

SILVIA BRUZZI*

FEDERALISMO ED ECONOMIA SOCIALE DI MERCATO: L'ESPERIENZA TEDESCA

32

ABSTRACT: The article discusses the crisis of the European socio-economic model, suggesting the need to build a new federal institutional structure, in which at the same time certain competences are assigned to the European level and respect for the autonomy and specificities of the national and local level is guaranteed. Starting from the German experience of the 20th century, in which the two levels of government – federal and Laender – experimented with different forms of cooperation and autonomy, the article explores the perspective of multilevel constitutionalism for the construction of a completely new multilevel structure in the history of Western democracies coherent with the new multipolar order that is establishing internationally.

KEYWORDS: European Integration; Economic Constitution; Social Market Economy; Multilevel Constitutionalism; Germany.

SOMMARIO: 1. Premessa: la crisi dell'Unione Europea. 2. L'esperienza tedesca: federalismo ed economia sociale di mercato. 2.1 La Basic Law. 2.2 La relazione tra Stato federale e Laender: la gestione dell'autonomia. 2.3 La costituzione economica e l'economia sociale di mercato. 3. Conclusioni. L'avanzamento del processo di integrazione europea: la prospettiva del *multilevel constitutionalism*.

1. Premessa: la crisi dell'Unione Europea

La crisi mondiale che stiamo vivendo è prima di tutto una crisi europea. La guerra in Ucraina evidenzia l'incapacità dell'Europa di svolgere quel ruolo di equilibrio che ha svolto nella seconda metà del secolo scorso e la necessità di reinterpretarlo alla luce delle nuove condizioni (Velo, 2022). L'ordine geopolitico mondiale sta rapidamente cambiando e l'Unione Europea deve decidere se vuole farsi promotrice dei valori di libertà, pace e solidarietà che sono al suo fondamento e mantenere così il ruolo politico che ha storicamente rivestito.

Ciò che è in crisi è il modello socio-economico europeo che ha fatto Scuola nel XX secolo, ispirando molte democrazie (Velo, 2018): se l'Unione Europea vuole svolgere un ruolo politico a favore della pace e della stabilità delle relazioni mondiali è necessario che avvii con

* Silvia Bruzzi è Professore associato di Economia e Gestione delle Imprese all'Università degli Studi di Genova.
silvia.bruzzi@unige.it

urgenza un processo di rinnovamento profondo senza tradire i suoi valori.

La crisi è anche istituzionale dal momento che per rinnovare un modello socio-economico è necessario definire un assetto istituzionale forte, che assegni le competenze in modo chiaro.

Il processo di integrazione europea orientato ad un ordine federale resta incompiuto, con una relazione Unione Europea-Stati nazionali ancora molto sbilanciata a favore delle sovranità nazionali, anche in quegli ambiti che, sulla base del principio di sussidiarietà verticale, potrebbero essere assegnati al livello di governo federale, cioè europeo. Non si tratta oggi solo di accrescere gli ambiti di competenza del governo federale, che risponderebbe a mere logiche di accentrimento (Velo e Velo, 2022). Piuttosto è opportuno definire un assetto che governi l'autonomia dei diversi livelli di governo. La sussidiarietà implica infatti autonomia e responsabilità.

Emblematico è al riguardo il caso del settore energetico, che tanto rileva anche dal punto di vista della guerra in Ucraina. Malgrado l'energia si collochi all'origine del processo di integrazione europea, ad eccezione di ciò che ancora viene governato sotto l'egida di Euratom, che ha raggiunto una dimensione che possiamo definire federale (Bruzzi, 2006; 2022a; 2022b), la politica energetica resta sostanzialmente di competenza degli Stati nazionali. Eppure, come l'esperienza ucraina evidenzia, per l'Unione Europea, povera di fonti, la politica energetica assume una fondamentale dimensione di politica estera, che meriterebbe una prospettiva federale.

Il processo di integrazione europea, che assume ancora forte valenza costituente, dovrebbe ripartire dalla necessità di definire un ordinamento giuridico federale in grado di supportare un sistema economico competitivo a livello globale, che permetta all'Unione Europea di assumere nuovamente un ruolo geopolitico di equilibrio.

Il riferimento all'esperienza tedesca può essere al riguardo molto utile. La Germania è infatti l'unico Stato europeo federale (Hrbek, 1988), nel quale i due livelli di governo - federale e *Laender* - hanno sperimentato diverse formule di cooperazione e autonomia. Inoltre, è in Germania che, grazie alla tradizione del pensiero ordoliberal, si sono sviluppati i concetti di economia sociale di mercato, che rappresenta il modello socio-economico adottato dalla *core Europe*, e di costituzione economica, *humus* su cui si è innestato il miracolo economico tedesco della seconda metà del XX secolo.

L'Unione Europea con il Trattato di Lisbona ha già fatto la scelta di orientare il proprio modello ai principi dell'economia sociale di mercato. L'esperienza tedesca del XX secolo può quindi essere utile per capire come procedere per definire una nuova costituzione economica europea, fondata su un assetto di tipo federale, che sia in

grado di garantire libertà, autonomia, coesione, parità, pace e prosperità.

2. L'esperienza tedesca: federalismo ed economia sociale di mercato

2.1 *La Basic Law*

La costituzione tedesca nasce in condizioni eccezionali, durante il primo periodo post-bellico. Sono le tre forze Alleate (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia)¹ che definiscono le basi giuridiche su cui costruire il nuovo Stato tedesco dell'Ovest, con l'obiettivo di assicurare una forte base democratica in questa parte dell'Europa. La Germania dell'Ovest nasce all'alba della Guerra Fredda e ne viene profondamente influenzata.

Il Marshall Plan, che fornisce alla Germania le risorse necessarie alla ricostruzione, entra in vigore proprio a partire dal 1947. Gli Stati Uniti sono nella posizione di poter esercitare la maggiore influenza (Spevack, 1997).

È nella Conferenza di Londra del 1948, a cui partecipano Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e gli Stati del Benelux e che sancisce la fine dei negoziati con la quarta potenza Alleata (l'URSS), che viene infatti decisa l'unione delle tre zone occupate in uno Stato federale (Friederich, 1949a).

Il 1 luglio 1948 i tre generali militari delle zone occupate consegnano ai primi ministri dei Laender i Frankfurt Documents, nei quali vengono sanciti alcuni principi stabiliti nella Conferenza di Londra, che i tedeschi dovranno porre alla base del nascente Stato tedesco, nonché le tappe del processo costituente (The London Conference on Germany, 1948):

The constituent assembly will draft a democratic constitution which will establish for the participating states a governmental structure of a federal type which is best adapted to the eventual reestablishment of German unity at present disrupted, and which will protect the rights of participating states, provide central authority, and contain guarantees of individual rights and freedoms. If the constitution as prepared by the constituent assembly does not conflict with these general principles, the Military Governors will authorize the submission for ratification. The constituent assembly will thereupon be dissolved. The ratification will take place by each participating state by means of a referendum requiring a simple majority of the voters in each state under such rules procedure as it may adopt. When the constitution has been ratified by two thirds of the states, it will come

¹ Alla fine della Seconda guerra mondiale la Germania viene divisa in quattro zone, ciascuna assegnata a una delle forze alleate: la zona Nord alla Gran Bretagna, la zona Sud agli Stati Uniti, la zona Ovest alla Francia e la zona Est all'URSS.

into force and be binding upon all states. Thereafter any amendment to the constitution must be ratified by a like majority of the states.

Un'assemblea costituente (che i tedeschi decidono di chiamare *Parlamentarischer Rat* – Parliamentary Council), composta da delegati degli undici *Laender*, assume quindi il compito di redigere una bozza di costituzione da sottoporre all'approvazione dei Military Governors delle tre zone occupate. Solo dopo la loro approvazione la costituzione sarebbe stata sottoposta alla approvazione dei *Laender* e, se approvata con la maggioranza di due terzi, ratificata.

