

SCIENZA & POLITICA

per una storia delle dottrine



Principi costitutivi e principi regolativi della *Wettbewerbsordnung* ordoliberalale. A proposito di Walter Eucken

Constitutive Principles and Regulative Principles of the
Ordoliberal *Wettbewerbsordnung*.
On Walter Eucken

Adelino Zanini

Università Politecnica delle Marche

a.zanini@univpm.it

ABSTRACT

La recente crisi dell'eurozona ha indotto studiosi e attivisti a considerare in termini critici la tradizione di pensiero ordoliberalale, al fine di sottolineare il primato ideologico ed effettivo degli interessi tedeschi nell'ambito delle politiche economiche e monetarie europee. Muovendo da quest'ultima asserzione, ampiamente diffusa, l'autore, dopo aver richiamato le differenze esistenti tra il liberalismo della "Scuola di Friburgo" e quello della "Scuola di Vienna", analizza e discute i principi della politica economica di Walter Eucken e, in particolare, i "principi costitutivi" e i "principi regolativi" della sua *Wettbewerbsordnung*. Tuttavia, se è vero che il concetto ordoliberalale di concorrenza è basato su di un *Leistungsprinzip* che richiede uno *starker Staat*, come può la *Wettbewerbsordnung* coesistere con i sistemi di governance dell'Unione europea? In realtà, sostiene l'autore, la *multilevel governance* europea sembra poter essere meglio compresa se interpretata come un "ibrido", rispetto al quale l'ordoliberalismo non sempre interpreta un ruolo coerente con la sua tradizione.

PAROLE CHIAVE: Ordoliberalismo; Walter Eucken; Concorrenza; Unione Europea; Germania.

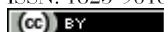
The recent crisis of the Eurozone has led scholars and activists to critically consider the ordoliberal tradition of thought, in order to underline the ideological and effective primacy of the German interests within EU's economic and monetary policies. Starting from this last widespread assertion, the author, after having recalled the differences which exist among the liberalism of the "Freiburg School" and that of the "Vienna School", analyzes and discusses the principles of Walter Eucken's economic policy, in particular, the "constitutive principles" and the "regulative principles" of his *Wettbewerbsordnung*. Nevertheless, if it is true that the ordoliberal concept of competition is based on a *Leistungsprinzip* which requires a *starker Staat*, how does the *Wettbewerbsordnung* coexist with EU's systems of governance? Actually, says the author, the multilevel European governance seems to be better understood if intended as a "hybrid", with respect to which not always Ordoliberalism plays a role consistent with its tradition.

KEYWORDS: Ordoliberalism; Walter Eucken; Competition; European Union; Germany.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXIX, no. 57, 2017, pp. 31-51

DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.1825-9618/7105>

ISSN: 1825-9618



1. *Premessa*

Ordoliberalismo è termine spesso impiegato per sintetizzare, in modo descrittivo, valutativo, polemico, un insieme di concetti, di pratiche (economiche e non solo), di politiche nazionali e sopra-nazionali (e, dopo la magistrale lezione foucaultiana, di “condotte” biopolitiche), che dovrebbero essere non solo attentamente vagliati, ma anche, e ancor prima, distinti nell’ambito della tradizione neo-liberalistica¹. Lo testimoniano molte delle analisi abituali che accompagnano le vicende dell’Unione europea e che riguardano, in particolare, il ruolo esercitato in essa dall’egemonia tedesca. Va da sé che è compito del/la ricercatore/trice il saper distinguere tra finalità e legittimazione del linguaggio politico quotidiano, da un lato, e lo studio di un fenomeno storico-dottrinale, dall’altro, poiché il mescolamento – legittimo e sovente fruttuoso – di “concetti”, “pratiche”, “politiche” è già di per sé uno dei problemi storiografici di cui occuparsi. Nel caso in questione, però, l’esigenza classificatoria potrebbe non essere meramente accademica.

Non sarà comunque necessario soffermarsi in dettaglio sulle differenze storico-concettuali che connotano l’ordoliberalismo medesimo nei confronti della Scuola di Vienna o della Scuola di Chicago: le distanze sono notoriamente molte, a dispetto della facile retorica *à la Mont Pelerin*². Si dovrà però ricordare, almeno, come il concetto di *Ordnung*; la pluralità degli ordinamenti, il conseguente ruolo assegnato allo Stato – a uno *starker Staat*, diranno i freiburghesi Böhm e Eucken, ma non certo i viennesi Mises e Hayek – siano i presupposti del definirsi di un ordinamento concorrenziale (*Wettbewerbsordnung*) come modello “sociale” insito in una costituzione economica (*Wirtschaftsverfassung*) quale unica barriera capace di contenere presenza e ruolo del potere economico (*wirtschaftliche Macht*), del pluralismo degli interessi espresso e imposto dai *Machtkörper* – dal *totaler Staat*, nel senso schmittiano di Stato dominato dalla società.

La differenza è decisiva ed è tale da far sì che ogni volta in cui la Scuola di Friburgo è posta, per così dire, alla corte del più celebre Hayek, il concetto stesso di “economia di mercato” (di *Verkehrswirtschaft*, nel lessico ordolibera-³) sfiori l’insignificanza; dell’ordoliberalismo rimane infatti solo un’e-

¹ B. YOUNG, *Ordoliberalismus – Neoliberalismus – Laissez-faire-Liberalismus*, in J. WULLWEBER – A. GRAF – M. BEHRENS (eds), *Theorien der Internationalen Politischen Ökonomie*, Wiesbaden, Springer VS, 2013, pp. 33-48. Più in generale, T.C. BOAS – J. GANS-MORSE, *Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan*, «Studies in Comparative International Development», 44, 2/2009, pp. 137-161.

² S. KOLEV – N. GOLDSCHMIDT – J.-O. HESSE, *Walter Eucken’s Role in the Early History of the Mont Pelerin Society*, «Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik», 14, 2/2014, pp. 1-36.

