cui affidare la cura degli interessi della parte debole delle relazioni. La concorrenza perfetta nel mercato del lavoro, e dunque la riduzione del lavoratore al consumatore, avrebbe realizzato la pacificazione sociale⁵⁹, intesa come condizione per l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine eretto a sistema: a conferma che l'inclusione sociale doveva coincidere con l'inclusione economica e non anche con quella politica.

⁵⁷ F. Böhm, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung* [1950], in Idem, *Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft*, Nomos, Baden Baden, 1980, p. 89.

⁵⁸ F. Böhm, *Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung*, cit., p. 147.

⁵⁹ Ivi, p. 148 e seguente.

I fautori della democrazia ordoliberalista amavano rifarsi ai tradizionali fondamenti dell'ordine proprietario, in particolare alla netta distinzione tra un diritto privato incentrato sul tema della libertà economica individuale e un diritto pubblico della coercizione politica, da rivedere tuttavia alla luce della distinzione tra direzione mediata e immediata dalle condotte individuali. A questi aspetti si dedicò tra gli altri Walter Hallstein, futuro presidente della prima Commissione della Comunità Economica Europea, che fu tra l'altro membro della Lega nazionalsocialista dei custodi del diritto (Nationalsozialistischer Rechtswahrerbund) voluta da Hans Frank, oltre che della Lega nazionalsocialista dei docenti (Nationalsozialistischer Deutscher Dozentenbund), un'istituzione in prima linea nella cosiddetta arianizzazione dell'accademia.

Hallstein rilevava che da tempo si assisteva a una progressiva contrazione dell'area riservata al diritto privato, divenuto oltretutto un ordinamento sempre più incentrato sul tema dei vincoli dell'individuo nei confronti della collettività e sempre meno sul tema della sua libertà di azione. Occorreva allora recuperare al diritto privato la sua essenza di diritto della persona «libera», che in quanto tale dispone di una propria «sfera di autoresponsabilità». Ciò non significa peraltro che il diritto privato doveva astenersi dal conformare i comportamenti individuali, e per comprenderlo era sufficiente considerarli dal punto di vista dinamico, abbandonando così l'approccio statico tipico della tradizione liberale. Così facendo il diritto privato appariva naturalmente destinato a produrre un ordine e con ciò a realizzare finalità di sistema, con strumenti diversi ma finalità identiche a quelle perseguite dal diritto pubblico: «la differenza tra i due complessi di norme non è per nulla una differenza di scopi, bensì una differenza di mezzi giuridici impiegati per ottenere lo scopo», con il che «il compito del diritto privato non è meno sociale di quello del diritto pubblico»⁶⁰.

In tal modo il riferimento al modello proprietario e ai suoi fondamenti storici era solo formale: ci si trovava di fronte a un nuovo modo di funzionalizzare i comportamenti dell'individuo, di cui si poteva negare la natura pubblicistica solo in quanto la realizzazione delle finalità di sistema avveniva in modo indiretto, ricorrendo cioè alle tecniche tipiche del biopotere piuttosto che ai mezzi solitamente utilizzati dal potere in senso tradizionale. Ciò non implicava tuttavia l'esercizio di una minore forza conformatrice, che si riteneva anzi aumentata se si privilegiava un approccio procedurale e dunque dinamico alla disciplina dei comportamenti individuali, e si abbandonava invece il punto di vista statico incentrato sui profili del contenuto dell'attività privata.

È corretto rilevare che l'approccio postbellico degli ordoliberali differiva in parte da quanto sostenuto durante il nazionalsocialismo, che rifiutava in linea di principio la commistione di economia di mercato e pianificazione, ammessa soprattutto nel corso degli anni Trenta, per essere poi sottoposta a critica negli anni in cui si lavorava all'ordine economico per la fase successiva alla conclusione del conflitto. Come è stato osservato⁶¹, ciò costituisce peraltro una variazione sul tema e non un mutamento di

⁶⁰ W. Hallstein, *Wiederherstellung des Privatrechts*, «Süddeutsche Juristen-Zeitung», 1, 1946, p. 1 e seguenti.

⁶¹ R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., p. 155 e seguenti.

impostazione complessiva, indotto oltretutto dalla volontà opportunistica di compiacere l'alleanza tra la parte conservatrice dei cristianodemocratici e le forze di occupazione alleate, soprattutto statunitensi. Il tutto per combattere in chiave antisocialista il collettivismo, cui si doveva a tutti i costi impedire di affacciarsi in qualsiasi forma sulla scena politica occidentale, secondo una preoccupazione che finiva per divenire il vero e proprio collante della cultura ordoliberale.

LA DEMOCRAZIA ECONOMICA

Evidentemente opposta era la posizione dei fautori della democrazia economica, i quali ritenevano indispensabile ricorrere a forme di indirizzo diretto del mercato, ritenuto un ambito entro cui il coordinamento dei comportamenti individuali non poteva essere affidato al solo sistema dei prezzi, così come determinati dal funzionamento del meccanismo concorrenziale. Occorreva invece dirigere l'interazione tra economie domestiche ed economia complessiva, con modalità che da un lato accettassero l'assetto proprietario e dunque il carattere privato dei mezzi di produzione, ma che dall'altro consentissero di risocializzare le decisioni relative al loro utilizzo. Per coordinare le condotte individuali non si poteva insomma prescindere da una pianificazione della vita economica che fosse complessiva e di lungo periodo (*Gesamtwirtschaftsplan*)⁶².

A ben vedere, questa convinzione accomunava tutti coloro i quali non si riconoscevano nelle costruzioni neoliberali o ordoliberali: da chi concepiva gli interventi eteronomi come una vicenda episodica a chi guardava invece alla pianificazione come a una pratica di ordinaria direzione del mercato. Tra questi ultimi, solo i fautori delle tesi socialiste intendevano superare la proprietà privata dei mezzi di produzione, laddove i sostenitori della democrazia economica volevano più semplicemente risocializzare l'economia: combinare il meccanismo concorrenziale con il meccanismo democratico. Il che poteva anche essere ritenuto un modo per recuperare i fondamenti dell'ordine proprietario, inizialmente attento allo sviluppo in chiave emancipatoria del nesso tra libertà e proprietà: se quest'ultima si era «trasformata in un potere o superpotere politico»⁶³, la programmazione evitava che fosse riservata ai soli proprietari «la possibilità di sviluppo delle forze creative di ciascun individuo»⁶⁴.

Altrimenti detto, combinando concorrenza e democrazia, si sarebbe ristabilito il primato della politica sull'economia in termini opposti a quelli cui facevano riferimento gli ordoliberali. Questi parlavano di superiorità della politica, per poi attribuire ai pubblici poteri il solo compito di realizzare l'ordine proprietario e dunque di impedire qualsiasi forma di risocializzazione dell'economia realizzata attraverso la pianificazione. Inoltre l'ordoliberalismo combatteva le concentrazioni di potere con misure volte al suo azzeramento nell'ambito di uno Stato forte, laddove la democrazia economica pensava alla risocializzazione del potere e alla formazione di contropoteri in chiave perequativa, ov-

⁶² Th. Pütz, *Der Gedanke der Planwirtschaft in der ökonomischen Diskussion der Gegenwart*, «Europa-Archiv», 4, 1949, p. 2377 e seguenti.

⁶³ A. Arndt, *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, cit., p. 137 e seguente.

⁶⁴ K. Schmid, *Die Legitimität der Verfassung*, «Deutsche Rechtszeitschrift», 1, 1946, p. 3.

vero all'inclusione della politica e della società nei circuiti in cui si assumono decisioni economiche.

I fautori della democrazia economica tracciavano la sua distinzione dall'ordoliberalismo in termini molto netti. Quest'ultimo voleva semplicemente difendere l'individuo dai poteri privati attraverso il presidio di un particolare assetto del mercato, individuando cioè una sorta di «paradiso economico». Un paradiso capace tuttavia di produrre un «inferno politico»⁶⁵, nel solco della Grande trasformazione realizzata dall'esperienza fascista, che per molti aspetti costituiva un'ipotesi estrema di assunzione acritica del metro economico da parte del circuito politico. La democrazia economica collocava invece l'emancipazione dell'individuo al vertice delle sue preoccupazioni, privilegiando il concreto ordine dell'economia adatto a liberare l'individuo dal bisogno, e soprattutto incentivando nel merito decisioni partecipate e dunque risocializzate.

La formula adatta a tradurre simili propositi era quella dello «Stato di diritto sociale» o «Stato sociale di diritto»⁶⁶. Essa chiamava in causa le istituzioni parlamentari nel governo dell'economia, ma non per questo poteva essere confusa con i modelli socialisti, cui gli ordoliberali riconducevano qualsiasi variante della pianificazione economica realizzata attraverso interventi diretti nelle dinamiche del mercato⁶⁷. La democrazia economica non implicava infatti il superamento del modo di produrre tipico dell'ordine proprietario e dunque dell'economia di mercato⁶⁸. Questo almeno valeva, se non per le scelte sul «cosa produrre», affidate alla pianificazione generale, almeno per le scelte sul «come produrre»: «quest'ultimo aspetto può e deve essere affidato all'economia di mercato, che presumibilmente si muoverà in modo sensato e proficuo nell'ambito dato fondandosi sulla libera concorrenza»⁶⁹.

Certo, vi erano attività interessate dalla pianificazione, che in più si volevano sottratte alla disciplina tipica dell'economia di mercato perché si intendevano sottoporre al regime di «socializzazione» (*Sozialisierung*): formula elaborata dai socialdemocratici tedeschi per promuovere la partecipazione diffusa all'esercizio del diritto di proprietà sui mezzi di produzione⁷⁰. Se peraltro la socializzazione presupponeva lo sviluppo di nuove forme di partecipazione ai processi decisionali relativi all'uso dei beni produttivi, essa non si spingeva fino a mettere radicalmente in discussione l'ordine proprietario. Altrimenti detto, la socializzazione era differente dalla statalizzazione o comunque non era a essa riducibile: era questo il tratto distintivo della democrazia economica, in quanto tale espressione di un «socialismo sociale libero e puro», e non anche di un «socialismo statalista», oltretutto ritenuto incapace di contrastare «l'accumulazione» come finalità dell'attività produttiva, e «l'autoritarismo nella gestione dell'impresa»⁷¹.

⁶⁵ A. Arndt, *Planwirtschaft*, «Süddeutsche Juristen-Zeitung», 1, 1946, p. 169.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Soprattutto W. Eucken, *Nationalökonomie wozu?*, F. Meiner, Lipsia 1938, p. 23 e seguenti.

⁶⁸ A. Arndt, *Das Problem der Wirtschaftsdemokratie*, cit., p. 140.

⁶⁹ A. Arndt, *Planwirtschaft*, cit., p. 169 e seguenti.

⁷⁰ Già con l'*Erfurter Programm* del gennaio 1891.

⁷¹ K. Renner, *Wege der Verwirklichung* [1929], Bollwerk Verlag, Berlino 1947, p. 23 e seguente.

VERSO IL PREVALERE DELLA DEMOCRAZIA ORDOLIBERALE

Il crollo del nazionalsocialismo non ebbe le medesime ripercussioni su tutti i protagonisti delle relazioni tra capitale e lavoro. Solo le imprese ebbero a disposizione un sistema più o meno funzionante di rappresentanza dei loro interessi, fin da subito capace di influire sui termini della ricostruzione della vita economica. I sindacati, come i partiti politici, furono invece ritardati nella loro costituzione o ricostituzione, dunque nella loro azione a sostegno della democrazia economica, invisita ai rappresentanti delle imprese, ovviamente intenzionati a supportare modelli ordoliberali⁷². Il confronto tra capitale e lavoro risultava fortemente sbilanciato anche per il ruolo assunto da alcuni ordoliberali di spicco nella ricostruzione delle istituzioni democratiche: gli stessi ordoliberali prima impegnati nell'amministrazione nazionalsocialista dell'economia, ora capaci di assicurare alla classe imprenditoriale una duratura influenza sulle scelte della rinata democrazia tedesca⁷³.

Il favore per la democrazia economica era ciò nonostante diffuso, esattamente come la credenza che il crollo del nazionalsocialismo avesse segnato la definitiva conclusione dell'esperienza capitalista, e che la dittatura, se anche non poteva considerarsi una genuina espressione di quell'esperienza, di certo era in qualche modo implicata nella sua evoluzione⁷⁴. Altrettanto diffusa era però la presa di distanze dall'esperimento sovietico e dalle sue deviazioni staliniane, alla base di un'attitudine complessivamente antisocialista che finiva per essere coltivata anche dalle forze politiche più vicine al mondo del lavoro. Di qui la ricerca di una terza via tra il regime pubblico e il tradizionale regime privato dei mezzi di produzione, da porre anche al centro di un nuovo «socialismo democratico»⁷⁵.

Tra le forze politiche, questa impostazione caratterizzava innanzi tutto i socialdemocratici, che con difficoltà poterono ricostituire la Spd solo nel maggio del 1946. Anche i cristianodemocratici, che nel 1945 diedero vita alla Cdu, furono inizialmente divisi tra sostenitori del socialismo cristiano e conservatori: i primi provenienti dal movimento sindacale e i secondi, capeggiati dal futuro cancelliere Konrad Adenauer, in buona parte legati alla classe imprenditoriale⁷⁶.

Al socialismo cristiano ci si poteva richiamare con profitto soprattutto nella zona di occupazione del Regno Unito, governato dal luglio del 1945 dai laburisti di Clement Attlee, fautori di riforme delle libertà economiche secondo un modello incentrato sulla socializzazione, seppure prevalentemente intesa come statalizzazione dei mezzi di produzione⁷⁷. I britannici ritenevano inoltre che la socializzazione dell'industria pesante

⁷² Si veda la sintesi di R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, vol. 1, Fischer, Francoforte 2002, p. 108 e seguenti.

⁷³ R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, cit., p. 133.

⁷⁴ Ad esempio J. Kocka, *1945: Neubeginn oder Restauration?*, in C. Stern e H.A. Winkler (a cura di), *Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1990*, quarta edizione, Fischer, Francoforte 2009, p. 167 e seguente.

⁷⁵ Cfr. la sintesi di H.P. Ehni, *Sozialistische Neubauforderung und Proklamation des Dritten Weges*, «Archiv für Sozialgeschichte», 13, 1973, in particolare p. 144 e seguenti.

⁷⁶ Ad esempio R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, vol. 1, cit., p. 117.

⁷⁷ Per tutti G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale* [1991], Laterza, Roma e Bari 2003, p. 145.

tedesca fosse un naturale presidio contro il ripetersi dell'esperienza fascista e l'avanzata dell'esperimento sovietico, oltre che un modo per rafforzare l'ala progressista dei cristianodemocratici e indebolire quella conservatrice, temuta per i suoi propositi reazionari. In tal senso la socializzazione era ritenuta una soluzione pragmatica, ancora prima che ideologica, al problema della sicurezza europea e internazionale⁷⁸.

Se peraltro le forze britanniche vedevano di buon occhio la democrazia economica, lo stesso non poteva dirsi delle forze francesi e soprattutto di quelle statunitensi. I francesi consideravano la socializzazione un modo per riconoscere le pretese tedesche sulla Ruhr, un'area ritenuta strategica per la tutela dei loro interessi nazionali. Per gli statunitensi la socializzazione era invece incompatibile con l'idea di ordine economico internazionale, che in area europea doveva seguire le linee sviluppate a partire dall'implementazione del Piano Marshall⁷⁹.

Fu soprattutto per i condizionamenti statunitensi che i britannici finirono per sfumare il loro interesse per la socializzazione, e che la Cdu accettò di fare propria la linea voluta dai conservatori di Adenauer e sintetizzata nei Principi di Düsseldorf nel luglio del 1949, concepiti come programma elettorale cristianodemocratico per le prime elezioni libere.

SEGUE: I PRINCIPI DI DÜSSELDORF

I Principi di Düsseldorf si aprivano con la celebrazione delle misure adottate in occasione della riforma monetaria, a cui si attribuiva il merito di aver arrestato il declino della vita economica e sociale tedesca. Ciò in quanto quelle misure avevano segnato l'introduzione dell'economia sociale di mercato, sistema per il quale «la prestazione di uomini liberi e capaci viene ricondotta a un ordine in grado di produrre per tutti la massima utilità e giustizia sociale». Un ordine fondato sulla concorrenza perfetta e sul contrasto della formazione di monopoli, che determina il prevalere della prestazione migliore, tale in quanto selezionata dal mercato attraverso il meccanismo dei prezzi: «motore e strumento di direzione dell'economia» che attribuisce al consumatore il potere di «determinare ciò che deve essere prodotto»⁸⁰.

Come presso la letteratura ordoliberal dell'immediato dopoguerra, il riferimento al consumatore come sovrano del mercato preludeva alla sua identificazione con il cittadino, speculari all'individuazione del meccanismo concorrenziale come fonte prima di giustizia sociale. Il che equivale a dire che l'economia sociale di mercato era tale in quanto si fonda sulla presunzione che il mercato costituisce l'istituzione più sociale per l'allocatione di beni scarsi: «l'economia di piano vuole amministrare e redistribuire in modo giusto la povertà, laddove l'economia di mercato intende superare a tutti i livelli la povertà tramite la concorrenza di prestazioni»⁸¹.

⁷⁸ Cfr. R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, vol. 1, cit., p. 55 e seguenti.

⁷⁹ Ivi, p. 60 e seguenti.

⁸⁰ *Düsseldorfer Leitsätze der CDU/CSU über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau* del 15 luglio 1949.

⁸¹ *Ibidem*.

Insomma, per realizzare la giustizia sociale era necessario ottenere la parità di *chances* tra i consociati: «condizioni di partenza uguali e giuste». Peraltro, così dicendo, non si intendeva alludere alla parità sostanziale: se pure si invocavano interventi eteronomi inconciliabili con la tradizionale idea di libero mercato, la parità non veniva raggiunta bilanciando la debolezza sociale con la forza giuridica. Essa era concepita in senso formale, sul presupposto che fosse possibile azzerare il potere economico e dunque edificare un sistema di concorrenza perfetta, fonte di «vera democrazia economica»⁸².

Peraltro, se anche l'economia sociale di mercato era ritenuta naturalmente capace di assicurare «il benessere e la copertura del fabbisogno del popolo intero», ciò non escludeva evidentemente che vi potesse e dovesse essere assistenza pubblica a favore della «parte della popolazione bisognosa». Si attribuiva in tal modo un ruolo centrale alle strutture dello Stato sociale, che tuttavia non operavano per soddisfare corrispondenti diritti sociali, bensì solo o prevalentemente per evitare fallimenti del mercato. E che tutt'al più facevano coincidere l'emancipazione dell'individuo con l'accesso alla condizione proprietaria e dunque con la mera inclusione nell'ordine dato: «l'economia sociale di mercato procura la proprietà al numero più elevato di persone abili a operare sul piano economico»⁸³.

I Principi di Düsseldorf si ponevano dunque in forte continuità con il pensiero ordoliberale delle origini, che intendeva combinare istanze liberatorie e istanze ordinarie, o più precisamente libertà e «responsabilità», quest'ultima da intendersi come il vincolo a tenere comportamenti in linea con le necessità di equilibrio e sviluppo dell'ordine proprietario. In tale ambito la proprietà continuava a costituire il punto di equilibrio tra la collettività economica e l'individuo, e continuava a essere accessibile a chiunque per il tramite del lavoro, inteso come dovere e «fondamento dello sviluppo materiale e spirituale dell'uomo»⁸⁴.

Nell'economia sociale di mercato, il lavoro perdeva la sua valenza emancipatoria per divenire uno strumento destinato ad accrescere la produttività, finalità ultima dell'ordine proprietario eretto a sistema. A tal fine quest'ultimo doveva essere pacificato ricorrendo alle strutture dello Stato sociale nella loro funzione di meccanismo di redistribuzione della ricchezza, la stessa ricchezza la cui produzione era ritenuta il fine ultimo dell'attività lavorativa: «il fondamento di un ordine sociale sano è una politica economica di successo». Il tutto presidiato da un sistema di collaborazione tra capitale e lavoro fondata su un «rapporto sano tra i ceti sociali», a sua volta alimentato dal desiderio di «ascesa e riscatto sociale», nell'ambito di un sistema di relazioni industriali in cui i sindacati erano olisticamente considerati «organi della vita pubblica». Non poteva che essere questo l'assetto di una società le cui dinamiche erano oramai governate dal processo di divisione del lavoro, cui si doveva far fronte adottando modelli di matrice neocorporativa applicati all'impresa in particolare e alla società in generale. In tal senso

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

occorreva «sviluppare nuove forme di collaborazione fondate su un vero partenariato, un'appartenenza collettiva fondata sul rendimento, una responsabilità comune per l'opera comune»⁸⁵.