Il Parliamentary Council, presieduto da Konrad Adenauer, inizia i lavori il 1 settembre 1948. Durante i lavori del Consiglio, a fronte dei disaccordi emersi tra i due partiti principali – CDU e SPD – in merito alla forma da dare allo Stato federale², i tre Military Governors comunicano, attraverso un *Aide mémoire* del 22 novembre 1948, le condizioni sine qua non per il progetto costituente (Spevack, 1997).

In particolare l'*Aide mémoire* stabilisce e limita i confini d'azione dello Stato federale: esso prevede che lo Stato federale poggi sul bicameralismo, con una camera che rappresenti i singoli Stati e ne tuteli gli interessi, esclude che il governo federale si occupi di educazione, cultura, questioni religiose, questioni locali e sanità pubblica (salvo quanto necessario per coordinare le misure di sicurezza sociale) e limita i poteri del governo federale negli ambiti di polizia entro quanto deciso dai Military Governors. Inoltre limita il prelievo fiscale del governo federale ai soli scopi che sono sotto la sua responsabilità e stabilisce che il governo federale può legiferare in merito alle altre tasse in modo da garantire il principio di uniformità tra i *Laender*, posto però che della raccolta e utilizzazione di queste tasse sono responsabili i singoli Stati. Di fatto gli Alleati, e in particolare gli Stati Uniti, promuovono la presenza di uno Stato centrale, ma tutelano l'autonomia, anche economica, dei *Laender*.

² Scrivono i tre military governors nell'*Aide mémoire*: "1. As you are well aware, the Parliamentary Council was convened in order to draft a democratic constitution which will establish for the participating states a governmental structure of federal type, will protect the rights of the participating states, provide adequate central authority and contain guarantees of individual rights and freedoms. During the last eleven weeks the Parliamentary Council in plenary session as well as its several committees has freely discussed those principles and drafted a basic law (provisional constitution) which is now before the main committee. 2. In view of the advanced stage now reached in the work of the Parliamentary Council, the Military Governors consider it advisable at this time to give the Council some indication of the interpretation which they will apply to the general principles set out in Document N. 1. Since there are several ways in which democratic federal government can be obtained, they intend to consider the provisions of the basic law in their whole context" (The Military Governors of the Western Zones of Occupation of Germany to the Parliament Council, 1948).

L'Aide mémoire prevede ancora due soggetti di ispirazione squisitamente statunitense: l'istituzione di una Corte costituzionale federale indipendente, che vigili sulla legislazione federale e sulla sua applicazione e che decida in merito alle controversie tra Stato federale e Laender, e la possibilità di istituire delle agenzie federali nei soli ambiti in cui l'intervento a livello statale sia impraticabile.

La costituzione, che entra in vigore il 23 maggio 1949³, viene redatta dal Parliamentary Council, in qualità di documento provvisorio (Grundgesetz, GG - Basic Law). I tedeschi preferiscono questa scelta semantica per sottolineare che il documento non può essere considerato una vera e propria costituzione (Verfassung), dal momento che la Germania non è sovrana e non è unita (Friederich, 1949a)⁴. Significativo al riguardo che l'art. 146, relativo alla durata della Basic Law, reciti: "This Basic Law, which, since the achievement of the unity and freedom of Germany, applies to the entire German people, shall cease to apply on the day on which a constitution freely adopted by the German people takes effect" e che già nel preambolo venga specificato che il documento, pur essendo della sola Germania dell'Ovest, si applichi sin da subito a tutta la popolazione tedesca ("This Basic Law thus applies to the entire German people"). La prospettiva del ritorno all'indipendenza e alla riunificazione era già insita nel documento costituente del 1949⁵.

2.2. La relazione tra Stato federale e Laender: la gestione dell'autonomia

Come abbiamo già evidenziato, lo Stato federale tedesco nasce nel 1949 sotto l'impulso delle Forze Alleate, in particolare degli Stati Uniti. La scelta non è dovuta solo alla familiarità che questi ultimi avevano con questa soluzione: il modello federale rispondeva a ragioni di sicurezza perché consentiva di istituire una autorità centrale, pur mantenendo la Germania divisa in diversi Stati. L'opzione federale è adottata in modo forte: malgrado la Basic Law sia concepita come costituzione provvisoria, il modello federale viene infatti scelto in modo permanente. Secondo la Basic Law l'abolizione del federalismo tedesco è infatti inammissibile, in forza della cosiddetta *eternity clause*

³ Il documento viene approvato dal Parliamentary Council con 53 voti favorevoli e 12 contrari (Kielmansegg, 1989). Degli 11 Laender uno solo non approva il documento.

⁴ Come evidenziato da Spevack (1997) il partito SPD avrebbe voluto scrivere nel preambolo della costituzione: "conceived under severe restriction imposed by foreign powers".

⁵ Gli stessi Alleati nel London Agreement sottolineano che la Costituzione avrebbe avuto effetto sulla sola cosiddetta tri-zone, ma avrebbe dovuto essere adattabile ad una eventuale riunificazione (Friederich, 1949a).

(Hrbek, 2007a), sancita all'articolo 79(3) relativo agli emendamenti alla legge: "Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation in principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible".

Il modello federale, per quanto imposto dalle forze alleate, affonda le sue radici nella storia della Germania. La nascita della federazione tedesca viene fatta risalire al 1815 quando, al Congresso di Vienna, viene istituita come soggetto sovrano la Confederazione germanica (Deutscher Bund) con l'obiettivo di salvaguardare la sicurezza e l'indipendenza della Germania e dell'Europa (Renzsch, 1989).

Essa riuniva 38 Stati tedeschi sovrani e città libere dell'Europa centrale. L'organo legislativo di questa Confederazione tedesca era una assemblea federale (Bundesversammlung), in cui si incontravano i plenipotenziari degli Stati membri, i quali agivano in nome e per conto dei governi che rappresentavano.

L'esperienza della Bundesversammlung ha segnato profondamente l'assetto istituzionale tedesco. Nella successiva Germania di Bismark, infatti, nella seconda metà dell'800 del XX secolo il Parlamento è formato da due Camere: la Camera alta, il Bundesrat, che ricalca l'assemblea federale della Confederazione tedesca, un'assemblea di rappresentanti degli Stati dell'Impero, allora egemonizzata dalla Prussia, e la Camera bassa, il Reichstag, che, eletta a livello nazionale con suffragio maschile, costituisce la Camera dello Stato unitario. Quest'ultima non ha alcuna influenza sulla composizione del governo imperiale, che non è responsabile nei suoi confronti.

Sotto la Repubblica di Weimar del 1919 il Reichstag vede accrescere il proprio potere: elegge il cancelliere della Repubblica e il governo non solo è responsabile nei suoi confronti ma necessita della sua fiducia; al Bundesrat (divenuto Reichsrat) è assegnato solo un diritto di veto sospensivo rispetto alle proposte del Reichstag. Anche se le deboli maggioranze del Reichstag permettevano ai Länder di esercitare di fatto una certa influenza sulle politiche nazionali, il potere dei Länder diminuisce, specie in ambito fiscale: tutte le tasse, eccetto quelle aventi natura locale, vengono infatti poste sotto la giurisdizione della Repubblica. Nel 1934, sotto il regime nazista, i Länder vengono aboliti e uno Stato centralizzato sostituisce la Repubblica di Weimar (Renzsch, 1989).

È dopo la fine della Seconda guerra mondiale che il modello federale torna in auge. Sono gli undici Länder della Germania dell'Ovest che approvano la Basic Law, dando vita allo Stato federale.

