

Diritto dell'economia e liberalizzazione dei mercati

Luiss Guido Carli

a cura di Fabiana Di Porto e Laura Lamberti

Il 3 dicembre 2003 si è tenuto a Roma un Convegno su “Diritto dell'economia e liberalizzazione dei mercati”, promosso dal Centro Vittorio Bachelet in occasione della presentazione del volume del Prof. Giuseppe Di Gaspare “*Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*”.

All'incontro, coordinato dal Prof. GIAN CANDIDO DE MARTIN, sono intervenuti:

Prof. GIUSEPPE GUARINO

Aspetti generali dell'impatto del diritto comunitario
Università La Sapienza

Prof. FABIO GOBBO

Mercati protetti, efficienza e concorrenza
Luiss Guido Carli

Cons. LUIGI GIAMPAOLINO

Diritto dell'economia: tra Parlamento e Governo
Corte dei Conti

Prof. PAOLO GARONNA

Diritto dell'economia, globalizzazione e competizione sistemica
Luiss Guido Carli

Prof. GIORGIO BERTI

Diritto dell'economia e costituzione economica
Università Cattolica del Sacro Cuore - Presidente del Centro Bachelet

L'incontro è stato introdotto dal **Prof. De Martin**, direttore del Centro Bachelet, il quale, dopo aver ringraziato tutti i relatori per la partecipazione, ha sottolineato il valore scientifico del libro del Prof. Di Gaspare. Anzitutto esso presenta un indubbio valore accademico, essendo un lavoro “cresciuto nella didattica”; in secondo luogo, il libro assume rilevanza per l'interdisciplinarietà del metodo e si segnala specialmente per la rilevanza attribuita alla connessione fra emersione dei mercati e dinamiche istituzionali. La forza del volume sta nel tentativo di fissare punti di equilibrio precari all'interno di tematiche in continua trasformazione; verosimilmente uno che bilanci costituzione formale e materiale; diritto positivo e dinamiche istituzionali, inseguendo la cd. *governance*, che altro non è se non il tentativo di riuscire a tenere insieme questo sistema complesso in cui proprio il versante dell'economia manifesta una propensione all'innovazione quotidiana.

INTERVENTI

Nel presentare il volume, il **Prof. Giuseppe Guarino** ne sottolinea il tratto caratterizzante che, a suo parere, consiste nell'approccio al diritto dell'economia, che nasce dal diritto costituzionale. Proprio nella connessione fra i metodi del diritto dell'economia e quelli del diritto costituzionale, nonché nella comprensione dei nessi sottostanti alle due discipline, sta la folgorante intuizione del libro.

A parere del Prof. Guarino, ciò che distingue il diritto dell'economia dalle altre branche del diritto (amministrativo, commerciale, della concorrenza, ecc.) starebbe proprio nella circostanza che il primo studia le dinamiche, là dove i secondi i singoli istituti. In altri termini, il diritto dell'economia non si esaurisce nella sommatoria delle singole discipline ed istituti, ma si sostanzia nello studio dei nessi e delle dinamiche interne ai meccanismi istituzionali. E sotto questo profilo diventa indispensabile la distinzione tra «istituto ed istituzione», altra grande intuizione del volume. L'istituzione non si esaurisce nello Stato-persona giuridica, nello Stato sovrano o nel Governo in quanto tale; essa è il Governo, la Corte costituzionale, i diritti civili, i sindacati, la collettività, i partiti, le imprese, ecc., tutto ciò che nel linguaggio classico sarebbe classificato come Stato-ordinamento. Come per gli organismi viventi, il movimento prodotto da ciascuna istituzione e sub-istituzione genera dinamiche che modificano, istante per istante, il complesso delle istituzioni, senza tuttavia intaccare alcune costanti, strutture portanti, che rappresentano le condizionanti del movimento. E' la rigidità di tali strutture a condizionare il movimento delle istituzioni; e poiché tali strutture sono specifiche di ogni singola istituzione, ciascuna reagisce in modo diverso agli stessi fenomeni esterni.