L'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO COME ECONOMIA PILOTATA

Se i Principi di Düsseldorf si annoverano tra i primi documenti politici nei quali si menziona esplicitamente l'economia sociale di mercato, uno scritto di Müller-Armack di tre anni precedente sembra essere il primo contributo scientifico in cui l'espressione viene impiegata e definita. Per questo la locuzione, utilizzata per riassumere i tratti della rinata democrazia tedesca, il cui atto fondativo si ribadiva essere la riforma monetaria e non l'emanazione della Carta fondamentale, si legò al nome di uno studioso che sappiamo essere stato un esponente della dittatura nazionalsocialista, molto attivo sul piano scientifico come nell'amministrazione dell'economia.

Immediatamente riconducibili alla dittatura sono del resto le teorie e le pratiche cui la locuzione economia sociale di mercato faceva e fa riferimento: le teorie e le pratiche ordoliberali, seppure nella versione elaborata dal cosiddetto «umanesimo economico». Tanto che, come sappiamo, si decise di adottarla anche per motivi promozionali, e di renderla popolare con l'ausilio di una vera e propria campagna pubblicitaria accompagnata da costanti rilevazioni demoscopiche⁸⁶. Da ciò le incomprensioni che caratterizzano diversi contributi confezionati da studiosi non tedeschi, i quali non di rado considerano il riferimento alla socialità addirittura come un indizio dell'influenza esercitata dal pensiero socialista⁸⁷.

Ma torniamo ai tentativi di sciogliere l'economia sociale dalle sue origini nazionalsocialiste, ovvero di inventare per essa una tradizione nobile o comunque distante dalle vicende che caratterizzarono la dittatura. È da inquadrare in questa strategia l'enfasi con cui Müller-Armack si richiama alla democrazia come valore realizzato attraverso il contrasto del potere economico, che si ispirerebbe così ai medesimi ideali posti a fondamento della teoria di Montesquieu sulla tripartizione dei poteri: l'economia sociale di mercato discenderebbe da un «pathos libertario»⁸⁸. Peraltro la libertà di cui si parla è una libertà economica piuttosto che politica, se non altro in quanto la seconda non può che essere una conseguenza della prima. Ed è, a ben vedere, una libertà vigilata o comunque relativa, funzionalizzata com'è alle necessità dell'ordine proprietario inteso come sistema autoreferenziale.

Certo, come abbiamo detto, per la vigilanza non si invocava l'azione di uno Stato forte, espressione evidentemente capace di evocare un passato prossimo e screditato. Eppure i riferimenti alla forza dei pubblici poteri erano impliciti nell'indicazione per cui

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Dettagli in F. Greiss, *Erhards Soziale Marktwirtschaft und Die Waage*, in *Festschrift Ludwig Erhard*, Propyläen, Francoforte ecc. 1972, p. 89 e seguenti.

⁸⁷ Per tutti Mario Monti, nell'intervista rilasciata a C. Bastasin e pubblicata in «Il Sole 24 Ore», 22 agosto 2008.

⁸⁸ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, cit., p. 70.

si doveva contrastare il pluralismo, ad esempio quello alimentato da un sistema conflittuale di relazioni industriali. E ciò significava forse che i poteri pubblici si sarebbero contenuti nell'esercizio del potere, non tuttavia del biopotere: circostanza più volte indicata come un tratto distintivo dell'ordoliberalismo, nel cui ambito si rimarcava come la direzione mediata dell'economia fosse indotta e presidiata da penetranti meccanismi in senso lato psicologici⁸⁹, volti fra l'altro a promuovere l'inclusione spontanea dell'individuo nell'ordine proprietario.

Si può includere, tra i tentativi di accreditare l'economia sociale di mercato come fondamento di una convivenza democratica e libera, anche l'idea per cui non vi sono terze vie fra la direzione indiretta e la statalizzazione dell'economia, in linea con la tendenza ordoliberale a ricondurre al socialismo qualsiasi deviazione dalla ricetta sponsorizzata. L'economia sociale di mercato è cioè l'unica via da percorrere per il potere politico intenzionato a promuovere valori sociali e perseguire così l'interesse generale⁹⁰. Da ciò la ricorrente sottolineatura che l'ottimale redistribuzione della ricchezza avveniva attraverso il mercato fondato sulla concorrenza perfetta, in quanto consente all'individuo sciolto dal contesto politico e ridotto a consumatore di esercitare il potere di orientare i comportamenti economici in senso sociale⁹¹: «l'orientamento al consumo indica di per sé una inclinazione sociale dell'economia di mercato», o meglio la sua «funzione sociale»⁹².

Per Müller-Armack l'economia sociale di mercato era insomma una «economia di mercato pilotata» (*gesteuerte Marktwirtschaft*), una sintesi tra istanze liberatorie e istanze ordinatorie, le seconde destinate al presidio delle prime nella misura in cui miravano al «mantenimento e all'incremento dell'economia di mercato», e per il suo tramite alla coesione sociale. Una sintesi «razionale» e «spirituale» allo stesso tempo, come del resto l'intreccio di istanze modernizzatrici e valori premoderni teorizzato dall'umanesimo economico: razionale in quanto orientava il comportamento economico con la concorrenza perfetta e la libera formazione dei prezzi, spirituale in quanto l'efficiente «distribuzione di risorse scarse in base all'intensità del desiderio di consumarle» era a sua volta orientata da un sistema di valori e principi etici condivisi, capaci di produrre un «ordine sociale armonico»⁹³.

Questo schema presupponeva tuttavia una costante crescita economica, intesa come crescita della produzione, che dunque si confermava come il fine ultimo dell'ordine proprietario eretto a sistema, non certo coincidente con il proposito di soddisfare bisogni. La crescita economica consentiva infatti di correggere le possibili deviazioni dai principi ordoliberali che potevano essere determinate dal prelievo fiscale necessario al finanziamento dello Stato sociale, chiamato ad affiancare il meccanismo concorrenzia-

⁸⁹ Già A. Rüstow, *Interessenpolitik oder Staatspolitik*, «Der deutsche Volkswirt», 7, 1932, p. 172.

⁹⁰ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, cit., p. 65.

⁹¹ Per tutti W. Frickhöffer, *Soziale Marktwirtschaft – die verbraucherfreundlichste Wirtschaftsordnung*, in *Festschrift Ludwig Erhard*, cit., p. 67 e seguenti.

⁹² A. Müller-Armack, voce *Soziale Marktwirtschaft*, cit., p. 390 e seguente.

⁹³ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, cit., pp. 71 e 96 e seguenti.

le nella redistribuzione della ricchezza. Lo Stato sociale poteva cioè imporre politiche capaci di disturbare il mercato nel suo funzionamento fisiologico, ma questo, in un mercato basato sulla concorrenza perfetta, poteva essere appunto bilanciato dall'incremento della ricchezza complessivamente prodotta⁹⁴.

⁹⁴ A. Müller-Armack, voce *Soziale Marktwirtschaft*, cit., p. 391.

**L'ERA ADENAUER
E L'ECONOMIA DI MERCATO
OBBLIGATA SOCIALMENTE**

Con la vittoria dell'ordoliberalismo sulla democrazia economica, si delinea il programma politico della Repubblica di Bonn, espresso più dalla riforma monetaria e dai provvedimenti connessi che non dall'emanazione della Legge fondamentale

Abbiamo ricostruito il clima nel quale prese forma la Legge fondamentale tedesca, e in particolare lo scontro tra fautori della democrazia ordoliberale e sostenitori della democrazia economica: la prima incentrata sul primato dell'ordine economico inteso come sistema di libertà vigilate, la seconda volta ad affermare la superiorità del meccanismo democratico sull'ordine del mercato. Abbiamo poi illustrato le modalità attraverso cui la democrazia ordoliberale è giunta a prevalere sulla democrazia economica e a divenire, complice la sponsorizzazione delle forze di occupazione, il programma politico cristiano-democratico.

Possiamo a questo punto tornare al percorso verso l'approvazione del testo definitivo della vigente Carta fondamentale tedesca. Come per le Costituzioni regionali, non fu un percorso trasparente e partecipato, complice il clima da guerra fredda che si era oramai impadronito delle vicende tedesche ed europee in genere. E complice la volontà diffusa di sottolineare la provvisorietà dell'articolato, concepito come era per una sola parte della Germania divisa, motivo per cui venne chiamato Legge fondamentale (*Grundgesetz*) e non Costituzione (*Verfassung*)¹.

La redazione della Carta fondamentale tedesca venne avviata nel giugno del 1948, a pochi giorni dalla riforma monetaria e dall'emanazione dei connessi provvedimenti sulla liberalizzazione dei prezzi, quando gli Alleati consegnarono ai presidenti regionali un documento contenente i principi cui informare il testo. Sulla base di quei principi un primo articolato venne predisposto da una commissione di esperti indicati dalle Regioni, detto Progetto di Herrenchiemsee dal nome della località in cui si tennero i lavori, completati nell'agosto del 1948. Il Progetto venne quindi discusso ed emendato da una assemblea costituente, composta da rappresentanti eletti dai parlamenti regionali, presieduta da Konrad Adenauer e denominata Consiglio parlamentare (*parlamentarischer Rat*). Nel maggio del 1949 il risultato finale venne presentato alle forze alleate e poi

¹ Ad esempio K. Kroeschell, *Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, Vandenhoeck und Ruprecht, Gottinga 1992, p. 196.

fatto ratificare alle diverse assemblee parlamentari regionali. Contemporaneamente, francesi, britannici e statunitensi acconsentirono alla formazione nei territori da loro occupati della Repubblica Federale Tedesca².

La Legge fondamentale entrò subito in vigore, per venire implicitamente approvata dal corpo elettorale in occasione delle prime elezioni federali libere, tenutesi nell'agosto del 1949, e ricevere così la legittimazione democratica che si poteva altrimenti mettere in dubbio pensando alle modalità di redazione del testo³.

LA NEUTRALITÀ DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA TEDESCA

La Legge fondamentale tedesca rispecchia ampiamente il clima in cui venne concepita, descritto da molti contemporanei in termini di «avanzata restaurazione dell'ordine capitalista»⁴. Lo stesso clima da cui prese spunto la fortunata avventura politica del cristianodemocratico Adenauer, che fu Cancelliere dal 1949 al 1963, e che su pressione statunitense affidò la guida del dicastero economico a Ludwig Erhard, l'ispiratore dei Principi di Düsseldorf. Quest'ultimo rimise a sua volta la definizione delle linee di politica economica ad Alfred Müller-Armack, l'ideatore dell'economia sociale di mercato⁵.

Non stupisce dunque se, almeno sul piano formale, la Legge fondamentale non presenta un tratto caratteristico del costituzionalismo europeo del dopoguerra. Se cioè manca la previsione esplicita di diritti sociali in funzione emancipatoria, intesi come precisazione del principio di parità sostanziale, tale in quanto combinato con un espresso obbligo di intervento dei pubblici poteri, tenuti a rimuovere gli impedimenti alla realizzazione della parità. Un obbligo concepito per rimarcare il superamento del modello fascista, che conosceva un sistema di prestazioni sociali, utilizzato tuttavia come mero strumento di pacificazione e di inclusione forzata nell'ordine proprietario divenuto totalitario⁶. Un obbligo, ancora, concernente i rapporti tra lo Stato e l'individuo, così come i rapporti interindividuali, quindi il modo di essere delle relazioni interne al mercato, oltre a quelle collocate fuori dai suoi confini.

È vero che per l'area tedesca il riferimento ai diritti sociali non sarebbe stato un fatto nuovo, giacché compariva nella Costituzione di Weimar. Ma proprio questo era il problema: nella prospettiva ordoliberal, oramai prevalente, occorreva marcare la distanza da formule indubbiamente riconducibili al modello della democrazia economica, i cui fautori riprendevano non a caso molte delle elaborazioni di epoca weimariana. Così

² Dal canto loro, nell'ottobre del 1949 i sovietici disposero invece la nascita della Repubblica Democratica Tedesca.

³ Ad esempio A. Hamann, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, seconda edizione, Luchterhand, Berlino 1961, p. 15.

⁴ G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, 2 volumi, Syndikat, Francoforte 1979, vol. 2, p. 278 e seguente.

⁵ Per tutti M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland* [1999], Fischer, Francoforte 2004, p. 152 e seguenti.

⁶ Da ultimo A. Somma, *Economia di razza*, Ombre Corte, Verona 2009, p. 126.

come occorre mettere in luce la radicale differenza rispetto ai modelli politici ed economici adottati nella Germania dell'Est, epicentro della guerra fredda appena scoppiata tra paesi occidentali e paesi socialisti, cui gli ordoliberali accostavano tutto quanto non fosse riconducibile all'ordine del mercato da loro sponsorizzato.

La Legge fondamentale fu così relativamente dettagliata nella previsione dei diritti fondamentali della tradizione liberale, così come riletti alla luce di un ritorno al giusnaturalismo, sponsorizzato per arginare il positivismo legislativo, ritenuto un complice dall'avanzata nazionalsocialista. Si spiega allora l'enfasi con cui si invoca la tutela della dignità umana (art. 1), seguita dall'enunciazione di posizioni concepite più come diritti dell'uomo che come diritti del cittadino. Si spiega anche il riferimento scarno e sibillino alla Germania come «Stato federale democratico e sociale» (artt. 20 e 28), che i socialdemocratici finirono per accettare, in parte perché privi di una politica costituzionale e in parte perché illusoriamente convinti di poter affermare la loro visione con lo strumento della legge ordinaria una volta conquistata la guida del paese⁷. Il tutto stigmatizzato solo dai rappresentanti comunisti nel Consiglio parlamentare, i quali ritennero che la mancata previsione dei diritti sociali fosse imputabile a un accordo tra socialdemocratici e cristianosociali, per cui i secondi avrebbero evitato di insistere sulle tematiche religiose in cambio di una desistenza su quelle sociali: un accordo che però avrebbe aperto la strada verso la costruzione di uno «Stato della reazione»⁸.

In linea con tutto ciò l'enunciazione del principio di parità in senso solo formale, precisato da un divieto di discriminazione che solo con riferimento alla parità dei sessi invoca un ruolo dei pubblici poteri nella sua «realizzazione effettiva» (art. 3). Mentre l'enunciazione del diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2) consente al massimo di fondare un «dovere di assistenza sussidiario dello Stato», relativo tuttavia a circostanze del tutto particolari, ad esempio al caso in cui il titolare del diritto operi nell'ambito di «sistemi chiusi», come l'esercito, la scuola o il carcere⁹.

Questo assetto ha indotto molti a discorrere di neutralità della costituzione economica tedesca, soluzione sino a poco tempo prima ritenuta una pericolosa fuga dalla responsabilità politica e dunque un'opzione «impensabile»¹⁰, ovvero a sostenere che la Legge fondamentale non avesse operato scelte di campo in favore di specifici modelli¹¹.

Non si trattava, a ben vedere, di un orientamento del tutto infondato. Se infatti la prospettiva ordoliberale era oramai vincente, essa non lo era in misura tale da consentire la ratifica di un testo costituzionale in cui si operasse una chiara scelta di campo a

⁷ Ad esempio G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts*, cit., p. 278 e seguenti.

⁸ Così Renner, nella seduta del 6 maggio 1949, in *Parlamentarischer Rat – Stenographische Berichte über die Plenarsitzungen*, Parlamentarischer Rat, Bonn 1949, p. 180.

⁹ A. Podlech, *Sub Art. 2, in GG – Alternativkommentar*, seconda edizione, Luchterhand, Neuwied 1989, vol. 1, p. 274 e seguenti.

¹⁰ K. Schmid, *Die Legitimität der Verfassung*, «Deutsche Rechtszeitschrift», 1, 1946, p. 3.

¹¹ Ad esempio A. Hamann, *Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung*, Verl.-Ges. Recht u. Wirtschaft, Heidelberg 1953, p. 31 e seguente. Da ultimo P. Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, terza edizione, Mohr Siebeck, Tübinga 2008, p. 11.

favore dell'economia sociale di mercato, ratifica che per la Legge fondamentale doveva riguardare almeno i due terzi dei parlamenti regionali (art. 144). Soprattutto per questo la costituzione economica tedesca ha omesso di assumere una posizione netta nel dibattito attorno alla menzionata contrapposizione tra il modello della democrazia ordoliberal e quello democrazia economica. Tutto ciò si ricava dai lavori preparatori e in particolare dalle prese di posizione dei socialdemocratici, che anche per questo accettarono di includere nella Legge fondamentale il solo catalogo dei diritti individuali tipici del «classico Bill of Rights dei paesi anglosassoni», salvo difendere eventuali soluzioni diverse accolte nelle costituzioni regionali, e la possibilità di «farne uso»¹².

Se così stavano le cose, allora spettava e spetta al legislatore ordinario individuare di volta in volta le concrete linee di politica economica. E proprio questa fu la conclusione condivisa anche dai giudici costituzionali, i quali ritennero l'opzione ordoliberal una scelta evidentemente praticabile, ma non anche l'unica compatibile con il livello superprimario: «il presente ordine economico e sociale è certamente un ordine possibile in base alla Legge fondamentale, e tuttavia non è l'unico possibile», giacché «si fonda su una scelta economica e politica in linea con la volontà del legislatore ordinario, che tuttavia può venir meno o essere sostituita da un'altra decisione»¹³.

Così motivata, la neutralità della costituzione economica tedesca poteva insomma ammettere l'adozione di forme di direzione comprendenti l'intervento diretto dei pubblici poteri nelle dinamiche del mercato. In tal modo non si sarebbe potuto determinare un complessivo superamento dei fondamenti dell'ordine proprietario, ma si sarebbe pur sempre lasciata aperta la strada verso forme incompatibili con essi¹⁴. Almeno questo veniva affermato dai critici dell'impostazione accolta dai giudici costituzionali, evidentemente preoccupati dalla possibilità che essa conducesse a forme di pianificazione della vita economica e dunque di democrazia economica¹⁵, repute l'anticamera di sviluppi in senso socialista e comunista.

Tante preoccupazioni sembravano però ingiustificate. Non pochi teorici della neutralità della costituzione economica precisavano che essa non implicava un assoluto disinteresse statale per l'assetto della vita economica, se non altro in quanto la complessiva capacità di produrre benessere materiale era rilevante per l'esito del confronto che opponeva i paesi socialisti ai paesi del blocco capitalista¹⁶. La costituzione economica doveva cioè produrre crescita: «il più antico e nobile obiettivo di una politica economica statale è la produttività dell'economia». E se la Prussia di Bismarck aveva persegui-

¹² Così Schmid, nella seduta inaugurale dell'8 settembre 1948, in *Parlamentarischer Rat*, cit., p. 14.

¹³ BVerfG, 20 luglio 1954, in «Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts», 4, 1956, p. 17 e seguente. Si veda anche BVerfG, 11 giugno 1958, ivi, 7, 1958, p. 400. In dottrina ad esempio F. Haussmann, *Übermass und Mitte in der sozialen Marktwirtschaft*, «Betriebsberater», 8, 1954, p. 813 e seguenti.

¹⁴ Da ultimo R. Stober, *Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht*, sedicesima edizione, Kohlhammer, Stoccarda 2008, p. 41.

¹⁵ H.C. Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, terza edizione, Heymann, Colonia 1965, p. 18.

¹⁶ H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Kohlhammer, Stoccarda 1964, p. 575 e seguenti.

to l'obbiettivo ricorrendo a forme di interventismo autoritario, occorre ora muovere dalla «collaborazione tra Stato ed economia», da difendere con politiche anticongiunturali e con la repressione dei comportamenti insidiosi per il funzionamento del meccanismo concorrenziale. Di qui il riconoscimento in capo all'imprenditore del dovere di «rispettare le leggi economiche del mercato». Un dovere che si ricavava anche dal concetto di Stato sociale, nel quale il riferimento alla socialità finiva così per assumere il medesimo significato riconosciuto dai teorici dell'economia sociale di mercato: indicare un aprioristico favore per il meccanismo concorrenziale come migliore strumento di redistribuzione della ricchezza e dunque come veicolo di giustizia sociale¹⁷.

A queste condizioni la neutralità della costituzione economica tedesca si riduceva al rifiuto dello «zelo pseudoreligioso dei sostenitori di modelli puri», come quello socialista e quello liberale classico: al rifiuto di un aprioristico favore per l'intervento pubblico in economia o per il suo opposto, ovvero per l'astensione sempre e comunque. Siamo cioè nel campo della mitica terza via tra modelli socialisti e modelli liberali classici, sciolta nell'invito a evitare contrapposizioni di tipo dogmatico¹⁸, che impedirebbero di calibrare l'azione dei pubblici poteri in funzione del raggiungimento dell'obbiettivo indicato: produrre benessere materiale attraverso il meccanismo concorrenziale, sfondo immutabile per lo sviluppo dell'ordine proprietario eretto a sistema.

