

# Sul contributo della Costituzione economica alla stabilizzazione democratica

## *On the Contribution of the Economic Constitution to Democratic Stabilization*

Fabio G. Angelini\*

Il presente lavoro intende soffermarsi su quei processi di “deconsolidamento” della democrazia che, negli ultimi anni, hanno interessato il continente europeo e, in parte, quello nordamericano con l’obiettivo di evidenziare come le regressioni sul fronte della pratica costituzionale siano in parte il risultato di un’eccessiva conflittualità tra potere economico e potere politico.

Tale conflittualità, da un lato, danneggia i meccanismi di funzionamento delle cosiddette democrazie stabilizzate e, dall’altro, finisce per alimentare una concezione eccessivamente limitata della sovranità popolare, inconciliabile con lo Stato di democrazia pluralista.

Obiettivo del presente lavoro è dunque introdurre il lettore a quel filone di studi noto come teoria economica della Costituzione, suggerendo di ritrovare proprio nella Costituzione economica dello Stato democratico sociale l’ambito all’interno del quale riconciliare politica ed economia, riconoscendo l’interdipendenza funzionale tra ordinamento giuridico ed economico e proponendo una diversa lettura del rapporto tra diritto ed economia secondo la prospettiva del costituzionalismo economico.

*This paper focuses on the processes of “deconsolidation” of democracy which, in recent years, have affected the European continent and, in part, the North American one, with the aim of highlighting how the regressions on the front of constitutional practice are in part the result of an excessive conflict between economic and political power.*

*This conflict, on the one hand, damages the functioning mechanisms of the so-called stabilized democracies and, on the other, ends up feeding an excessively limited concept of popular sovereignty, irreconcilable with the state of pluralist democracy.*

*The aim of this work is therefore to introduce the reader to that line of study known as the economic theory of the constitution, suggesting that it is precisely in the economic constitution of the social democratic state that the sphere within which politics and economics can be reconciled, recognizing functional interdependence between the legal and economic system and proposing a different reading of the relationship between law and economics according to the perspective of constitutional economics.*

\* Professore straordinario a tempo determinato di Diritto amministrativo nella Facoltà di Ingegneria dell’Università Telematica Internazionale Uninettuno.

**Keywords: Costituzione economica, democrazia, sovranità popolare.**

## **1. Le democrazie stabilizzate tra potere economico e fenomeni di deconsolidamento**

Di fronte al processo di “deconsolidamento” della democrazia che, come rilevato da alcuni autori<sup>1</sup>, ha interessato nell’ultimo decennio le democrazie occidentali, sia nel continente europeo che oltreoceano, pericolosamente attratte da forme populistiche e illiberali di democrazia, non pare affatto privo di interesse tornare a riflettere sulla felice espressione «democrazie stabilizzate» con cui Paolo Biscaretti di Ruffia<sup>2</sup> descriveva quei Paesi i cui ordinamenti si fondano sulle ragioni del costituzionalismo.

Le ragioni che spiegano il pericoloso diffondersi di tali processi di “deconsolidamento” sono diverse ed estremamente complesse da indagare. Esse trovano tutte fondamento nelle notevoli trasformazioni che hanno interessato le modalità di interazione sociale, economica e istituzionale, colpendo anche aspetti di natura etica e morale, per effetto dell’evoluzione tecnologica e delle dinamiche economico-finanziarie in atto. L’ampiezza del tema pone perciò l’esigenza di restringere il campo di indagine, focalizzando l’attenzione solo su una di esse: la crescente conflittualità tra politica ed economia che, a partire dalla crisi del 2008, ha profondamente segnato l’esperienza dello Stato democratico sociale.

Ciò in quanto è proprio nel contesto dello Stato sociale che, più che nel passato, il rapporto tra politica ed economia si è progressivamente intensificato facendosi via via più interdipendente e conflittuale<sup>3</sup>. In tale contesto istituzionale, infatti, le esigenze della prima sul fronte dell’ampliamento della sfera pubblica e della ricerca del consenso incontrano, sotto il profilo della stabilità finanziaria e della preservazione dell’ordine concorrenziale di mercato, le resistenze della seconda, vincolando le scelte del potere politico<sup>4</sup> su basi che sono necessariamente diverse rispetto a quelle tipiche della rappresentanza politica.

Il riconoscimento di una presunta subordinazione del potere politico rispetto a quello economico, avallata nel nostro continente dall’adozione di politiche rigoriste sul terreno della finanza pubblica e, in quello americano, dall’assenza di un *welfare state* di stampo socialdemocratico paragonabile a quello dei Paesi europei, ha senz’altro alimentato un sentimento di crescente insofferenza nei confronti dell’assolutizzazione del discorso economico e della pretesa di assoggettare le dinamiche democratiche alle regole dei mercati, che ha finito per far riemergere pulsioni illiberali, sovranismi e populismi che rischiano di minare in profondità le conquiste sin qui ac-

quisite sul fronte della democrazia costituzionale<sup>5</sup>, scivolando verso una concezione della sovranità popolare intesa esclusivamente quale fonte di legittimazione del potere politico e non, anche, quale suo limite intrinseco.

Le differenze tra la crisi economica innescata dall'odierna emergenza sanitaria e quella determinata dalla vicenda del mutui *subprime* e, nel continente europeo, dalla crisi dei debiti sovrani, specie sotto il profilo delle azioni intraprese dagli Stati per stimolare la ripresa economica, sono tali da far ritenere che l'uscita dalla crisi pandemica possa rappresentare l'occasione per riportare la relazione dialettica tra politica ed economia su basi compatibili con il complesso funzionamento delle democrazie stabilizzate, guardando a essa nel senso di riconoscerne la reciproca differenza e, nello stesso tempo però, rimarcando come nessuna di esse – proprio in virtù del principio costituzionale della sovranità popolare – possa legittimamente ambire a saturare lo spazio sociale<sup>6</sup>. Si tratta, per dirla in altri termini, di ristabilire un comune terreno su cui politica ed economia possano instaurare un rapporto caratterizzato dalla tensione data dalle loro reciproche differenze<sup>7</sup>, contribuendo alla stabilizzazione delle democrazie occidentali<sup>8</sup>.