Pertanto, lo studio delle istituzioni richiede l'analisi tanto dei fattori esterni ed anteriori, che ne condizionano il movimento, quanto delle strutture interne, del modo con cui queste si integrano fra di loro e creano delle influenze reciproche sul tutto. Sviluppando ulteriormente l'argomento, il Relatore riporta l'esempio della politica di Menichella, il quale aveva diretto l'economia italiana con poteri pressoché assoluti: egli aveva compreso la necessità di adeguare la direzione politica alle istituzioni al regime e alle condizioni di mercato esistenti a quel tempo. L'esperienza di Menichella si è conclusa, intorno agli anni '60, perché egli si era reso conto che il meccanismo e le dinamiche istituzionali complessive si andavano modificando. Alla figura di Menichella il relatore contrappone quella di Guido Carli, il quale, subentrato nel momento del cambiamento, pur essendo un grande conoscitore dei termini e tempi del meccanismo italiano, non ne percepiva la dinamica complessiva. L'introduzione, ad opera di Carli, della capacità di movimento tattico del bilancio, non previsto né prevedibile ai tempi, era un tipo di intervento che avrebbe assunto un'importanza straordinaria. Ciò che tale meccanismo andava creando, che pure non era stato esattamente definito, non era l'economia mista, ma l'economia duale: cioè quella in cui la mano pubblica, l'espansione del settore pubblico diveniva l'elemento di sostegno delle medie e piccole imprese che, sostenute da una larga domanda interna, hanno potuto affermarsi nel mondo sulla base del libero mercato.

Tornando poi al tema delle istituzioni il Relatore suggerisce che lo studio delle grandi istituzioni, dei sistemi economici interni, non possa esaurirsi nelle analisi di carattere generale, di tipo didattico, pure utili a dare quadri di insieme; ma occorre utilizzare il diritto dell'economia per conoscere le istituzioni, per analizzarle ed intendere le loro dinamiche e la

consistenza delle pressioni che derivano da tali dinamiche; ciò al fine di prevederne gli effetti e, intervenendo con le proprie capacità, capire il futuro.

Il **Cons. Luigi Giampaolino** ha aperto la sua relazione con la considerazione che il *proprium* del libro del prof. Di Gaspare è la distinzione fra istituti e istituzioni, che rappresenta il salto di qualità di questo volume rispetto agli altri libri di diritto pubblico dell'economia. Difatti, mentre la gran parte dei libri di diritto pubblico dell'economia sono incentrati sull'analisi dei singoli istituti, nell'impostazione proposta dal Prof. Di Gaspare il piano delle trattazioni ritorna al diritto costituzionale. Non a caso in uno dei suoi passaggi l'Autore afferma che l'approccio a questo nuovo modo di intendere il diritto dell'economia, le tecniche della ristrutturazione, della costruzione, della trattazione del diritto pubblico dell'economia molto si avvicinano a quelle del diritto costituzionale. Si propone, quindi, una visione completa delle istituzioni, non degli istituti, non delle singole strutture, dei singoli apparati, dei singoli rapporti interprivati o tra il privato e il pubblico: uno studio delle istituzioni, cioè di sistema. Il volume sembra dunque voler inaugurare un nuovo modo generazionale di studiare il diritto, che lo lega non tanto all'analisi economica del diritto, ma che va nell'intimo, nella profondità delle istituzioni. L'aver utilizzato le costituzioni economiche al plurale, individuandone tre che si sono susseguite nella più recente storia del nostro paese, dimostra come l'Autore abbia inteso scandagliare un sistema complesso, in modo così approfondito da richiedere non soltanto la padronanza della tecnica giuridica e della lettura degli istituti formali, ma anche una cultura economica e una profonda riflessione sull'attualità.