Come evidenziato da Schefold (2006)⁶, l'unificazione tedesca si può realizzare grazie ai Laender, che rappresentano i pilastri su cui l'assetto federale poggia. I Laender sono veri e propri Stati, dotati di costituzioni autonome, alcune delle quali approvate sotto l'egida dei Military Governors (Friederich, 1949a).

L'assetto federale viene disciplinato dal Titolo II della Basic Law, che prevede l'autonomia dei Laender e dello Stato federale. L'art. 30 infatti sancisce, salvo diversamente previsto dalla Basic Law, la sovranità statale dei Laender ("the exercise of state powers and the discharge of state functions is a matter for the Länder"), i quali sono dotati di costituzioni autonome che devono essere rispettose della Basic Law (art. 28).

Allo stesso tempo i Laender hanno l'autorità di legiferare in tutti gli ambiti che la costituzione non assegna allo Stato federale (art. 70), anche se la legge federale è prevalente rispetto a quella dei Laender (art. 31).

La Basic Law individua gli ambiti che sono di esclusiva competenza della Federazione (art. 73), nei quali i Laender possono legiferare solo se sono autorizzati dalla legge federale.

Con riferimento alla legislazione concorrente (art. 72), che copre molti ambiti, i Laender possono legiferare se e nella misura in cui la Federazione non abbia esercitato il proprio potere legislativo emanando una legge. La Basic Law del 1949 prevedeva che lo Stato federale potesse legiferare negli ambiti di legislazione concorrente solo in tre casi: 1) se la materia non poteva essere regolata più efficacemente a livello dei Laender, 2) se la normativa di un Land poteva danneggiare un altro Land, 3) se era necessario per garantire l'unità nazionale, in termini di uniformità di standard di vita⁷.

La clausola dell'uniformità, sancita dalle Forze Alleate, è stata uno degli elementi che ha maggiormente condizionato l'evoluzione dei rapporti tra Federazione e Laender, dal momento che in virtù di questa la Federazione ha progressivamente esteso i suoi ambiti di competenza, anche attraverso l'estensione della cosiddetta legislazione concorrente, grazie alla quale il legislatore federale è

⁶ Schefold evidenzia che secondo l'art. 13 dell'Atto della Confederazione germanica ogni Stato fu obbligato a darsi una costituzione. Specifica Schefold (2006: 2): "Malgrado il rilievo preponderante della Prussia, tanto dal punto di vista delle dimensioni che della forza, nessuno avrebbe pensato di sostituire le costituzioni dei Laender con quelle della Prussia che, pur rivestendo la massima importanza, venne completata, a livello di ordinamento imperiale, dalla costituzione bismarkiana del 1867/71".

⁷ Hrbek (2007a) evidenzia che l'espressione "uniformity of living conditions", adottata fino al 1994 nella Basic Law è stata sostituita da "equal living conditions", sottolineando che una traduzione più corretta sarebbe stata "equivalent living conditions".

intervenuto a regolamentare materie disciplinabili dai soli Parlamenti dei Laender (De Petris, 2009).

In tal modo è stata ridotta l'autonomia legislativa dei Laender, che sono stati compensati con una maggiore partecipazione alla legislazione federale del Bundesrat (Hrbek, 2007a), vale a dire dei governi (non dei Parlamenti) dei Laender.

Il Bundesrat è la seconda Camera del Parlamento tedesco, composta, come l'Assemblea federale della Confederazione tedesca, da membri dei governi dei Laender⁸. Essa si affianca al Bundestag, la Camera eletta a suffragio universale, e rappresenta l'anello di congiunzione tra la Federazione e i Laender. Secondo l'art. 50 attraverso il Bundesrat i Laender "partecipano alla legislazione federale e all'amministrazione".

Il Bundesrat è chiamato a partecipare alla legislazione federale attraverso due tipi di intervento: nel caso delle leggi di consenso, che richiedono l'esplicito consenso dei Laender perché modificano la costituzione o impattano sui Laender stessi (da un punto di vista economico o nella gestione della sovranità dei Laender), il Bundesrat può esercitare il veto assoluto.

Nei casi delle leggi di obiezione, vale a dire le leggi per le quali non è richiesto l'esplicito consenso del Bundesrat, il Bundesrat ha un potere minore perché può esprimere la propria opinione dissenziente presentando un'obiezione che può essere respinta dal Bundestag. Se il Bundesrat si oppone con la maggioranza assoluta, l'obiezione può essere annullata solo dalla maggioranza assoluta del Bundestag.

Poiché le leggi di consenso sono la maggioranza, il Bundesrat ha assunto un potere rilevante nell'ambito del meccanismo cosiddetto di co-decisione che caratterizza il federalismo tedesco, definito per questo federalismo cooperativo/partecipativo o unitario⁹.

La tendenza alla centralizzazione e all'interdipendenza tra i due livelli di governo, cui la letteratura si riferisce spesso in termini di *interlocking relationship* (Hrbek, 2007a), assume anche natura finanziaria. Infatti, se la Basic Law stabilisce l'autonomia economica di Laender e Stato federale, in virtù dell'art. 109 (1) che recita: "The Federation and the Länder shall be autonomous and independent of one another in the management of their respective budgets", con il tempo la Federazione ha visto aumentare la sua competenza in ambito fiscale, anche a seguito della riacquisizione della sovranità nel 1955.

⁸ Per questa ragione secondo Friedrich (1949a) il Bundesrat non dovrebbe essere considerato parte del Parlamento.

⁹ Il termine unitario fa riferimento all'uniformità delle politiche che sono state adottate per omogeneizzare gli standard di vita dei cittadini dei diversi Laender proprio in virtù del principio di uniformità sancito dalla Basic Law del 1949 (Klatt, 1989).

Negli anni '50 diverse funzioni sono state attribuite alla Federazione ed è stato creato un sistema di tasse congiunte (Klatt, 1989), che costituiscono le entrate più importanti (art. 106 (3)): le imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche e l'IVA. Il ruolo della Federazione è ulteriormente aumentato con la riforma del 1969 che ha introdotto i cosiddetti *joint tasks* (artt. 91a e 91b), vale a dire progetti di competenza dei *Laender*, per i quali è previsto il supporto finanziario della Federazione per soddisfare il requisito costituzionale d'uniformità degli standard di vita (Gunlicks, 2003).

Klatt evidenzia al riguardo che questa fase di centralizzazione ha trasformato il sistema federale, sostituendo il federalismo duale originariamente concepito dalla Basic Law del 1949 con il già citato federalismo cooperativo (Klatt, 1989: p. 189):

The constitutional sanctioning of the joint tasks was accompanied by a decisive change in the federal system, from intensive coordination in the relationships between the federal and Land governments to common implementation. Planning and decision making authority, including financing responsibilities, are no longer found at one level; instead, they are assigned to the federal and Land governments for joint actions. The clear separation of tasks between the federation and the *Laender*, which correspond to separate spheres of responsibility, gave way to intergovernmentalized actions. The more dualistically conceived federal state of 1949 has been replaced by cooperative federalism.

Negli anni '90 si sviluppa in Germania un dibattito sulla opportunità di riformare un sistema che, a causa di un eccesso di condivisione, viene considerato troppo debole. La riforma, che arriva nel 2006, modificando venticinque articoli della Basic Law, appare sostanziale (Hrbek, 2007a). L'obiettivo della riforma è quello di accrescere l'autonomia dei *Laender*. La riforma si concentra infatti sulla allocazione delle competenze legislative. Se da una parte aumentano le competenze esclusive della Federazione (per esempio nel campo delle armi e degli esplosivi, nel campo del nucleare per scopi pacifici e nel campo della difesa contro il terrorismo), dall'altra viene eliminata la cosiddetta legge di cornice (art. 75) secondo la quale la Federazione approva i principi essenziali di una materia (la cornice) a cui i *Laender* devono attenersi per legiferare¹⁰.