Obiettivo del presente lavoro è quindi quello di individuare nella Costituzione economica<sup>9</sup> dello Stato democratico sociale quel terreno nell'ambito del quale politica ed economia ritrovino la loro reciproca porosità, riconoscendo l'interdipendenza funzionale tra ordinamento giuridico ed economico e, dunque, l'esigenza di giungere a una diversa lettura del rapporto tra diritto ed economia secondo la prospettiva del costituzionalismo economico<sup>10</sup>.

## 2. Costituzionalismi, forme di Stato e modelli economici

Pur ricorrendo in pressoché tutti gli ordinamenti dei cosiddetti Paesi liberi gli elementi tipici del costituzionalismo, come lo Stato di diritto, la separazione dei poteri e il riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, esistono in realtà vari tipi di costituzionalismi a seconda che si guardi a tale concetto dal punto di vista descrittivo e, dunque, della forma di Stato e di governo che la Costituzione in concreto delinea, ovvero, normativo, con riferimento a quello che la Costituzione dovrebbe essere<sup>11</sup>.

Soffermandosi su questa seconda prospettiva, detta normativa, la principale distinzione è tra costituzionalismo democratico, che rinvia all'idea di un «government of the people, by the people, for the people»<sup>12</sup> e costituzionalismo liberale, che pone invece l'enfasi sul concetto di limite del potere politico, che si realizza attraverso la separazione dei poteri e il riconoscimento dei diritti fondamentali.

Sebbene questi due costituzionalismi possano apparire in contraddizione tra loro, è in realtà proprio dalla loro relazione e reciproco condizionamento che prende forma il concetto di democrazia costituzionale che, a sua volta, allude a forme di potere in cui i governanti, legittimati per il fatto di essere scelti o comunque di essere diretta derivazione dei governati, sono chiamati a operare all'interno di un contesto giuridico-istituzionale la cui funzione è proprio quella di limitare sul piano qualitativo, procedurale e funzionale il potere democraticamente formatosi<sup>13</sup>.

Al raggiungimento di questo risultato contribuisce in modo tutt'altro che marginale la possibilità di attribuire al principio costituzionale della sovranità popolare un significato diverso dal mero plebiscitarismo<sup>14</sup>, includendo in esso non solo aspetti formali concernenti la legittimazione popolare dell'esercizio dei pubblici poteri, storicamente attribuiti alla titolarità del "principe", ma anche sostanziali e procedurali in funzione di limite al loro concreto esercizio<sup>15</sup>, come la funzionalizzazione di questi ultimi alla soddisfazione dei diritti fondamentali della persona e la visione del popolo non in modo unitario bensì come articolazione pluralistica, titolare di diritti e libertà individuali<sup>16</sup>. Coniugando così l'idea della democrazia rappresentativa con quella liberale della divisione dei poteri e dei diritti fondamentali.

Le modalità attraverso cui tali idee si contemperano reciprocamente, influenzando le forme di esercizio del potere politico e della sovranità popolare nell'ambito dell'ordinamento democratico, contribuiscono, a loro volta, a caratterizzare la forma dello Stato democratico, in termini liberali, autoritari/plebiscitari (e dunque illiberali) o socialisti.

A tale caratterizzazione dello Stato democratico concorrono però anche altri elementi. Uno di questi è certamente rappresentato dalla relazione che intercorre tra Stato e società e, in particolare, dal modello economico interiorizzato nella Costituzione che, a sua volta, definendo i confini tra sfera pubblica e sfera privata e interessando la tutela della proprietà e della libera iniziativa economica, l'intervento dello Stato nell'economia e l'organizzazione preposta alla tutela dei diritti costituzionali, contribuisce a determinare la qualità dei processi democratici e sociali e l'assetto dei rapporti tra autorità e libertà.

### **3. Lo Stato di democrazia pluralista e la sua Costituzione economica**

Quanto detto poc'anzi risulta particolarmente evidente laddove si guardi all'evoluzione diacronica delle forme di Stato e, in particolare, al passaggio dallo Stato liberale a quello Stato di democrazia pluralista, cui corrispondo-

no profonde trasformazioni connesse all'affermazione dello Stato di diritto costituzionale, alla discontinuità prodotta dall'estensione di quei principi e istituti tipici dello Stato liberale a ceti sociali che prima ne risultavano esclusi, nonché, all'affermazione di nuovi valori e istituzioni che trovano la loro ragion d'essere in una rinnovata visione dei rapporti tra Stato e società civile.

La crisi dello Stato liberale ha segnato il passaggio dal modello della separatezza<sup>17</sup> a quello della cooperazione tra sfera pubblica e sfera privata e un'evoluzione degli stessi concetti di personalità umana e società civile al quale è conseguito un arricchimento del contenuto strutturale del sistema delle libertà tipiche della forma di Stato di derivazione liberale che ha comportato sia l'affermazione di una visione dignitaria e integrale della persona umana, sia una concezione della stessa società civile non più solo come sommatoria di individui titolari di una propria sfera di libertà, ma anche come insieme di gruppi organizzati che esprimono bisogni, interessi e volontà diversificate.

Se il modello economico di matrice liberale aveva permesso il conseguimento di un più elevato livello di benessere, dimostrandosi però esposto a crisi cicliche e, soprattutto, inidoneo a garantire una distribuzione equa della ricchezza prodotta, l'affermazione della pari dignità di tutte le persone indipendentemente dalla loro condizione sociale e il riconoscimento della loro dimensione relazionale hanno rappresentato la base di partenza per una profonda trasformazione che, senza giungere alla negazione dei principi fondamentali di tale forma di Stato, si è storicamente palesata nell'allargamento della sua base sociale e in una nuova concezione del suo ruolo.

Tutto questo fu accompagnato dal progressivo ingresso sulla scena politica di classi sociali fino ad allora emarginate e dalla nascita dei partiti di massa che ebbe inevitabili conseguenze sulla rappresentanza politica e sullo stesso funzionamento degli organi costituzionali; nonché l'allargamento della base sociale con conseguente ridefinizione del ruolo dello Stato e il passaggio dall'astensionismo ottocentesco a un progressivo interventismo nell'economia.