Per quanto concerne i rapporti tra Governo e Parlamento, limitando l'analisi del binomio al rapporto tra la sovranità, che è del popolo, e il Governo che è dell'autorità, il Relatore richiama la clausola generale della riserva di legge e suggerisce di individuare in essa il momento culminante che racchiude in sé il rapporto tra le due istituzioni. Ciò in quanto tutti gli istituti e le situazioni giuridiche economiche considerati nel titolo sui rapporti economici della costituzione (l'iniziativa economica privata, la proprietà, la riserva di proprietà, l'espropriazione) sono retti da questa riserva di legge, in cui è determinante il rapporto tra Parlamento ed esecutivo. La vicenda ove più viene in rilievo la problematica di tale rapporto, secondo il Relatore, è quella della manovra finanziaria: è, infatti, in sede governativa che nasce la formazione del DPEF e, quindi che si formano le scelte politiche per la predisposizione delle risorse. A questo dovrebbe accostarsi la lettura dei regolamenti parlamentari che disciplinano la sessione di bilancio e della complessa normativa (composto dal duplice documento del bilancio e dalla legge finanziaria, oltre all'eventualità delle leggi collegate). Ciò consentirebbe di tracciare una linea di separazione tra l'intervento del Governo e del Parlamento nella formazione della manovra di bilancio. In questo complesso contesto normativo, infatti, l'uno, ha la responsabilità della gestione; l'altro invece decide degli interessi e delle scelte politiche di fondo. Fino a che punto è dato all'uno di rimanere indenne dall'intervento dell'altro? Questo è il momento senza dubbio più rilevante del rapporto fra Parlamento e Governo che richiederebbe forse una lettura propria molto specialistica. Lo stesso problema si pone con riguardo al diritto comunitario, ove occorrerebbe definire in modo netto quanto sia ascrivibile al Parlamento e quanto invece al Governo. Per quanto infine attiene al titolo V, la maggior parte delle materie rimesse alla competenza legislativa concorrente delle regioni sono materie di economia; pertanto, anche qui il diritto pubblico dell'economia attende, sicuramente, un ulteriore svolgimento.

La parola è stata quindi affidata al **Prof. Paolo Garonna** il quale ha formulato il proprio intervento incentrandolo su tre ambiti: 1) quello italiano, 2) quello europeo e 3) quello degli assetti globali.

1. Ciò che caratterizza l'ultimo periodo della nostra costituzione economica è, da un lato, un ritorno verso un assetto democratico-liberale e, dall'altro, l'integrazione europea in un quadro economico dominato da politiche di flessibilizzazione, liberalizzazione e privatizzazione dei mercati. Quest'ultimo periodo registra due tendenze importanti: a) il federalismo e b) la democrazia dell'alternanza. Secondo il Relatore, in Italia si registra un senso di forte delusione e frustrazione per il modo in cui vengono affrontati e realizzati questi due grandi temi. Quanto al primo, infatti, se da un lato, il federalismo e la sussidiarietà mirano a trasferire potere dalle istituzioni verso il cittadino per recuperare spazi di libertà, riducendo gli oneri che le regole e le istituzioni pongono all'operare dei mercati, dall'altro, non sembra che sia questa la direzione verso cui muove la riforma federalista in Italia. Lo stesso è a dirsi per la democrazia dell'alternanza, tipico strumento di normalizzazione della situazione nel nostro paese. Essa costituisce un modo per migliorare la classe politica attraverso la competizione elettorale, per dare la possibilità di ricambio della classe politica e per migliorare la burocrazia. Anche in questo caso, secondo il Relatore, l'Italia non sembra muoversi verso questa direzione.

La ragione di tali scostamenti starebbe in tre vistose tendenze. Anzitutto, in Italia esiste una convergenza fra i due modelli democratico-liberale e liberal-democratico; convergenza che si sostanzia nella competizione fra sistemi sul modo di organizzare l'economia, regolare i propri mercati e farli competere sul piano internazionale. Tuttavia, tale convergenza nel nostro paese non si starebbe realizzando ad una velocità sufficiente. In secondo luogo esiste una profonda divaricazione fra il mondo delle regole e la realtà economica. Ad esempio, il nostro diritto del lavoro è uno dei più avanzati in Europa, ma anche uno dei più disattesi: questo gap fra l'attenzione a disegnare le regole e la difficoltà di implementarle è fortissima nel nostro paese. Tuttavia, dopo tangentopoli c'è stata una forte pressione per ridurre questo gap. E ciò è stato fatto mediante: 1) l'ammodernamento delle amministrazioni per renderle più efficienti, e 2) l'adeguamento normativo, sul quale versante, invece, siamo ancora molto indietro. Queste due tendenze richiamano l'attenzione su un punto di metodo: occorre avere un approccio che guardi alle istituzioni e al diritto in rapporto alle tendenze dell'economia e della società. Quando gli assetti, le istituzioni e i processi tendono a diventare autoreferenziali, sganciati dalle politiche e dalle tendenze dell'economia, si aprono conflitti interistituzionali, cioè un gap con i cittadini, con l'economia, con la società e si crea anche un problema di democrazia.