¹⁰ La legge di cornice si applicava ad alcuni ambiti specifici, come il pubblico impiego, l'anagrafe, la caccia, la conservazione dell'ambiente, la pianificazione territoriale.

Inoltre, viene modificato l'art. 72(3)¹¹, dando ai Laender la possibilità di legiferare in modo diverso rispetto alla normativa federale¹².

Ancora vale la pena sottolineare che la riforma modifica l'art. 84(1) della Basic Law, dando la possibilità ai Laender di derogare rispetto alla normativa federale nell'esercizio della loro attività amministrativa. Il principio dell'uniformità viene quindi meno anche se, in casi eccezionali, la Federazione può regolare le procedure amministrative senza possibilità di deroga da parte dei Laender, purché il Bundesrat approvi la normativa. È questo un modo con cui la riforma cerca anche di ridurre il numero di leggi di consenso, che a metà degli anni 2000 sono circa il 60% delle leggi federali (Hrbek, 2007a).

La distribuzione delle competenze è stata impattata anche dal processo di integrazione europea. Secondo l'art. 32 della Basic Law¹³ le relazioni con i paesi stranieri sono di competenza della Federazione, la quale prima di concludere un trattato deve consultare il Land che sia eventualmente impattato dal trattato. I Laender a loro volta possono stipulare trattati con paesi stranieri con il consenso della Federazione. L'impostazione è quindi ancora quella della collaborazione e della partecipazione.

Nel 1992, a seguito della entrata in vigore del Trattato di Maastricht è stato adottato l'articolo 23 della Basic Law che si occupa di definire la relazione tra Unione Europea, Federazione e Laender (Hrbek, 2007b). L'art. 23 sancisce in particolare la partecipazione ai processi

¹¹ L'art. 72 (3) recita: "If the Federation has made use of its power to legislate, the Länder may enact laws at variance with this legislation with respect to: 1. hunting (except for the law on hunting licences); 2. protection of nature and landscape management (except for the general principles governing the protection of nature, the law on protection of plant and animal species or the law on protection of marine life); 3. land distribution; 4. regional planning; 5. management of water resources (except for regulations related to materials or facilities); 6. admission to institutions of higher education and requirements for graduation in such institutions; 7. taxes on real property."

¹² Hrbek (2007a) evidenzia che la Federazione può a sua volta reagire legiferando in modo diverso rispetto alla normativa dei Laender, ma non vede in questo un rischio di *ping-pong effect* individuato da alcuni osservatori dal momento che sia la Federazione che i Laender devono rispondere ai loro elettori e quindi devono avere ragioni per legiferare in modo diverso. Non ritiene neppure che questo possa portare a un federalismo asimmetrico, ma piuttosto ritiene che questa nuova norma sia coerente con la volontà di promuovere le best practices.

¹³ L'art. 32 relativo alle relazioni estere recita: "(1) Relations with foreign states shall be conducted by the Federation. (2) Before the conclusion of a treaty affecting the special circumstances of a Land, that Land shall be consulted in timely fashion. (3) Insofar as the Länder have power to legislate, they may conclude treaties with foreign states with the consent of the Federal Government".

decisionali europei dei Laender, stabilendo che questa avviene attraverso il Bundesrat. L'art. 23(1) stabilisce che il trasferimento della sovranità può essere deciso dalla Federazione solo con il consenso del Bundesrat. Inoltre, il Bundesrat, come il Bundestag, ha il diritto di adire la Corte di giustizia dell'Unione Europea per impugnare un atto legislativo dell'Unione Europea contrario al principio di sussidiarietà (art. 23(1a)).

Il Bundesrat partecipa al processo decisionale della Federazione nella misura in cui sarebbe stato competente a farlo in una questione interna analoga (art. 23(4)).

Se si tratta di un ambito di esclusiva competenza della Federazione ma vengono toccati gli interessi dei Laender il governo federale deve tenere conto della posizione del Bundesrat. La Basic Law specifica che se l'intervento interessa i poteri legislativi dei Laender, la struttura delle autorità dei Laender o le procedure amministrative dei Laender "the position of the Bundesrat shall receive prime consideration in the formation of the political will of the Federation" (art. 23(5)).

Infine, quando sono coinvolti gli ambiti di competenza esclusiva dei Länder relativi a istruzione scolastica, cultura e radiodiffusione, "the exercise of the rights belonging to the Federal Republic of Germany as a member state of the European Union shall be delegated by the Federation to a representative of the Länder designated by the Bundesrat. These rights shall be exercised with the participation of, and in coordination with, the Federal Government; their exercise shall be consistent with the responsibility of the Federation for the nation as a whole" (art. 23(6)). Prima del 2006 l'art. 23(6) della Basic Law recitava: "When legislative powers exclusive to the Länder are primarily affected, the exercise of the rights belonging to the Federal Republic of Germany as a member state of the European Union shall be delegated to a representative of the Länder designated by the Bundesrat. These rights shall be exercised with the participation and concurrence of the federal government; their exercise shall be consistent with the responsibility of the Federation for the nation as a whole" (cit. in Hrbek, 2007a). Nel 2006 l'ambito di applicazione di questa disposizione è stato ristretto ai tre ambiti indicati; il governo federale avrebbe infatti soppresso l'intero comma perché ritenuto fonte di confusione e così si è giunti al compromesso di restringerlo a tre soli ambiti (Hrbek, 2007a).

2.3 La costituzione economica e l'economia sociale di mercato

Come abbiamo evidenziato è in Germania che nascono i concetti di economia sociale di mercato e di costituzione economica.

L'espressione economia sociale di mercato – Soziale Marktwirtschaft – è contemporanea alla costituzione, dal momento che viene coniata nel 1946 da Alfred Müller Armack nella sua pubblicazione "Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft" (Planned Economy and Market Economy).

Alfred Müller Armack è uno degli advisors di una figura politica chiave del processo costituente, Ludwig Erhard. Erhard diviene nel 1947 director of the Bizonal Office of Economic Opportunity e nel 1949 assume la carica di ministro dell'economia della Repubblica Federale Tedesca nel governo guidato da Adenauer, carica che mantiene fino al 1963, quando, sostituendo Adenauer, diviene Cancelliere fino al 1966.

Grazie a Erhard l'economia sociale di mercato diviene nel secondo dopoguerra il punto di riferimento culturale per la definizione del modello economico tedesco della seconda metà del XX secolo. Erhard in particolare nel 1948 sceglie di rilanciare l'economia tedesca attraverso una riforma monetaria restrittiva, basata sulla sostituzione della vecchia valuta (reichsmarks) con nuovi marchi tedeschi e sulla liberalizzazione dei prezzi (Glossner, 2010).

L'economia sociale di mercato nasce negli anni immediatamente successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, ma affonda le radici nei lavori della scuola ordolibérale di Friburgo che rappresenta l'humus culturale della Germania di quell'epoca.

È Walter Eucken, che, alla guida culturale della Scuola di Friburgo, negli anni '30 getta le fondamenta dell'approccio neoliberale tedesco, il cosiddetto ordoliberalismo (Glossner, 2010).