UN FONDAMENTO COSTITUZIONALE PER L'ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO

La neutralità della costituzione economica tedesca, pur nell'accezione finora chiarita, venne messa in discussione da chi la ritenne espressiva di una chiara scelta a favore dell'economia sociale di mercato. A questa conclusione giunse in particolare Hans Carl Nipperdey, che fu prima un autorevole esponente del nazionalsocialismo, attivo fra l'altro nell'ambito dell'Accademia del diritto tedesco¹⁹, e poi il primo presidente della Corte federale del lavoro (*Bundesarbeitsgericht*), posizione tenuta dalla sua istituzione nel 1954 sino al 1963.

Come si usa ribadire ora, le costruzioni proposte da Nipperdey non conducevano a risultati alternativi a quelli in linea con la tesi della neutralità della costituzione, che oltretutto i giudici costituzionali sottolineavano essere cosa diversa dalla neutralità dei valori superprimari, evidentemente incompatibile con lo spirito della Legge fondamentale²⁰. Molte differenze sarebbero state amplificate solo per inasprire il confronto con il sistema tedesco orientale, contro cui occorre mettere in campo il radicale rifiuto di qualsiasi forma di intervento diretto nella vita economica, nel solco di credenze diffuse ben oltre l'area ordoliberalista²¹.

¹⁷ Ivi, p. 572 e seguenti.

¹⁸ Ivi, pp. 574 e seguente e 579 e seguenti.

¹⁹ Notizie in E. Klee, *Das Personenlexikon zum Dritten Reich*, seconda edizione, Fischer, Francoforte 2005, p. 437.

²⁰ Ad esempio BVerfG, 15 gennaio 1958, in «Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts», 7, 1958, p. 205.

²¹ J. Ipsen, *Der Staat der Mitte*, C.H. Beck, Monaco 2009, p. 247.

Per Nipperdey un'incontrovertibile opzione costituzionale per l'economia sociale di mercato si sarebbe innanzi tutto ricavata dalla scelta di informare il sistema delle libertà politiche ai principi della democrazia liberale, da cui «il riconoscimento di un diritto privato libero». Quanto al sistema delle libertà economiche, rilevarebbe in particolare il diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2), da cui la promozione della «libertà di operare sul terreno della vita economica». Stesso discorso per il combinato disposto di altre disposizioni, come quelle relative alla libertà di associazione (art. 9) e di professione (art. 12), quindi alla garanzia della proprietà privata e della trasmissione ereditaria dei beni (art. 14)²².

Queste disposizioni indicherebbero la scelta del costituente di promuovere per l'organizzazione della vita economica «una combinazione di libertà e vincoli», questi ultimi relativi all'instaurazione di un ordine incentrato sul principio della libera concorrenza, che i pubblici poteri erano tenuti a presidiare. Ciò in quanto le disposizioni costituzionali richiamate codificano valori quali la libera concorrenza e il libero esercizio delle attività economiche, a loro volta fondamento della libertà contrattuale, quindi della libertà di produrre e di consumare. E ciò escluderebbe la possibilità di un intervento statale diretto nel mercato, che non sarebbe dunque nella disponibilità del legislatore ordinario, come ritenuto invece dai teorici della neutralità della costituzione economica²³. Non escluderebbe invece un intervento indiretto, che anzi doveva caratterizzare l'attività dei tre poteri dello Stato, tutti incaricati di sostenere l'equilibrio e lo sviluppo dell'economia di mercato come orizzonte nell'esercizio del loro potere ordinario²⁴.

Peraltro, seppure l'economia sociale di mercato fu indubbiamente un punto di riferimento per la politica e la società tedesca sino alla fine degli anni Sessanta, il suo radicamento nella Legge fondamentale non appariva e non appare sostenibile, giacché le disposizioni richiamate ben potevano e possono essere in linea con altre opzioni²⁵. In tal senso è sembrato ad alcuni più appropriato discutere di una «costituzione economica mista», tale in quanto contiene alcune indicazioni difficilmente riconducibili al modello dell'economia sociale di mercato. Se infatti la Legge fondamentale è incentrata sul tema dei diritti di libertà, essa pure indica la necessità di bilanciarli nell'ambito di un «ordine compensativo»²⁶, nel quale si combinano individualismo e socialità ben oltre i limiti ammessi dal pensiero ordoliberal.

Questa tesi venne sostenuta da Ernst Rudolf Huber, che in epoca nazionalsocialista fu tra i cultori del diritto più vicini alla dittatura, dopo essere stato consulente di Franz

²² H.C. Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, cit., p. 19 e seguenti. In seguito M. Schmidt-Preuss, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz vor dem Hintergrund des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion*, «Deutsches Verwaltungsblatt», 46, 1993, p. 239.

²³ H.C. Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft*, cit., pp. 24 e seguenti e 42 e seguenti.

²⁴ Cfr. K.J. Partsch, *Die verfassungsmäßige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien*, «Ordo», 6, 1954, p. 36 e seguente.

²⁵ Per tutti W. Bohling, *Die Anforderungen des Grundgesetzes an die Wirtschaftsordnung*, in Idem (a cura di), *Wirtschaftsordnung und Grundgesetz*, Fischer, Stoccarda 1981, p. 4.

²⁶ E.R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tubinga 1953, vol. 1, p. 30 e seguente.

von Papen sotto la guida di Carl Schmitt. Per Huber, infatti, la Legge fondamentale è «una costituzione economica fondata sulla compresenza di due massime fondamentali di pari rango, opposte ma dialetticamente collegate»²⁷.

Se si tiene conto dei trascorsi del suo autore, la tesi del carattere misto della costituzione economica tedesca assume un significato meno offuscato di quanto sembri. Essa si appalesa come tentativo di combinare la modernizzazione dell'ordine proprietario con motivi e temi destinati a indurre la coesione e la pace sociale, requisiti indispensabili ad assecondare le forme di conformazione della vita economica di volta in volta richieste per l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario. Un tentativo che ha accompagnato la storia del pensiero ordoliberal, soprattutto nella versione meno compromessa con la dittatura nazionalsocialista, che in quanto tale ha dovuto prendere in considerazione modalità di conformazione delle libertà economiche almeno formalmente non intrecciate con l'esplicita soppressione delle libertà politiche.

L'ECONOMIA DI MERCATO OBBLIGATA SOCIALMENTE

Per illustrare i termini della commistione di libertà e vincoli di cui parlava, Huber ricorreva al concetto di «economia di mercato obbligata socialmente» (*sozialverpflichtete Marktwirtschaft*), e significativamente, in quanto restituisce il senso dei riferimenti alla socialità, indicava nel principio dello Stato sociale il fondamento di questa costruzione²⁸. La Legge fondamentale lo enuncia ricorrendo a espressioni meno impicanti di quelle contenute nella Costituzione di Weimar, secondo cui «l'ordine della vita economica deve rispettare le massime della giustizia e avere il fine di assicurare un'esistenza dignitosa» (art. 151). Ciò nonostante, sosteneva Huber, la medesima formula dovrebbe ritenersi implicita in quella più succinta utilizzata dal costituente repubblicano, che ha così inteso qualificare come dovere dei pubblici poteri quanto il costituente weimariano aveva formulato come mera indicazione programmatica all'indirizzo del legislatore ordinario²⁹.

Fin qui il discorso cessa di presentare punti di contatto con le tematiche di epoca weimariana. I nessi con la fase storica immediatamente precedente la dittatura cedono infatti il passo a paralleli con l'epoca in cui prende forma il pensiero ordoliberal. Huber precisava infatti che l'ordine del mercato continua a fondarsi «sulla libertà e parità individuale, sulla libertà di professione, contratto e associazione, sul diritto di proprietà e sul diritto dell'impresa, così come sulla libera concorrenza e sul libero contratto di lavoro». E aggiungeva che il riferimento alla socialità impone ai pubblici poteri di promuovere il superamento della divisione di classe, nel solco di quanto avvenuto ai tempi di Bismarck. La socialità sarebbe insomma un concetto relativo alla funzionalizzazione dei comportamenti individuali, nell'ambito di un sistema che mira a conformarli per rea-

²⁷ E.R. Huber, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, «Die Öffentliche Verwaltung», 9, 1956, p. 101.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ E.R. Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, Tübinga 1953, vol. 1, p. 35.

lizzare la pacificazione e promuovere la cooperazione sociale: «riferito all'attuale situazione sociale, il principio dello Stato sociale allude a un sistema di misure istituzionali e funzionali con cui viene costantemente promossa la costruzione della comunità minacciata da tensioni, conflitti e crisi sociali»³⁰.

La socialità intesa come promozione della pace sociale doveva evidentemente informare, oltre ai rapporti tra lo Stato e gli individui, anche le relazioni tra questi ultimi. Peraltro, in tale ambito, la conformazione dei comportamenti economici non avrebbe perseguito finalità di ordine emancipatorio: l'intervento eteronomo si imponeva solo se idoneo a produrre un vantaggio per «il tutto sociale», ma doveva evitarsi se procurava benefici a favore di specifiche categorie di portatori di debolezza economica e sociale. E alla luce di queste indicazioni andavano lette anche due disposizioni per molti aspetti mutate dalla Costituzione di Weimar: quella per cui «il diritto di proprietà implica responsabilità» e «il suo esercizio deve altresì servire al bene della collettività» (art. 14) e quella concernente la «societizzazione» (*Vergesellschaftung*) di «suolo, risorse naturali e mezzi di produzione», ovvero il loro trasferimento in «proprietà comune» (*Gemeingentum*) o altre forme di «economia comune» (*Gemeinwirtschaft*) (art. 15)³¹.

Così intesa, la tesi della costituzione economica tedesca come costituzione mista finiva per essere meno inconciliabile con la tesi di chi la riteneva informata al modello dell'economia sociale di mercato. Huber parlava di socialità come indicazione radicata nel dettato costituzionale, ma non ne ricavava un sistema di diritti sociali, in quanto tale attento più ai profili emancipatori che non a quelli relativi a una coesione sociale intesa come valore in sé. In tal modo il suo pensiero non era alternativo a quanto sostenuto in ambito ordoliberal, e subito respinto dalla Corte costituzionale³²: che il principio dello Stato sociale, incompatibile con il principio dello Stato di diritto, non aveva valenza costituzionale, rilevando solo nei limiti delle eventuali realizzazioni a livello di legislazione ordinaria e di attività amministrativa³³.

Lo schema delineato da Huber si coordinava insomma con l'idea ordoliberal per cui il principio dello Stato sociale poteva eventualmente circoscrivere il raggio di azione del mercato, l'estensione dei suoi confini, ma non anche alterarne l'essenza di ordine funzionante secondo il meccanismo concorrenziale. Persino il teorico della costituzione mista finiva cioè per incontrarsi con quanto si affermava in ambito ordoliberal, ovvero che la redistribuzione della ricchezza concerneva essenzialmente i rapporti tra gli individui e lo Stato, tenuto a «proteggere chi è economicamente e socialmente debole», e non anche le relazioni tra privati, nelle quali vi poteva essere solo la richiesta di «un comportamento socialmente responsabile, volontario e indipendente». Giacché nel mercato la «politica sociale» coincideva con il presidio del meccanismo concorrenziale,

³⁰ E.R. Huber, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, cit., p. 201.

³¹ Ivi, p. 202. Anche H. von Mangoldt e F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, seconda edizione, Vahlen, Berlino 1957, vol. 1, p. 456.

³² BVerfG, 19 dicembre 1951, in «Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts», 1, 1952, p. 105.

³³ E. Forsthoff, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*, «Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer», 12, 1954, p. 8 e seguenti.

alla base di una politica dei prezzi liberi e di contrasto delle concentrazioni di potere economico, in quanto tale di favore per il consumatore³⁴.

Resterebbe il riferimento di Huber al concetto di «societizzazione» a renderlo incompatibile con la corrente ordoliberal. Quest'ultimo venne infatti elaborato dalla socialdemocrazia tedesca fin dal Programma di Erfurt del 1891, che voleva con ciò identificare nell'amministrazione, piuttosto che nella titolarità, il profilo a partire dal quale democratizzare la proprietà dei mezzi di produzione. La «societizzazione» era insomma una costruzione alternativa alla «statalizzazione» (*Verstaatlichung*): non si esauriva nella mera nuova imputazione dei diritti proprietari, concernendo esplicitamente vicende quali la diffusa partecipazione nei processi decisionali, oltre all'attenzione per gli effetti distributivi delle relazioni tra capitale e lavoro e tra produzione e consumo³⁵.

Peraltro anche il riferimento di Huber alla «societizzazione» deve essere ridimensionato nella sua essenza di costruzione inconciliabile con i dogmi ordoliberali. Anche i fautori dell'economia sociale di mercato ammettevano infatti la possibilità di un regime della proprietà dei mezzi di produzione diverso da quello tradizionale. Non solo concepivano la proprietà statalizzata, rispettosa dei fondamenti della democrazia ordoliberal se non mutava le tradizionali modalità di esercizio del diritto, bensì anche la proprietà in cui si intaccava questo secondo aspetto, come ad esempio quella dei mezzi di produzione in regime di «autogestione operaia» (*Arbeits-selbstverwaltung*)³⁶. Ma si trattava di un'apertura solo apparente al meccanismo della democrazia economica, giacché esperimenti in tal senso si sarebbero comunque dovuti confrontare con le «possibilità reali» offerte dal mercato³⁷, che in assenza di pianificazione, si diceva, non potevano che determinare il fallimento di quegli esperimenti.

Quest'ultimo era peraltro l'unico esito possibile, in quanto una simile forma di indirizzo della vita economica non rientrava evidentemente tra le modalità di conformazione dei comportamenti individuali ammessi dal pensiero ordoliberal³⁸. E lo stesso valeva per lo schema predisposto da Huber, in cui i fondamenti dell'economia di mercato trovavano invero esplicita tutela.

RELAZIONI INDUSTRIALI COOPERATIVE: ORDOLIBERALISMO E COLLABORAZIONE TRA CAPITALE E LAVORO

L'era Adenauer comprende il lungo periodo in cui il leader cristianodemocratico fu Cancelliere (1949-63), al quale possono aggiungersi gli anni in cui al vertice dell'esecutivo giunse il suo Ministro dell'Economia, Ludwig Erhard (1963-66). Fu l'epoca del miracolo economico, in cui l'apparato produttivo tornò a funzionare a pieno regime.

³⁴ H.C. Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft*, cit., pp. 19 e 56 e seguenti.

³⁵ *Erfurter Programm* dell'ottobre 1891.

³⁶ C. Watrin, *Selbstverwaltete Unternehmen und Produktionsmitteleigentum*, in *Festschrift Alfred Müller-Armack*, Haupt, Berna 1976, p. 174.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Per tutti E. Tuchtfeldt, *Der Interventionskapitalismus*, in *Festschrift Alfred Müller-Armack*, cit., p. 61 e seguenti.

Questa situazione determinò evidentemente un notevole incremento del benessere collettivo e individuale. Era tuttavia un benessere per nulla distribuito in modo equo: sino alla fine degli anni Sessanta, meno del 2 per cento dei nuclei familiari detenevano circa tre quarti dei beni produttivi e circa un terzo della ricchezza³⁹. Era inoltre un benessere massimamente dovuto alla congiuntura economica favorevole: si avevano all'epoca una ragguardevole disponibilità di forza lavoro qualificata, un'abbondante liquidità assicurata soprattutto dagli statunitensi e una elevata richiesta di beni di consumo, il tutto determinato anche dalla nascita delle Comunità europee con i Trattati di Roma del 1957⁴⁰. Per gli ordoliberali il miracolo economico fu invece imputabile unicamente alla riforma monetaria e ai contestuali provvedimenti di liberalizzazione dei prezzi⁴¹, motivo per cui, come sappiamo, quella riforma, e non la Legge fondamentale di poco successiva, venne e viene tuttora ritenuta da molti l'atto fondativo della rinata democrazia tedesca.

L'era Adenauer costituisce una fase molto controversa della recente storia tedesca, che gli ordoliberali intesero presentare come brillante nuovo inizio e altri hanno invece ritenuto un periodo di «restaurazione»: un'occasione mancata di liberare la società e le istituzioni, quelle politiche come quelle economiche, dalle strutture autoritarie e antidemocratiche storicamente responsabili delle svolta totalitaria⁴². Fu questa una tesi approfondita soprattutto dalla letteratura di ispirazione socialista, divenuta un motivo ricorrente nella dottrina tedesco-orientale⁴³, avversata all'Ovest soprattutto dagli autori di formazione liberale. Per questi ultimi, infatti, gli avvenimenti precedenti il crollo del fascismo avevano definitivamente depotenziato le componenti sociali indispensabili a realizzare una restaurazione⁴⁴.

Il dibattito sulla restaurazione postbellica appare ora menomato da alcune forzature e banalizzazioni, caratteristiche di entrambi gli orientamenti riferiti⁴⁵. Quanto abbiamo finora documentato induce tuttavia a ritenere che di restaurazione si possa parlare almeno con riferimento a una componente essenziale del progetto ordoliberale, così come sviluppatosi nel dopoguerra: la promozione di schemi di convivenza sociale di tipo olistico indispensabile a bilanciare le spinte disgregatrici della modernizzazione, e dunque di motivi e pratiche stridenti con il pluralismo democratico. Schemi capaci di

³⁹ Cfr. H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, C.H. Beck, Monaco 2008, vol. 5, p. 121.

⁴⁰ Ad esempio G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts*, cit., p. 292 e seguenti.

⁴¹ W. Röpke, *Die Lehre von der Wirtschaft*, tredicesima edizione, Haupt, Berna 1994, p. 320 e seguenti. Per un confronto sulle analisi del miracolo economico, da ultimo H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, cit., vol. 5, p. 48 e seguenti.

⁴² J. Kocka, *1945: Neubeginn oder Restauration?*, in C. Stern e H.A. Winkler (a cura di), *Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1990*, quarta edizione, Fischer, Francoforte 2009, p. 162 e seguenti.

⁴³ Cfr. R. Badstübner, *Restauration in Westdeutschland 1945-1949*, Dietz, Berlino Est, 1965.

⁴⁴ R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* [1968], DTV, Monaco 1971, p. 450 e seguente.

⁴⁵ Lo riconoscono anche gli storici un tempo attivi nella Repubblica Democratica Tedesca: R. Badstübner, *Zur Entstehung von BRD und DDR*, «Utopie kreativ», 103/104, 1999, p. 94.

stabilire momenti anche forti di continuità tra la dittatura e la democrazia, e comunque di evidenziare come il Cancelliere del miracolo economico avesse innanzi tutto realizzato un sistema di potere almeno a tratti autoritario⁴⁶.

Alcuni spunti per valutare i termini della reale continuità tra nazionalsocialismo e democrazia li possiamo ricavare dall'evoluzione del pensiero ordoliberal, così come determinata dai teorici dell'economia sociale di mercato. Il sistema di conformazione delle libertà economiche aveva abbandonato i riferimenti espliciti allo Stato forte, formula irrimediabilmente compromessa con il passato. Questi ultimi erano stati infatti sostituiti da retoriche sulla coesione sociale, da ottenere invocando valori premoderni chiamati a contrastare le spinte disgregatrici connesse ai processi di modernizzazione: i medesimi processi che erano ritenuti alla base del miracolo economico. Abbiamo peraltro documentato come, presso i fautori dell'economia sociale di mercato, l'invocazione di un ambiente cooperativo consono alle necessità dell'ordine proprietario non fosse meno capace di produrre una compressione delle libertà politiche. Quell'invocazione valorizzava infatti il ricorso al potere biopolitico, cui del resto alludevano gli stessi ordoliberali che in epoca nazionalsocialista intendevano l'inclusione dell'individuo nell'ordine proprietario come l'esito di prassi educative, e persino di un ricorso alla psicologia di Stato.

Dedichiamoci dunque alle principali modalità con cui la rinata democrazia tedesca ha inteso sostenere i processi di modernizzazione ricomponendo in maniera più o meno forzata i conflitti prodotti dall'avanzare di quei processi: l'introduzione della cosiddetta cogestione dei lavoratori (*Mitbestimmung*) e le misure di contrasto delle concentrazioni di potere economico come principale attentato alla concorrenza perfetta.

La cogestione venne invocata dai socialdemocratici e da ambienti sindacali fin dai tempi di Weimar, i quali volevano realizzare per il suo tramite forme di socializzazione dei mezzi di produzione, peraltro più vicine al modello della sindacalizzazione che a quello della «societizzazione». Forme in parte attuate con l'istituzione di «consigli aziendali» (*Betriebsrat*), organi di rappresentanza dei lavoratori competenti a deliberare su numerosi aspetti del rapporto di lavoro, chiamati nel merito a tenere conto delle necessità della parte datoriale⁴⁷.