Lo Stato di diritto legale ottocentesco fondato sul principio di preminenza della legge del Parlamento lasciò dunque il passo allo Stato di diritto costituzionale<sup>18</sup> tipico delle democrazie pluraliste<sup>19</sup>, fondate su una costituzione rigida e garantita. Alle tradizionali libertà negative, dirette a impedire ingerenze dello Stato nelle autonomie degli individui, si affiancò il riconoscimento di posizioni soggettive ulteriori, dalla incerta natura giuridica, identificabili nei diritti politici, afferenti alla partecipazione del soggetto alla vita dello Stato, e nei diritti sociali, invocanti trattamenti più favorevoli

per predeterminate situazioni di debolezza, la cui tutela rinviava a un ruolo attivo dello Stato nel soddisfare l'esigenza di pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione dei singoli e dei gruppi alla formazione delle decisioni politiche<sup>20</sup>. Non solo, in questo contesto, le stesse libertà negative finirono con il perdere la loro connotazione esclusiva di garanzie individuali, finendo per assumere quella di diritti finalizzati (anche) al conseguimento di obiettivi sociali.

Le conseguenze di tali trasformazioni hanno inciso profondamente sulla forma dello Stato liberale, dando luogo a una più complessa divisione dei poteri<sup>21</sup> caratterizzata dall'assegnazione al potere esecutivo di un ruolo sempre maggiore di indirizzo e di guida dell'interventismo statale, l'espansione dei confini dell'organizzazione pubblica<sup>22</sup> e del sistema amministrativo e, infine, un progressivo aumento della spesa pubblica divenuta, nel contesto dello Stato di democrazia pluriclasse, non solo il mezzo necessario per l'attuazione dei valori posti a fondamento del nuovo "modello sociale" ma un vero e proprio strumento di politica economica e di ricerca del consenso, dando luogo a inevitabili disfunzioni e conseguenze sul bilanciamento tra autorità e libertà, sui confini della sfera pubblica e sul rapporto tra Stato, mercato e società.

La crescente reciproca dipendenza della politica dall'economia (e viceversa), riscontrabile in modo significativo nello Stato sociale, permette così di dare ragione della notevole importanza assunta dalla Costituzione economica negli ordinamenti democratici occidentali. Ciò in quanto, in linea con le teorie ordoliberali<sup>23</sup>, il contenuto di quest'ultima sarebbe da intendersi non più in termini meramente descrittivi bensì, alla luce della riconosciuta interdipendenza tra ordine giuridico e ordine economico, quale decisione politica fondamentale concernente la definizione delle regole procedurali e dei confini del modello sociale all'interno dei quali la forma di Stato può ancora dirsi democratica.

Nell'ambito della forma di Stato democratico sono perciò rinvenibili costituzioni economiche che presentano elementi di stampo più marcatamente neoliberali, come nel caso degli Stati Uniti d'America<sup>24</sup>, altri di tipo socialdemocratico, come nel caso dei Paesi scandinavi<sup>25</sup> e, infine, costituzioni economiche incentrate sul modello dell'economia sociale di mercato, come nel caso della Germania<sup>26</sup> e dell'Unione Europea<sup>27</sup>.

Ciò che, pur con accenti differenti, accomuna tali esperienze è però l'esistenza di freni costituzionali che operano principalmente come principi "procedurali" relativi al governo dell'economia in materia di politica di bilancio e politica monetaria, la cui funzione è quella di vincolare l'esercizio del potere pubblico all'interno di una proceduralità discorsivo-razionale<sup>28</sup>

capace di limitare il potere governante, ancorando la sua azione – a seconda dei casi, in chiave più neoliberale o socialdemocratica, ma sempre – entro i confini del modello dello Stato democratico sociale.

#### **4. I rischi di scivolamento verso altre forme di Stato e il ruolo di argine della Costituzione economica**

L'importanza di tali freni di natura costituzionale e la loro capacità di innescare quelle dinamiche istituzionali dalle quali dipende l'attuazione in concreto del paradigma garantista dello Stato democratico sociale sono elementi centrali per comprendere come sui fenomeni di “deconsolidamento” delle democrazie abbiano inciso, da un lato, i forti condizionamenti a cui tale forma di Stato è esposta in ragione del funzionamento del sistema economico globale e, dall'altro, l'assenza di una sufficiente consapevolezza circa l'interdipendenza tra ordine economico e ordine giuridico-politico e, dunque, sulla funzione economica dei principi e delle norme costituzionali.

Quel sistema di protezione dei diritti sociali tipico dello Stato di democrazia pluralista, caratterizzato dalla presenza di strutture burocratiche dedicate all'erogazione diretta delle prestazioni in favore dei cittadini e da una crescita esponenziale del fabbisogno finanziario necessario per farvi fronte, sembra ormai destinato a essere superato. Basti pensare come risulti alquanto improbabile prevedere che, superata la fase di stimoli all'economia che necessariamente caratterizzerà le politiche che accompagneranno l'uscita dall'emergenza pandemica, la spesa pubblica potrà continuare a rappresentare il fulcro della politica economica, continuando a crescere in modo del tutto slegato rispetto all'andamento del sistema economico nazionale.

Lo Stato sociale dovrà perciò necessariamente subire un processo di profondo ripensamento nella direzione di un equilibrio tra paradigma garantista e razionalità economica e, dunque, tra tutela dei diritti fondamentali della persona (secondo il modello del contenuto minimo dei diritti sociali<sup>29</sup>) e tutela degli interessi finanziari della collettività.

Guardare al problema del “deconsolidamento” delle democrazie occidentali dal punto di vista dell'interazione tra ordine giuridico-politico e ordine economico significa allora necessariamente intendere il diritto come parte integrante dell'economia piuttosto che come un elemento a essa estraneo<sup>30</sup>. Qualcosa in più, dunque, che una mera cornice normativa: un'infrastruttura necessaria per il corretto funzionamento del sistema economico e dei processi di scambio che interessano, tanto sulla sfera pubblica quanto su quella privata, gli attori dei processi politici, economici e sociali. In questa

prospettiva il diritto, e in particolare il diritto pubblico, si configura quale elemento costitutivo delle modalità di interazione tra gli individui<sup>31</sup>, della struttura politico-amministrativa e del mercato nei cui ambiti esse si sviluppano.