³ Quantunque, osserva R. PTAK (*Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft*, Opladen, Leske und Budrich, 2004, p. 118), non ci sia indizio «che Eucken con il termine *Verkehrswirtschaft* intendesse designare qualcosa d’altro rispetto alla *Marktwirtschaft*».



spressione imprecisa, politicamente semplificatoria. Tale Scuola intratterrà certamente significativi legami con Hayek e il *milieu* viennese; ma anche quand'egli tornerà in Germania per ricoprire la cattedra di Eucken, le differenze rimarranno profonde. Differenze *non* significa assenza di una *Weltanschauung* per moltissimi aspetti comune, va da sé; ma quanto basta ad approcci trasversali – spesso colti, anzi, coltissimi – di norma non soddisfa i criteri di un'analisi storico-concettuale.

Ciò detto, non pochi problemi pone il ricchissimo contesto storico tedesco – tra Weimar, nazismo, secondo dopoguerra – e l'interlocuzione con autori importanti e collocati su sponde diverse, quali Carl Schmitt, Joseph A. Schumpeter – e, in ambito europeo, John M. Keynes. In questa occasione, tuttavia, pur consapevoli della parzialità di un simile procedere, vorremmo limitarci a presentare solamente una sintesi dei tratti essenziali della dottrina di Walter Eucken, soffermandoci, in particolare, sui fondamenti della sua *Wettbewerbsordnung*, nella convinzione che a volte serva “tornare ai principi”. Solo conclusivamente e in chiave puramente interrogativa, se non rispettosamente provocatoria, avizzeremo una brevissima riflessione circa l'attualità “europea” di simile *Ordnung*.

2. *I presupposti essenziali della Wettbewerbsordnung*

Prendiamo le mosse dal concetto basilare di «ordinamento dell'economia», il quale – osserva Dieter Haselbach – implica una duplice sfumatura di senso. Se da un punto di vista scientifico esso rappresenta infatti lo studio di un meccanismo di coordinazione, possibile e concreto, della società economica, esso possiede, non di meno, anche un carattere normativo, a sostegno di una decisione economico-politica⁴. Come asserito – pur con ben differenti intenti interpretativi – da Viktor J. Vanberg, il programma della scuola freiburghese comprende dunque, oltre a un paradigma teorico, un *policy paradigm*,

«basato sul presupposto che la politica economica dovrebbe cercare di migliorare il quadro delle regole e la costituzione economica, in modo tale da fare emergere un ordine economico efficiente e desiderabile, piuttosto che tentare di realizzare i risultati attesi intervenendo direttamente nel processo economico»⁵.

Accanto a una *Ordnungstheorie* vi è quindi una *Ordnungspolitik*.

Ebbene, per Walter Eucken è questa la questione fondamentale, la quale presuppone esplicitate, certamente, la differenza e la distanza tra *laissez-faire*

⁴ D. HASELBACH, *Autoritärer Liberalismus und Soziale Marktwirtschaft. Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*, Baden-Baden, Nomos, 2001, p. 100.

⁵ V.J. VANBERG, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, «Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik», 4,11/2004, pp. 8-9.

e piena concorrenza⁶ e risolto il problema legato al formarsi di un potere economico illegittimo e per di più inefficiente⁷. Per questo, i mercati dovrebbero conformarsi a una *Ordnung* «tale da far sì che tutte le parti del processo economico [fossero] sensatamente integrate»⁸. Dunque – osserva acutamente Michel Foucault – nel sistema euckeniano la concorrenza non si presenta affatto come un *phénomène de nature*, non è un gioco naturale degli appetiti, degli istinti, dei comportamenti; essa gode piuttosto di un privilegio formale, è un *eidōs* fenomenologico, un principio di formalizzazione e, insieme, un obiettivo da raggiungersi⁹. La singola azienda e la singola famiglia debbono poter agire liberamente, in forma coordinata e non subordinata, affinché sul mercato prevalga la libertà e non l'arbitrio: non una concorrenza ostativa (*Behinderungswettbewerb*), né una atta a procurare danno alla posizione altrui (*Schädigungswettbewerb*), quindi, bensì una prestazione concorrenziale fondata sul merito derivante da reale efficienza (*Leistungswettbewerb*¹⁰) – ciò che trova il proprio corrispettivo non tanto nei diritti di difesa (*Abwehrrechte*), quanto nei diritti di prestazione (*Leistungsrechte*). In breve, la piena concorrenza andrebbe posta al servizio dell'incremento del rendimento economico, rappresentando, perciò, la “forma” di mercato in cui i prezzi guidano il processo.

Su queste basi, tra prestazione concorrenziale fondata sul merito effettivo, da un lato, e piena concorrenza, dall'altro, non si genererebbe attrito alcuno, giacché, osserva ancora Vanberg, l'argomentazione di Eucken è sorretta da una *Ordnungspolitik* per la quale «la concorrenza di mercato non è costituita da una concorrenza quale che sia, ma da una che richiede regole di gioco appropriate»¹¹. Non è compito delle aziende e delle famiglie definire autonomamente il quadro in cui si svolge il processo economico; esso è parte dell'ordinamento di cui lo Stato è garante, senza che ciò comporti

⁶ Sull'inopportunità di tradurre *vollständige Konkurrenz* con *concorrenza perfetta*, si veda H.G. GROSSEKETTLER, *On Designing an Economic Order. The Contribution of the Freiburg School*, in D.A. WALKER (ed), *Perspectives on the History of Economic Thought*, London, E. Elgar, 1989, vol. I, p. 45.

⁷ Sul tema, la posizione ordoliberal è nettamente definita in F. BÖHM, *Wettbewerb und Monopolkampf. Eine Untersuchung zur Frage des wirtschaftlichen Kampfrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung*, Berlin, Carl Heymanns Verlag KG, 1933 – ora anche a cura e con introduzione di E.-J. Mestmäcker, Baden Baden, Nomos, 2010.

⁸ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, a cura di E. Eucken – K.P. Hensel, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004⁷, pp. 245-246.

⁹ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 111. L'interpretazione foucaultiana è ribadita da N. GOLDSCHMIDT – K.J.B. NEUMÄRKER, *Kapitalismuskritik als Ideologiekritik: der Freiburger Ansatz des "Ordo-Kapitalismus" als sozialwissenschaftliche Alternative zum Laissez-Faire-Approach*, in H. HIEKE (ed), *Kapitalismus: kritische Betrachtungen und Reformansätze*, Marburg, Metropolis-Verlag, 2009, pp. 143-166.

¹⁰ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 247.