Peraltro la cogestione non si limitò a interessare la socialdemocrazia. Essa venne almeno inizialmente favorita dalle forze di occupazione britanniche, anche se per motivi pragmatici e non per tensione ideale. Un certo favore si registrò poi presso i cristiano-democratici, soprattutto nella fase in cui la corrente ordoliberal non aveva ancora spiazzato i fautori del socialismo cristiano, quest'ultimo fautore di varie forme di partecipazione operaia alla vita dell'impresa. Ma anche quando prevalsero i sostenitori dell'economia sociale di mercato la cogestione continuò a interessare i cristianodemocra-

⁴⁶ Ad esempio R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, Fischer, Francoforte 2002, vol. 3, p. 105. L'impostazione non è condivisa dalla prima generazione di storici del dopoguerra: cfr. K. Sontheimer, *Die Adenauer-Ära*, seconda edizione, DTV, Monaco 1996, p. 78 e seguenti.

⁴⁷ Ad esempio D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, terza edizione, C.H. Beck, Monaco 1997, p. 305 e seguente.

tici, che non esitarono a richiamarla nel programma confezionato per le prime elezioni libere tedesche⁴⁸.

La cogestione dei lavoratori poteva dunque appartenere ai desiderata degli ordoliberali, esattamente come di chi invocava la democrazia economica. Entrambi erano in qualche modo sostenitori di modelli corporativi, o a questo punto neocorporativi, di disciplina della convivenza sociale. Tuttavia, se anche la cogestione in quanto tale era riconducibile a quei modelli, essa poteva assumere struttura e funzioni differenti. I fautori della democrazia economica miravano a una cogestione almeno tendenzialmente paritaria, in cui alla partecipazione dei lavoratori fosse attribuito il medesimo peso riconosciuto a quella dei datori di lavoro. Essi intendevano poi estendere la cogestione a vicende non solo relative al rapporto di lavoro in senso stretto, e sottolineavano i nessi tra essa e la socializzazione⁴⁹, in particolare quella realizzata in forma di sindacalizzazione⁵⁰.

Evidentemente di tutt'altro segno l'impostazione prevalente nel campo ordoliberale, entro cui si considerava la cogestione una fonte di conflitto sociale, da ammettere solo se ridotta a forme di coinvolgimento dei lavoratori capaci di valorizzare a fini produttivi il «capitale umano»: ovvero di responsabilizzare le maestranze, lasciando nel contempo l'esclusiva iniziativa economica all'imprenditore⁵¹.

Se così non fosse, dicevano gli ordoliberali, si finirebbe per affossare l'economia di mercato a favore di forme di economia pianificata, esito scontato ove i rappresentanti dei lavoratori avessero influito sulle scelte produttive seguendo le indicazioni provenienti dalle organizzazioni politiche o sindacali di appartenenza. Occorreva al contrario non intaccare la posizione classicamente attribuita all'imprenditore, posizione che lo rende il solo capace di operare assecondando la logica sistemica espressa dal mercato, quindi di tenere comportamenti funzionalizzati dal punto di vista dell'equilibrio e dello sviluppo dell'ordine economico. Ciò «non perché in economia gli imprenditori sono più avveduti dei lavoratori, bensì perché colui che risponde con il proprio patrimonio, che partecipa alle perdite e agli utili ha legami psicologici con il mercato, con le sue necessità e le sue indicazioni, che sono molto più forti di quelli che hanno i lavoratori, i quali percepiscono il giudizio positivo o negativo del mercato solo dopo molto tempo»⁵².

⁴⁸ *Düsseldorfer Leitsätze der CDU/CSU über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau* del 15 luglio 1949.

⁴⁹ Fra i tanti K. Schmid, *Die Legitimität der Verfassung*, cit., p. 3.

⁵⁰ Al proposito G. Ritting, voce *Sozialisierung – Theorie*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Fischer, Stoccarda 1956, vol. 9, p. 455.

⁵¹ Si veda ora H.G. Nutzinger, *Arbeitsrecht und Mitbestimmung aus institutionenökonomischer Perspektive*, in Idem (a cura di), *Die Entstehung des Arbeitsrechts in Deutschland*, Metropolis, Marburgo 1998, p. 334.

⁵² F. Böhm, *Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb*, «Ordo», 4, 1951, p. 242.

LA DISCIPLINA DELLA COGESTIONE

Il legislatore tedesco sembrò in un primo tempo orientarsi verso una forma di cogestione compatibile con i propositi dei fautori della democrazia economica. È tuttavia opportuno avvertire che si trattò di un episodio isolato, frutto di una fase in cui il movimento operaio riuscì a condizionare le scelte dell'esecutivo⁵³. Ben presto la cogestione avrebbe assunto i connotati di uno strumento volto a produrre cooperazione tra capitale e lavoro, nell'ambito di un sistema saldamente ancorato ai principi dell'economia sociale di mercato, quindi nel solco dei desiderata ordoliberali.

Ma procediamo con ordine. La cogestione interessò innanzi tutto il settore siderurgico, nel quale era stata almeno in parte favorita dalle forze di occupazione, soprattutto britanniche, che la considerarono un modo per assicurare la collaborazione dei lavoratori nell'applicazione delle sanzioni di guerra⁵⁴. Per questo si acconsentì alla partecipazione tendenzialmente paritaria dei lavoratori entro il collegio sindacale (*Aufsichtsrat*), prevedendo inoltre che nel consiglio di amministrazione (*Vorstand*) sedesse un «direttore del lavoro» (*Arbeitsdirektor*) in rappresentanza delle maestranze. La soluzione non aveva tuttavia alcun fondamento legislativo, costituendo l'esito di trattative tra le parti coinvolte, senza ricaduta sulla legislazione ordinaria⁵⁵.

Questo ulteriore passo fu compiuto con un provvedimento dei primissimi anni Cinquanta, che l'esecutivo presieduto da Adenauer, in verità contrario alla partecipazione tendenzialmente paritaria, fu, come abbiamo detto, costretto ad adottare⁵⁶, anche per le difficoltà legate al conflitto tra blocchi che condusse alla definitiva divisione della Corea. Il provvedimento, che regolava la cogestione nell'industria siderurgica e in quella mineraria (*Montanmitbestimmung*), si applicava a tutte le imprese con più di mille dipendenti. Esso venne integrato dopo qualche anno per ricomprendere nel suo ambito di applicazione anche le holding di imprese attive nel settore: la loro istituzione costituiva una diffusa prassi elusiva, cui ricorse in particolare il Gruppo Mannesmann, giacché serviva per costituire unità produttive con un numero di dipendenti inferiore a quello indicato dalla legge⁵⁷.

Tuttavia, come abbiamo avvertito, l'emanazione di una disciplina della cogestione tendenzialmente paritaria nei settori siderurgico e minerario segnò solo un'apparente vittoria dei fautori della democrazia economica. E ciò anche perché venne di fatto scambiata con la rinuncia a promuovere più ampie riforme nel senso della socializzazione, e dunque con la disponibilità a incentrare le relazioni industriali su vicende limitate, quali i livelli salariali o la qualità dell'ambiente di lavoro: vicende della massima importanza, ma incapaci di ricomprendere lo spettro di temi cui rinvia il concetto di

⁵³ Ad esempio R. Ptak, *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Leske + Budrich, Wiesbaden 2004, p. 21.

⁵⁴ Cfr. R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, cit., vol. 2, p. 71 e seguenti.

⁵⁵ Per tutti K. Kroeschell, *Rechtsgeschichte Deutschlands*, cit., p. 236 e seguente.

⁵⁶ *Montan-Mitbestimmungsgesetz* del 21 maggio 1951.

⁵⁷ *Mitbestimmungsergänzungsgesetz* del 7 agosto 1956, significativamente definito *Lex Mannesmann*.

democrazia economica⁵⁸. Il che si spiega anche con la circostanza che il movimento sindacale si era in massima parte raccolto nella Lega sindacale tedesca (*Deutscher Gewerkschaftsbund*), comprendente altresì correnti cattoliche, le quali indussero a rinvenire nella dottrina sociale cattolica uno dei punti di riferimento politico-culturale per individuare le modalità di realizzazione della cogestione⁵⁹.

Si comprendono allora le dinamiche per cui, privilegiando il profilo della cogestione, il sindacato dei lavoratori finì per alimentare una visione delle relazioni industriali come relative al funzionamento dell'ordine proprietario, ovvero per concentrarsi su aspetti concernenti il suo equilibrio e il suo sviluppo, in ultima analisi tutti relativi ai termini della crescita economica come finalità dell'ordine dato. Il che induce a ritenere che la cogestione, se anche non venne inizialmente concepita come alternativa alla democrazia economica, finì per tradursi in qualche cosa di molto diverso da quanto auspicato, o comunque per rappresentare un argine cooperativo contro visioni più in linea con la valorizzazione dell'attività lavorativa come veicolo di emancipazione.

Che questa fosse la direzione intrapresa nella realizzazione della cogestione, lo si poté riscontrare con l'emanazione di un provvedimento, sempre dei primi anni Cinquanta, concernente l'istituzione dei menzionati consigli aziendali in tutte le imprese con più di cinque dipendenti⁶⁰. Il provvedimento venne salutato come rispondente ai desiderata ordoliberali, in quanto non accoglieva il modello della partecipazione almeno tendenzialmente paritaria, e dunque si limitava a favorire la collaborazione di capitale e lavoro, a promuovere «solidarietà d'impresa»⁶¹. Più in generale, quella disciplina non intaccava i principi tradizionali in tema di iniziativa economica privata e di responsabilità d'impresa, evitando così di insidiare l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario⁶².

Così facendo, il legislatore repubblicano mostrava per molti aspetti di volersi collocare lungo la linea tracciata in epoca weimariana, valorizzando di quell'esperienza l'impeto cooperativo tipico della disciplina delle relazioni industriali di allora, almeno di quelle cui aveva rinviato un provvedimento relativo proprio all'istituzione di consigli aziendali⁶³. L'impeto cooperativo aveva innanzi tutto portato a eliminare la componente del lavoro dal principale organo di governo dell'impresa, il consiglio di amministrazione, recependo in tal modo una precisa indicazione formulata in ambito ordoliberale. La partecipazione dei lavoratori era infatti confinata entro un organo riservato

⁵⁸ Per tutti D. Willoweit, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 388 e R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, cit., vol. 2, p. 73 e seguente.

⁵⁹ Ad esempio H. Grebing, *Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland*, in Idem (a cura di), *Geschichte der sozialen Ideen*, seconda edizione, Verl. für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, p. 453 e seguente.

⁶⁰ *Betriebsverfassungsgesetz* dell'11 ottobre 1952.

⁶¹ A. Rüstow, *Soziale Marktwirtschaft als Gegenprogramm gegen Kommunismus und Bolschewismus*, in Autori vari, *Wirtschaft ohne Wunder*, Rentsch, Zurigo 1953, p. 102 e seguente.

⁶² Al proposito D. Grosser, *Die Wirklichkeit der Wirtschaftsordnung*, in Idem et al., *Soziale Marktwirtschaft*, seconda edizione, Kohlhammer, Stoccarda 1990, p. 54.

⁶³ *Betriebsrätegesetz* del 4 febbraio 1920.

alla loro rappresentanza, il consiglio aziendale appunto, cui si riconosceva il diritto di incidere su alcune scelte concernenti la vita interna dell'impresa (par. 56 e seguenti), prevedendo però che sulla vita esterna il coinvolgimento fosse sostanzialmente limitato all'ipotesi estrema della trasformazione o della cessazione dell'attività (par. 72 e seguenti). Il tutto mentre nessuna disposizione stabiliva un obbligo del datore di lavoro di dar seguito agli accordi conclusi con il consiglio aziendale⁶⁴, e mentre si riduceva a un terzo la componente dei rappresentanti dei lavoratori nel collegio sindacale (par. 76).

Ma non è tutto. L'attività dei consigli aziendali doveva essere ispirata da un forte impeto cooperativo, che privilegiava il profilo della pace sociale finalizzata alla crescita economica dell'intera collettività, identificata con il bene comune per eccellenza. Un bene comune che dunque non veniva ricavato dalla risocializzazione del mercato, essendo la democrazia economica ritenuta incompatibile con il funzionamento del meccanismo concorrenziale. Proprio questo venne esplicitato nelle disposizioni che invitano il consiglio aziendale e i lavoratori a «tralasciare ogni forma di attività politica» (par. 51), a contribuire al successo dell'impresa e alla crescita economica complessiva, e a tralasciare ogni possibile conflitto (par. 49).

Insomma, i rapporti tra capitale e lavoro dovevano e devono essere retti da una sorta di «dovere di operare pacificamente» (*Friedenspflicht*). Un dovere che governava e governa le relazioni industriali nel loro complesso, se non altro con riferimento agli innumerevoli aspetti disciplinati dal contratto collettivo, considerato il fondamento implicito del divieto di ricorrere al conflitto⁶⁵.

ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO E PRESIDIO DELLA CONCORRENZA

Se per un verso il dopoguerra tedesco fu caratterizzato da uno sviluppo delle relazioni industriali secondo i desiderata ordoliberali, lo stesso non poteva dirsi per un altro aspetto particolarmente valorizzato dai fautori dell'economia sociale di mercato: il contrasto degli accumuli di potere economico sul versante imprenditoriale. In tale ambito molti sforzi intrapresi durante l'occupazione dagli alleati erano stati ben presto vanificati, come dimostrava in particolare il ritorno alle concentrazioni nei settori siderurgico, minerario, chimico e bancario, dove nei primi anni Cinquanta la formazione di oligopoli aveva assunto le medesime dimensioni del principio dell'epoca weimariana. Questo nonostante proprio l'emanazione di una disciplina volta a presidiare la concorrenza fosse considerata, in particolare dagli statunitensi, un requisito per la piena restituzione della sovranità alla neonata democrazia tedesca⁶⁶.

⁶⁴ Da ultimo M. Schmoeckel, *Rechtsgeschichte der Wirtschaft*, Mohr Siebeck, Tubinga 2008, p. 400.

⁶⁵ Ad esempio BAG, 8 febbraio 1957, in «Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts», 3, 1957, p. 283.

⁶⁶ Per tutti D.J. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 270.

A una simile disciplina si lavorò fin dalla conclusione degli anni Quaranta, quando si predispose il primo di una lunga serie di progetti, i quali sfociarono in un disegno di legge solo verso la metà degli anni Cinquanta⁶⁷. Quest'ultimo appariva massimamente ispirato al credo ordoliberal, giacché era incentrato sul divieto di ricorrere ai cartelli tra imprese e sul controllo delle concentrazioni e fusioni societarie. Coerentemente, nella relazione di accompagnamento all'articolato, il contrasto delle concentrazioni di potere economico veniva considerato il presidio primo di un'economia di mercato, a sua volta ritenuta il miglior modo di assicurare un alto rendimento delle attività produttive e quindi un cospicuo benessere sociale, inteso come benessere dei consumatori elevati al rango di «conduttori della vita economica». Combattere i cartelli tra imprese conduceva insomma a realizzare «l'ordine del mercato più democratico», il tutto come esito di interventi eteronomi indiretti, ovvero semplicemente volti a prevenirne i fallimenti⁶⁸.

Si realizzava in tal modo la benefica commistione di istanze ordinarie e istanze liberatorie che integrava il fondamento dell'ordoliberalismo prima, e dell'economia sociale di mercato poi: istanze coordinate dal meccanismo concorrenziale piuttosto che dal meccanismo democratico, chiamato a prevenire i conflitti provocati dalla modernizzazione dell'ordine proprietario. In tal senso si sottolineava come reprimere le limitazioni della concorrenza significasse riconoscere che «scopo dell'economia non è solo la fabbricazione di merci, bensì anche promuovere la formazione del membro della comunità»; significasse «attuare il pendant economico della democrazia politica», definire «una garanzia di libertà economica a cui attribuire il carattere di un diritto fondamentale»⁶⁹.

Se queste furono le premesse per l'emanazione di una disciplina sul contrasto delle limitazioni alla concorrenza, il risultato finale non appare propriamente in linea. Nella seconda metà degli anni Cinquanta si giunse alla Legge contro le limitazioni della concorrenza tuttora vigente⁷⁰, un provvedimento ridimensionato quanto all'ambito di applicazione e all'ispirazione di fondo. Il tutto come esito di pressioni esercitate dall'Associazione degli industriali tedeschi (*Bundesverband der Deutschen Industrie*), che determinarono un cambio di rotta dei cristianodemocratici. Motivo per cui quanto fu possibile salvare dell'originaria impostazione si deve a un'inedita alleanza tra cristianodemocratici vicini al Ministro dell'Economia Erhard ed esponenti dell'opposizione socialdemocratica: in particolare quelli convinti di incrementare per tale via, più che con il capitalismo organizzato, il benessere dei lavoratori considerati nella loro veste di consumatori⁷¹.

⁶⁷ Si veda la panoramica di P. Hüttenberger, *Wirtschaftsordnung und Interessenpolitik in der Kartellgesetzgebung der Bundesrepublik 1949-1957*, «Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte», 24, 1976, p. 287 e seguenti.

⁶⁸ *Amtliche Begründung zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen* del 17 febbraio 1954, in G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts*, cit., p. 412 e seguenti.

⁶⁹ E. Günther, *Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, «Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht», 60, 1958, p. 578. L'autore è stato il primo presidente dell'Ufficio federale dei cartelli.

⁷⁰ *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* del 27 luglio 1957.

⁷¹ Cfr. K.W. Nörr, *Die Leiden des Privatrechts*, Mohr Siebeck, Tubinga 1994, p. 161 e seguente.

Rispetto all'impostazione originaria non venne intaccata l'idea del consumatore come protagonista del mercato, a ben vedere messa in discussione anche in ambito ordoliberal da chi lo considerava, al contrario, in balia di un sistema produttivo capace di creare «bisogni artificiali»⁷². Prevalse però l'idea che le limitazioni della concorrenza potessero ammettersi se rappresentavano una modalità con cui ottenere la crescita economica, in un numero di casi indubbiamente superiore rispetto a quello cui pure faceva riferimento la riflessione ordoliberal in tema di «monopoli inevitabili», tali in quanto favoriscono l'efficienza produttiva o generano effetti di favore per i consumatori⁷³. Si stabilì poi che il presidio del meccanismo concorrenziale concerneva solo in parte i settori caratterizzati dall'intervento statale diretto, come l'agricolo, il bancario, l'energetico e l'assicurativo.

Se non altro la valutazione delle limitazioni della concorrenza era stata concepita in modo tale da prevenire eccessive ingerenze della politica. La Legge definisce infatti un sistema di controllo del mercato e delle sue dinamiche di tipo amministrativo, ma concepito con le modalità e le prerogative di un controllo giudiziale, secondo uno schema non del tutto distante da quello voluto dagli ordoliberali⁷⁴. Il controllo è affidato all'Ufficio federale dei cartelli (*Bundeskartellamt*) (par. 48 e seguenti), un ente istituito presso il Ministero dell'Economia, chiamato a decidere secondo criteri prestabiliti, ovvero non sulla base di valutazioni di opportunità contingenti. Il tutto seguendo regole procedurali molto simili a quelle previste per le corti ordinarie, con pronunce impugnabili dinanzi all'autorità giudiziaria e non a quella amministrativa⁷⁵.

Certo, l'ingerenza della politica non era stata del tutto bandita, giacché il Ministro dell'Economia può consentire comportamenti vietati dall'Ufficio federale dei cartelli qualora sussistano «motivi preponderanti dal punto di vista dell'economia complessiva e del benessere collettivo» (par. 8). Ma il Ministro ebbe modo di chiarire fin da subito la portata di simili motivi, i quali si sarebbero oltretutto invocati con parsimonia, mostrando di volere intervenire solo in presenza di patologie effettivamente capaci di pregiudicare la finalità ultima dell'ordine proprietario eretto a sistema: assicurare il complessivo incremento della ricchezza prodotta. Si conferma dunque che, se di ingerenza politica poteva parlarsi, essa si sviluppava secondo linee non certo estranee ai desiderata ordoliberali⁷⁶.

ECONOMIA E POLITICA NELLA DISCIPLINA DEI CARTELLI

L'occasione per delimitare il controllo di opportunità politica sulle limitazioni al meccanismo della concorrenza venne offerta da una pronuncia ministeriale concernente un accordo tra imprese del settore carbonifero e degli oli combustibili, il primo colpito da

⁷² K.J. Partsch, *Die verfassungsmässige Sicherung von Wirtschaftsprinzipien*, «Ordo», 6, 1954, p. 31.

⁷³ Cfr. W. Eucken, *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*, «Ordo», 2, 1949, p. 68, e F.A. Lutz, *Bemerkungen zum Monopolproblem*, ivi, 8, 1956, p. 39.

⁷⁴ W. Eucken, *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*, cit., p. 68.

⁷⁵ Da ultimo P. Badura, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung*, cit., p. 227.

⁷⁶ Citazioni in G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts*, cit., p. 285.

una contrazione delle vendite e dunque da sovrapproduzione e disoccupazione. L'accordo concerneva in particolare il livello dei prezzi e intendeva favorire il mercato del carbone, comprimendo fra l'altro quello degli oli combustibili, ovvero ribaltare quanto si stava verificando per effetto di «un'aspra concorrenza». Nel merito si riconobbe che il settore carbonifero era «la principale fonte di sostentamento energetico dell'industria tedesca», e che pertanto «la rapida eliminazione delle difficoltà nella vendita era imposta con urgenza per motivi di politica statale, sociale ed economica generale». Si precisò tuttavia che la sospensione del meccanismo concorrenziale doveva e poteva avvenire solo per un tempo ben delimitato, quello ritenuto necessario a rendere il settore in crisi nuovamente e stabilmente «competitivo»⁷⁷.