2. Passando quindi all'Europa il Prof. Garonna ricorda che l'Europa nasce con importanti obiettivi economici, per andare oltre i mercati nazionali, insufficienti per la competizione globale; essa nasce cioè come progetto di liberalizzazione. Poi si evolve e acquista una sua dimensione sociale. Solo più tardi ci si rende conto che è necessaria un'integrazione istituzionale per far funzionare meglio il mercato, per liberalizzare meglio. Ma non necessariamente è vero il contrario: non necessariamente la cooperazione fra istituzioni, le regole comuni, danno luogo a integrazione e sviluppo. La contraddizione iniziale era proprio questa: mentre nella prima fase si è realizzata una forte integrazione dei mercati che ha portato allo sviluppo, nella fase attuale si guarda soprattutto all'integrazione istituzionale, ma senza avere di mira la creazione di sviluppo. Per contro, in Asia, dove il grado di integrazione è vicino a quello europeo, il livello di commercio intra-regionale e di circolazione delle persone è fortissimo, ma l'integrazione si è attuata senza cooperazione: non ci sono istituzioni, né regole, né mercato comune. Un'Europa che coopera (che

aggiunge livelli di governo, fa regole) senza integrarsi non interessa ai cittadini, che vogliono l'integrazione e i risultati di questa in termini di sviluppo economico, di occupazione e di produttività.

3. Quanto infine agli assetti globali, il Relatore lamenta la totale mancanza di attenzione per le regole a livello globale, in un contesto in cui l'economia opera sullo scenario globale. Di fronte all'attuale crisi del diritto della globalizzazione, occorre ripensare alcune contraddizioni di fondo, come quella fra l'ipocrisia della forza del diritto (un diritto che è forte quando in realtà è disarmato, diventando una categoria puramente morale e non una categoria di organizzazione, che crea ordinamento) e il cinismo del diritto della forza. Alcune speranze erano venute dall'integrazione commerciale, con l'istituzione dell'OMC, e con l'adesione oramai universale a questo sistema di liberalizzazione del commercio fondato sulle regole. Per contro, oggi si assiste ad un ritorno al protezionismo, all'unilateralismo, con la difesa strenua di posizioni conservatrici (ad es: la difesa ostinata dell'UE di un sistema di sussidio all'agricoltura che penalizza anzitutto sé stessa e i suoi cittadini agricoltori e poi il resto del mondo).

Il prof. Garonna conclude il suo intervento augurandosi che l'Europa rilanci i processi di liberalizzazione e il sistema multilaterale della liberalizzazione del commercio fondato sulle regole e che questo diventi il presupposto per un'integrazione governato dalle regole e per un diritto della globalizzazione.