## 5. Teoria economica e prospettiva costituzionale

Alla luce dell'analisi sin qui sommariamente svolta, il contributo della teoria economica (e, in particolare, di quel filone di studi noto come neoinstituzionalismo<sup>32</sup>) sul terreno delle decisioni collettive e delle implicazioni che istituzioni e regole hanno su di esse, risulta estremamente rilevante e di sicuro interesse per gli studiosi del diritto pubblico.

La risposta degli economisti della *public choice* e della *constitutional political economy* alla conflittualità che caratterizza il rapporto tra politica ed economia nello Stato democratico sociale, alimentando alcuni di quei preoccupanti processi di “deconsolidamento” delle democrazie occidentali a cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti, è rappresentata dall'adozione di una prospettiva essenzialmente costituzionale<sup>33</sup> che invita a concentrarsi su quei «cambiamenti istituzionali in grado di generare situazioni sociali più desiderabili, come esito delle decisioni indipendenti di individui interessati a sé»<sup>34</sup>.

L'indagine della *constitutional political economy* si concentra in particolare sull'idea secondo cui la libertà individuale e l'effettiva eguaglianza politica sarebbero assicurabili in maniera significativa solo se l'azione collettiva risultasse vincolata da precisi limiti costituzionali<sup>35</sup>. Sull'assunto, infatti, che sia l'interesse personale a spingere il comportamento dei decisori pubblici che partecipano agli scambi che avvengono sulla sfera pubblica, la prospettiva costituzionale proposta dalla *public choice* si traduce nella necessità di costruire e disegnare istituzioni e regole capaci di far convergere il perseguimento di tale interesse individuale con quello generale<sup>36</sup>. In questo senso, le regole costituzionali dovrebbero quindi essere pensate e attuate al fine di permettere ai responsabili delle scelte pubbliche, attraverso il rispetto delle stesse, di trarre benefici comuni dalla volontaria cooperazione di tutti gli attori coinvolti, secondo il paradigma del *mutual gains from joint commitment to rules*<sup>37</sup>.

In questa prospettiva, la Costituzione economica si pone dunque quale strumento per la prevenzione dei fallimenti dello Stato e, in tal modo, per la protezione dei cittadini di fronte all'invasione della mano pubblica<sup>38</sup>, contribuendo a dare corpo e sostanza al principio della sovranità popolare secondo traiettorie ulteriori e diverse rispetto a quelle concezioni che ne

confinano la portata entro il perimetro della mera rappresentanza democratica.

Il problema della massimizzazione del benessere sociale viene affrontato dai teorici della *public choice* solo indirettamente, ovvero, non con riferimento ai risultati di politica economica conseguibili attraverso determinate decisioni pubbliche ma rispetto alla capacità delle regole costituzionali di massimizzare il benessere sociale fornendo incentivi all'adozione spontanea di comportamenti cooperativi<sup>39</sup>.

Secondo tale approccio giuseconomico, la Costituzione risulterebbe dunque inquadrabile come un contratto sociale la cui funzione è quella di definire le regole degli scambi volontari che avvengono nella sfera pubblica tra cittadini e pubblici poteri<sup>40</sup>. La logica dei vincoli costituzionali sarebbe quindi rinvenibile nella constatazione che qualsiasi potere che venga assegnato alle autorità politico-amministrative potrebbe essere esercitato in modo tale da risultare in contrasto con quelle finalità e modalità ritenute accettabili dai cittadini, tradotte nel testo costituzionale sotto il velo dell'ignoranza<sup>41</sup>.

Un ulteriore elemento che completa la prospettiva teorica della *public choice*, cogliendo le complesse relazioni che intercorrono tra Costituzione e amministrazione, è poi la distinzione concettuale tra le scelte costituzionali e quelle post-costituzionali, identificabili con le specifiche decisioni che in quel determinato contesto costituzionale vengono assunte<sup>42</sup>. Ciò pone in luce innanzitutto il fatto che ogni equilibrio istituzionale determinato dall'adozione di specifiche regole costituzionali può perdere la sua convenienza sociale per effetto del mutare degli interessi, delle possibilità tecnologiche, dei mutamenti culturali e, in tal modo, provocare l'azione di forze tese a far perdere agli individui il controllo delle scelte collettive e, quindi, la loro libertà<sup>43</sup>. Ciò dipende principalmente dalla tendenza di quello che Buchanan chiama lo Stato produttivo<sup>44</sup> – o, in altri termini, l'apparato politico-amministrativo – a modificare continuamente la struttura di base dei diritti individuali senza però trovare adeguata opposizione negli organi giudiziari che rappresentano, invece, il cosiddetto Stato protettivo, e a cui spetterebbe la loro tutela.

È questa la ragione per la quale nella prospettiva della *public choice*, oltre all'insieme delle regole per la formazione delle decisioni pubbliche, la Costituzione dovrebbe contenere regole – ispirate da un tessuto di valori e convinzioni etiche comuni – in grado di vincolare l'intervento pubblico posto in essere dall'apparato politico-amministrativo il quale, per le sue caratteristiche intrinseche, è naturalmente portato a concentrare i benefici della sua azione in favore di alcuni, diffondendone i relativi costi sulla col-

lettività. La ragione di tale inclinazione del potere politico e amministrativo a generare distorsioni e inefficienze trova la sua giustificazione proprio nel criterio maggioritario adottato nell'ambito dei processi decisionali che regolano l'azione dello Stato produttivo<sup>45</sup>.

È proprio a partire da tali riflessioni, oltre che dall'analisi sul funzionamento del sistema fiscale e sugli effetti redistributivi della spesa pubblica, che la teoria della scelta pubblica sviluppa allora l'idea di una costituzione fiscale<sup>46</sup> e monetaria<sup>47</sup>, intesa quale strumento essenziale per disciplinare i processi decisionali pubblici ponendo l'attenzione sul livello di efficienza dei loro esiti<sup>48</sup>.