Si evidenziano anche in queste affermazioni i termini del delicato equilibrio tra il modo ordoliberal di affrontare le limitazioni della concorrenza e la soluzione all'epoca preferita invece dai rappresentanti del mondo industriale, eventualmente in sintonia con i desiderata del mondo del lavoro.

Gli ordoliberali volevano trasformare il mercato in un luogo asettico, entro cui fosse azzerato il potere economico come quello politico, e dunque la possibilità di perseguire strategie diverse da quelle funzionali ad alimentare il meccanismo concorrenziale. Gli operatori economici dovevano cioè reagire in modo automatico agli stimoli provenienti dal sistema nella sua ricerca autoreferenziale di equilibrio e sviluppo: in tal senso esercitavano un diritto di libertà senza tuttavia averne la piena disponibilità⁷⁸. In questa prospettiva il sistema di controllo del mercato non poteva che essere sottratto al potere politico: era questo un punto fermo per gli ordoliberali, non tanto, come testimonia la riflessione sui «monopoli inevitabili», l'affermazione di un divieto assoluto di cartelli. Il potere politico avrebbe altrimenti perseguito finalità incompatibili con le finalità dell'ordine proprietario eretto a sistema, o avrebbe più frequentemente ceduto alle richieste dei gruppi di pressione, come era in particolare la menzionata Associazione degli industriali tedeschi, stigmatizzati dagli ordoliberali in quanto strumento di «rappresentanza politica extraparlamentare»⁷⁹.

Ma passiamo a valutare le limitazioni della concorrenza prese in considerazione dal legislatore del dopoguerra. Un prima ipotesi è quella dei cosiddetti accordi orizzontali tra imprese «relativi a finalità comuni», comprendenti in particolare i cartelli tra imprese, inefficaci se «idonei a influenzare la produzione o le relazioni di mercato» (par. 1 e seguenti). Ci si occupa poi degli accordi verticali, accordi individuali «relativi a merci o prestazioni», nulli, e non semplicemente inefficaci, se comprimono «la libertà di definire i prezzi o le condizioni contrattuali» nei rapporti con i terzi (par. 15 e seguenti). Infine si considerano le limitazioni della concorrenza derivanti da un «abuso di posizione dominante» (*Missbrauch marktbeherrschender Stellung*), ovvero dalla situazione in cui un'impresa opera «senza concorrenti o senza concorrenza sostanziale» (par. 22 e se-

⁷⁷ Decisione del 17 febbraio 1959, in «Wirtschaft und Wettbewerb», 9, 1959, p. 385 e seguente.

⁷⁸ F. Böhm, *Wettbewerbsfreiheit und Kartellfreiheit*, «Ordo», 10, 1958, p. 169.

⁷⁹ F. Hauenstein, *Die Gründerzeit der Wirtschaftsverbände*, «Ordo», 9, 1957, p. 64.

guenti), oltre ai comportamenti in genere volti a limitare il libero confronto sul mercato o a discriminare gli operatori economici (par. 25 e seguenti)⁸⁰.

Le critiche ordoliberali riguardarono in particolare il sistema delle eccezioni all'inefficacia degli accordi orizzontali, ammessi dal legislatore se concernenti l'applicazione uniforme di «condizioni generali di contratto, di fornitura e di pagamento» (par. 2), gli sconti e le riduzioni del prezzo (par. 3), l'adeguamento della capacità produttiva a «durevoli mutamenti della domanda» (par. 4), la «applicazione uniforme di norme» (par. 5), la «promozione delle esportazioni» (par. 6), le importazioni di beni per i quali «i compratori tedeschi si trovano di fronte a fornitori operanti in una situazione di concorrenza assente o irrilevante» (par. 7). Era soprattutto per l'ampiezza di queste eccezioni, e dunque per la relativa indeterminatezza del divieto di comportamenti limitativi della concorrenza, se dal punto di vista ordoliberale il sistema dei relativi controlli era ritenuto il frutto di un parziale fallimento del legislatore⁸¹.

Infine, poco in linea con i desiderata ordoliberali era la tradizionale scelta del legislatore tedesco di affidare parte dei controlli sulle limitazioni della concorrenza al diritto della concorrenza sleale (*unlauterer Wettbewerb*)⁸²: in particolare a un provvedimento predisposto al principio del Novecento, introdotto da una clausola generale per cui «chi nei rapporti commerciali intraprende azioni rilevanti per la concorrenza contrarie al buon costume, può essere obbligato a cessare tali atti e al risarcimento del danno» (par. 1)⁸³.

Questa soluzione difficilmente poteva incontrare il favore di chi pensava al presidio della concorrenza come a una prerogativa posta nell'interesse del sistema piuttosto che dell'operatore economico leso in un suo diritto: alla «garanzia della concorrenza come istituzione» piuttosto che alla «garanzia della libertà del singolo». Quest'ultima venne invece perseguita dal legislatore di primo Novecento, che non a caso ha inteso affidarla alle corti ordinarie competenti in tema di danno extracontrattuale, escludendo così in linea di principio ciò cui prelude invece l'ispirazione ordoliberale della Legge contro le limitazioni della concorrenza: una conformazione della libertà economica individuale dettata da valutazioni concernenti «gli interessi prevalenti della collettività»⁸⁴.

Nella disciplina dei cartelli si è insomma realizzata quella saldatura tra presidio della concorrenza e costruzione di un ambiente cooperativo indispensabile a prevenire il conflitto sociale, saldatura in cui si delineano i termini della collaborazione ordoliberale

⁸⁰ Ad esempio F. Lanzenberger, *Wettbewerbsbeschränkungen in Vertikalverträgen und durch tatsächliches Verhalten*, «Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht», 60, 1958, p. 593 e seguenti.

⁸¹ Autori vari, *Zur Reform des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen*, in Autori vari, *Wettbewerb als Aufgabe*, GwHlen, Bad Homburg 1968, p. 12 e seguente.

⁸² Si veda la panoramica di W. Fikentscher, *Wirtschaftsrecht*, C.H. Beck, Monaco 1983, vol. 2, p. 366 e seguenti.

⁸³ *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* del 7 giugno 1909.

⁸⁴ Così, in termini problematici, F. Koenigs, *Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das Recht des unlauteren Wettbewerbs unter besonderer Berücksichtigung der Wettbewerbsregeln*, «Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht», 61, 1959, p. 589.

tra sfera politica e sfera economica. I termini, cioè, di quanto è stato sintetizzato con l'idea di economia di mercato obbligata socialmente, espressione capace di descrivere al meglio non solo le modalità con cui l'era Adenauer ha sviluppato l'economia sociale di mercato, bensì anche quelle che caratterizzeranno la sua rilettura negli anni della mediazione socialdemocratica.

**PERCORSI SOCIALDEMOCRATICI:
DALLA SOCIALIZZAZIONE
AL FALLIMENTO DELL'ECONOMIA
DI MERCATO GLOBALMENTE DIRETTA**

Dopo aver proposto la democrazia economica come modello alternativo alla democrazia ordoliberal, a partire dagli anni Cinquanta la socialdemocrazia tedesca si avvia lentamente ma inesorabilmente verso la convinta adesione all'economia sociale di mercato. Si è nel merito tratto spunto dalle visioni olistiche del vivere consociato fin da subito presenti, almeno sottotraccia, nella cultura della formazione politica più antica della Germania. E a partire da esse si è finiti per contribuire alla costruzione di un ordine economico incapace di alimentare le tensioni emancipatorie di cui la democrazia economica voleva farsi carico: per identificare l'integrazione nel mercato con l'integrazione sociale. Di questo percorso metteremo in luce la prima fase, ossia le vicende che hanno caratterizzato il periodo tra la conclusione dell'era Adenauer, a metà degli anni Sessanta, sino al termine delle esperienze di governo socialdemocratiche con l'avvento dell'era Kohl, al principio degli anni Ottanta

Ricostruendo le vicende storiche dell'economia sociale di mercato, è capitato non di rado di incrociare i socialdemocratici. Questi hanno innanzi tutto animato il dibattito sul modello di democrazia che i tedeschi avrebbero adottato alla conclusione del secondo conflitto mondiale. Furono infatti tra i principali oppositori della soluzione sponsorizzata dagli ordoliberali, incentrata sull'utilizzo della concorrenza come strumento di direzione politica, di cui il cristianodemocratico Adenauer fu il principale interprete. Socialdemocratici per nascita erano del resto alcuni fondamenti della democrazia economica, incentrata sulla pianificazione complessiva della vita economica e sulla socializzazione dei mezzi di produzione, quest'ultima menzionata fin dal Programma di Erfurt del 1891.

L'opzione ordoliberal non fu fin da subito prevalente tra i cristianodemocratici, nelle cui fila militavano anche i fautori di un «socialismo economico su base democratica», comprendente forme di complessiva pianificazione e di socializzazione dei mezzi di produzione. Il tutto con riferimenti a quanto in epoca weimariana si indicava con il termine «proprietà comune» (*Gemeineigentum*), per sottolineare che l'alternativa alla

proprietà privata dei mezzi di produzione non era la loro imputazione pubblica, e neppure altre forme di «potenziamento del potere statale»¹.

Peraltro questi orientamenti vennero ben resto espulsi dal programma cristiano-democratico, la cui redazione venne monopolizzata dall'ala conservatrice del partito, quella capeggiata da Adenauer. La vittoria di quest'ultimo alle prime elezioni politiche del dopoguerra inaugurò una fase di sostanziale emarginazione dei socialdemocratici dalla vita politica, che durò sino a tutta la prima metà degli anni Sessanta: quando, però, la loro capacità di incidere fu probabilmente dovuta, o almeno aiutata, dalla scelta di mitigare prima e tralasciare poi i principali momenti di frizione con l'economia sociale di mercato.

Nel corso dell'era Adenauer i successi socialdemocratici furono evidentemente limitati. Tra questi spiccano l'introduzione della cogestione al principio degli anni Cinquanta del secolo scorso, in una fase di momentanea debolezza dei cristianodemocratici. Invocata fin dagli anni di Weimar, venne però adottata in forme a ben vedere compatibili con l'ideologia ordoliberal: preveniva in chiave cooperativa il conflitto tra capitale e lavoro e induceva a identificare l'inclusione sociale con l'inclusione nell'ordine di mercato, il tutto senza mettere seriamente in discussione la libertà d'impresa.

Fu un successo socialdemocratico anche l'approvazione della Legge contro le limitazioni della concorrenza del 1957, osteggiata dall'Associazione degli industriali tedeschi, ma favorita dai settori dell'opposizione che pensavano così di promuovere il benessere dei lavoratori valorizzati nel loro ruolo di consumatori. Del resto i socialdemocratici si stavano in quegli anni preparando alla svolta che li avrebbe trasformati prima in timidi fautori dell'economia sociale di mercato e poi, dopo il cancellierato Kohl, in accesi sostenitori di una forma di economia sociale di mercato accentuata nei suoi aspetti più distanti dalla loro tradizione: un'economia sociale di mercato «fortemente competitiva»². A quest'ultimo aspetto ci dedicheremo nelle prossime tappe del nostro percorso, mentre considereremo in questa la prima fase della transizione verso il pensiero ordoliberal.

LA COSTRUZIONE DELLO STATO SOCIALE

Sul finire dell'era Adenauer la congiuntura economica cessò di essere favorevole, determinando un momentaneo dissolversi del miracolo economico che aveva contribuito a realizzare. Ne derivò un incremento della disoccupazione e dell'inflazione, quest'ultima combattuta con misure in linea con le politiche economiche degli anni Cinquanta. Misure insufficienti, incapaci di evitare una breve recessione, se non alla base di essa, il che mise in luce i limiti del modo ordoliberal di concepire l'intervento dei pubblici poteri nell'ordine economico. Erano insomma maturi i tempi per sviluppare nuove forme di intervento statale nelle dinamiche del mercato, il favore per le quali

¹ *Politische Leitsätze der Christlich-Demokratischen Union – Stadtkreis Frankfurt M.* del settembre 1945 [www.kas.de].

² Per usare la formula che compare nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea.

determinò la caduta dell'esecutivo guidato da Ludwig Erhard e quindi la conclusione dell'era Adenauer³.

Il tramonto politico dei padri dell'economia sociale di mercato venne introdotto e accompagnato dalla formazione della prima Grande coalizione tedesca, un governo guidato dal cristianodemocratico Kurt Georg Kiesinger, sostenuto da una maggioranza parlamentare comprendente i socialdemocratici (1966-69). Questa fase coincise con l'avvio di un'epoca notoriamente caratterizzata da profonde tensioni, che in area tedesca condussero tra l'altro a nuove analisi dell'esperienza nazionalsocialista⁴, volte anche a mettere in luce le numerose e imbarazzanti continuità tra la dittatura e la democrazia. Continuità personali e istituzionali, ma anche nella visione olistica del vivere consociato posta a fondamento dell'ordine economico⁵, come quelle che abbiamo più volte evidenziato scorrendo delle relazioni tra ordoliberalismo e nazionalsocialismo.

Il clima di fine anni Sessanta produsse la svolta elettorale che portò alla stagione delle coalizioni liberal-socialdemocratiche e in particolare agli esecutivi guidati da Willy Brandt (1969-74) e Helmut Schmidt (1974-82). Furono gli anni in cui si avviò la modernizzazione della società tedesca, che riguardò innanzi tutto il fronte dei diritti civili, quello a cui guardavano in particolare i liberali. È ad esempio di questo periodo, in Germania come in altri paesi europei, una complessiva riforma del diritto di famiglia, realizzata soprattutto per informarlo al principio della parità fra uomo e donna⁶.

Vi furono avanzamenti anche sul terreno dei diritti sociali, che tuttavia, come vedremo, non furono previsti a livello costituzionale. In quella sede restava la generica qualificazione della Germania come «Stato federale democratico e sociale» (art. 20), formula che i socialdemocratici avevano inizialmente accettato nell'erronea convinzione di poter vincere le prime elezioni democratiche e di poter così incidere a livello di legislazione ordinaria: cosa che in effetti faranno.

La Costituzione tedesca restava insomma formalmente ancorata al principio di parità solo formale, ma ciò non impedì di sviluppare una pratica politica informata al principio per cui i pubblici poteri devono promuovere la parità dei consociati e rimuovere dunque gli ostacoli alla sua effettiva realizzazione. Principio invece esplicitato nelle altre costituzioni europee nate dal crollo di dittature fasciste: oltre all'italiana, la greca, la portoghese e la spagnola. A questo risultato aveva contribuito anche la Corte costituzionale tedesca, seppure nel solco di orientamenti che molti socialdemocratici reputarono più in linea con il proposito di promuovere un ordinato sviluppo dell'ordine economico che con l'intento di promuovere l'emancipazione individuale e collettiva⁷.

³ Dettagli in G. Brüggemeier, *Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus*, vol. 2, Syndikat, Francoforte 1979, p. 294.

⁴ Tra i precursori: I. Staff (a cura di), *Justiz im Dritten Reich*, Fischer, Francoforte 1964.

⁵ Citazioni in D. Haselbach, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Nomos, Baden-Baden 1991.

⁶ *Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts* del 14 giugno 1976.

⁷ Ad esempio T. Rasenhorn, *Recht und Klassen. Zur Klassenjustiz in der Bundesrepublik*, Luchterhand, Darmstadt e Neuwied 1974, p. 185.

Già nel corso degli anni Cinquanta i giudici di Karlsruhe avevano affermato la piena compatibilità dei principi dello Stato di diritto e dello Stato sociale, e precisato che il secondo comporta la promozione delle massime solidariste nelle relazioni tra lo Stato e i cittadini esattamente come nei rapporti tra questi ultimi. Infatti il principio dello Stato sociale, affermò la Corte, conduce a considerare incostituzionale il comportamento tra privati capace di tradursi in sfruttamento del più forte sul più debole e di comprimere così il principio di autonomia privata contemplato dal «diritto al libero sviluppo della personalità» (art. 2 GG)⁸.

Fu inizialmente con riferimento alla materia lavoristica che venne promossa la libertà contrattuale sostanziale, che per un verso non intaccava i fondamenti della tradizione, ma per un altro la rivisitava per imporle di considerare il profilo della effettività della tutela. Dopo poco lo stesso venne affermato in ordine a tutte le materie informate al principio di libertà contrattuale, che doveva essere inteso tenendo conto dei doveri dell'individuo verso la collettività. Tanto che «una disciplina legislativa che rende possibile, in base a valutazioni sociali o economiche, una regolamentazione dei prezzi a vantaggio del benessere generale, esprime il principio dello Stato sociale, che condiziona e limita la libertà di determinare il contenuto del contratto, la cui conformazione è sostanzialmente di competenza del legislatore»⁹.

Risalgono agli anni Cinquanta anche i primi incisivi interventi sul sistema delle prestazioni sociali erogate dai pubblici poteri. All'epoca una prima riforma pensionistica mise mano a un sistema frammentato e fonte di forti iniquità sociali¹⁰, determinando, almeno agli occhi dei contemporanei, un imponente aumento delle pensioni¹¹.

Una Legge sulla tutela sociale stabilì invece il diritto a benefici statali idonei a condurre «una vita corrispondente alla dignità umana» (par. 1), che dovevano fra l'altro comprendere «aiuti» nel campo dell'istruzione e della sanità (par. 27)¹². È significativo che il diritto al «minimo esistenziale» sarebbe poi divenuto il tema centrale nel dibattito sul principio di parità, che finiva così per specificarsi in senso sostanziale, quindi oltre la lettera della Carta fondamentale¹³.

A partire da quanto venne realizzato negli anni Cinquanta, gli esecutivi a guida socialdemocratica, che pure si fecero carico della valenza emancipatoria dei nuovi istituti, crearono le condizioni per edificare e alimentare l'ordine proprietario nella sua versione fordista. Con ciò rilanciando l'equazione che identifica l'inclusione sociale con l'inclusione nel mercato, quest'ultimo elevato a motore di un modello di sviluppo

⁸ Bundesverfassungsgericht, 17 agosto 1956, in «Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts», 5, 1956, p. 85 e seguenti.

⁹ Bundesverfassungsgericht, 12 novembre 1958, ivi, 8, 1959, p. 328 e seguente.

¹⁰ G. Savelsberg, voce *Sozialversicherung – Entwicklung und heutiger Stand*, in *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 9, Fischer, Tubinga, Vandenhoeck & Ruprecht, Gottinga 1956, p. 607.

¹¹ *Arbeiterrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz e Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz*, entrambi del 23 febbraio 1957.

¹² *Bundessozialhilfegesetz* del 30 giugno 1961.

¹³ Cfr. M. Stolleis, *Quellen zur Geschichte des Sozialrechts*, Mutterschmidt, Gottinga 1976, p. 26 e seguente.

incentrato su livelli crescenti di produzione e consumo di massa. Si trattava però di un modello capace forse di produrre forme al limite soddisfacenti di redistribuzione della ricchezza, ma non di metterle al riparo dalle alterne vicende del ciclo economico.

L'occasione per testare la tenuta del modello venne offerta dalle crisi energetiche provocate dalla Guerra del Kippur prima (1973) e dalla rivoluzione iraniana poi (1979). Queste crisi determinarono un'impennata dei prezzi del petrolio, in un mercato internazionale oltretutto scosso dalla fine più o meno improvvisa degli Accordi di Bretton Woods (1973), che fu preparata dalla svalutazione del dollaro e diede inizio al non-sistema della fluttuazione dei cambi.

Tutto ciò provocò e alimentò a sua volta un circolo vizioso fatto di stagnazione o recessione, aumento dei prezzi al consumo e quindi inflazione, crescente disoccupazione e indebitamento pubblico, quindi contrazione delle prestazioni sociali e conflitto: il clima che condusse al rovesciamento del cancelliere Schmidt e diede avvio all'era Kohl (1982-1998). E che soprattutto mise in luce la debolezza di una politica socialdemocratica volta a combinare tradizione e innovazione di matrice ordoliberal, quest'ultima inesorabilmente destinata a prevalere, in tempi più o meno rapidi, sulla prima.