Il significato del termine ordo viene spiegato dallo stesso Eucken (1951: 377):

il termine «ordinamento» (...) si usa per significare un ordinamento che risponde alla natura delle persone e delle cose, cioè un ordinamento in cui sussiste misura ed equilibrio. Già la filosofia antica creò questa definizione del concetto dell'ordinamento. Essa cercò nella varietà delle cose l'ascoso piano architettonico del mondo. Nel medioevo fu elaborato il concetto dell'«ordo», che ebbe un'influenza decisiva su tutta la cultura medievale. Esso significa la sintesi che la ragione opera del molteplice in un tutto. Soprattutto in tempi di ordinamenti insufficienti o ingiusti, questa idea dell'ordinamento essenziale o naturale o dell'«ordo» acquista di regola una grande importanza. La spinta viene data dalla assurdità delle situazioni concrete. [...] Oggi quest'idea risorge nuovamente in vista della necessità assoluta di trovare per l'economia industrializzata un ordinamento dell'economia, della società, del diritto e dello stato, capace di funzionare e degno dell'umanità. Cambino pure le definizioni di questo concetto nel corso della storia europea – l'intenzione che muove alla definizione del concetto rimane sempre la stessa o presso a poco.

Il termine ordo è quindi fondamentale per capire il concetto di Costituzione economica su cui si fonda l'economia sociale di mercato: esso evidenzia la necessità di definire un ordinamento giuridico

nuovo, su cui fondare un nuovo sistema economico. Eucken pensa al riguardo alla necessità di definire una Costituzione economica, che nasca dalla collaborazione tra ordinamento giuridico e teoria economica (Bruzzi, 2014). Scrive al riguardo Eucken (1951: 377):

Il pensiero giuridico e il pensiero economico, nel corso del secolo XIX e agli inizi del secolo XX, sono andati ciascuno per proprio conto e rari sono stati i contatti tra di loro. In quel tempo regnava la convinzione che, mentre occorreva attuare e costruire un ordinamento giuridico, un ordinamento economico, idoneo e naturale, si formasse spontaneamente attraverso il giuoco delle forze evolutive. [...] Nel frattempo si è però riconosciuto che il mondo industrializzato moderno, nel corso della sua evoluzione, non genera da sé un ordinamento economico idoneo, bensì che abbisogna di determinati principi fondamentali, ossia di una costituzione economica. [...] Infatti pensiero e prassi giuridici hanno, e in misura crescente, il compito di collaborare alla costruzione ed alla attuazione di tale costituzione economica.

L'ordinamento economico a cui pensa Eucken deve fondarsi sul rispetto delle libertà fondamentali e quindi su una economia di mercato, che, lontana dalle logiche di *laissez-faire*, assegni allo Stato un ruolo forte di regolatore. Quest'ultimo ha il compito di garantire la concorrenza e la stabilità dei prezzi e non deve entrare nei processi economici, proprio per non incorrere in rischi di distorsione.

In modo coerente più tardi Müller-Armack (1989: 83) descrive in questo modo l'economia sociale di mercato:

A social market economy is a consciously designed and global free market system. Competition is intended to be the primary principle of economic coordination. It is based on the realisation that a competitive economy, historically, may take very different forms and that in a system of free competition it is possible for the social duties of modern society to be carried out better than in the past. In this respect the new objective differs from socialism, which seeks to achieve social reform by means of a system of central controls. The advocates of the social market economy believe that there is good reason to doubt whether a central control system, once created, would be able to resist the temptation to intervene in free consumer choice and free choice of jobs. The concept of a social market economy may therefore be defined as a regulative policy which aims to combine, on the basis of a competitive economy, free initiative and social progress.

L'ordinamento costituzionale ordoliberal si ispira quindi al rispetto del principio di concorrenza, delle libertà economiche fondamentali, del principio della responsabilità civile e della stabilità monetaria ed economica.

L'accento sul tema della libertà appare particolarmente spiccato¹⁴: negli anni '30 il dibattito si confronta su due opzioni, quella del

¹⁴ La libertà costituisce il fondamento dell'ordine economico teorizzato dagli ordoliberali. Ciò appare evidente considerando la stessa definizione di libertà data da Eucken: "Just as for the state governed by the rule of law, the competitive

mercato e quella del collettivismo. La Scuola di Friburgo, sottolineando l'importanza della tutela della libertà individuale, valorizza le logiche competitive in un quadro di regolamentazione pubblica. In questo modo si propone come terza via in contrasto sia con le logiche liberiste che con quelle di stampo collettivista (Bruzzi, 2014).

In modo coerente con l'impostazione culturale dell'economia sociale di mercato nella costituzione tedesca le libertà fondamentali assumono un ruolo centrale¹⁵. Ad esse sono dedicati infatti i diciannove articoli che compongono il Capitolo I.

L'ordinamento tedesco, inoltre, si è fondato sin dall'inizio sul principio della salvaguardia della moneta, attraverso una politica monetaria affidata ad una istituzione indipendente (la Bundesbank) garante della stabilità dei prezzi (inserita successivamente anche all'art. 88 della Basic Law). Significativo quanto evidenziano Beyer et al. sul conflitto tra Adenauer, non favorevole all'indipendenza della Banca centrale tedesca, ed Erhard: "It was no secret that then chancellor Konrad Adenauer was not a friend of an independent central bank. However, his clash with the central bank in May 1956 when he criticised in public the increase of the discount rate (from 4.5 to 5.5 percent) - "...the guillotine will hit ordinary citizens..." had already demonstrated to what extent the media and the public, at large, were behind the independence from political interference of the central bank. As a consequence, he lost the battle against the minister of the economy Ludwig Erhard. In the end, the Bundesbank law of 1957 in section 12 stated explicitly that: "In exercising the powers conferred on it by this Act, [the Bundesbank] is independent of instructions from the Federal Government". Together with the mandate in section 3 of "safeguarding the currency" the Bundesbank Act established the institutional fundament for a stability oriented monetary policy" (Beyer et al., 2009: 15).

Infine, nel giugno del 1967 viene approvato l'Act to Promote Economic Stability and Growth con il quale viene sancito il principio dell'equilibrio economico (inserito all'art. 109 della Basic Law). La sezione 1 della legge recita in particolare: "In their economic and fiscal

order should create a framework, in which the free pursuit of the individual is limited by the sphere of liberty of another, thus creating a balanced liberty between humans. In reality, the will for competition policy is closely linked to the will of liberty" (Eucken, 1949: 27, citato in inglese in Worsdorfer, 2010: 29).

¹⁵ La centralità delle libertà fondamentali nella Costituzione può essere senz'altro spiegata con la volontà di distinguersi in modo netto dal precedente periodo nazista e, come evidenziato da Spevack, op. cit., anche con l'influenza statunitense nel periodo dell'occupazione. Spevack (1997) evidenzia l'influenza su questa parte della Costituzione tedesca esercitata dalla Carta dei diritti fondamentali approvata dalle Nazioni Unite nel 1948.

policy measures, the Federation and the Länder shall observe the requirements of overall economic equilibrium. These measures shall be taken in such a way that, within the framework of the market economy, they simultaneously contribute to price stability, to a high level of employment and external equilibrium, accompanied by steady and adequate economic growth”.

Questi principi, di chiara ispirazione ordoliberal, costituiscono la cornice giuridica entro la quale ha trovato attuazione l’economia sociale di mercato. I principi che sanciscono le libertà fondamentali costituiscono così la Costituzione economica tedesca, anche se l’economia sociale di mercato non viene esplicitamente citata dalla Basic Law e per questa ragione il dibattito tedesco parla di neutralità economico-politica della Costituzione (Wirtschaftspolitische Neutralität)¹⁶.

L’economia sociale di mercato costituisce d’altra parte un concetto dialettico e dinamico, che, poggiando su un ordinamento giuridico coerente, richiede di essere adattato in funzione delle esigenze specifiche della società. Scrive al riguardo Müller-Armack: “The Social Market Economy is not exclusively a theory of competition. It may best be described as a stylistic concept, in the sense that the Social Market Economy seeks a stylistic coordination between the spheres of life represented by the market, the state, and social groups. Its approach is thus as much sociological as economic, as much static as dynamic. It is a dialectical concept in which social objectives are given as much weight as economic ones; it therefore combines economic and social policies in one” (Müller-Armack, 1962).