Il Prof. Fabio Gobbo, partendo dalla considerazione che l'intervento delle autorità di tutela della concorrenza e delle autorità di regolamentazione si svolgono in un ambiente caratterizzato da un alto tasso di legislazione, rileva una contraddizione del sistema in cui ci si trova ad operare: se da un lato c'è una ricerca dell'efficienza e della concorrenzialità, dall'altro, il sistema di riferimento in cui si opera disconosce questi due valori. Rispetto a questa realtà, ha proseguito il Prof. Gobbo, il volume del Prof. Di Gaspare svolge un ruolo importante perché analizza gli elementi di tale sistema in modo critico, non per rinnegarli, ma per trovare delle ulteriori strade e per vedere come migliorare la nostra *performance*. Con riguardo alla tempistica dei processi di privatizzazione e di liberalizzazione, il Relatore rileva alcune contraddizioni dell'esperienza italiana, come: l'aver cercato di ottenere efficienza e concorrenza dalle privatizzazioni, prima di aver realizzato un sistema di regole chiare e certe; l'aver trasferito dal pubblico al privato pezzi di monopolio; l'aver attribuito un valore eccessivo ad alcuni asset per il fatto che all'interno ci sarebbero stati pezzi di monopolio per un po' di anni, salvo poi meravigliarsi dei comportamenti monopolistici degli *incumbent*. Si è di fronte ad una serie di crisi emergenti determinate anche da ragioni politiche. In molti casi, gli strumenti regolatori e quelli di tutela della concorrenza hanno seguito l'evolversi degli avvenimenti, senza essere in grado di adeguarsi in modo sufficientemente rapido all'evolversi dell'economia. Secondo il Relatore, questo fallimento o questa difficoltà in cui si dipanano attualmente tali strumenti sono delle difficoltà strutturali e non contingenti. In molti casi l'evoluzione tecnologica (ad es. nel settore delle comunicazioni e dell'energia) è stata tale che qualsiasi organismo, per quanto sofisticato, non avrebbe potuto seguire fino in fondo la loro evoluzione, cogliendo in pieno tutti i problemi connessi alla deregolamentazione e alla concorrenza. Ancora una volta però non si sarebbe trattato di mal funzionamento dello strumento regolatorio, quanto di insufficiente rapidità nell'adattarsi allo sviluppo dell'economia. Ciononostante, non occorre abbandonare il ricorso a tali strumenti, quanto piuttosto valutarli attentamente e perfezionarli. Concludendo il suo intervento, il Prof. Gobbo auspica l'istituzione di autorità europee che

sovrintendano le politiche di integrazione e di liberalizzazione, almeno per i settori dell'energia e delle comunicazioni, e gli aspetti regolatori di funzionamento dei sistemi. Occorre cioè creare un corpo di autorità regolatorie che abbiano come minimo comune denominatore l'Europa anziché i singoli Stati membri. Ciò consentirebbe di avviare comportamenti virtuosi ben al di là di quelli che tradizionalmente noi siamo abituati ad avere. Da questo punto di vista, l'adesione alla moneta unica può rappresentare un utile esempio di un grande sforzo collettivo del paese che è riuscito a darsi degli obiettivi e a raggiungerli in modo anche soddisfacente. Puntare all'Europa per superare gli ostacoli dei mercati protetti e delle pastoie normative e istituzionali, affinché queste non vengano a deprimere o a ridurre i livelli di concorrenza che hanno un impatto estremamente significativo sull'efficienza e sul funzionamento del sistema economico nel suo complesso è l'imperativo indicato dal Relatore.

E' quindi seguito l'intervento del **Prof. Giorgio Berti**, il quale ha apprezzato l'originalità del lavoro del Prof. Di Gaspare che, a suo parere, risiede anzitutto nella ricerca di un criterio per dare corpo al diritto dell'economia, come sistema nel quale la composizione e l'uso delle figure giuridiche si definiscono e si qualificano attraverso un processo di creazione di ordini istituzionali.

Secondo l'interventore, l'impiego del concetto di istituzione da parte di Di Gaspare comporta peraltro una sorta di distacco dell'idea di istituzione dalla sua matrice sociologica, e, per derivazione, anche dalla sociologia giuridica. A prima vista saremmo portati per vero a compiere un cammino diverso e forse opposto a quello impresso dall'Autore. L'istituzione dà infatti delle spinte verso generalizzazioni piuttosto che verso specificazioni. Nel libro che presentiamo, lo dice lo stesso Autore, proprio il concetto di istituzione permette invece "di distinguere il diritto dell'economia dagli altri rami del diritto che si occupano dello studio dell'economia e dei rapporti giuridici a contenuto economico" ed è così che riesce a Di Gaspare la realizzazione della sua ispirazione, e dare corpo al diritto dell'economia attraverso l'individuazione di un sistema di rapporti tra pubblici poteri, mercato ed impresa, che sarebbero appunto le figure, le quali, attraverso le loro necessarie relazioni, diverrebbero istituzioni e acquisterebbero così una tipicità istituzionale.