LA SVOLTA DI BAD GODESBERG

La partecipazione socialdemocratica all'esecutivo presieduto da Kiesinger venne preparata da una profonda revisione programmatica che faceva seguito a tre sconfitte elettorali consecutive¹⁴, e che doveva condurre a trasformare i socialdemocratici da partito dei lavoratori (*Arbeiterpartei*) a partito popolare (*Volkspartei*), ovvero non rappresentativo delle istanze di una specifica componente della società tedesca. Il tutto venne formalizzato nel Programma di Bad Godesberg, approvato da un congresso straordinario alla fine degli anni Cinquanta, che implicò un deciso avvicinamento delle posizioni socialdemocratiche a quelle cristianodemocratiche e dunque ordoliberali. Fu infatti l'occasione per accantonare formalmente le aspirazioni tradizionalmente raccolte attorno al concetto di democrazia economica, mentre si coltivò perfino un'attenzione per i propositi di pacificazione e cooperazione sociale cui alludevano le costruzioni ordoliberali del dopoguerra.

Si trattava di propositi non del tutto estranei all'impeto comunitarista e a tratti interclassista che pure traspariva dalle elaborazioni di epoca weimariana¹⁵, non a caso messe pesantemente sotto accusa dal clima di contestazione di fine anni Sessanta¹⁶. Non stupisce pertanto se fu il socialdemocratico Karl Schiller, prima esponente di spicco del sistema di potere nazionalsocialista e poi ministro dell'Economia tra la seconda metà degli anni Sessanta e il principio dei Settanta, a elaborare per la società visioni

¹⁴ Cfr. R. Steininger, *Deutsche Geschichte*, vol. 3, Fischer, Francoforte 2005, p. 99.

¹⁵ G. Radbruch, *Der sozialistische Gemeinschaftsgedanke*, in Id., *Kulturlehre des Sozialismus*, 1922, p. 22 e seguente.

¹⁶ Citazioni in T. Ramm, *Pluralismus ohne Kodifikation*, in D. Simon (a cura di), *Rechtswissenschaft in der Bonner Republik*, Suhrkamp, Francoforte 1994, p. 487 e seguenti.

fortemente oliste non dissimili da quelle coltivate dagli ordoliberali. Visioni come quelle cui preludeva l'idea di «società matura e responsabile» (*mündige Gesellschaft*), intesa come società nella quale le forze economiche erano sciolte entro un ordine descritto in termini produttivisti. Termini molto simili a quelli che Erhard utilizzò per descrivere i termini della combinazione di dinamismo economico e stabilità sociale realizzata dalla «società formata»¹⁷.

Il Programma di Bad Godesberg si apriva proprio con un'affermazione di principio di matrice comunitarista, anche se bilanciata da visioni della convivenza sociale capaci di mettere al centro l'emancipazione individuale come fine ultimo della tensione cooperativa. Con ciò evidenziando il filo conduttore nella revisione della linea politica socialdemocratica, per un verso attratta da forme di olismo del tutto simili a quelle finora caratteristiche della riflessione ordoliberalesca, e per un altro attenta a concepire il tema della parità sostanziale dei consociati come relativo alla possibilità di rendere la convivenza sociale un motore di riscatto. Era questo il senso dei riferimenti al contributo individuale alla convivenza sociale come apporto di un «elemento servente della comunità» e come assolvimento di «obbligazioni reciproche derivanti dall'appartenenza comune», completati però dalla precisazione che ciò presupponeva la garanzia effettiva di «pari diritti» e un loro esercizio finalizzato allo «sviluppo della personalità»¹⁸.

Un modo per meglio indagare i termini della sintesi socialdemocratica tra istanze comunitariste e istanze emancipatorie, sintesi fondativa anche del discorso ordoliberalesca, è verificare il senso dei riferimenti alla parità sostanziale. Occorre cioè comprendere se essa prevedeva, oltre a forme di redistribuzione della ricchezza realizzate con il sistema delle prestazioni sociali, anche forme di conformazione in chiave emancipatoria in particolare delle libertà economiche esercitate nel mercato. Solo così si poteva evitare una piena assimilazione del discorso ordoliberalesca, per il quale il meccanismo di mercato, eventualmente più del meccanismo democratico, doveva presiedere alla distribuzione imperativa di beni e valori.

Nel merito, come si diceva, il nuovo credo socialdemocratico evitava di ricorrere all'espressione democrazia economica, di cui conosciamo le implicazioni concernenti il modo di realizzare la socializzazione dei mezzi di produzione in forme alternative alla loro mera statalizzazione o anche sindacalizzazione. Ciò non toglie che di democrazia si parlasse anche con riferimento alla vita economica, e che anche qui lo si facesse con affermazioni in parte riconducibili al discorso ordoliberalesca, in parte di matrice più vicina alla tradizione socialdemocratica.

Queste ultime affermazioni sono evidenti nella riproposizione del motto per cui «il socialismo si realizza solo attraverso la democrazia e la democrazia attraverso il socialismo», ma offuscate dalla precisazione che questo implicava il «controllo pubblico» di

¹⁷ Notizie in H. Grebing, *Ideengeschichte des Sozialismus in Deutschland*, in Id. (a cura di), *Geschichte der sozialen Ideen*, seconda edizione, Verl. Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005, p. 465 e seguenti.

¹⁸ *Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen vom außerordentlichen Parteitag der sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Bad Godesberg vom 13. bis 15. November 1959*, Druckhaus Deutz, Colonia 1959, p. 7 e seguenti.

ogni «potere», da porre alla base di «un nuovo ordine sociale ed economico»: se vi fosse stata una maggiore adesione alla tradizione, si sarebbe forse puntato più sulla costruzione di contropoteri che sul loro controllo da parte statale. Appariva meno distante dalla riflessione ordoliberalista anche l'enunciazione dei principi chiamati a informare l'ordine proprietario, non a caso preceduta dal rilievo che la politica economica doveva assicurare la stabilità monetaria e la crescita costante della produttività, nell'ambito di un sistema di mercato concorrenziale finalmente liberato dal condizionamento delle concentrazioni di potere economico. Il Partito socialdemocratico, infatti, «approva il libero mercato nel quale regni la libera concorrenza» e tuttavia, «laddove i mercati cadano sotto il predominio di singoli o gruppi, occorrono varie misure volte a ottenere la libertà nell'economia»¹⁹.

A questo punto il Programma di Bad Godesberg riprendeva alcuni punti del tradizionale discorso socialdemocratico. Si affermava che la pianificazione economica costituiva un fatto oramai ineliminabile nelle società industriali, motivo per cui occorreva realizzare «concorrenza nei limiti del possibile e pianificazione nei limiti del necessario». Peraltro, nelle precedenti elaborazioni socialdemocratiche, come sappiamo, di pianificazione si parlava anche come di un aspetto di politica economica da completare con elementi di socializzazione, ovvero di democratizzazione se non altro delle imprese che rappresentano un rilevante accumulo di potere economico. Questo aspetto cedeva ora il passo a una strategia di altro tipo, incentrata per un verso sul potenziamento della piccola e media impresa «capace di essere concorrenziale», e per un altro sul ricorso all'impresa pubblica come strumento per far valere gli «interessi della collettività» nei casi in cui «prestazioni economicamente ragionevoli» potevano essere fornite «solo escludendo la concorrenza»²⁰.

In tale prospettiva si continuava a discorrere di «economia comune» (*Gemeinwirtschaft*) e di «proprietà comune» (*Gemeineigentum*), tuttavia in termini diversi da quelli ancora prevalenti nel dibattito attorno al loro impiego nella Legge fondamentale (art. 15), dove se non altro si allude alla socializzazione dei mezzi di produzione. Sembra ora prevalere l'impostazione per cui il riferimento al comune costituiva la risposta a una preoccupazione tipicamente ordoliberalista: la preoccupazione per il controllo sulla concentrazione del potere economico piuttosto che sulle modalità del suo esercizio, per l'azzeramento del potere piuttosto che per la formazione di contropoteri, per il funzionamento del meccanismo concorrenziale piuttosto che di quello democratico. Questo traspariva dall'affermazione che «la proprietà comune è una forma legittima di controllo pubblico alla quale nessuno Stato moderno rinuncia», seguita dalla precisazione che essa «serve a conservare la libertà dallo strapotere delle grandi strutture economiche»: ad «assicurare un sano ordine delle relazioni economiche»²¹.

Di matrice almeno in parte ordoliberalista appariva anche la riflessione, solo apparentemente critica con l'ordine proprietario, sulla circostanza che «l'economia di mercato

¹⁹ Ivi, pp. 8 e 13 e seguente.

²⁰ Ivi, p. 14 e seguente.

²¹ *Ibidem*.

non assicura in quanto tale una giusta redistribuzione del reddito». Tra le soluzioni si menzionava la necessità di una politica di aumenti salariali che tuttavia finiva per essere concepita come strumento di inclusione nell'ordine proprietario: come modalità attraverso cui i lavoratori potevano finalmente aspirare alla «formazione di capitale autonomo». Il che ben si combinava con l'enfasi posta dal Programma di Bad Godesberg sulla necessità di aumentare la ricchezza prodotta come presupposto per l'ampliamento delle prestazioni sociali, ovvero con l'individuazione della solidarietà dello Stato nei confronti degli individui piuttosto che degli individui fra loro, come perno attorno al quale sviluppare politiche redistributive in chiave emancipatoria²².

L'ECONOMIA DI MERCATO GLOBALMENTE DIRETTA

Una prima attuazione del Programma di Bad Godesberg si ebbe con l'approvazione, nel periodo in cui i socialdemocratici presero parte alla prima Grande coalizione, della Legge per la promozione della stabilità e della crescita economica²³. Quest'ultima si era resa necessaria per far fronte alla menzionata congiuntura economica sfavorevole, quindi ai primi segnali del dissolversi di quel miracolo economico che la propaganda ordoliberal aveva imputato alle politiche economiche dell'immediato dopoguerra, ora cadute in disgrazia.

La Legge muoveva da una visione keynesiana dell'intervento statale nella vita economica, per cui esso doveva attuarsi nel solco di una politica di investimenti e dunque di bilancio con ritmo anticiclico²⁴, visione esplicitamente posta a fondamento delle riflessioni sulla «società matura e responsabile» e dunque implicitamente anche della «società formata» sponsorizzata da Erhard²⁵. Ciò nonostante molti autori dell'epoca ritennero che la soluzione non fosse in linea con la riflessione ordoliberale²⁶, almeno non con quella sviluppatasi alla conclusione del secondo conflitto mondiale, nel solco di quanto sostenuto da uno studioso come Friedrich von Hayek: uno tra i più noti oppositori di Keynes, in costante dialogo con i fautori dell'economia sociale di mercato²⁷.

Peraltro, all'epoca in cui posero i fondamenti del loro credo, prendendo parte alla conformazione dell'ordine economico assicurato da un ordine politico totalitario, gli ordoliberali chiarirono che il presidio del meccanismo concorrenziale poteva combinarsi con misure di intervento anche diretto nella vita economica, ove richiesto per far fronte alle contingenti necessità dell'ordine proprietario. Voleva dire questo Franz Böhm, quando celebrava la politica nazionalsocialista come volta a costruire una «economia dinamica comprendente due metodi complementari di direzione del mercato», entrambi

²² Ivi, p. 15.

²³ *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* dell'8 giugno 1967.

²⁴ Così W. Fikentscher, *Wirtschaftsrecht*, vol. 2, C.H. Beck, Monaco 1983, p. 35 e seguente.

²⁵ Cfr. J. Huffschild, *Die Politik des Kapitals*, Suhrkamp, Francoforte 1970, p. 117.

²⁶ Successivamente K.W. Nörr, *Die Republik der Wirtschaft*, Mohr Siebeck, Tubinga 1999, p. 79.

²⁷ Era fra l'altro membro della redazione della rivista fondata dagli ordoliberali. Tra i suoi contributi si veda *Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik*, «Ordo», 6, 1954, p. 1 e seguenti.

selezionati per produrre un «ordine efficiente»²⁸. E se per un decennio il miracolo economico aveva consentito di mantenere il sostegno politico all'ordine economico entro i limiti dell'intervento indiretto, lo stesso non poteva accadere, anche dal punto di vista ordoliberal, per i periodi caratterizzati da crisi nel sistema, a cui occorreva far fronte con mezzi idonei a non renderle crisi del sistema, inclusi evidentemente gli interventi diretti nelle dinamiche del mercato.

Il tutto mentre gli interventi diretti cui faceva riferimento il pensiero keynesiano erano volti a sostenere l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario, come dimostra l'esperienza del New Deal statunitense, che in parte senza volerlo fu un interprete fedele di quel pensiero. E il New Deal volle salvare il capitalismo da quanto considerava l'egoismo di classe, tanto del capitale quanto del lavoro, da sconfiggere nel segno di una terza via fatta di sicurezza sociale e incentivo alla modernizzazione economica²⁹. Una terza via descritta in termini in ultima analisi ordoliberali, giacché non avrebbe toccato «l'imputazione proprietaria dei mezzi di produzione», favorendo nel contempo la «redistribuzione del reddito nazionale» e determinando così «uno spostamento di potere di acquisto nelle mani dei consumatori»³⁰.

Ma torniamo all'ispirazione keynesiana della Legge per la promozione della stabilità e della crescita economica, sintetizzata nell'indicazione per cui i pubblici poteri «devono tenere conto del complessivo equilibrio economico», quindi realizzare la stabilità dei prezzi, un elevato livello occupazionale, l'equilibrio nel commercio con l'estero e una crescita economica costante (par. 1). Un simile obiettivo non si doveva ottenere con strumenti in qualche modo capaci di produrre democrazia economica, e dunque insidie per l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario eretto a sistema. Il meccanismo concorrenziale restava il motore della convivenza sociale ridotta a vita economica, tanto che la sua centralità doveva essere presidiata anche nel modo di concepire la leva fiscale, cui ricorrere per accantonare, nei periodi di congiuntura favorevole, le somme necessarie a fronteggiare i periodi di congiuntura sfavorevole (par. 5).

Riscontri della distanza tra il modello della democrazia economica e l'ispirazione di fondo della Legge per la promozione della stabilità e della crescita economica si ricavano anche dal ricorso a quanto fu all'epoca ritenuto un'ipotesi di *moral suasion*: la promozione di «azioni concertate» tra enti territoriali, sindacati dei lavoratori e associazioni imprenditoriali per le fasi in cui il raggiungimento della stabilità e della crescita fosse stato messo a rischio (par. 3)³¹. L'incentivo allo sviluppo del dialogo sociale in senso neocorporativo è evidente, e in linea con l'intento di condurlo in forme che determinano lo scioglimento dell'individuo nell'ordine economico, la frustrazione delle

²⁸ F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, W. Kohlhammer, Stoccarda 1937, p. 103 e seguenti.

²⁹ Da ultimo A. Testi, *Il secolo degli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna 2008, p. 132 e seguenti.

³⁰ Così lo studioso cui si attribuisce l'uso dell'espressione «New Deal»: S. Chase, *A New Deal*, Macmillan, New York 1932, p. 240 e seguente.

³¹ Per tutti N. Reich, *Markt und Recht. Theorie und Praxis des Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Luchterhand, Neuwied e Darmstadt 1977, pp. 86 e seguente e 129 e seguenti.

strategie di emancipazione individuale incompatibili con le necessità di equilibrio e sviluppo di quell'ordine.

Questo schema trovò una ricaduta anche a livello costituzionale, con il completamento della disposizione relativa al bilancio federale e regionale (art. 109), comprendente ora l'indicazione per cui occorre «tenere conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico complessivo»³². I più ritennero che ciò non avesse determinato mutamenti quanto al carattere della costituzione economica tedesca, non intaccata da misure che riguardavano fondamentalmente il piano dell'organizzazione statale e non quello della sostanza dei suoi interventi³³. Altri hanno invece sostenuto che si fosse costituzionalizzato un nuovo modello, detto della «economia di mercato globalmente diretta» (*globalgesteuerte Marktwirtschaft*)³⁴, che dal punto di vista della tradizione ordoliberalista avrebbe tradito lo spirito dell'economia sociale di mercato, di per sé «neutrale rispetto alle congiunture e alla crescita»³⁵.

Comunque sia, non sembra contestabile che un simile modello presentava notevoli punti di contatto con la filosofia di fondo che ispira l'economia sociale di mercato. Esso si fondava sull'idea che la redistribuzione della ricchezza costituisce un compito affidato prevalentemente alla leva fiscale e dunque al sistema delle prestazioni sociali finanziate con la crescita economica, non invece una finalità immediatamente perseguita dall'ordine del mercato, da incentrare sul solo presidio del meccanismo concorrenziale. Del resto questo compito coinvolgeva «il livello macroeconomico, dove succede ciò che l'esecutivo vuole», e non anche «il livello microeconomico, dove succede ciò che l'impresa vuole»³⁶: conduceva alla medesima combinazione di istanze liberatorie e istanze ordinarie ritenuta dagli ordoliberali un indispensabile presidio dell'ordine proprietario, da realizzare secondo le contingenti necessità di equilibrio e sviluppo.

Rinvia all'economia sociale di mercato anche l'ispirazione comunitarista del meccanismo definito in termini di *moral suasion*. Le cosiddette «azioni concertate» miravano infatti a produrre coesione e pacificazione sociale secondo uno schema diretto dal potere esecutivo, chiamato a fornire i «dati orientativi» utili a realizzare la concertazione, oltretutto nei soli casi in cui si profilava il rischio di non realizzare l'obiettivo dell'equilibrio economico complessivo (art. 3). E nei casi in cui questo schema non ha funzionato, il risultato non è stato migliore: si sono potenziate le sedi in cui avveniva la contrattazione collettiva³⁷, anch'esse naturalmente destinate a promuovere in chiave neocorporativa lo scioglimento dell'individuo nell'ordine economico.

³² L'aggiunta si realizza con il *Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* dell'8 giugno 1967.

³³ Per tutti U. Scheuner, *Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates*, in Id. (a cura di), *Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft*, Athenäum, Francoforte 1971, p. 68.

³⁴ Ad esempio R. Zuck, *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, Goldmann, Monaco 1975, p. 61 e seguenti.

³⁵ Cfr. W. Fikentscher, *Wirtschaftsrecht*, cit., p. 35 e D. Grosser et al., *Vorwort*, in Id. et al., *Soziale Marktwirtschaft*, seconda edizione, W. Kohlhammer, Stoccarda 1990, p. ix.

³⁶ J. Huffschild, *Die Politik des Kapitals*, cit., p. 121.

³⁷ Al proposito G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale* [1991], Laterza, Roma e Bari 2003, p. 183 con riferimento alla sicurezza sociale.

CRISI ECONOMICA E ORDINE PROPRIETARIO SOCIALDEMOCRATICO

Come è noto, lo Stato sociale è nato come strumento di inclusione forzata nell'ordine proprietario e quindi di repressione morbida del conflitto tra capitale e lavoro: almeno questo ha inteso realizzare il cancelliere Bismarck, quando dovette constatare il fallimento della strategia meramente repressiva del movimento operaio³⁸ e sostituirla con l'offerta di prestazioni sociali in cambio di una rinuncia alla lotta di classe. Ebbene, anche all'epoca dei governi socialdemocratici, come del resto traspare dagli scritti finora ricordati, lo Stato sociale conservava almeno in parte la sua funzione originaria. Continuava ad alimentare l'idea, così sintetizzata dal presidente della Corte costituzionale tedesca, il cristianodemocratico Ernst Benda, che l'intervento pubblico in funzione perequativa equivale a «un appello alla cooperazione» e comunque rappresenta l'opposto di «un invito alla lotta di classe»³⁹. Mancava del resto un elemento indispensabile a intaccare questo meccanismo capace di sacrificare l'emancipazione dell'individuo alle necessità dell'ordine: la definizione di un catalogo di diritti sociali saldamente ancorato al livello superprimario, in quanto tale in grado di accentuare la funzione liberatoria di quel catalogo e soprattutto di farla prevalere sulla sua funzione ordinatoria.

Ma non è tutto. Se abbiamo osservato che le politiche economiche socialdemocratiche hanno alimentato il fordismo, è soprattutto perché l'ampliamento dello Stato sociale ha rappresentato, in Germania come in tutti i paesi a capitalismo renano, un elemento fondativo di quel modello di sviluppo. Esattamente come nei paesi a capitalismo neoamericano è avvenuto per il ricorso al credito al consumo, impiegato anche per consentire l'accesso a beni primari come la sanità o l'istruzione: le due forme di capitalismo hanno alimentato il medesimo regime di accumulazione, seppure ricorrendo a diverse architetture istituzionali⁴⁰.

Lo Stato sociale ha insomma consentito di liberare il reddito indispensabile a sostenere il consumo di massa, eletto a motore di inclusione sociale, quest'ultima fatta coincidere con l'inclusione nell'ordine proprietario. L'intervento perequativo dei pubblici poteri, collegato a una politica di aumenti salariali ottenuta anche grazie alla mediazione governativa socialdemocratica, incentivava anche così la pace sociale, di cui il movimento sindacale finì per divenire garante⁴¹.

Peraltro un simile schema produceva un equilibrio precario, destinato a rompersi nelle fasi di crisi economica, quando i fallimenti del mercato sono tali da mettere a rischio la tenuta complessiva dell'ordine proprietario. Specialmente se queste fasi sono affrontate con politiche anticicliche di tipo keynesiano, inesorabilmente condannate

³⁸ Si veda il *Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie* del 22 ottobre 1878.