¹¹ V.J. VANBERG, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, pp. 13-14. Vedi anche W. MÖSCHEL, *Competition Policy from Ordo Point of View*, in A. PEACOCK – H. WILLGERODT (eds), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, London, MacMillan, 1989, pp. 142-159.



un'immediata *Wirtschaftslenkung*¹². Come affermano Rainer Klump e Manuel Wörsdörfer, al pari di quanto accade in Franz Böhm e in Leonhard Miksch (ma a differenza di Hayek¹³), anche per Eucken, il competere è quindi da intendersi come una realizzazione resa possibile dalla presenza dello Stato¹⁴, come un *rechtschöpferischer Akt* – ciò che richiede uno stato di diritto non solo efficiente, ma anche neutrale¹⁵; o, meglio, in grado di garantire il rispetto delle regole di una competizione effettiva. In questo senso, tale neutralità si manifesta quale argine contro gli interessi particolari dei *Machtkörper*, quale integrazione fra mercato e Stato – i reciproci ordinamenti dei quali divengono perciò pensabili l'uno per mezzo dell'altro.

Al pari dello stato di diritto – scrive l'economista tedesco –, anche l'ordinamento concorrenziale «deve creare un ambiente in cui la libera attività dei singoli sia delimitata dalla sfera della libertà altrui, in modo che gli spazi di libertà raggiungano l'equilibrio»¹⁶. In questo senso, «[i]l principio del laissez-faire non rappresenta – come sottolineato – l'ordinamento concorrenziale, giacché quest'ultimo non è frutto di un'armonia spontanea. Altri principi sono necessari»¹⁷. Più esattamente, si tratta di due gruppi di principi: costitutivi, gli uni, regolativi, gli altri. Rispetto al passato e al presente, «si dovrebbe finalmente avviare un cambiamento». La questione chiave dovrebbe essere assunta come tale: ossia, il criterio essenziale di ogni misura di politica-economica andrebbe individuato in un sistema di prezzi efficiente. Questo è il primo *Grundprinzip* costitutivo, economico e giuridico. Non si tratta di rincorrere la congiuntura politica, né di limitarsi a stigmatizzare singoli interventi.

«È piuttosto necessaria una *Wirtschaftsverfassungspolitik* positiva, che miri allo sviluppo della forma di mercato concorrenziale e, quindi, al compimento del principio fondamentale»¹⁸.

A questo primo principio costitutivo sarebbe poi da affiancarsi il primato di una *politica monetaria stabilizzatrice*, atta a incorporare nel processo economico uno strumento utile a far sì che la tendenza all'equilibrio immanente all'ordinamento concorrenziale diffonda i propri effetti nell'intero processo

¹² W. EUCKEN, *Die soziale Frage*, in E. SALIN (ed), *Synopsis. Festgabe für Alfred Weber*, Heidelberg, Verlag L. Schneider, 1948, pp. 129-130.

¹³ Cfr. però I. PIES, *Eucken und von Hayek im Vergleich. Zur Aktualisierung der ordnungspolitischen Konzeption*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001, pp. 123 ss; V.J. VANBERG, *Friedrich A. Hayek und die Freiburger Schule*, «Ordo», 54/2003, pp. 3-20.

¹⁴ W.A. JÖHR, *Walter Euckens Lebenswerk*, «Kyklos», 4, 4/1950, p. 275.

¹⁵ R. KLUMP – M. WÖRSDÖRFER, *Über die normativen Implikationen des Ordoliberalismus für die moderne Wirtschaftsethik*, «Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik», 10, 3/2009, pp. 326 e 333.

¹⁶ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 250.

¹⁷ *Ivi*, p. 253.

¹⁸ *Ivi*, p. 255.

economico. Anche agli occhi di Eucken, ciò appariva necessario, in particolare, a seguito degli sconvolgimenti postbellici che portarono alla fine del *gold standard*. La conduzione dell'economia industrializzata necessitava infatti della stabilità monetaria; ma proprio l'instabilità della moneta era alla prima intrinseca¹⁹. Del resto, un'efficiente costituzione monetaria (*Währungsverfassung*) avrebbe dovuto badare non solo alla stabilità del valore della moneta – onde evitare fenomeni inflativi e deflativi –, ma soddisfare anche un altro requisito. Essa avrebbe dovuto svilupparsi sulla base degli stessi principi inerenti all'ordinamento concorrenziale²⁰. Senonché, come aveva scritto Friedrich A. Lutz analizzando l'indissolubile legame esistente fra emissione di moneta, garanzia creditizia, e sistema bancario²¹, il principio di fondo che doveva ispirare le linee guida della costituzione monetaria (*Geldverfassung*) avrebbe dovuto risolvere al proposito il non facile dilemma inerente al fatto che la creazione di moneta dipendeva da un principio differente rispetto alla concessione del credito.

In sintesi, il potere e la responsabilità nei confronti della moneta spettavano allo Stato o alla sua banca centrale, mentre il controllo della qualità del credito era questione che riguardava i privati ed era soggetta all'istituto della concorrenza²². Non si trattava, però, di adeguarsi semplicemente a ciò che richiedeva il sistema in quanto tale, ma di accogliere ciò che l'esperienza dimostrava: ossia che coloro i quali decidevano senza vincolo alcuno la politica monetaria erano spesso reputati essere più attendibili di quanto in genere lo fossero.

«Ignoranza, debolezza nei confronti dei gruppi d'interesse e della pubblica opinione, false teorie, tutto ciò influisce su tali decisori, con grande danno per il compito loro affidato»²³.

Caso tipico era per Eucken l'espansione creditizia finalizzata a realizzare una «politica della piena occupazione a qualsiasi costo»²⁴, la quale avrebbe portato con sé la tendenza verso un'economia pianificata.

Ciò fu chiaramente ribadito da Fritz A. Meyer, il quale, anche da un punto di vista storico-economico, sottolineerà, anzitutto, una netta simbiosi tra espansione monetaria e imporsi di un'economia centralmente amministrata. Quantunque la prima potesse essere neutrale rispetto all'ordinamento economico – egli osserverà –, nei tempi più recenti non è rilevabile caso alcuno in cui una trasformazione sostanziale di quest'ultimo «si sia realizzata senza un

¹⁹ W. EUCKEN, *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung*, «Ordo», 2/1949, p. 76.