Gli aspetti sociali evidenziati da Müller Armack possono trovare spazio più tardi, negli anni ’60, una volta raggiunta l’indipendenza e avviato il processo di sviluppo economico. Come già evidenziato, è proprio in questi anni che il ruolo dello Stato federale inizia a cambiare, assumendo competenze sempre maggiori, in virtù del principio di uniformità tra i Länder¹⁷. Significativo che la

¹⁶ La neutralità è stata sancita da alcune decisioni della Corte costituzionale nelle quali dichiara che la politica economica trova un limite solo nel rispetto della Basic Law, in particolare delle libertà e dei diritti fondamentali (Saitto, 2011; Saitto, 2015).

¹⁷ Molto rilevante da questo punto di vista il contributo di Röpke, che dopo la morte di Eucken, nel 1950, diviene il principale academic advisor di Erhard e Adenauer (Kolev, 2010). Röpke è uno dei massimi esponenti del pensiero ordoliberal, anche se viene esiliato dalla Germania nazista nel 1933 e inizia a collaborare con la rivista *Ordo* negli anni ’60. Come Eucken, anche Röpke pensa ad un modello alternativo sia alle pure logiche di mercato (*laissez faire*) che all’economia collettivista. Röpke parla di «umanesimo economico» e critica il modello capitalistico. Röpke non assegna però allo Stato il solo ruolo di regolatore, ritenendo che lo Stato debba intervenire in economia, limitandosi ad interventi “di adeguamento”, volti a “moderare le durezza e gli attriti degli

Costituzione, scritta sotto l'occupazione e all'alba della Guerra Fredda, dia molto poco spazio all'esplicito riconoscimento dei diritti sociali. Spevack (1997) spiega al riguardo che, in sede di scrittura della costituzione, solo il gruppo dei comunisti propose di inserire il riconoscimento dei diritti sociali, ma la proposta venne bocciata da tutti gli altri gruppi. Questo non significa però, come evidenziato da Diez-Picazo e Ponthoreau (1991), che la Germania non consideri importanti gli aspetti sociali. Gli Autori ricordano che la Costituzione riconosce che la Repubblica federale tedesca è uno Stato federale democratico e sociale (art. 20 Basic Law) e che la social state clause "is deemed to be entirely binding (i.e. none of its provisions has a merely programmatic character), so that Art. 20 results in a compulsory guideline for all kinds of legal interpretation" (Diez-Picazo e Ponthoreau, 1991: 19). Di nuovo emerge la costituzione economica insita nella Basic Law.

3. Conclusioni. L'avanzamento del processo di integrazione europea: la prospettiva del *multilevel constitutionalism*

L'esperienza tedesca, seppure brevemente tratteggiata, vale a comprendere la forza del modello federale per rilanciare il processo di integrazione europea.

Come abbiamo evidenziato, la relazione tra Federazione e Laender si fonda su un equilibrio dinamico tra centralismo e rispetto dell'autonomia. Allo stesso modo l'economia sociale di mercato si fonda sul rispetto delle libertà fondamentali e sulla relazione tra libertà e responsabilità. Al centro sia dell'assetto federale che dell'economia sociale di mercato si colloca la relazione tra istituzioni e cittadini, che evolve dinamicamente in funzione delle esigenze dei cittadini stessi.

Questa impostazione è coerente con il processo di integrazione europea federale lanciato da Jean Monnet. La CECA anticipa il processo costituente sia dal punto di vista dell'impianto federale che dal punto di vista dei principi dell'economia sociale di mercato. La forza della Germania nel quadro europeo è di avere creato un modello in cui organizzazione federale ed economia sociale di mercato si compenetrano, diventando i pilastri del miracolo economico tedesco della seconda metà del XX secolo.

spostamenti e dei turbamenti nella vita economica" e ad "aiutare i gruppi deboli nella loro lotta per l'esistenza, favorendo ugualmente il senso dell'economia di mercato e il semplice comandamento della ragione e dell'umanità" (Röpke, 1944, ed. it. pubblicata in Röpke, 2004: 84). Gli interventi inoltre dovrebbero essere coerenti con i principi di mercato, in modo da evitare che l'intervento dello Stato possa degenerare in collettivismo.

L'esperienza tedesca può continuare a fare da motore del processo di integrazione europea. L'assetto europeo è oggi più complesso di quello tedesco del secondo dopoguerra. Molti di più sono i livelli di governo coinvolti, la cui autonomia richiede di essere tutelata e diversi sono i modelli e i contesti socio-economici che si sono formati negli Stati membri coerentemente con i principi dell'economia sociale di mercato.

Per far fronte a questa complessità e alle diverse velocità degli Stati può essere utile il riferimento al concetto di *multilevel constitutionalism* introdotto da Pernice, che, come Müller Armack nello scorso secolo, oggi interpreta l'evoluzione del modello europeo.

Pernice parla di *multilevel constitutionalism* per sottolineare come l'Unione Europea sia retta da un sistema costituzionale concepito come unico ma multilivello, formato dalla Costituzione europea, che secondo Pernice nel 2001 esisteva già ed era rappresentata dai Trattati europei, e dalle costituzioni nazionali. Afferma Pernice al riguardo: "The European Constitution would, thus, be composed by the national constitutions and the European Treaties to a bi- or multilevel constitutional system" (Pernice, 2002: 3).

La costituzione europea viene concepita quindi come "one legal system, composed of two complementary layers, the European and the national, which are closely interwoven and interdependent, one cannot be read and fully understood without regard to the other" (Pernice, 2002: 4).

Il costituzionalismo multilivello in questa prospettiva accompagna Unione Europea e Stati nazionali in un processo di ridefinizione e riassegnazione delle competenze in un'epoca che con Habermas (1998) Pernice definisce di "post-national constellation".

Con la globalizzazione è venuta meno la sovrapposizione tra confini dei mercati e confini degli Stati; il processo di integrazione europea si pone in questa prospettiva come una soluzione di governo di dimensione regionale, che richiede un assetto giuridico nel quale la sovranità degli Stati e l'autonomia dei diversi livelli di governo coinvolti venga ripensata.

Al fine di costruire questo assetto multilivello, del tutto nuovo nella storia delle democrazie occidentali, Pernice ricorda che la sovranità non è degli Stati ma dei cittadini europei, dai quali i governi ricevono la legittimazione ad operare per il loro interesse e per la tutela dei loro diritti e libertà fondamentali. Afferma Pernice: "The masters of the Treaties are the Member States is misleading inasmuch as in modern democracies states are not "masters" but instruments of the self-organisation and self-ruling of the society. The "masters of the Treaties", if any, can only be the citizens, not the Member States" (Pernice, 2002: 6).

Le istituzioni nazionali ed europee sono quindi strumenti al servizio della società. A fronte di questa constatazione, secondo Pernice (2002: 8) la relazione tra normativa europea e normative nazionali non può essere gerarchica, ma funzionale:

Since the origin of the European public authority are the citizens of the Union as much as these citizens are the subjects and source of legitimacy of their respective national constitutions, there is a *a priori* supremacy either of European law or of the national constitutions. The mere facts that the European constitution is based upon and includes the national constitutions, or that it is based on the common will of the citizens of all the Member States, as such do not imply any hierarchy. Both legal orders are co-existing, but they are part, however, of one system which must produce ultimately one legal answer to each case. This system is, from its origin and construction, necessarily non-hierarchical.

I due (o più) livelli giuridici vanno quindi concepiti in una logica olistica: coesistono e interagiscono al fine di fornire soluzioni unitarie alle esigenze dei cittadini. Pernice ricorda al riguardo che Mayer (2000) propone di concepire i livelli come delle piattaforme che coesistono a parità di condizioni.