Gli "istituti" invece non consentirebbero di giungere a tanto, perchè ancorati al metodo positivista di astrazione dal particolare al generale. Secondo l'Autore, al contrario, l'istituzione darebbe conformazioni di secondo livello agli istituti e ai rapporti giuridici. Sarebbe infatti l'istituzione a porre le regole del gioco, che sono poi quelle del proprio funzionamento: le interazioni di regole di diversa provenienza, e, anzitutto, regole del mercato poste dallo Stato e da altri enti pubblici (norme esogene), e norme create all'interno della stessa istituzione, nella loro dinamica (norme sulla normazione, norme sulla produzione normativa, norme sulla plurisoggettività). L'Autore si serve dunque, come impianto, del concetto di istituzione, che rappresenterebbe il secondo livello di un ordinamento giuridico unitario, il cui primo livello normativo sarebbe formato invece dagli istituti ai quali spetta di specificare o specializzare i rapporti giuridici offerti od imposti dal diritto positivo.

Si ha l'impressione di un sotterraneo intento classificatorio, che si vale del concetto di istituzione per connotare delle specialità che altrimenti non apparirebbero, e l'Autore insiste infatti molto su ciò che avviene dentro l'istituzione per trarre da ciò dei collegamenti dinamici che diversamente rimarrebbero coperti.

In pratica, l'Autore vuole dare senso alla costituzione economica materiale. Conta molto per lui la posizione giuridica, come uno status che deriva dall'essere nell'istituzione. E' importante anche l'approccio storico, che allontana ogni esercizio di logica astratta, e si ricava l'impressione che proprio il diritto dell'economia abbia influito sull'unificazione amministrativa e sull'accentramento del potere politico: il che fa dire poi all'Autore che nei paesi dell'Europa continentale il mercato interno è l'altra faccia dell'unità nazionale e dell'accentramento amministrativo. Con questo però l'istituzione dimostra anche il suo limite: essa non è in sé diritto, ma veicolo di storia più o meno locale, o nazionale o continentale, per il trasporto nell'ordine giuridico di fattori economici o se vogliamo anche sociali che altrimenti ne rimarrebbero fuori.

Il cammino di Di Gaspare rivela la sua importanza come risposta a interrogativi che tutti ci siamo posti, ma ai quali non abbiamo dato soluzioni accettabili: insomma, vi sono istituzioni economiche che trascendono le opposizioni tra economia di mercato ed economia pianificata, ma che proprio per questo rivelano un'oggettività propria, quali elementi di indagine e di conoscenza che diversamente non apparirebbero. Allora l'istituzione diviene proprio un fattore di conoscenza specifica di un ambito della vita associata, a sua volta impiantata sull'ordinamento generale e sul sistema normativo di primo livello. Sono insomma gli istituti del primo livello a consentirci di penetrare in modo adeguato nei sistemi istituzionali che potremmo dire derivati. Così l'istituzione acquista una valenza sociale ulteriore rispetto all'aggregazione giuridica di impianto e dimostra soprattutto di essere sempre presente nell'ordinamento normativo, influenzando decisamente sull'appropriata definizione di tutto ciò che nell'istituzione nasce e forse si consuma. Il discorso di Di Gaspare sfocia quindi, come detto, nella visione di una costituzione economica materiale, onde l'idea di istituzione da cui egli parte è il veicolo o lo strumento per collegare alla realtà effettuale dell'economia una sorta di sistema costituzionale ad hoc.