²⁰ Su ciò, A. FREYTAG, *Die ordnende Potenz des Staates: Prinzipien für eine Wettbewerbs- und Währungsordnung*, in I. PIES – M. LESCHKE (eds), *Walter Euckens Ordnungspolitik*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002, pp. 113-127.

²¹ F.A. LUTZ, *Das Grundproblem der Geldverfassung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1936, p. 31.

²² *Ivi*, p. 95.

²³ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 257.

²⁴ *Ibidem*.



precedente o contestuale aumento della quantità di moneta in circolazione»²⁵. Che si trattasse di un capriccio della storia gli sembrava ovviamente improbabile. Una tale simbiosi era piuttosto alla base di un contesto economico dominato da politiche monetarie espansive, intese a far aumentare la domanda effettiva e quindi tendenti alla realizzazione della piena occupazione. Era dunque questa la regola fondamentale della *terapia monetaria* mirante alla piena occupazione ed essa implicava importanti effetti collaterali, quali l'inflazione; inoltre, e per di più, questa terapia sarebbe stata puramente sintomatologica – con buona pace di Keynes.

In breve, una «politica occupazionale puramente monetaria» rappresentava per il Meyer discepolo di Eucken una cura del tutto sintomatica e il prezzo da pagarsi per assicurare la piena occupazione permanente era davvero troppo elevato, sia che si trattasse dell'aumento della domanda effettiva accompagnato dallo sviluppo del potere d'acquisto (*Geldwert*), sia che alla politica di piena occupazione si accoppiasse una politica di stabilizzazione del potere d'acquisto. La salvaguardia dell'esistenza materiale degli individui non sarebbe stata perciò raggiungibile tramite una terapia monetaria stimolatrice, apparentemente sociale; ad essere eliminato era invece il ruolo dei prezzi di mercato quale mezzo di libera scelta del consumatore. A un'economia diretta dai prezzi, ne sarebbe così subentrata una diretta dal «centro».

A questo modo, però, nulla avrebbe permesso di distinguere un'economia centralizzata da una dittatura economica, sebbene – come osservato da Alexander Rüstow – un'economia pianificata di tipo democratico apparisse essere una contraddizione in termini²⁶. Per tutte queste ragioni, sintetizzerà Eucken, la conduzione di un'economia industrializzata richiedeva la stabilità monetaria; e a tale proposito era necessario il controllo dell'offerta di moneta²⁷. Si trattava, chiaramente, di una posizione anti-keynesiana – ma non necessariamente hayekiana²⁸ –, che andrebbe articolata, nelle sue differenti sfumature, in relazione alle posizioni diverse assunte da personaggi quali Leonhard Miksch, Hans Gestrich, oltre ai menzionati Lutz e Meyer. Qui basti ricordare il giudizio di Peter Bernholz, secondo il quale

²⁵ F.W. MEYER, *Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung*, in «Ordo», Bd. 1, 1948, pp. 92-93.

²⁶ A. RÜSTOW, in *Deutschland und die Weltkrise. Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Dresden 1932*, a cura di F. Boese, München-Leipzig, Duncker&Humblot, 1932, p. 67.

²⁷ P. BERNHOLZ, *Ordo-liberals and the Control of the Money Supply*, in A. PEACOCK – H. WILLGERODT (eds), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, pp. 191-215.

²⁸ F.A. LUTZ, *On Neutral Money*, in E. STREISSLER (ed), *Roads to Freedom: Essays in Honour of Friedrich A. von Hayek*, London, Routledge, 2003, pp. 105-116.

«a minimal position exists, however, which would have been accepted probably by all German neo-liberals: an independent central bank obliged by law to preserve a stable currency»²⁹.

Un terzo principio costitutivo – riprendiamo l’argomentazione euckeniana – è rappresentato dall’esistenza di *mercati aperti*, in cui il fluttuare della domanda e dell’offerta non sia limitato dall’intervento dello Stato o da parte di gruppi di potere privati, sul cui agire deleterio tanto aveva insistito Böhm. Il divieto d’importazione o l’applicazione di tariffe particolarmente elevate intese a proteggere l’industria nazionale, il monopolio nel commercio estero, il divieto d’investire, etc., sono esempi tipici del primo caso – osserva l’economista friburghese. Ma anche i monopoli privati hanno sviluppato sistemi atti a ostacolare gli outsider o a prevenire l’insorgere di gruppi concorrenti. Si pensi ai possibili effetti negativi dei brevetti, ove non vi sia una pratica giurisprudenziale idonea³⁰.

Ora, osserva Eucken, quantunque nello spazio di un mercato chiuso il meccanismo competitivo possa risultare efficace, tuttavia, la chiusura porta con sé il serio pericolo di compromettere la piena concorrenza. Questo perché ove domanda e offerta non fluttuino liberamente, la costituzione di monopoli è altamente probabile. Inoltre, viene comunque meno la connessione tra mercati e quindi il dispiegarsi della piena concorrenza nell’intero sistema risulta essere impossibile. In breve, l’ordinamento concorrenziale necessita che offerta e domanda non siano vincolate: al pari di un sistema di prezzi efficiente e di una politica monetaria stabilizzatrice, anche l’apertura dei mercati aveva quindi per Eucken un significato economico-costituzionale³¹.

3. *Proprietà, libertà, responsabilità.*

È solo sulla base dei presupposti economico-costituzionali che precedono, del resto, che è pensabile un effettivo esprimersi del principio della *proprietà privata* – non più giustificabile come diritto naturale, ma come esigenza generale del sistema³² –, il cui significato parimenti “costitutivo”, osserva Eucken, fu lungamente misconosciuto, sin tanto che si volle derivare dalla sua regolamentazione (o abolizione) la soluzione della questione economica e sociale. Ciò nulla toglie, però, alla rilevanza della questione stessa quando la si consideri in rapporto alle differenti “forme” dei sistemi economici.

Al proposito, va tuttavia sottolineato come per l’economista friburghese l’istituto della proprietà privata non fosse di per sé garanzia di attuazione di

²⁹ P. BERNHOLZ, *Ordo-liberals and the Control of the Money Supply*, p. 208.

³⁰ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 269.

³¹ *Ivi*, p. 267.