³⁹ E. Benda, *Die Sozialstaatsklausel in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts*, «Recht der Arbeit», 32, 1979, p. 7.

⁴⁰ È la conclusione cui giungono i fautori della Teoria della regolazione: ad esempio R. Boyer, *How and Why Capitalism Differs*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion paper 05/2004 [www.mpifg.de].

⁴¹ H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, vol. 5, C.H. Beck, Monaco 2008, p. 61 e seguente.

ad alimentare la spirale dell'indebitamento e dunque della inevitabile contrazione del sistema delle prestazioni sociali.

Il tutto mentre il modello di sviluppo fordista, in quanto bisognoso di crescita economica illimitata, era stato autorevolmente messo sotto accusa con il noto Rapporto sui limiti dello sviluppo, commissionato dal Club di Roma al prestigioso Massachusetts Institute of Technology. Il Rapporto mise definitivamente in crisi il credo fondativo del modello fordista, bisognoso di crescita illimitata e dunque tendenzialmente affetto da autofagia. Si chiari come l'incipiente sfruttamento delle risorse avrebbe inevitabilmente condotto al loro esaurimento e quindi a un declino rapido e irreversibile: un esito che si sarebbe potuto evitare solo ricercando nuovi equilibri tra economia e ambiente, e concependoli in modo tale da renderli un motore di emancipazione individuale⁴².

Il ciclo economico negativo alimentato dalle crisi energetiche non poté così che intaccare le certezze poste a fondamento della Legge per la promozione della stabilità e della crescita economica. La pianificazione economica, già priva del coordinamento con le politiche di socializzazione contemplate dalla tradizione socialdemocratica, non aveva prevenuto la crisi né, secondo molti, lenito i suoi effetti in modo significativo. Insomma, la direzione globale dell'economia aveva fallito e si indeboliva così come punto di riferimento per definire le modalità dell'intervento statale nell'ordine proprietario.

Si iniziò a pensare che i pubblici poteri dovessero tornare a costituire innanzi tutto un presidio del meccanismo concorrenziale. A questo mirava l'approccio pragmatico del cancelliere Schmidt, che in una dichiarazione formulata al principio del suo primo mandato ebbe a celebrare il meccanismo concorrenziale come fonte di «progresso economico» e il presidio statale dell'economia di mercato come soluzione «migliore degli altri modelli economici a essa comparabili»⁴³.

A queste dichiarazioni corrispose la menzionata perdita di fiducia verso le possibilità di successo di un governo politico dell'economia irrispettoso delle leggi del mercato: corrispose la fine dell'economia di mercato globalmente diretta ancora praticata durante il cancellierato di Brandt, che però non avvenne con i ritmi di un complessivo e rapido mutamento di rotta. Il pragmatismo di Schmidt non preludeva a un immediato e coerente ritorno all'ideologia ritenuta alla base del miracolo economico degli anni Cinquanta, che pure aveva almeno in parte ispirato, come abbiamo visto, molte tra le realizzazioni dei governi socialdemocratici. Queste ultime finirono per costituire una commistione di misure keynesiane volte al supporto della domanda e misure neoliberali di incentivo dell'offerta: una commistione di piani congiunturali e interventi di contrazione della presenza pubblica in economia, in particolare quelli volti a diminuire la pressione fiscale sulle imprese⁴⁴.

⁴² D.H. Meadows et al., *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York 1972.

⁴³ *Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt* del 17 maggio 1974 [www.hdg.de].

⁴⁴ Ad esempio F.-W. Henning, *Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1992*, ottava edizione, Utb-Schöning, Paderborn 1993, p. 258 e seguenti, e M. von Prollius, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttinga 2006, p. 180 e seguenti.

Per quanto incoerente e in parte improvvisata, questa commistione di modelli economici di differente ispirazione costituiva a ben vedere un modo di concepire la convivenza di istanze liberatorie e istanze ordinarie in forme simili a quelle delineate dal pensiero ordoliberal. Una commistione le cui linee di fondo non volevano essere definite nella loro ispirazione, in omaggio all'approccio pragmatico che Schmidt rivendicava come tratto identificativo del suo cancellierato. E forse neppure potevano esserlo, in quanto bisognose di elaborazioni che le scienze sociali sembravano non riuscire ancora a mettere a fuoco, magari perché avvertivano il loro tempo come fase necessariamente transitoria.

Questo si ricava ad esempio dalla riflessione dei giuristi, che per discorrere delle trasformazioni in atto utilizzavano espressioni approssimative o evocative di esperienze passate. Espressioni scarsamente indicative in quanto quelle esperienze erano evidentemente incapaci di riprodursi immutate: come «socializzazione del diritto», estremamente diffusa tra gli anni Venti e Trenta del secolo scorso⁴⁵, ora genericamente utilizzata per indicare la compresenza nella produzione normativa di «principi sociali e liberali»⁴⁶. Il che non stupisce di certo, se non altro in quanto le forze politiche cui si deve quella produzione provenivano effettivamente da una tradizione sociale e da una liberale, oramai incapaci di esprimere una sintesi.

Di tutto ciò si trovano riscontri nelle riforme che all'epoca interessarono il diritto sociale e il diritto dei consumi, a cui ci dedicheremo ora anche per individuare i segnali, che metteremo in luce, dell'imminente cambio di rotta: quello impresso dal cancellierato di Kohl.

IL DIRITTO SOCIALE E IL DIRITTO PRIVATO CODIFICATO

Lo sviluppo del diritto sociale, inteso come il complesso delle disposizioni relative alla sicurezza sociale non riconducibili alla materia privatistica, costituisce uno dei principali lasciti degli esecutivi a guida socialdemocratica. Venne invocato con enfasi nelle primissime dichiarazioni programmatiche di Brandt⁴⁷, ma fu al principio del cancellierato di Schmidt che si giunse a una vera e propria codificazione, o meglio consolidazione, di questo settore dell'ordinamento. Intorno alla metà degli anni Settanta vennero infatti emanate le prime parti di un Codice del diritto sociale (*Sozialgesetzbuch*): il Primo libro, contenente norme di applicazione generale, e il Quarto libro, relativo alla previdenza sociale⁴⁸.

Di particolare importanza è il Primo libro, che chiarì i compiti di un sistema della «sicurezza» e della «giustizia sociale» destinato a realizzare lo Stato sociale di diritto, ovvero a promuovere un'esistenza «dignitosa», tale in quanto dotata delle risorse ne-

⁴⁵ Citazioni in A. Somma, *Alle radici del diritto privato europeo. Giustizia sociale, solidarietà e conflitto nell'ordine proprietario*, «Rivista critica del diritto privato», 28, 2010, p. 39 e seguenti.

⁴⁶ W. Henke, *Die Sozialisierung des Rechts*, «Juristenzeitung», 35, 1980, p. 370 e seguenti.

⁴⁷ Cfr. M. Stolleis, *Quellen zur Geschichte des Sozialrechts*, cit., p. 11.

⁴⁸ *Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil* dell'11 dicembre 1975 e *Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung* del 23 dicembre 1976.

cessarie a realizzare «il libero sviluppo della personalità» (par. 1). In questa prospettiva l'articolato recava un catalogo di «diritti sociali» comprendente il diritto allo studio (parr. 3 e 8), il diritto alla previdenza sociale e all'assicurazione contro malattie e infortuni (par. 4), il diritto, se non all'abitazione, al contributo per il canone locativo (par. 5) e il diritto al sussidio sociale (par. 9).

Un simile catalogo costituiva certo un progresso rispetto al mero riferimento costituzionale allo Stato sociale, non ultimo in quanto orientava in modo chiaro l'intervento perequativo dei pubblici poteri alla promozione dell'emancipazione individuale. Si trattava peraltro di un catalogo che, complice la sua collocazione al livello della legislazione ordinaria, non prevedeva un'esplicita ricaduta sulle relazioni interindividuali, con ciò assecondando un'indicazione più volte incontrata nel discorso ordoliberalista sui diritti sociali.

Altrimenti detto, l'analisi del diritto sociale tedesco non rileva solo per le linee politico-normative di cui è diretta espressione, bensì anche per il significato che ha assunto lo sviluppo di quanto viene dai più considerato un vero e proprio terzo settore dell'ordinamento a fianco del diritto pubblico e del diritto privato. Quest'ultimo poteva continuare a farsi carico delle istanze liberatorie, da combinare poi con le istanze ordinarie tipiche dell'intervento statale nell'ordine economico, evitando così la contaminazione delle disposizioni che rendevano l'individuo «più libero di quanto non sia nel diritto pubblico», ma pur sempre «vincolato alle concezioni morali e giuridiche dei gruppi sociali coinvolti»⁴⁹.

Insomma, il diritto sociale assumeva la funzione di catalizzare le riflessioni sugli effetti distributivi della disciplina dei rapporti interindividuali, lasciando che si alimentasse l'idea per cui di questo aspetto non doveva occuparsi il nucleo del diritto di proprietà e del diritto dei contratti, quindi del diritto privato codificato. Si trattava certo di un nucleo cui si mettevano a disposizione spazi sempre più ristretti, come dimostra la perdita di centralità della codificazione civile, vittima del crescente policentrismo del sistema privatistico. Ciò non costituiva tuttavia la ricaduta tecnico-giuridica di un percorso politico incentrato sul tema dell'emancipazione, che pure veniva evocato in relazione con il diritto sociale: il moto verso il policentrismo dell'ordinamento giuridico appariva un moto di ricerca dell'equilibrio tra istanze ordinarie e istanze liberatorie, il cui itinerario era dettato dalle mutevoli necessità di equilibrio e sviluppo dell'ordine proprietario.

Eppure l'assenza della dimensione sociale come principale tratto del diritto privato codificato è stata fin da subito stigmatizzata. Celebre fu la lettura di Otto Gierke, noto esponente del socialismo della cattedra, secondo cui lo spiccato individualismo del progetto di Codice civile tedesco, poi promulgato nel 1896 senza modifiche di rilievo, condannava l'ordinamento privatistico a svilupparsi seguendo un doppio binario: da un lato il diritto civile generale, di impostazione appunto individualista, e dall'altro il diritto privato speciale, collocato fuori dal codice in quanto «diritto privato offuscato dal diritto pubblico»⁵⁰.

⁴⁹ H.-M. Pawlowski, *Allgemeiner Teil des BGB*, terza edizione, C.F. Müller, Heidelberg 1987, p. 7 e seguenti.

⁵⁰ O. Gierke, *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*, J. Springer, Berlino 1889, p. 12.

La posizione di Gierke non era certo estrema, come non lo erano le richieste di un diritto privato sociale che attraversarono tutta la prima metà del Novecento, l'epoca in cui trovò ascolto la richiesta di funzionalizzare le libertà economiche per finalità concernenti più lo sviluppo e la pacificazione dell'ordine proprietario che non l'emancipazione individuale. E ciò avvenne attraverso l'apporto della giurisprudenza, che intaccò l'originario impianto codicistico ricorrendo all'interpretazione evolutiva delle disposizioni più bisognose di risintonizzarsi con la realtà delle relazioni sociali, e talvolta con la produzione di leggi speciali, sovente utilizzate per recepire il diritto prodotto dalle corti e magari impedire ulteriori iniezioni di socialità.

Gli apporti giurisprudenziali furono quantitativamente e qualitativamente prevalenti sugli interventi legislativi. Persino all'epoca di cui ci stiamo occupando, in effetti, le modificazioni e integrazioni del Codice civile tedesco non furono numerose, anche se alcune di esse riguardarono materie il cui sviluppo fu non poco influenzato dai socialdemocratici. Possiamo a titolo di esempio ricordare la disciplina del contratto di lavoro, di cui diremo tra breve, e del contratto di locazione. Nei primissimi anni Settanta quest'ultimo venne interessato da un provvedimento che limitò la facoltà di recesso del locatore, possibile solo in caso di «legittimo interesse», misura poco dopo ricondotta al Codice civile (par. 564b), seppure bilanciata da un maggiore spazio di manovra quanto all'aumento del canone⁵¹.

Complessivamente, però, le materie codicistiche non vennero intaccate nei loro fondamenti, e ciò dipese anche da un crescente scetticismo verso l'attualità dello strumento codice. In letteratura si moltiplicarono infatti le voci di chi lo reputava inadatto a un'epoca nella quale l'unificazione del soggetto di diritto, fondamento della parità formale dei consociati affermata dal diritto privato della società borghese, aveva ceduto di fronte alla sua frammentazione secondo le categorie tipiche della società industriale⁵². Categorie che rivendicavano complessi di diritti differenziati anche laddove, come nella Carta fondamentale tedesca, non si formulava un esplicito dovere dei pubblici poteri di intervenire per rimuovere le cause della sperequazione sociale ed economica dei consociati.

Se infatti la società borghese, con la parità formale, aveva potuto scardinare le divisioni di ceto, la società industriale aveva prodotto la divisione di classe, di cui il diritto del lavoro costituiva uno dei punti di emersione. A essa si aggiungeva anche la divisione di ruolo, sviluppata a partire dalle analisi dei sociologi impegnati a rappresentare l'individuo come condannato ad «assumere e accogliere le sollecitazioni che gli si offrono» per «guadagnare l'approvazione della società in cui vive». È sviluppando questo approccio che si analizzò in particolare la posizione del consumatore: non certo, come

⁵¹ Si vedano rispettivamente il *Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum* del 25 novembre 1971 e il *Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz* del 18 dicembre 1974.

⁵² Ad esempio F. Kübler, *Kodifikation und Demokratie*, «Juristenzeitung», 20, 1969, p. 645 e seguenti e J. Esser, *Gesetzesrationalität im Kodifikationszeitalter und heute*, in H.-J. Vogel e J. Esser, *100 Jahre oberste deutsche Justizbehörde. Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz*, J.C.B. Mohr, Tubinga 1977, p. 13 e seguenti.

sostenuto dagli economisti di allora, l'individuo «che prima di ogni acquisto soppesa con cura bisogno e prezzo e confronta centinaia di prezzi prima di decidere», bensì colui il quale «rinuncia a una intatta individualità» per corrispondere, attraverso il consumo, ad aspettative di comportamento e non incorrere così nelle sanzioni sociali previste per i «devianti»⁵³.

IL POLICENTRISMO DELL'ORDINAMENTO PRIVATISTICO E LA DISCIPLINA DEI RAPPORTI DI CONSUMO

Le vicende che nel corso degli anni Settanta hanno riguardato lo sviluppo di un diritto dei consumatori sono esemplari per chi intenda riflettere su un particolare esito del dibattito dedicato all'attualità dello strumento codice. Quel diritto è stato a lungo prerogativa della giurisprudenza, oltre che di qualche sparuto intervento speciale seguito alla disciplina delle vendite a rate predisposta già sul finire dell'Ottocento⁵⁴. Erano pertanto maturi i tempi per un provvedimento che sarebbe stato collocato fuori dal codice, ma nel contempo concepito per assumere progressivamente le caratteristiche tipiche del codice: per differenziarsi dalla semplice legge speciale, espressiva di orientamenti contingenti e non generalizzabili attraverso il ricorso a principi riconducibili a unità.

La soluzione era in un certo senso obbligata. Se si voleva un diritto privato emancipato dal formalismo e dall'individualismo ereditato dalla tradizione, infatti, non era la riscrittura di una complessiva codificazione del diritto civile che si doveva perseguire. Occorreva invece promuovere una decodificazione delle materie più esposte al cambiamento, seguita però da una sorta di «ricodificazione» fuori dal codice⁵⁵, quindi dal progressivo formarsi di un ordine privatistico policentrico⁵⁶. Anche se si sarebbe trattato di un sistema debole, ove non assistito da articolati agganci a livello costituzionale, come sarebbe stato se a quel livello si fosse radicato il catalogo dei diritti sociali.

Dal punto di vista socialdemocratico, la frammentazione del soggetto unico di diritto e la sua ricomposizione attorno a nuove categorie non poneva evidentemente problemi, se aveva come punto di riferimento la classe sociale: se interessava in particolare il lavoratore. Più articolate erano le posizioni riferite alla possibilità di sviluppare un diritto dei consumatori e dunque valorizzare, oltre alla classe, anche la categoria del ruolo sociale, categoria interclassista. E proprio il carattere interclassista del concetto di con-

⁵³ R. Dahrendorf, *Homo sociologicus* [1958], terza edizione, Armando, Roma 1989, pp. 32 e seguenti e 45.

⁵⁴ *Gesetz betreffend die Abzahlungsgeschäfte* del 16 maggio 1894. Del periodo coincidente con gli esecutivi socialdemocratici sono alcuni provvedimenti consumeristici sulla vendita di quote di fondi di investimento e sull'insegnamento a distanza: cfr. A. Somma, *Tecniche di tutela del contraente debole nella disciplina della contrattazione standard: riflessioni sull'esperienza tedesca*, in S. Patti (a cura di), *Annuario di diritto tedesco 1998*, Giuffrè, Milano 1999, p. 151 e seguenti.

⁵⁵ Cfr. K. Schmidt, *Die Zukunft der Kodifikationsidee*, C.F. Müller, Heidelberg 1985, p. 47 e seguenti.

⁵⁶ Citazioni in A. Somma, *La «purificazione» del sistema giuridico: riflessioni su un percorso tedesco*, in Autori vari, *La riforma del codice civile*, Cedam, Padova 1994, p. 283 e seguenti.

sumatore veniva non a caso stigmatizzato da una parte della letteratura dell'epoca, che riteneva la sociologia dei ruoli inappropriata a valorizzare una politica del diritto attenta non solo al profilo delle funzioni delle individui, ma anche alla loro specifica collocazione sociale: alla loro posizione entro il sistema economico, al loro essere o meno proprietari dei mezzi di produzione⁵⁷.

Non era però questa la posizione dei socialdemocratici, che a partire dal Programma di Bad Godesberg avevano anzi sviluppato per la materia consumeristica riflessioni di matrice ordoliberal. Nel Programma si leggeva infatti che «il consumatore è l'individuo più debole nel mercato» in quanto si trova in balia delle concentrazioni di potere economico, e dunque nelle condizioni di non decidere liberamente⁵⁸. L'ordinamento statale – si è osservato nel corso di due congressi giuspolitici socialdemocratici tra la metà degli anni Sessanta e il principio degli anni Settanta – doveva allora ripristinare la sua capacità di autodeterminarsi, sviluppando innanzi tutto il suo «diritto all'informazione», indispensabile alla sua funzione di sistema: «il consumatore deve comparare per giungere alla sua scelta di consumo»⁵⁹. Occorreva poi intervenire sulla negoziazione standard in quanto situazione nella quale la libertà contrattuale aveva portata meramente formale, motivo per cui si considerava con favore il sistema di controllo giudiziale sulle condizioni generali di contratto predisposto dalle corti a partire da un'interpretazione evolutiva della disciplina codicistica. Non si doveva tuttavia disciplinare questo controllo con specifiche e articolate disposizioni legislative e in generale si doveva, in materia, limitare il ricorso a norme imperative⁶⁰.

Tra i socialdemocratici, però, non tutti condividevano conclusioni così vicine al pensiero ordoliberal, o comunque di chi mirava a contenere l'ingerenza dei pubblici poteri nel funzionamento del mercato. Alcuni criticavano infatti l'operato delle corti, accusate di aver «evitato una controversia di principio con la libertà contrattuale», e ritenevano pertanto che fosse imprescindibile lo sviluppo di una disciplina legislativa all'altezza delle sfide poste dalla produzione e dal consumo di massa: «un nuovo diritto capace di tenere in considerazione gli interessi del consumatore»⁶¹. Nel merito si proponeva di mutuare lo schema tipico degli ordinamenti socialisti, che distinguevano tra un diritto dei rapporti tra privati (*Bürgerrecht*), un diritto dei rapporti tra le imprese (*Unternehmensrecht*) e un diritto dei rapporti tra imprese e consumatori finali (*Verbraucherrecht*). Quest'ultimo avrebbe dovuto valorizzare le acquisizioni della sociologia dei ruoli, il che significava non limitarsi a ripristinare la capacità di autodeterminazione del con-

⁵⁷ Ad esempio K. Tonner, *Zum Stellenwert des Verbraucherschutzes*, «Demokratie und Recht», 3, 1975, p. 119 e seguenti.

⁵⁸ *Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, cit., p. 14.

⁵⁹ K. Duden, *Der Bürger als Verbraucher*, in Autori vari, *Der Bürger und das Recht. Rechtspolitischer Kongress der SPD am 26. und 27. März 1965 in Heidelberg*, AZ-Druck, Mannheim 1965, p. 139 e seguenti.

⁶⁰ H.E. Brandner, *Allgemeine Geschäftsbedingungen*, in Autori vari, *Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft. Rechtspolitischer Kongress der SPD vom 5., 6. und 7. Mai 1972 in Braunschweig*, C.F. Müller, Heidelberg 1972, p. 47 e seguenti.