C'è da chiedersi a questo punto se una tale specializzazione della Costituzione, anche dal punto di vista della radice sociale, coltivi in se stessa delle potenzialità di tutela e di sviluppo da raccogliere poi nel grande vaso della cittadinanza attiva, dal quale dovrebbe uscire una figura di cittadino o di uomo garantito dalla società e dallo Stato e forse anche dall'Unione Europea, nella valorizzazione dei propri diritti. A questo punto si vede sorgere, quasi come una figura condizionante, il vecchio interesse legittimo che probabilmente ha trovato nell'esperienza del diritto dell'economia un inaspettato terreno di coltivazione e di rafforzamento.

Sotto un altro profilo, magari cercando di osservare più da vicino quanto ci accade intorno, potremmo dire che l'uso forse smodato che oggi si fa di una sorta di aziendalismo di Stato libera forze maligne che sconvolgono gli approdi di una storia partita di lontano. Può essere che l'economia venga intesa come la base o l'ambiente di una produzione giuridica in se stessa disordinata e priva di bussola, impiegata a dare corpo a interessi destinati a prevalere su altri interessi deboli.

Anche il diritto dell'economia vorrebbe un sicuro stato di diritto, dal quale solo potrebbe farsi scaturire la vera garanzia di una costituzione economica.

Il farsi del diritto giorno per giorno è cosa provvida, se il relativo processo si basa su sicuri principi, ricavati dalla società, però anche in chiave di etica o di morale.

Di Gaspare ha fatto opera di pregio, intanto per aver messo insieme storia ed attualità, quello che viene dal passato e quello che si vive oggi: l'unica vera chiave di lettura del presente è infatti il passato, è l'origine di quello che oggi ancora viviamo o alla cui decadenza assistiamo. E' assai significativo vedere la genesi dello stato di diritto, anche nella

proiezione dei problemi economici e sociali, da cui la forma dello stato di diritto di stampo liberale è stata estratta. Si deve cogliere come si sia arrivati al primato del legislativo rispetto al governo e dell'amministrazione, di come si siano determinate le condizioni perché prendesse corpo a un certo punto una tirannia parlamentare talora molto più grave e pesante di quella di un monarca dell'800. Oggi, qualsiasi legge venga fatta è una legge incompiuta, che rimanda a una legge futura o a un decreto legislativo, a un regolamento del governo. E' una conclusione normativa che non viene mai raggiunta, o viene raggiunta solo in parte e apre talora le porte all'arbitrio.

La nuova veste del Titolo V Cost. è già di per sé poco solida, poco fondata, proprio perché non c'è materia, specie in campo economico, che possa essere racchiusa in uno strato politico quale può essere quello comunale, regionale o statale. Venendo all'Europa, ci si rende poi conto che non si può tenere più nulla nell'ambito locale. E allora appare chiaro che le autonomie sono venute fuori in un momento sbagliato; dovevano nascere prima per funzionare a dovere; che senso hanno oggi, quando tutti i problemi si pongono su un piano sovra-nazionale o addirittura globale?

Il tempo che viviamo si caratterizza proprio per presentarsi come la caduta del vecchio stato di diritto e costituzionale.

Nel concludere il suo intervento, il Prof. Berti esprime il suo apprezzamento perché il libro di Di Gaspare, nel presentare le dinamiche e le forme di tutela nel quadro della costituzione economica materiale, ha messo in evidenza come, da noi, i diritti nel campo economico non si siano completati, non abbiano raggiunto una pienezza. Come limite per essere veri e propri diritti, quali sono nei paesi anglosassoni, ma se vogliamo anche in Francia, essi soffrono sempre quell'interesse legittimo, che è una magnifica costruzione dal punto di vista estetico e letterario, ma ingiusta sotto il profilo morale e materiale. Ci si può lamentare solo se non vengono rispettate le regole nel darti torto, nel toglierti qualcosa. Noi siamo un paese senza veri diritti, perché non li abbiamo mai presi in noi, non li abbiamo mai esercitati effettivamente, li abbiamo accarezzati senza esserne troppo gelosi, senza volerli troppo.

Infine, il Prof. Berti ha elogiato l'opera di Di Gaspare per aver offerto un intelligente disegno, un ordine che ha creduto di leggere nelle cose: ed è questo ordine che apprezziamo particolarmente, perché ci può guidare nel districarci nella selva delle tante possibili interpretazioni.