³² F. BILGER, *La pensée économique libérale dans L’Allemagne contemporaine*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1964, p. 158.



un ordinamento concorrenziale. La proprietà privata avrebbe potuto in realtà coesistere con diversi ordinamenti economici. Basti pensare al rapporto stretto che esiste tra essa e le forme di mercato monopolistico. Avrebbe avuto perciò ben poco senso discutere di proprietà privata e della sua funzione economica e sociale senza indicare esattamente l'ordinamento economico di riferimento³³. Si sarebbe inoltre dovuto considerare il possibile conflitto tra istituzione e diritto soggettivo assoluto, poiché la proprietà privata può assumere di fatto carattere asociale. Secondo Eucken, quindi, la domanda da porsi era: «come può la proprietà privata divenire un utile strumento economico e sociale di una struttura ordinamentale?»³⁴. Quali i presupposti necessari?

È il sistema dei prezzi – egli ribadisce – a far sì che consumatori e aziende siano indirizzati al corretto comportamento economico. Chi è proprietario, nel prendere le proprie decisioni rispetto al tipo, al processo, al volume di produzione, muoverà a partire dalle indicazioni generate dal sistema dei prezzi, da cui trarrà le informazioni necessarie; qualora egli fallisse, sarà poi il meccanismo della piena concorrenza a costringerlo a modificare le proprie scelte. Il potere di disposizione (*Verfügungsmacht*) e la libertà di disposizione (*Verfügungsfreiheit*) sono soggetti a tale meccanismo³⁵. A trarre beneficio da ciò, però, non sarà solo il proprietario, ma anche il non proprietario. A tal fine, il controllo esercitato dalla concorrenza necessiterà però di considerare l'interdipendenza dei diversi interventi di politica economica: solo così, in presenza dell'effettiva applicazione dei principi che il realizzarsi dell'ordinamento concorrenziale porta con sé, proprietà privata dei mezzi di produzione e possibilità di disporre liberamente assumeranno «un'eminente funzione sociale e politico-ordinamentale»³⁶.

Alla quale è anche strettamente legato il principio della *libertà di contratto*, requisito indispensabile per il realizzarsi della concorrenza e affinché singoli individui, famiglie e aziende possano scegliere liberamente quali accordi stipulare. Quando s'esprima invece un comando o s'impongano determinate ripartizioni distributive, concorrenza non può esservi. E tuttavia – questa la posizione di Eucken –, la libertà di contratto può risultare essere in contrasto con la concorrenza e a sostegno di posizioni monopolistiche. Infatti, «spesso, i monopolisti fanno appello alla libertà contrattuale giuridicamente garantita e alle prerogative che essa concede loro»³⁷ – pretesa riconducibile a quella che

³³ W. EUCKEN, *Das ordnungspolitische Problem*, «Ordo», 1/1948, p. 84. Si veda quanto osserva A. SCHÜLLER, *Ökonomik der Eigentumsrechte in ordnungstheoretischer Sicht*, in D. CASSEL – B.-T. RAMB – H.J. THIEME (eds), *Ordnungspolitik*, München, Verlag F. Vahlen, 1988, pp. 155-157.

³⁴ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 273.

³⁵ *Ivi*, p. 274.

³⁶ *Ivi*, p. 275.

³⁷ *Ivi*, p. 276.

Böhm aveva definito una rivendicazione *non* fondata sul merito derivante da una reale efficienza (*Nichtleistungskampf*)³⁸. Quindi – domanda lo stesso Eucken –, se è vero che la libertà di contratto assume significati diversi a seconda delle forme economiche, in quale di queste è essa necessaria alla realizzazione di un ordinamento concorrenziale? Se guardiamo alla politica economica del *laissez-faire*, egli osserva, notiamo come fosse proprio la libertà dei privati a stabilire per mezzo del contratto le forme di svolgimento del processo economico, indipendentemente da qualsivoglia *Grundentscheidung* costituzionale dell'economia. Va tuttavia considerato, come detto, anche il rovescio della medaglia. In altri termini, «in quale modo la forma dell'ordinamento economico influisce sul contenuto del diritto alla libertà di contratto?»³⁹

Di norma, in un ordinamento economico centralizzato non vi sarà contrattazione, ma solo disposizioni (*Verfügungen*), anche qualora viga il *diritto* di libera contrattazione. Nel caso dell'economia di scambio, invece, sono i contratti a regolare la vita economica quotidiana, sebbene la loro tipologia possa essere molto differente, a seconda delle forme del mercato. In breve, l'istituto giuridico risulta essere certamente influenzato dallo svolgersi del processo economico; ma quest'ultimo è a sua volta influenzato dalla politica del diritto. Vi sarebbe dunque un'interdipendenza, che spinge Eucken a sostenere che affinché la libertà di contratto possa essere utile al costituirsi di un ordinamento concorrenziale è necessario che essa «non sia concessa allo scopo di stabilire contratti che limitino o cancellino la libertà di contratto»⁴⁰. Tutto ciò, va da sé, richiede, in modo circolare, una piena concorrenza, in quanto libera contrattazione e ordinamento concorrenziale sono associati e strettamente coordinati. Non solo perché l'una esige e legittima l'altro, ma anche perché entrambi presuppongono l'assenza di posizioni di potere economico privato.

Alla libertà di contratto è altresì da connettersi la *responsabilità civile* (*Haftung*). «Chi trae benefici dev'essere responsabile anche per le perdite» – osserva l'economista freiburghese; ma un tale principio basilare, già decisivo nel vecchio diritto e ancor valido agli inizi dell'età industriale – egli aggiunge – trova di fatto un'applicazione via via più limitata, come testimonia il diritto societario. Va da sé che la funzione di questo istituto giuridico dipenderà dall'ordinamento economico dato o da realizzarsi tramite una determinata politica economica. Di certo, esso rivestirebbe un ruolo imprescindibile nella costruzione di un ordinamento economico pienamente concorrenziale, poiché renderebbe possibile o faciliterebbe la selezione delle aziende e delle personalità dirigenti e dovrebbe far sì che il capitale fosse impiegato accortamente,

³⁸ F. BÖHM, *Wettbewerb und Monopolkampf*, pp. 108 ss.

³⁹ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 276.

⁴⁰ *Ivi*, p. 278.



in modo che gli investimenti fossero effettuati con maggiore attenzione – conseguenza, anche, di un accorto calcolo dei costi (*Kostenrechnung*).