## **6. Il contributo della teoria economica della Costituzione alla stabilizzazione democratica**

Dovendo necessariamente rinviare ad altra sede la ricostruzione in chiave giuridica di tale prospettiva economica, coerentemente con gli scopi del presente lavoro è però possibile riconoscere, già a partire da queste note introduttive, il cuore della teoria della scelta pubblica nello studio delle caratteristiche della Costituzione economica dello Stato democratico sociale, da intendersi non più solo in termini descrittivi quale insieme dei principi e delle regole che definiscono la "vita economica" di un Paese<sup>49</sup>, bensì quale sistema di incentivi e disincentivi che incidono sui comportamenti strategici dei decisori pubblici e privati, costituzionalizzando un determinato modello economico compatibile con la forma di Stato e, dunque, sul contributo della Costituzione economica all'efficienza dei processi di scambio che si svolgono sulla sfera pubblica, in funzione della sovranità popolare, da intendersi nel senso della massima soddisfazione possibile dei diritti fondamentali della persona secondo il paradigma costituzionale garantista tipico di tale forma di Stato.

Tale prospettiva può essere condensata nelle parole di Buchanan, secondo cui «per migliorare la politica è necessario migliorare o riformare le regole, la struttura all'interno della quale il gioco della politica è svolto. [...] Un gioco è descritto dalle sue regole, e un gioco migliore si fa solo cambiando le regole». Se dunque la politica dipende dalle sue regole si comprende meglio il perché l'attenzione di questi giuseconomisti si rivolge, più che nei confronti dei risultati delle politiche pubbliche, verso lo studio delle imperfezioni dei processi decisionali pubblici che influiscono sui risultati di tali politiche.

Secondo tale approccio, il ruolo delle norme costituzionali diventa allora proprio quello di migliorare le regole per la scelta delle regole del gioco,

creando le condizioni affinché dal rispetto delle regole del gioco poste a presidio dell'interazione dei decisori pubblici possa essere garantita, con riferimento a ciascuno scambio che avviene nella sfera pubblica, l'efficienza con riferimento sia all'allocazione delle risorse (tale da generare l'ampliamento della torta che, per Buchanan, rappresenta il presupposto di qualsiasi intervento redistributivo), che alle modalità di intervento dello Stato per ragioni di equità e solidarietà sociale (funzionale cioè alla successiva distribuzione della torta).

La capacità delle regole del gioco e, a monte, di quelle per la scelta delle regole del gioco, di condurre a un'interazione umana efficiente nell'ambito degli scambi che interessano la sfera pubblica ha, come si è detto, implicazioni indirette sul benessere sociale. In questo senso, è proprio il suo guardare alla massimizzazione del benessere sociale tramite il filtro degli aspetti istituzionali a rappresentare il peculiare contributo dei teorici del costituzionalismo economico<sup>50</sup> rispetto all'approccio classico dell'economia del benessere.

Si comprende allora il perché, nella prospettiva della prevenzione dei fallimenti dello Stato, la Costituzione economica (che racchiude sia quella fiscale che quella monetaria) si ponga – in modo del tutto speculare ad altre garanzie obiettive tipiche del costituzionalismo liberale – come uno strumento di tutela degli interessi della collettività nei confronti del potere politico-amministrativo. Contro cioè, quelle deviazioni rispetto alle ragioni dell'efficienza dei processi decisionali pubblici che neppure l'esercizio della sovranità popolare attraverso il voto popolare è in grado di correggere.

Non viene quindi posta in discussione la possibilità per lo Stato di intervenire direttamente nel sistema economico, tanto in conseguenza del verificarsi di un fallimento del mercato quanto in sua assenza, posto che in linea teorica nulla vieterebbe all'economia pubblica di conseguire la medesima efficienza del mercato. Il compito che viene assegnato alla Costituzione economica è quello di consentire il raggiungimento della massima efficienza possibile dell'intervento pubblico, rendendo possibili e incentivando quei processi di cooperazione volontaria dai cui risultati dipende, indirettamente, il benessere sociale.

La riflessione sull'azione dei pubblici poteri sul fronte dell'efficienza allocativa e della giustizia distributiva si risolve, allora, nel problema dell'appropriatezza dei mezzi rispetto ai fini perseguiti e, in definitiva, del sistema di incentivi e disincentivi che dovrebbe prevenire e correggere le distorsioni insite nei processi democratici. In altri termini, sulla capacità delle regole di orientare l'interazione tra gli individui verso l'adozione di strategie coope-

.....

relative in grado di generare vantaggi per tutti i partecipanti e, in tal modo, di promuovere un complessivo allineamento degli interessi in gioco.

La prospettiva del costituzionalismo economico può dunque essere condensata nell'idea secondo cui l'azione collettiva, che si svolge attraverso le forme e con le modalità tipiche della democrazia rappresentativa, affinché la libertà individuale e l'effettiva eguaglianza politica possano essere tutelate in modo stabile e duraturo, contribuendo così alla stabilizzazione democratica, richiede precisi limiti costituzionali<sup>51</sup> sul fronte delle politiche fiscali e monetarie al fine di garantire l'efficienza dei processi decisionali pubblici e, attraverso quest'ultima, il massimo grado possibile di attuazione del paradigma costituzionale garantista.

## **7. Alcuni spunti ricostruttivi**

Il carattere introduttivo del presente lavoro non permette di giungere a delle vere e proprie conclusioni quanto piuttosto di avanzare l'ipotesi, la cui verifica dovrà essere necessariamente rinviata a successivi studi e approfondimenti, secondo cui compito specifico della Costituzione economica sarebbe, attraverso i suoi principi, le regole procedurali e il funzionamento dei suoi freni istituzionali, quello di contribuire alla stabilizzazione democratica fornendo quegli anticorpi necessari per contrastare fenomeni di scivolamento dello Stato democratico sociale verso altre forme di Stato incompatibili con il costituzionalismo liberale, ponendo limiti tanto al potere politico quanto a quello economico al fine di assicurare il loro ancoraggio entro i confini del modello economico neoliberale, socialdemocratico o dell'economia sociale di mercato, secondo l'indirizzo politicamente scelto dai cittadini.

<sup>1</sup> Lo rileva A. Campati, *L'opzione illiberale. Un nuovo capitolo della storia della democrazia?*, in «Politics. Rivista di Studi Politici», 13, 1/2020, p. 63, alla cui bibliografia in argomento si rinvia. Per una lettura del fenomeno in chiave giuspubblicistica e comparata v. G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino 2020, pp. 50-51, il quale rileva come nella categoria delle «democrazie illiberali» «l'esistenza di elezioni formalmente libere non è stata accompagnata dalla sostanziale stabilizzazione dei principi di un giusto processo di competizione politica, anche con riferimento alla garanzia del pluralismo dell'informazione e alla effettiva indipendenza delle autorità giudiziarie».