La legislazione europea deve, secondo Pernice, essere considerata prevalente (*primacy*), per garantire uniformità di trattamento ai cittadini europei secondo il principio della equità; la *primacy* della legge europea non implica però l'invalidità della norma nazionale eventualmente in conflitto; secondo Pernice "national authorities shall give preference to the application of the European norm if otherwise its effect would not be achieved" (Pernice, 2006). Spetta ai tribunali nazionali, in una logica di cooperazione, garantire il rispetto dei valori fondamentali e dei diritti europei. Perché il costituzionalismo multilivello possa funzionare è infatti necessaria la collaborazione e la lealtà dei tribunali nazionali. Ancora una volta la relazione tra le normative è funzionale alla tutela dei cittadini, di fronte ai quali i tribunali nazionali, se invocati, devono garantire la prevalenza della normativa europea a tutela dei loro diritti.

Rispetto alla proposta di *multilevel constitutionalism* il processo costituente europeo oggi resta incompiuto. Due punti appare fondamentale sottolineare al fine di dare all'Unione Europea un assetto federale e una costituzione economica in linea con i principi dell'economia sociale di mercato: 1) l'assegnazione delle competenze all'Unione Europea, che comporta una riduzione delle competenze degli Stati; 2) in linea con la logica funzionale di Pernice, la tutela dell'autonomia dei diversi livelli di governo inferiori all'Unione Europea.

Con riferimento al primo punto, è sufficiente ricordare che l'assetto europeo si basa sul principio di sussidiarietà verticale che assegna alle

istituzioni europee le competenze in una logica residuale: il principio di sussidiarietà, infatti, per evitare un eccessivo accentramento, premia il livello di governo che sia in grado di assumere quelle competenze in modo efficace più vicino al cittadino. Il perseguimento dell'interesse europeo è in genere una motivazione considerata valida per assegnare una competenza alle istituzioni europee. È questo il caso della moneta. L'Unione monetaria è stata realizzata nel rispetto dei principi del federalismo e dell'economia sociale di mercato. In particolare, la Banca Centrale Europea è stata dotata di uno Statuto federale che le garantisce autonomia dalle istituzioni europee (la Commissione Europea non può intervenire nelle decisioni della Banca Centrale, che deve rendere conto invece del suo operato al Parlamento europeo) e nel contempo ne limita la discrezionalità, limitando la possibilità di drenare risorse dei cittadini a favore delle istituzioni europee. Alla Banca Centrale Europea è infatti assegnato il compito di difendere il valore della moneta, a tutela del potere d'acquisto dei cittadini europei. Inoltre, a garanzia di un ordine rigorosamente federale, le è preclusa la possibilità di finanziare le autorità pubbliche a tutti i livelli (Velo e Velo, 2022).

L'Unione monetaria e il modello di Banca Centrale Europea possono oggi costituire il punto di riferimento per l'Unione Economica, che resta ancora incompiuta. L'Unione Europea non ha infatti compiti di governo economico in una logica federale. Basti fare l'esempio del settore energetico nel quale l'Unione Europea, sulla base del principio di sussidiarietà, potrebbe assumere alcune competenze più efficacemente di livelli di governo più bassi. Come la guerra in Ucraina ha evidenziato, per l'Unione Europea, povera di fonti, l'ambito energetico ha una dimensione di politica estera che può essere meglio governata a livello europeo. Inoltre, l'ambito energetico richiede grandi investimenti in ricerca e tecnologia e il livello europeo è quello che meglio può raggiungere una massa critica tale da poter competere con le grandi potenze mondiali. Inoltre, una regia degli interventi può consentire di evitare duplicazioni e creare sinergie. In questa prospettiva la politica energetica diventa un pilastro di una politica industriale, utile a migliorare la competitività europea a livello mondiale.

Lo stesso Pernice (2009) ha salutato il riconoscimento, peraltro molto tardivo, della competenza europea in ambito energetico da parte del Trattato di Lisbona nel 2007 come un passo nella direzione del costituzionalismo multilivello da lui prefigurato¹⁸. Fino ad allora,

¹⁸ In particolare, l'art. 4 del TFUE colloca l'energia tra gli ambiti su cui l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri; il Titolo XX, all'art. 194, stabilisce i seguenti obiettivi della politica energetica europea: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza

ad esclusione delle esperienze di Euratom e CECA, di natura squisitamente federale ma settoriale, l'energia non è infatti stata considerata di competenza europea.

A distanza di 15 anni dall'approvazione del Trattato di Lisbona bisogna però evidenziare che la competenza europea non ha fatto da volano allo sviluppo di una vera e propria politica energetica europea. L'attuale assetto resta di tipo prevalentemente Stato-centrico; le istituzioni europee assumono un ruolo di programmazione degli obiettivi, di regolamentazione del mercato interno, di promozione e monitoraggio delle azioni svolte dagli Stati, senza assumere compiti di vera e propria politica industriale. Un assetto nel quale l'Unione Europea assume solo poteri 'promozionali' appare fragile rispetto agli obiettivi molto ambiziosi fissati e un passo indietro rispetto al quadro istituzionale che, con CECA ed Euratom, Jean Monnet ha introdotto più di 50 anni fa (Bruzzi, 2022b).

Con riferimento al secondo punto, la tutela dell'autonomia dei diversi livelli di governo inferiori all'Unione Europea, appare opportuno ricordare che alla base dell'impulso che il processo di integrazione ha avuto negli anni '80 del secolo scorso si colloca l'adozione da parte del Libro Bianco di Delors del principio di mutuo riconoscimento in sostituzione di quello di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Il punto non era solo tecnico, ma anche politico-culturale. Un ordine costituzionale sussidiario richiede il rispetto dell'autonomia degli Stati membri e delle comunità in cui essi sono articolati (Velo e Velo, 2022).

Come nel caso tedesco, nel quale i Laender hanno visto riconosciuta la possibilità di non uniformarsi alla legge federale e di partecipare ai processi decisionali europei, anche a livello europeo è necessario dare la possibilità alle comunità di autoregolarsi, nel rispetto dei principi fondanti dell'Unione Europea. È questo un punto del costituzionalismo multilivello fondamentale, ma ancora tutto da costruire con l'educazione e la prassi. Come evidenziato da Pernice, il costituzionalismo multilivello richiede che la normativa europea sia applicata da un sistema giudiziario leale sia alla normativa europea che alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini europei. Anche sotto questo profilo il progresso si basa sui principi di autonomia e responsabilità.

Una prospettiva di intervento a geometria variabile potrebbe costituire una soluzione coerente con questa impostazione (Maillet e Velo, 1996). L'Unione Europea potrebbe farsi promotrice di progetti di

dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

cooperazione rafforzata in ambiti di interesse europeo (come quello energetico) e lasciare agli Stati e alle comunità al loro interno la decisione di partecipare o meno. In questo modo una politica industriale europea potrebbe effettivamente decollare, nel rispetto della sovranità dei cittadini europei. Una politica industriale, orientata alla creazione di opportunità di sviluppo e prosperità per la popolazione europea, legittimerebbe l'azione dell'Unione Europea, generando effetti sinergici e dando maggiore solidità al progetto di costituzione economica europea.