⁶¹ T. Ramm, *Vertragsfreiheit – Instrument der Ausbeutung*, ivi, p. 39 e seguenti.

traente debole, bensì spingersi sino a stabilire in modo imperativo limiti alla predisposizione unilaterale del testo contrattuale da parte del contraente forte. Il tutto avrebbe consentito di «concretizzare il principio dello Stato sociale»⁶², cosa che però i socialdemocratici avevano accettato di non realizzare a livello superprimario.

Alla fine il legislatore si trovò, a metà anni Settanta, a raccogliere solo una parte di queste ultime indicazioni. La Legge sulle condizioni generali di contratto del 1976 recepì l'idea di un controllo giudiziale sul contenuto contrattuale predisposto unilateralmente per una pluralità di rapporti negoziali (par. 1), destinato a concludersi con la declaratoria di inefficacia delle clausole che «pregiudicano in misura inadeguata l'aderente in violazione del principio di buona fede» (par. 9). Il tutto mentre lo stesso provvedimento recava una lista cosiddetta grigia di «clausole vietate con possibilità di valutazione di merito» (par. 10) e una lista cosiddetta nera di clausole «vietate senza possibilità di valutazione di merito» (par. 11)⁶³.

A rigore, però, il provvedimento appena menzionato non poteva ritenersi afferente al diritto dei consumi. Esso disciplinava le relazioni negoziali in genere tra «predisponenti» e «aderenti» di clausole contrattuali standard, che pertanto potevano anche riguardare il traffico giuridico tra «commercianti» (*Kaufmann*) nell'esercizio della loro attività e dunque con riferimento ai «contratti commerciali» (*Handelsgeschäft*) da essi conclusi. Anche questi ultimi erano quindi tutelati in quanto contraenti privi della capacità di autodeterminarsi, sebbene nel merito le corti non fossero vincolate alle valutazioni presuntive fornite dal legislatore attraverso le menzionate liste grigia e nera (par. 24).

La soluzione, contestata da chi non era disposto a discutere di inferiorità economica o intellettuale nei rapporti tra professionisti⁶⁴, si poneva in linea con una inclinazione diffusa tra i cultori del diritto a concepire l'intervento eteronomo nella negoziazione standard come volto a ristabilire l'autonomia privata, a valorizzarla in termini sostanziali. Il che denunciava come il fine ultimo di una disciplina delle condizioni generali di contratto fosse assicurare un ordinato svolgimento della vita economica, in particolare per quanto attiene alla formazione di oligopoli e monopoli, che la tutela estesa ai commercianti avrebbe dovuto contribuire a evitare⁶⁵.

Tanto il riferimento all'autonomia privata sostanziale quanto la preoccupazione per il contrasto delle concentrazioni di potere economico denunciano un'impostazione non poco debitrice nei confronti del modo ordoliberal di concepire una disciplina delle condizioni generali di contratto. Questo era del resto il punto di vista privilegiato anche nella relazione di accompagnamento al progetto di legge confezionato dall'esecutivo

⁶² N. Reich, *Zivilrechtstheorie, Sozialwissenschaft und Verbraucherschutz*, «Zeitschrift für Rechtspolitik», 7, 1974, p. 187 e seguenti.

⁶³ *Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen* del 9 dicembre 1976.

⁶⁴ Ad esempio H.-J. Pauly, *Anwendung des AGB-Gesetzes auch auf Kaufleute?*, «Betriebsberater», 31, 1976, p. 534 e seguenti.

⁶⁵ In particolare P. Ulmer in *Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages*, vol. 2, C.H. Beck, Monaco 1974, pp. H25 e H40 e seguente.

liberal-socialdemocratico, ispirato dal proposito di aggiornare il diritto dei «contratti negoziati liberamente» alle necessità della «produzione» e del «consumo di massa»⁶⁶.

Tipicamente ordoliberal era la motivazione posta a fondamento dell'invocazione di un intervento del legislatore: esercitare un controllo sulla disciplina dei comportamenti economici realizzata da coloro ai quali essa veniva applicata. Da tempo, infatti, gli ordoliberali stigmatizzavano il «diritto autoprodotta dalla sfera economica»⁶⁷, ritenendolo alla base della formazione di oligopoli e monopoli, o comunque di comportamenti potenzialmente incompatibili con il proposito di mantenere e sviluppare un ordine incentrato sul meccanismo della concorrenza. Anche i socialdemocratici contribuivano ora a questo disegno, alla realizzazione di un nuovo bilanciamento tra istanze liberatorie e istanze ordinarie tutto teso ad alimentare il modello di sviluppo fordista.

I RAPPORTI DI LAVORO E LE RELAZIONI INDUSTRIALI

Se anche il Programma di Bad Godesberg non promuoveva interventi perequativi nei rapporti di lavoro subordinato, almeno non oltre la richiesta di salari finalizzati all'inclusione nell'ordine proprietario, questo aspetto venne affrontato con riferimento alla disciplina della sua cessazione. In materia, un provvedimento dei primissimi anni Cinquanta aveva dichiarato inefficace il licenziamento «socialmente ingiustificato», ovvero non riconducibile alla persona del lavoratore, a un suo comportamento, o a «necessità imprenditoriali impellenti»⁶⁸. Si era però trattato di una misura concepita da un esecutivo a guida cristianodemocratica, che pertanto era destinata a disegnare un sistema di tutela che i socialdemocratici non potevano che incrementare, se non altro perché la forma di debolezza da contrastare era quella tipicamente messa in luce da strumenti di analisi per loro consolidati.

Alla fine degli anni Sessanta, negli ultimi mesi della prima Grande coalizione, venne ampliata la protezione del lavoratore colpito da licenziamento inefficace per le motivazioni appena ricordate⁶⁹. Vi furono anche interventi che non si limitarono al livello della legislazione speciale, che intaccarono la disciplina codicistica del contratto di lavoro che in troppe parti mostrava ancora i segni dell'epoca in cui venne promulgato il Codice civile tedesco. In quell'ambito venne finalmente modificato il regime della cessazione del rapporto di lavoro, di quella ordinaria (par. 622) e di quella straordinaria per «motivo importante» (par. 626), con disposizioni di favore per la parte debole del rapporto⁷⁰.

⁶⁶ *Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen*, «BT-Drucksache» 7/3919, 1975, p. 9.

⁶⁷ Espressione utilizzata fin da H. Grossmann-Dörth, *Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und Staatliches Recht* [1933], in U. Blaurock et al. (a cura di), *Das selbstgeschaffene Recht der Wirtschaft*, Mohr Siebeck, Tübinga 1995, p. 77 e seguenti.

⁶⁸ *Kündigungsschutzgesetz* del 10 agosto 1951.

⁶⁹ *Bekanntmachung der Neufassung des Kündigungsschutzgesetz* del 25 agosto 1969.

⁷⁰ *Erstes Arbeitsrechtsbereinigungsgesetz* del 14 agosto 1969.

Soprattutto si pensò di emanare un codice del lavoro, confezionato per alimentare il policentrismo dell'ordinamento privatistico e riorganizzare la materia attorno ai principi che ne giustificavano la particolarità. Il progetto rimase però tale soprattutto per l'opposizione delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati dei lavoratori, questi ultimi più propensi a servirsi della contrattazione collettiva per imporre il loro punto di vista⁷¹. Probabilmente per lo stesso motivo anche la disciplina delle relazioni industriali interne all'impresa non aveva suscitato quell'interesse che forse avrebbe condotto a regole per il funzionamento della cogestione e dei consigli aziendali più attente al profilo della democrazia economica⁷². Come sappiamo, però, quest'ultima componeva un orizzonte sempre più offuscato nelle elaborazioni teoriche, ancor prima che nelle realizzazioni pratiche, degli esponenti socialdemocratici.

Occupiamoci dunque delle relazioni industriali, per verificare il quadro normativo entro cui esse erano chiamate a svilupparsi e dunque a plasmare i rapporti di lavoro, valutando in particolare il complessivo equilibrio tra ordine e individuo che da quel quadro normativo emergeva.

Nel Programma di Bad Godesberg aveva una chiara e consolidata matrice socialdemocratica, peraltro non dissociata dal favore per modelli economici attenti al profilo della pacificazione sociale e dell'inclusione più o meno forzata nell'ordine proprietario, la richiesta di estendere la cogestione alle «imprese in genere e in tutta l'economia»⁷³. Non si trattò tuttavia di una richiesta che gli esecutivi presieduti da esponenti socialdemocratici riuscirono a soddisfare pienamente, nonostante al principio degli anni Settanta persino una commissione di studio voluta dai cristianodemocratici, e presieduta da un loro esponente di spicco, ebbe a confermare la compatibilità della cogestione nell'industria siderurgica e mineraria con la disciplina costituzionale della proprietà. Quest'ultima, si disse, comprende pur sempre espressioni non riconducibili al proposito di configurarla come diritto assoluto⁷⁴.

Così, intorno alla metà degli anni Settanta venne promulgata una nuova Legge sulla cogestione dei lavoratori⁷⁵, relativa alle imprese con almeno duemila dipendenti (par. 1), in cui si stabiliva che nel collegio sindacale (*Aufsichtsrat*) capitale e lavoro dovessero essere rappresentati in modo paritario. La Legge disponeva tuttavia che, ove non fosse possibile un accordo tra le due componenti, il presidente del collegio, necessariamente gradito ai rappresentanti del capitale (par. 27), avesse un voto doppio

⁷¹ Per tutti K. Kroeschell, *Rechtsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, Utb-Vandenhoeck & Ruprecht, Gottinga 1992, p. 234 e R. Richardi, *Bedingungen für eine Kodifikation des Arbeitsrechts*, in O. Behrends e W. Sellert (a cura di), *Der Kodifikationsgedanke und das Modell des Bürgerlichen Gesetzbuches*, Vandenhoeck & Ruprecht, Gottinga 2000, p. 184.

⁷² Ad esempio T. Ramm, *Pluralismus ohne Kodifikation*, cit., p. 499.

⁷³ *Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, cit.

⁷⁴ K. Biedenkopf, *Mitbestimmung. Beiträge zur ordnungspolitischen Diskussion*, Bachem, Colonia 1972, p. 135. L'autore, segretario generale del Partito cristianodemocratico tra il 1973 e il 1977, fu presidente della commissione richiamata nel testo.

⁷⁵ *Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer* del 4 maggio 1976.

(par. 29). Questo vollero i liberali, all'epoca soci di minoranza nell'esecutivo guidato dai socialdemocratici, i quali stavano però avviando una profonda revisione dei propri programmi, il che rese loro più agevole adeguarsi al volere dei partner minori⁷⁶.

Qualche anno prima un altro compromesso aveva inciso sulla riforma della disciplina dei consigli aziendali (*Betriebsrat*)⁷⁷. Con l'occasione vennero ampliate le prerogative di quegli organi (par. 81 e seguenti) e stabilita inoltre la vincolatività degli accordi conclusi tra consiglio aziendale e datore di lavoro (par. 77). Nel contempo fu tuttavia mantenuto l'invito alla cooperazione tra capitale e lavoro, e dunque il «dovere di operare pacificamente» (par. 74). Soprattutto, venne sensibilmente limitata la facoltà dei sindacati di condizionare la vita dell'impresa⁷⁸, assecondando così il proposito ordoliberal di contrastare le concentrazioni di potere economico.

Più successo ebbero i desiderata socialdemocratici in sintonia con quanto auspicato dai fautori dell'economia sociale di mercato, o comunque meno distanti dai loro propositi. A metà degli anni Settanta si modificò infatti la Legge contro le limitazioni della concorrenza per ricomprendervi un articolato sistema di controllo sulle concentrazioni e fusioni societarie (*Zusammenschlusskontrolle*) (par. 23 e seguenti)⁷⁹ che originariamente dovevano essere semplicemente segnalate, circostanza particolarmente stigmatizzata da parte ordoliberale⁸⁰.

SOCIALDEMOCRAZIA, CULTURA LIBERALE E CONFLITTO

Complici le vicende che si determinarono per le crisi economiche che accompagnarono la loro esperienza di governo, i socialdemocratici finirono insomma per ridefinire i loro programmi, per renderli sempre meno distinguibili da quelli elaborati in ambito ordoliberale. Tra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso l'economia sociale di mercato finiva così per accreditarsi come il punto di riferimento più stabile e definito per disciplinare le relazioni di mercato e relegare sullo sfondo tutto quanto appariva riconducibile al tema della democrazia economica. Potevano sopravvivere alcune misure attente a quel tema, accolte tuttavia soprattutto per la loro capacità di promuovere la pacificazione sociale necessaria ad assicurare l'equilibrio e lo sviluppo dell'ordine proprietario.

L'attenzione per le tensioni ordinarie nel conflitto con quelle liberatorie, principale terreno di incontro tra le culture socialdemocratica e ordoliberale, veniva evidentemente criticata per così dire da sinistra, secondo schemi diffusi soprattutto in area italiana,

⁷⁶ D. Grosser, *Die Wirklichkeit der Wirtschaftsordnung*, in Id. et al., *Soziale Marktwirtschaft*, cit., p. 55.

⁷⁷ *Betriebsverfassungsgesetz* del 15 gennaio 1972.

⁷⁸ Ad esempio M. Schmoeckel, *Rechtsgeschichte der Wirtschaft*, Mohr Siebeck, Tubinga 2008, p. 401.

⁷⁹ Cfr. il *Zweites* e il *Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, rispettivamente del 3 agosto 1973 e del 28 giugno 1976.

⁸⁰ Autori vari, *Zur Reform des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen*, in Autori vari, *Nach zehn Jahren Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Wettbewerb als Aufgabe*, Gehlen, Bad Homburg 1968, p. 13.

dove il programma della socialdemocrazia era stigmatizzato come mera «lusinga»: quella per cui l'emancipazione si poteva realizzare introducendo «sindacalisti nelle piccole stanze dei bottoni», dunque alimentando «l'immagine del sindacato che la classe dominante si è costruita a misura del proprio interesse all'allargamento del consenso e alla legalizzazione del dissenso»⁸¹.

Peraltro il programma socialdemocratico ben poteva essere criticato a partire dalla tradizione liberale e dai suoi punti di frizione con il pensiero ordoliberal. Proveniva da quella tradizione la lettura del fenomeno consumeristico attraverso le lenti della sociologia dei ruoli, particolarmente approfondita da Ralf Dahrendorf, che tra gli anni Sessanta e Settanta fu un ascoltato dirigente del Partito liberale tedesco con importanti incarichi parlamentari e di governo. In quanto sociologo, Dahrendorf era portato ad approfondire i condizionamenti esercitati dalla società sull'individuo e dunque a criticare le visioni del vivere consociato in cui le istanze ordinarie fossero fatte prevalere sulle istanze liberatorie. Visioni pensate per sacrificare l'insieme dei comportamenti individuali all'autoreferenzialità dell'ordine proprietario trasformato in organismo votato all'autoconservazione e alla repressione del conflitto: «forza creatrice» inibendo la quale «il cambiamento viene rallentato o arrestato»⁸².

In fin dei conti era questo il vizio di fondo delle costruzioni socialdemocratiche ricorrenti negli anni Sessanta e Settanta ricavate da una rilettura selettiva della loro tradizione, dalla quale era stata espulsa la carica conflittuale espressa dalla democrazia economica. Quella carica non poteva esprimersi entro un sistema che, per un verso, era formalmente sensibile alle istanze emancipatorie cui rinviavano il principio di parità sostanziale e l'idea di «ordinamento giuridico sociale», ma che, per un altro, aveva rinunciato a costituzionalizzare le diverse articolazioni di quel principio⁸³. In assenza di una catalogo di diritti sociali a livello superprimario, lo scivolamento dei socialdemocratici verso posizioni in linea con il pensiero ordoliberal era destinato a rafforzarsi, ad assecondare gli sviluppi della società tedesca che avrebbero caratterizzato l'era Kohl.

⁸¹ U. Romagnoli, *Sub Art. 3*, in Autori vari, *Principi fondamentali*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, Società editrice Foro italiano, Roma 1975, p. 179 e seguente.

⁸² R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*, Piper, Monaco 1961, p. 124 e seguenti.

⁸³ H.-J. Vogel, *Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung*, in D. Posser e R. Wassermann (a cura di), *Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung. 5. Rechtspolitischer Kongreß der SPD vom 29. Februar bis 2. März 1980 in Saarbrücken*, vol. 1, C.F. Müller, Heidelberg e Karlsruhe 1981, p. 14 e seguente.



Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

Il Centro Einaudi, che nel 2013 ha festeggiato i 50 anni di attività, propone una nuova serie online di Quaderni di Biblioteca della libertà, diretta da Maurizio Ferrera e Beatrice Magni. Questo primo Quaderno, di Alessandro Somma, è dedicato all'economia sociale di mercato, in Germania, da Weimar a Helmut Schmidt. Ricordiamo qui di seguito i titoli della prima serie (1976-1982) diretta da Mario Deaglio e Giuliano Urbani.

1. Giorgio Rota, *Passato e futuro dell'inflazione in Italia*, 1976
2. Robert M. Solow, *Inflazione: guida per il cittadino intelligente*, 1976
3. Giovanni Sartori e Ralf Dahrendorf, *Il cittadino totale*, 1977
4. Arturo Valenzuela, *Il crollo della democrazia in Cile*, 1977
5. Giovanna Zincone, *I partiti tra due elezioni*, 1977
6. Ralf Dahrendorf, *La nuova libertà*, 1977
7. Samuel Brittan, *Il mercato oltre le ideologie*, 1977
8. Maria Weber, *Il voto delle donne*, 1977
9. Antonio Martino (a cura di), *Un reddito garantito per tutti?*, 1977
10. Edward R. Fried e Philip H. Trezise, *Gli Stati Uniti nell'economia internazionale*, 1978
11. Joseph La Palombara, Giacomo Sani e Giovanni Sartori, *Il Pci dall'opposizione al governo. E dopo?*, 1978
12. Milton Friedman, *Nessun pasto è gratis*, 1978
13. Daniel Bell e Raymond Boudon, *Le contraddizioni culturali del capitalismo*, 1978
14. Giorgio Rota, *Inflazione per chi?*, 1978
15. Rosario Romeo, *La libertà difficile*, 1978
16. James M. Buchanan, *I limiti della libertà*, 1978
17. William H. Niskanen, *Burocrazia: serva o padrona?*, 1979
18. Giuliano Urbani (a cura di), *1978: elezioni con sorpresa*, 1979
19. Giovanna Zincone (a cura di), *Europa: come e per chi si vota*, 1979
20. Enrico Colombatto (a cura di), *Tutti proprietari*, 1980
21. Maurizio Ferrera (a cura di), *Lo Stato del benessere: una crisi senza uscita?*, 1981
22. Angelo M. Petroni (a cura di), *Karl R. Popper, il pensiero politico*, 1981
23. Enrico Colombatto, *Disoccupazione giovanile: spezzare il cerchio*, 1982

Alessandro Somma è professore ordinario di Diritto comparato nell'Università di Ferrara, dove è Delegato del Rettore per l'Area internazionale. È stato *visiting professor* presso l'Università di Montpellier 1, l'Università Externado di Bogotá, ha insegnato nella Universidad Internacional de Andalucía; dal 2007 è *profesor visitante* presso l'Università San Marcos di Lima. È membro dell'Académie Internationale de Droit Comparé. Fra i suoi più recenti volumi, segnaliamo *Le radici comuni del diritto europeo* (con T. Giaro e P.G. Monateri, 2005), *I giuristi e l'asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista* (2005), *Temi e problemi di diritto comparato, vol. II: Tecniche e valori nella ricerca comparatistica* (2005, trad. spagnola 2006), *Buona fede e giustizia contrattuale. Modelli cooperativi e modelli conflittuali a confronto* (con A. D'Angelo e P.G. Monateri, 2005), *Introduzione critica al diritto europeo dei contratti* (2007, trad. spagnola 2008), *Economia di razza. Dal fascismo alla cittadinanza europea* (2009), *Il modello di civil law* (con P.G. Monateri, terza edizione, 2009), *Introduzione al diritto comparato* (2014), *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito* (2014). È *advisory editor* di «Pólemos» e direttore responsabile della «Comparative Law Review». Da diversi anni collabora ai quotidiani «La Nuova Ferrara», «Trentino», «Alto Adige».

Il Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi conduce attività di ricerca in proprio o su commissione di enti nazionali o internazionali, cura siti web e la pubblicazione di periodici, svolge opera di formazione di giovani studiosi e ricercatori, organizza seminari, conferenze, convegni. L'attività è finanziata attraverso il contributo di soci e sostenitori, nonché con i proventi delle ricerche. Il Centro, che non ha fini di lucro e dal 2006 gode del riconoscimento della Regione Piemonte, è nato a Torino nel 1963 come libera associazione di imprenditori e intellettuali, grazie all'iniziativa e all'impegno di Fulvio Guerrini.

ISBN 978-88-909417-0-2