<sup>2</sup> P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *Le costituzioni di dieci stati di democrazia stabilizzata. Testi scelti e commentati*, Giuffrè, Milano 1994.

<sup>3</sup> Cfr. F.G. Angelini, *Stato e diritti sociali: la necessità di un nuovo approccio*, in «Politica. eu», n. 2, 2019.

<sup>4</sup> Con riferimento all'assenza di una disciplina giuridica sistematica e più incisiva della politica che consenta di stabilizzare, focalizzare ed efficientare l'amministrazione nella prospettiva di una riconciliazione tra politica ed economica cfr. G. Taccogna, *Disciplinare la politica per valorizzare l'amministrazione?*, in «P.A. Persona e Amministrazione», n. 2, 2020, <https://doi.org/10.14276/2610-9050.2327>.

<sup>5</sup> Cfr. F.G. Angelini, *Populismo e democrazia: l'ordine giuridico della politica tra diritti fondamentali ed efficienza dei processi decisionali*, in «Prospettiva Persona», nn. 111-112, 2020, pp. 73-77.

<sup>6</sup> E. Berns, *La porosité. Un essai sur le rapport entre économie et politique*, Éditions Ousia, Bruxelles 2012, pp. 119-126.

<sup>7</sup> Secondo Berns: «la politique et l'économie sont donc toujours déjà élevées au-delà d'elles-mêmes vers une négociation où leurs rationalités se trouvant aux prises avec l'autre» (*ivi*, p. 129).

<sup>8</sup> Con riferimento alle sfide che attendono l'ordinamento italiano alla prova dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia consentito il rinvio a F.G. Angelini, *L'impiego delle risorse del Recovery Fund tra conformità all'ordine giuridico-e-*

*conomico europeo e funzione discorsivo-razionale del diritto pubblico*, in «P.A. Persona e Amministrazione», n. 2, 2020, <https://doi.org/10.14276/2610-9050.2336>.

<sup>9</sup> Il concetto di «Costituzione economica» può, invero, prestarsi ad alcuni equivoci (così F. Saitto, *Per una critica della "Costituzione economica" nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in «DPCE online», Saggi 2020/1, p. 395). Nella letteratura italiana il termine è stato per lo più utilizzato con una valenza meramente descrittiva, facendo rientrare nel suo perimetro le disposizioni costituzionali concernenti le libertà economiche (in questo senso, M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino 1990, pp. 373 e ss.). Il presente lavoro intende però riferirsi al significato suggerito da G. Bognetti, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *La Costituzione economica, Atti del Convegno AIC di Ferrara, 11-12 ottobre 1991*, Cedam, Padova 1997, pp. 69-153, condividendone la ricostruzione storico-giuridica e l'impostazione di fondo, ancora oggi pienamente attuale e in linea con molte delle riflessioni elaborate dal cosiddetto «Gruppo di Milano». Cfr. anche G. Amato, *Costituzione economica*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, 6 voll., Giuffrè, Milano 2006, pp. 1639 e ss.; nella prospettiva delle funzioni amministrative v. M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna 1977, pp. 309 e ss.

<sup>10</sup> Il riferimento è principalmente all'ordoliberalismo (sull'influenza di quest'ultimo sulla Costituzione economica europea v. F.G. Angelini, *La democrazia costituzionale tra potere economico e sovranità popolare. Alcune implicazioni teorico-giuridiche del processo di integrazione europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 81-133) e all'esperienza costituzionale della Germania (cfr. F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della Costituzione economica in Germania*, Giuffrè, Milano 2015; R. Miccù, *Economia e Costituzione: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in «Quaderni del Pluralismo», 1996, pp. 243 e ss). Per un inquadramento v. S. Voigt, *Constitutional Economics: A Primer*, Cambridge University Press, Cambridge 2020.

<sup>11</sup> R. Schütze, *Constitutionalism(s)*, in R. Masterman, R. Schütze (edited by), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, pp. 41-41.

<sup>12</sup> A. Lincoln, *Gettysburg Address, 1863*, in H.S. Commager, M. Cantor (eds.), *Documents of American History*, vol. I, Prentice Hall, 1988, p. 429.

<sup>13</sup> R. Bifulco, *Democrazia costituzionale*, in U. Pomarici (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, vol. I, G. Giappichelli Editore, Torino 2012, p. 127.

<sup>14</sup> T.E. Frosini, *Potere costituente e sovranità popolare*, in «Rassegna Parlamentare», n. 1, 2006 (ora in Id., *Declinazioni del governare*, G. Giappichelli Editore, Torino 2018, pp. 83 e ss.).

<sup>15</sup> Con riferimento al contesto costituzionale eurolunitario, v. F.G. Angelini, *La democrazia costituzionale tra potere economico e sovranità popolare*, cit., pp. 233 e ss.

<sup>16</sup> T.E. Frosini, *Sull'ampliamento dei modi di esercizio della sovranità popolare*, in «Rassegna Parlamentare», n. 3, 2020, pp. 347-350.

<sup>17</sup> Cfr. M. Volpi, *Le forme di Stato*, in G. Morbidelli, M. Volpi, G. Cerrina Feroni, *op. cit.*, p. 160, il quale evidenzia come alla base di questa distinzione vi fosse «una ideologia individualistica, che afferma il valore della persona come soggetto in sé, avulso dai rapporti sociali e che agisce in una sfera privata teoricamente intangibile».

<sup>18</sup> M. Barberis, *Una filosofia del diritto per lo stato costituzionale*, G. Giappichelli Editore, Torino 2017, pp. 21 e ss.

<sup>19</sup> Per un inquadramento sistematico sia consentito il rinvio a L. Cuocolo, *Le forme di Stato*, in T.E. Frosini (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna 2019, pp. 107 e ss.

<sup>20</sup> Cfr. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova 2013, pp. 378 e ss., il quale dà atto di tale evoluzione nel passaggio dallo Stato liberale a quello democratico sociale.