BIBLIOGRAFIA

- Beyer A., Gaspar V., Gerberding C., Issing O. (2009), *Opting out of the great inflation. German Monetary Policy after the Break Down of Bretton Woods*, Working Paper Series, no. 1020, March, disponibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1020.pdf>
- Bruzzi S. (2006), *Impresa comune europea e perseguimento dell'interesse generale: l'esperienza del comparto della fusione termonucleare controllata*, in Rossi G. (a cura di), *L'impresa europea di interesse generale*, Quaderni della Rivista Servizi Pubblici e Appalti, 2: 167-198.
- Id. (2014), *Democrazia, sviluppo economico e solidarietà*, in S. Sangalli (a cura di), *Solidarietà e democrazia. Mediazione e dialogo tra ideali e realtà concrete*, Gregorian & Biblical Press, 55-87.
- Id. (2022a), *Il governo del mercato dell'energia verde. Prima parte: Il ruolo dell'Euratom*, Research Paper, Centro Studi Federalismo, disponibile all'indirizzo <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/il-governo-del-mercato-dell-energia-verde-prima-parte-il-ruolo-dell-euratom>
- Id. (2022b), *Il governo del mercato dell'energia verde. Seconda parte: Quale governo per l'idrogeno*, Research Paper, Centro Studi Federalismo, disponibile all'indirizzo <https://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/research-paper/il-governo-del-mercato-dell-energia-verde-seconda-parte-quale-governo-per-l-idrogeno>
- De Petris A. (2009), *Tra esigenze di bilancio, vincoli solidaristici e tradizione costituzionale: il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, in "Federalismo fiscale", 2: 281-308.
- Diez Picado L.M., Ponthoreau M.-C. (1991), *The Constitutional Protection of Social Rights: Some Comparative Remarks*, European University Institute.
- Eucken W. (1951), *I fondamenti dell'Economia politica*, Sansoni, V Edizione (1947).
- Id. (1952), *This Unsuccessful Age or the Pains of Economic Progress*, New York, Oxford University Press.
- Felice F. (2008), *L'Economia sociale di mercato*, Rubbettino.

- Friedrich C.J. (1949a), *Rebuilding the German Constitution*, I, in "The American Political Science Review", June, XLIII, 3: 461-482.
- Id. (1949b), *Rebuilding the German Constitution*, II, in "The American Political Science Review", June, XLIII, 4: 704-720.
- Glossner C.L. (2010), *The Making of the German Post-war Economy*, in Glossner C.L. and Gregosz D. (a cura di), *Formation, development and Perspectives of a Peacemaking Formula, 60 Years of Social Market Economy*, Konrad Adenauer Stiftung: pp. 9-20.
- Gunlicks A. (2003), *The Länder and German federalism*, Manchester University Press.
- Habermas J. (1998), *The Post-National Constellation*, Cambridge University Press.
- Henderson D.H. (2008), *German Economic Miracle, The Concise Encyclopedia of Economics*, Liberty Foundation.
- Hrbek R. (1988), *The German Länder and the European community : towards a real federalism?*, in Wessels Wolfgang and Regelsberger Elfriede (a cura di), *The Federal Republic of Germany and the European Community: The Presidency and Beyond*, Europa Union Verlag: 215-230, disponibile all'indirizzo <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/47797?show=full>
- Id. (2007a), *The Reform of the German Federalism: Part I*, in "European Constitutional Law Review", 3: 225-243.
- Id. (2007b), *Germany: Cooperation with the Länder*, in *Forum Book*, pp. 24-26, disponibile all'indirizzo <https://forumfed.org/document/germany-cooperation-with-the-Länder/>
- Kielmansegg P.G. (1989), *West Germany's Constitution – Response to the Past or Design for the Future?*, "The World Today", Royal Institute of International Affairs, October, 45, 10: 175-179
- Kolev S. (2010), *F.A. Hayek as an Ordo-liberal*, Hamburg Institute of International Economics, HWWI Research Paper 5-11.
- Klatt H. (1989), *Forty Years of German federalism: Past Trends and New Developments*, in "The Journal of Federalism", Autumn, XIX, 4: 185-202.
- Losano M.G. (2012), *Le costituzioni della Germania post-bellica e i diritti fondamentali*, "Revista de la Facultad de Derecho", 32, enero-junio: 225-251.
- Maillet P. e Velo D. (1996), *L'Europa a geometria variabile. Transizione verso l'integrazione*, L'Harmattan Italia.

- Mayer F.C. (2000), *Kompetenzüberschreitung und Letztentscheidung. Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Letztentscheidung über Ultra-vires-Akte in Mehrebenensystemen. Eine rechtsvergleichende Betrachtung von Konflikten zwischen Gerichten am Beispiel der EU und der USA*, Verlag, disponibile all'indirizzo <https://www.gbv.de/dms/spk/sbb/toc/314708480.pdf>
- Military Governors of the Western Zones of Occupation of Germany to the Parliament Council (The) (1948), *Aide-Mémoire*, Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, Germany and Austria, Volume II, disponibile all'indirizzo https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v02/pg_442.
- Muller-Armack A. (1947), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik
- Id. (1962), *Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft* [*The Sociopolitical Model of the Social Market Economy*], in "Bulletin" (Press and Information Office of the Federal Government), no. 234, December 19, 1962, pp. 1989-91; no. 235, December 20, 1962, pp. 1997-99; no. 236, December 21, 1962, pp. 2003-04 (Translation: Allison Brown), 1962, disponibile all'indirizzo https://ghdi.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=926.
- Id. (1989), *The Meaning of the Social Market Economy*, in Peacock A., Willgerodt H. (a cura di) *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Trade Policy Research Centre, Palgrave Macmillan, London.
- Pernice I. (2002), *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in "European law review", 27: 511-529.
- Id. (2006), *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism: A Legal Response to the Challenges of Globalisation*, in P.M. Dupuy, B. Fassbender, M.N.Shaw, K.-P. Sommermann (a cura di), *Völkerrecht als Wertordnung. Common Values in International Law, Festschrift für / Essays in Honour of Christian Tomuschat*, Kehl-Strasbourg-Arlington (N.P. Engel): 973-1006, disponibile online come WHI-Paper 9/08 all'indirizzo <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/whi/publikationen/whi-papers/2008/whi-paper0908.pdf>
- Id. (2009), *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in "Columbia Journal of European Law", XV, 3: 349-407.

- Id. (2015), *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in "European Constitutional Law Review", 11: 541-562.
- Renzsch W. (1989), *German Federalism in Historical Perspective: Federalism as a Substitute for a National State*, in "Publius", Federalism and intergovernmental Relations in West Germany: a Fortieth Year Appraisal, Autumn, XIX, 4: 17-33.
- Röpke W. (2004), *Civitas Humana*, Erlenbach Zurich, Eugen Rentsch Verlag, 1944, ed. Italiana pubblicata in W. Röpke, *Democrazia ed economia. L'umanesimo liberale nella civitas humana*, il Mulino.
- Saitto F. (2011), *Economia di mercato e regolazione statale: la controversia tedesca sulla Wirtschaftsverfassung e il "posto" dell'art. 41 della Costituzione italiana*, in "Ianus", 5: 9-75.
- Id. (2015), *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè Editore.
- Schefold D. (2006), *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, Relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, collegato con il III Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, disponibile all'indirizzo https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/D_Sc/D_Schefold-giug_lug06.pdf
- Spevack E. (1997), *American Pressures in the German Constitutional Tradition: Basic Rights in the West German Constitution of 1949*, in "International Journal of Politics, Culture, and Society", primavera, X, 3: 411-436.
- Vanberg V.J. (2011), *The Friburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, Friburg Discussion Papers on Constitutional Economics, 4, Walter Eucken Institut.
- Velo D. (2018), *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, Cacucci Editore.
- Id. (2022), "The End of an Era", in *The European Union Review*, XXVII, 1: 9-28.
- Velo D. e Velo F. (2022), *Federalismo o centralismo. Per una politica europea fondata sui valori*, Cacucci Editore.
- Worsdorfer M. (2010), *On the Economic Ethics of Walter Eucken*, in Glossner C.L. and Gregosz D. (a cura di), *Formation, development and Perspectives of a Peacemaking Formula, 60 Years of Social Market Economy*, Konrad Adenauer Stiftung: 21-42.