«La responsabilità opera quindi come una profilassi contro la dissipazione del capitale e costringe perciò a vagliare attentamente i mercati. Inoltre, essa è importante, per un ordinamento concorrenziale, in quanto ostacola l'annessione di altre imprese, la quale consegue all'aspirazione per il potere»⁴¹.

Operando contro la concentrazione, conclude Eucken, la responsabilità sostiene l'ordinamento concorrenziale, si oppone al costituirsi di forme di mercato non concorrenziali, stimola la competitività.

Del resto, se manca una responsabilità (*Verantwortung*) dei singoli, un ordinamento concorrenziale «può essere altrettanto poco funzionale quanto lo sarebbe in assenza di adeguate forme di mercato o di un ordinamento monetario»⁴². La responsabilità civile appartiene quindi al meccanismo che guida la piena concorrenza, «è un indispensabile istituto politico-ordinamentale», per il quale vale il principio seguente: «Chi è responsabile dei piani e delle azioni di imprese (aziende) e famiglie, ne risponde»⁴³. Gli sviluppi concreti del moderno diritto societario hanno però intrapreso altre strade. Alle imprese – ne aveva già ampiamente discusso Böhm – è di fatto concesso di sottrarsi alla loro responsabilità – per mezzo, ad esempio, del mutamento dell'assetto societario – ed è pertanto favorita la concentrazione, la quale pregiudica la funzionalità del sistema dei prezzi e avvantaggia il ceto di direttori e funzionari, i quali controllano sempre più il processo economico senz'essere proprietari. Il moderno diritto azionario sorto nel XIX secolo – ricorda Eucken – doveva facilitare i grandi investimenti per mezzo della raccolta di piccoli capitali, i quali potevano influire ben poco sul processo direttivo aziendale. Una tale situazione si è mantenuta, ma il mercato azionario ha via via svolto tutt'altra funzione. In esso è di fatto possibile l'imporsi di posizioni dominanti, che richiedono altri profili di rischio/responsabilità.

Ci si deve dunque chiedere se e fino a che punto dalla *Haftung* possa discendere un'*Erfolgshaftung*, una responsabilità oggettiva da imputarsi, ad esempio, al consiglio d'amministrazione di una società per azioni. In ogni caso, andrebbe comunque osservato che la limitazione della responsabilità – al pari del costituirsi di un monopolio – muta le regole del gioco e allontana il processo economico dall'ordinamento pienamente concorrenziale.

⁴¹ *Ivi*, p. 280.

⁴² *Ivi*, p. 281.

⁴³ *Ibidem*.

«Spesso e a ragione si lamenta la spersonalizzazione dell'economia e della società moderna. Ma anche in questo caso è da dire che la politica economica e del diritto generano le condizioni che contribuiscono a causare tale spersonalizzazione»⁴⁴.

Pertanto, conclude Eucken, la responsabilità è il presupposto non solo di un ordinamento economico pienamente concorrenziale, ma anche e soprattutto di un ordinamento sociale in cui libertà e responsabilità propria prevalgono.

In tal senso, si è sopra già richiamata l'interdipendenza dei diversi interventi di politica economica quale tratto caratteristico della *Wettbewerbsordnung* euckeniana: "ambiente" entro cui proprietà privata dei mezzi di produzione e possibilità di disporre liberamente assumono una funzione politico-ordinamentale. Ebbene, ciò dovrebbe tradursi nella *costanza della politica economica*⁴⁵. L'indebolimento dell'inclinazione a investire – afferma l'economista tedesco – è uno dei principali fenomeni della più recente evoluzione economica – e a ciò consegue sottoccupazione e disoccupazione. Keynes e la sua scuola hanno perciò sostenuto la necessità di contrastare tale tendenza per mezzo di una politica attiva supportata dallo Stato. Ora, se tale soluzione fosse corretta – osserva Eucken – lo Stato dovrebbe sostituirsi agli imprenditori, al fine di espandere la produzione e la domanda di lavoro. Però, secondo la tradizione di pensiero ordoliberal, lo Stato non è in grado di stabilire la giusta suddivisione degli investimenti. Sarebbe perciò destino inevitabile che le cosiddette «leggi dello sviluppo del capitalismo» finissero con l'imporre una politica degli investimenti priva di equilibrio; situazione in cui gli sforzi degli individui per migliorare la loro domanda di beni di consumo risulterebbero ben poco efficaci. Tuttavia – aggiunge l'economista tedesco –,

«la diminuzione dell'inclinazione a investire e degli stessi investimenti *non* si spiega per mezzo della diminuzione delle possibilità d'investire. *Non* ci troviamo in un mondo economico saturo. Le possibilità d'investimento ci saranno fintantoché gli uomini dovranno misurarsi con l'opprimente scarsità di beni»⁴⁶.

La questione dev'essere perciò riformulata. Come spiegare la scarsa inclinazione a investire, nonostante le concrete opportunità esistenti?

Superficialmente, la posizione di Eucken sembrerebbe richiamare qui alcuni (e solo alcuni) dei tratti della critica svolta da Schumpeter nei confronti delle teorie del ristagno di derivazione keynesiana; in realtà, i presupposti sono totalmente differenti. Per l'economista freiburghese, infatti, non è il processo innovativo a fare la differenza. Altri sono i fattori a cui può essere imputata la scarsa inclinazione a investire (*Zurückhaltung*). Al fine di predisporre

⁴⁴ *Ivi*, p. 285.

⁴⁵ Cfr. W. HAMM, *Konstanz der Wirtschaftspolitik – Was sie bedeutet, und was sie nicht bedeutet*, in B. KÜLP – V. VANBERG (eds), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung. Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken*, Freiburg, Haufe, 2000, p. 104.

⁴⁶ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 286.



il proprio piano – egli afferma –, un'azienda necessita, in primo luogo, di un sistema di prezzi dei mezzi di produzione che non sia influenzato dall'azione di cartelli o dall'intromissione dello Stato nella fissazione del salario; in secondo luogo, essa abbisogna di «una certa costanza dei dati». In breve, decisive sono le attese di prezzo in relazione ai beni da prodursi. Sennonché, la straordinaria instabilità della politica economica realizzata nei principali paesi industriali – in termini di politica monetaria, commerciale, fiscale, salariale –, «ha aumentato in maniera considerevole l'insicurezza. Il rischio è troppo alto. La distanza tra “dati del piano” e “dati concreti” è rilevante»⁴⁷.