<sup>21</sup> Cfr. G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano 2001, pp. 57-58, il quale ha rilevato come in quasi tutti gli ordinamenti occidentali l'interventismo dello Stato contemporaneo abbia scardinato il sistema di distribuzione liberale delle funzioni sovrane (normazione-esecuzione-giurisdizione),

facendo confluire verso il potere esecutivo la funzione di indirizzo politico in considerazione dell'esigenza che lo sviluppo dell'ordinamento e in genere dell'azione dello Stato fosse soggetta a una guida coerente, efficace e, oltretutto, idonea a fornire all'elettorato sovrano elementi significativi per un periodico giudizio sull'uso del potere pubblico. L'esecutivo ha rappresentato il candidato naturale ad assumere la guida dell'intero Stato-apparato, sebbene le modalità di attuazione di tale funzione di guida siano state particolarmente differenziate nei diversi ordinamenti giuridici. Esso, piuttosto che eseguire comandi altrui, ha assunto l'aspetto di un potere che comanda, ossia, di un potere governante.

<sup>22</sup> Sia consentito il rinvio a F.G. Angelini, *Il 'peso' dei vincoli europei sull'amministrazione: implicazioni, disfunzioni e prospettive teoriche*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 77 e ss.

<sup>23</sup> Sia consentito il rinvio ad A. Masala, *Stato, società e libertà. Dal liberalismo al neoliberalismo*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017, pp. 45-130 e F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008. Nonché, alle diverse antologie pubblicate negli ultimi anni: F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010; F. Forte, F. Felice (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2014; F. Forte, E. Di Nuoscio, F. Felice (a cura di), *Moneta, sviluppo e democrazia. Saggi su economia sociale di mercato e teoria monetaria*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2020. Con specifico riferimento al tema della concorrenza v. A. Police, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, G. Giappichelli Editore, Torino 2007, pp. 2-12; A. Lalli, *Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008, pp. 42-56. Di particolare interesse è poi la lettura offerta da M. Foucault, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano 2004.

<sup>24</sup> In questo senso cfr. G. Bognetti, *Lo spirito del costituzionalismo americano. La costituzione democratica*, vol. II, G. Giappichelli Editore, Torino 2000.

<sup>25</sup> Ne offre una panoramica con riferimento all'approccio seguito nella gestione dell'e-

mergenza sanitaria, A. Simoni, *L'emergenza Covid-19 in Svezia: le basi giuridiche di un approccio pragmatico*, in «DPCE online», Saggi 2020/2, <http://www.dpceonline.it>.

<sup>26</sup> F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale*, cit.

<sup>27</sup> F.G. Angelini, *L'intervento pubblico tra diritti fondamentali e razionalità economica. Disfunzioni democratiche e funzioni amministrative come esercizio della sovranità popolare*, Cedam, Padova 2020.

<sup>28</sup> Per un inquadramento con riferimento all'assetto costituzionale eurounitario v. *ivi*, pp. 223 e ss.

<sup>29</sup> Cfr. F.G. Angelini, *L'amministrazione per fini pubblici, vincoli finanziari e organizzazione*, in «P.A. Persona e Amministrazione», in corso di pubblicazione.

<sup>30</sup> R. Miccù, *Lost in translation: diritto ed economia in alcuni itinerari teorici*, in «Diritto e cultura», 1-2, 2005, p. 128. Cfr. anche T. Ascarelli, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in Id., *Problemi giuridici*, Giuffrè, Milano 1959, vol. I, p. 47.

<sup>31</sup> Cfr. J.R. Commons, *Legal Foundation of Capitalism*, The Macmillan Company, New York 1924 (trad. it., *I fondamenti giuridici del capitalismo*, il Mulino, Bologna 1981). Nella lettera italiana la posizione di Commons è stata ripresa da L. Ammannati, *Diritto e mercato, una rilettura delle loro attuali relazioni alla luce della nozione di "transaction" di Commons*, in «Diritto pubblico», 2003, pp. 113 e ss.

<sup>32</sup> L'iniziatore e forse più celebre esponente del neoistituzionalismo economico è Oliver E. Williamson, il cui pensiero rappresenta un punto di raccordo tra le diverse correnti accomunate dall'assunto per cui le istituzioni svolgono un ruolo importante nell'economia in quanto è da esse che dipendono i comportamenti degli agenti economici e l'allocatione delle risorse attraverso i processi di mercato. Con riferimento alle tematiche oggetto del presente lavoro, sono senz'altro inquadrabili nella prospettiva neoistituzionalista le riflessioni della scuola della *public choice*, le teorie dei costi di transazione, la *Constitutional Political Economy*, la *Law and Economics*, la teoria dell'agenzia e la teoria dei giochi. A differenza della teoria istituzionalista fondata su una visione olistica delle istituzioni come strutture in grado di plasmare unilateral-

mente le preferenze e le identità individuali (teoria dei sistemi, funzionalismo e strutturalismo), quella neoistituzionalista si prefigge di conciliare tale teoria con l'individualismo metodologico a partire dal liberalismo classico e, in particolare, dal contributo di Adam Smith (cfr. H. Albert, *The economic tradition. Economics as a research programme for theoretical social science*, in K. Brunner (ed.), *Economics and Social Institutions*, London, 1979, pp. 1-27). A tal fine, l'approccio neoistituzionalista si fonda sull'analisi dei processi interni al sistema istituzionale, quali gli individui e le strutture di governo delle loro interazioni, quali sono i corpi sociali intermedi, quali la famiglia, le associazioni e così via.

<sup>33</sup> Il testo che maggiormente esprime la prospettiva costituzionale della *public choice* è sicuramente J.M. Buchanan, J. Brennan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1985, al quale si rinvia.

<sup>34</sup> A. Vannucci, *Scambio politico ed economia soggettivista*, in «Il Politico», n. 3, 1996, p. 502.

<sup>35</sup> J.M. Buchanan, *Contractarianism and Democracy*, in Id., *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 16, Liberty Fund, Indianapolis 1999-2002, p. 215; Id., *Democracy within Constitutional Limits*, in *ivi*, p. 225.

<sup>36</sup> Id., *La prospettiva della public choice*, cit., p. 205.

<sup>37</sup> V.J. Vanberg, *Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy*, in «Journal of Institutional Economics», n. 4/10; J.M. Buchanan, *Economia positive, economia del benessere ed economia politica*, in Stato, mercato e libertà, il Mulino, Bologna 2006, p. 103.

<sup>38</sup> A. Vannucci, *Scambio politico ed economia soggettivista*, in «Il Politico», n. 3, 1996, p. 502; è interessante evidenziare come J.M. Buchanan, *Democrazia costituzionale, libertà individuale ed eguaglianza politica*, in Stato, mercato e libertà, Bologna, il Mulino, 1989, p. 277 motivi il suo pensiero alla luce del fatto che «la democrazia assume significato di valore solo sotto il presupposto che la libertà individuale sia, essa stessa, di valore e, inoltre, che l'effettiva eguaglianza politica, che è il principio operativo della democrazia possa essere assicurata in maniera significativa solo se le dimensioni e la sfera dell'azione politica

collettiva sono vincolate da limiti costituzionali».

<sup>39</sup> J.M. Buchanan, *The Power to Tax*, in Id., *The Collected Works of James M. Buchanan*, cit., vol. 9, p. 5.

<sup>40</sup> Id., *Constitutional Restriction on the Power of Government*, in Id., *The Collected Works of James M. Buchanan*, cit., vol. 9, p. 46, in cui evidenzia che «public choice analysis, which has as one of its central elements the critical distinction between constitutional and postconstitutional choice, strongly implies that reform or improvement in political outcomes or result is to be sought through possible changes in the rules, in the set of constraints within which political decision are made, in the Constitution, and not in changes in day-to-day policy that temporary politicians may be somehow persuaded to follow».

<sup>41</sup> Id., *Meglio che arare*, in «Moneta e Credito», vol. 6, n. 261, 2013, p. 105, «colui che sceglie, nel momento in cui si deliberano le regole, cioè nella fase costituente, non può prevedere come ogni singola regola inciderà sulla sua posizione nelle successive fasi di gioco. Chi può sapere che carte usciranno? La scelta tra le regole è, quindi, necessariamente effettuata sotto quello che ora chiameremo velo di incertezza».

<sup>42</sup> Con riferimento a queste ultime, Buchanan rileva che «in a postconstitutional setting, with a defined legal order, there will remain opportunities for mutually advantageous “political exchange”. That is to say, after the conceptualized constitutional “contract” has established what has been variously called the “protective”, “minimal” or “night-wachman” state, there are still likely to be efficiency-enhancing complex trades among all persons in the community. The “productive state” may emerge to provide “public goods”, goods that are nonexcludable as among separate beneficiaries and that may be more cheaply produced jointly separately». (Id., *Politics without Romance*, in Id., *The Collected Works of James M. Buchanan*, cit., vol. 1, p. 52). Cfr. anche F.A. von Hayek, *Rechtsordnung und Handlungsordnung*, Freiburger Studien, Tuebingen 2003, il quale distingue l'ordine delle regole dal quale dipende l'ordine delle azioni.

<sup>43</sup> In questi termini A. Vannucci, *Scambio politico ed economia soggettivista*, in «Il Politico», n. 3, 1996, pp. 503-504.

<sup>44</sup> J.M. Buchanan, *Constitutional Contract: The Theory of Law*, in Id., *The Collected Works of James M. Buchanan*, cit., vol. 7, cit. pp. 88-90.

<sup>45</sup> A. Vannucci, *Scambio politico ed economia soggettivista*, in «Il Politico», n. 3, 1996, pp. 503-504.

<sup>46</sup> Per una disamina delle implicazioni della costituzione fiscale sulla democrazia rappresentativa v. P. De Ioanna, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in A. Cantaro (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in «Cultura giuridica e diritto vivente», Special Issue, 2015 <https://doi.org/10.14276/2384-8901/450>.

<sup>47</sup> P.J. Boettke, A.W. Salter, D.J. Smith, *Money and Rule of Law: Generality and Predictability in Monetary Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge 2021. Avendo come sfondo il sistema economico statunitense, gli autori evidenziano come l'esigenza di una costituzione monetaria derivi dal fatto che «we need to bring the rule of law to monetary policy. This means forcing the Fed to adopt a general and predictable rule – one that will promote economic stability and satisfy democratic justifiability. Importantly, the rule must be specific and enforceable. Monetary rules that have built-in escape clauses, through which central bank discretion can sneak back in, won't cut it. We need to tie the hands of the monetary authority to make it conduct policy for the general welfare, rather than the narrow welfare of politica and economic insiders».

<sup>48</sup> J.M. Buchanan, *Constitutional Restrictions on the Power of Government*, in Id., *The Collected Works of James M. Buchanan*, cit., vol. 16, pp. 51-59. Secondo l'autore, «government can be constitutionally constrained. I have argued that there is a flaw in our existing Constitution that allows for excessive rate of growth in real taxes, real public spending, and in the relative size of the governmental sector. I have argued that observed rates of growth in governmental outlays can be scientifically adjudged to be excessive due to biases in the processes of democratic decision making, as these are legally defined in the United Sta-

tes» (ivi, p. 58). Sul tema v. anche D.C. Muel-  
ler, *Public Choice III*, Cambridge University  
Press, Cambridge 2003, pp. 429 e ss.

<sup>49</sup> M. Luciani, *Economia nel diritto costituzio-  
nale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*,  
cit., pp. 373 e ss.

<sup>50</sup> V.J. Vanberg, *Market and State: The Per-  
spective of Constitutional Political Economy*,  
in «*Journal of Institutional Economics*», n.  
4/10; J.M. Buchanan, *Economia positiva, eco-*

*nomia del benessere ed economia politica*, in  
Id., *Stato, mercato e libertà*, il Mulino, Bolo-  
gna 2006, p. 103. S. Voight, *Positive constitu-  
tional economics: A survey*, in «*Public Choi-  
ce*», 90, 1997, pp. 11 e ss.

<sup>51</sup> J.M. Buchanan, *Contractarianism and De-  
mocracy*, in Id., *The Collected Works of James  
M. Buchanan*, cit., vol. 16, p. 215; Id., *Democ-  
racy within Constitutional Limits*, ivi, p. 225.



Mattucci Serafino Vecellio 1912/2004 *Astronomo* sec. XX 1954 maiolica modellata, graffita e dipinta a smalto  
cm 60 x 60 x 26 collocazione: Teramo - Palazzo Melatino primo piano proprietà: Fondazione Tercas firmato e  
datato: Mattucci/ 1954