A parere di Eucken, è perciò l'instabilità della politica economica post-bellica a costringere gli imprenditori «a effettuare esclusivamente quegli investimenti che, a causa di una maggiore redditività, permettono di recuperare rapidamente il capitale investito»⁴⁸. E ciò comporta che il numero di investimenti pianificato e attuato sia notevolmente ridotto. Di qui deriva la scarsa inclinazione a investire. In breve, una politica economica costante è necessaria affinché l'attività d'investimento possa decollare; essa rappresenta un requisito centrale dell'ordinamento concorrenziale. Infatti, più la politica economica è costante, più diminuisce la possibilità della concentrazione industriale, più l'ordinamento concorrenziale riceve sostegno.

4. *Dai principi costitutivi ai principi regolativi.*

In sintesi, i *principi costitutivi* sopra analizzati rappresentano, necessariamente nel loro insieme, i cardini della *costituzione economica*; la loro tenuta determina un ordinamento economico desiderato e le condizioni del suo evolversi storico. Rappresentano, quindi, i punti saldi di una *Gesamtentscheidung* ed è grazie ad essi che tale “decisione” si articola concretamente. Quantunque siano oggetto d'attenzione anche da parte del filosofo e del giurista, non si tratta, per Eucken, di principi afferenti alla dogmatica giuridica, né di principi di diritto naturale. L'ordinamento concorrenziale, tuttavia, non è influenzato solo dagli aspetti economici, ma anche dall'ordinamento sociale e da quello giuridico. Si richiedono perciò anche dei *principi regolativi*, poiché «[l]a stretta osservanza dei principi costitutivi non può evitare che i concreti ordinamenti concorrenziali racchiudano al proprio interno alcune forme ordinamentali al sistema estranee». In breve, «anche laddove la piena concorrenza è realizzata, essa contiene punti deboli e carenze che necessitano di essere corretti»⁴⁹, salvaguardando anzitutto – a fronte di possibili tendenze che

⁴⁷ *Ivi*, p. 288.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ivi*, p. 291.

spingano in direzione di un'economia centralizzata – la libertà individuale, dunque, la massima capacità produttiva.

Premidente è in tal senso il *problema del monopolio* e del potere economico ad esso connesso. Un potere economico – ammette Eucken – è necessario anche al mantenimento dell'ordinamento concorrenziale, certamente: ma questo dovrebbe essere il suo unico scopo. Tale mantenimento è invece disturbato e compromesso dal monopolio che si sviluppi all'interno di un ordine concorrenziale. Vi sono di fatto situazioni in cui il monopolio sembra trovare giustificazione solo in un vantaggio rispetto ai costi (*Kostenvorteil*). In questi casi, la dimensione ottimale di un'azienda sembra cioè imposta dal fatto che l'entrata in scena di altre aziende potrebbe generare condizioni in cui i prezzi non sarebbero nemmeno in grado di coprire i costi. In tali situazioni, del resto, è possibile immaginare una qualche forma di sorveglianza – si pensi alla *Kartellverordnung* weimariana (1923), dallo stesso Eucken richiamata. Ciò detto, l'esperienza indica però come la questione si spinga ben oltre il controllo. «L'influsso esercitato dai gruppi d'interesse è forte e i problemi connessi al monopolio sono molteplici»⁵⁰. Non sarebbe quindi possibile illusione alcuna circa l'efficacia dei controlli sui monopoli quand'essa si inquadrasse in ordinamenti economici da essi dominati. Ove dominasse un ordinamento concorrenziale, invece, il sorgere di strutture monopolistiche di potere sarebbe impedito «da una politica economica e da una politica del diritto, le quali, per mezzo dei principi costitutivi, conducono a bersaglio le forti spinte concorrenziali presenti nell'economia moderna»⁵¹.

Libero dall'influsso esercitato dai gruppi di potere monopolistici, lo Stato potrebbe svolgere il proprio compito. E sebbene rimanessero sul piatto le pochissime situazioni – sopra menzionate – in cui il monopolio parrebbe inevitabile, rispetto ad esse, le possibilità di successo sarebbero comunque maggiori. Ovviamente, la statalizzazione dei monopoli non potrebbe essere la soluzione del problema, anzi, lo aggraverebbe. Infatti, essa sarebbe comunque caratterizzata dal tentativo di raggiungere il massimo introito netto «che, in regime di monopolio, di solito diverge in maniera significativa rispetto al punto di soddisfazione ottimale della domanda». Inoltre, secondo Eucken, «la tendenza a sfruttare interamente la posizione di monopolio da parte dell'amministrazione statale è spesso più spiccata rispetto al privato»⁵², giacché la statalizzazione unifica sfera economica e sfera politica. Sarebbe quindi necessario e indispensabile un *Monopolaufsichtsamt* – un'autorità di controllo indipendente e vincolata alla sola legge. Qualora non operasse, l'ordina-

⁵⁰ *Ivi*, p. 292. Cfr. M.P. HAARMANN, *Wirtschaft – Macht – Bürgerbewusstsein. Walter Euckens Beitrag zur sozioökonomischen Bildung*, Wiesbaden, Springer VS, 2015, pp. 447-449.

⁵¹ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, pp. 292-293.

⁵² *Ivi*, p. 293.



mento concorrenziale e con esso il moderno stato di diritto risulterebbero minacciati. Nell'ambito dell'ordinamento concorrenziale, dunque, il controllo, sostenuto dal rispetto dei principi costitutivi sopra analizzati, metterebbe in atto una sorta di effetto profilattico⁵³.

Un secondo principio regolativo è rappresentato dalla *politica dei redditi*. In un ordinamento pienamente concorrenziale, la distribuzione dei redditi è frutto di un processo economico «anonimo»: la domanda dei percettori, sulla base del meccanismo dei prezzi, guida il processo di produzione. A ciò si obietta – osserva l'economista tedesco – che a prevalere è però, di fatto, un processo distributivo che non presta attenzione alcuna al punto di vista etico; tuttavia, si deve ammettere che la distribuzione così determinata è sempre migliore di quella che conseguirebbe a decisioni arbitrarie prese da corpi di potere privati o pubblici. Certo, anch'essa lascia aperte alcune questioni e necessita perciò di correzione. In particolare, perché si generano differenze significative nella distribuzione del potere d'acquisto e, conseguentemente, il processo produttivo può essere indirizzato alla soddisfazione di bisogni relativamente insignificanti, mentre bisogni pressanti di altri percettori di reddito potrebbero non essere ancora soddisfatti. Una tale disparità dovrebbe essere perciò corretta, ad esempio per mezzo di una politica fiscale che attuasse un'imposizione progressiva, da distinguersi, però, da quella propugnata dai sostenitori della piena occupazione. Lo scopo – afferma infatti Eucken – non può essere quello di evitare il risparmio eccessivo conseguente a una marcata polarizzazione reddituale (ovvio l'implicito riferimento critico al capitolo XXIV della *General Theory* keynesiana); inoltre, si dovrebbe considerare come una tale imposizione potrebbe costituire un ostacolo agli investimenti. Pertanto, la progressione dovrà essere limitata, giacché se essa è necessaria da un punto di vista sociale, non per questo può spingersi sino a minacciare gli investimenti. I limiti inferiori e superiori dovranno essere chiaramente definiti sulla base della politica finanziaria di ogni paese.

Un ulteriore principio regolativo è rappresentato dal *calcolo economico*, aspetto che la tradizione ordoliberalista condivide, almeno in parte, con la scuola viennese. Un principio basilare dell'ordinamento concorrenziale è infatti quello secondo cui «[i]l calcolo economico delle molte singole aziende e imprese dev'essere coordinato, tramite il sistema dei prezzi di concorrenza, al fine di realizzare una funzionale contabilità dell'intera economia e un'adeguata conduzione dell'intero processo»⁵⁴. A detta di Eucken, tuttavia,

⁵³ Secondo Hans Peter (*Freiheit der Wirtschaft. Kritik des Neoliberalismus*, Köln, Bund-Verlag, 1953, p. 110), l'errore di Eucken al riguardo sarebbe stato, un po' paradossalmente, quello di sopravvalutare il potere dello stato.

⁵⁴ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 301.

sebbene un tale principio dia luogo a un sistema di certo funzionale, in esso non si tiene però conto

«delle ripercussioni che i singoli piani economici e le loro attuazioni esercitano sui dati macroeconomici – a meno che queste ripercussioni non siano avvertibili nell’ambito della pianificazione *propria* della singola gestione aziendale»⁵⁵.

Si tratta di ripercussioni negative ben note, che vanno dal lavoro minorile alla distruzione delle foreste americane; in breve, si tratta del conflitto (sociale) tra il «calcolo» della singola azienda e l’interesse generale.

Ora, assodato che tali disfunzioni erano in passato frutto soprattutto della non esistenza di un ordinamento pienamente concorrenziale, va detto che anche in quest’ultimo potrebbero generarsi effetti negativi, in particolare, per quanto riguarda la tutela del lavoro. Per questo, sarebbe necessario definire «in quali casi perfettamente identificabili la libertà di progettazione aziendale debba essere limitata»⁵⁶. Parimenti, dovranno essere però definiti anche i limiti del controllo statale, operanti al fine di indurre il detentore del potere economico a comportarsi «come se la piena concorrenza esistesse»⁵⁷. In ogni caso, l’organo di sorveglianza delle attività industriali (*Gewerbepolizei*) non potrà impiegare i propri poteri per limitare la concorrenza⁵⁸.

L’ultimo principio regolativo riguarda il *comportamento anomalo dell’offerta* sul mercato del lavoro – problema ben noto, osserva Eucken, che non può essere però affrontato, come lo fu in passato, intaccando i salari e costringendo al lavoro l’intera famiglia operaia, bambini inclusi. Del resto, in un ordinamento pienamente concorrenziale, la questione si presenterebbe diversamente. Il problema riguarderebbe piuttosto la possibilità di arrestare l’eventuale erosione dei salari o l’incremento dei prezzi. L’aumento della popolazione agisce sull’offerta di lavoro; il miglioramento tecnico genera, per determinati mercati, licenziamenti e caduta dei salari. Il prodursi di un conseguente nuovo stato di equilibrio potrebbe essere per di più complicato dal fatto che la flessione dei salari finirebbe con l’interessare non solo i già occupati, ma anche coloro che si presentassero per la prima volta sul mercato del lavoro.

Ebbene – esemplifica Eucken –, un tale problema economico-politico e sociale potrà essere attenuato, e in molti casi risolto, secondo i principi dell’ordinamento concorrenziale. Evocando uno scenario teorico pre-keynesiano ancor prima che anti-keynesiano, l’economista freiburgese sostiene infatti che, data la libera circolazione del lavoro e la mobilità professio-

⁵⁵ *Ivi*, p. 302.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ivi*, p. 295. Sullo “als Ob” (oltre al richiamo già presente in F. BÖHM, *Wettbewerb und Monopolkampf*, fosp. 226) si veda L. MIKSCH, *Die Wirtschaftspolitik des „Als-Ob“*, «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», 105/1949, pp. 310-338.

⁵⁸ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 303.



nale, il ripiego verso un'altra occupazione risulterebbe essere facilitato. Il crearsi sui mercati del lavoro di una situazione che corrisponderebbe alla piena concorrenza renderebbe dunque impossibile il determinarsi di una pressione sui salari simile a quella che avrebbe luogo se dominassero gruppi di potere privati o pubblici. Inoltre, la tutela del lavoro – il divieto del lavoro minorile e la limitazione delle ore di lavoro per gli adulti – renderebbe complicato l'aumento dell'offerta di lavoro facendo leva sulla diminuzione del salario. Ecco quindi la soluzione secondo la *Wettbewerbsordnung*.

Tuttavia, «se in un mercato del lavoro il comportamento dell'offerta risultasse anomalo in modo duraturo, la determinazione di salari minimi diverrebbe impellente»⁵⁹. Come ricorda tra gli altri Manfred Löwisch⁶⁰, secondo Eucken «[i]l lavoratore non vende se stesso come persona, vende la propria prestazione»⁶¹. Ciò richiede un'integrazione tra *ordinamento economico* e *ordinamento sociale*. E se è vero che «[n]on c'è misura di politica economica che, direttamente o indirettamente, non abbia anche ripercussioni sociali e un'importanza sociale»⁶² – insiste Eucken –, non per questo la politica sociale può essere considerata come mera appendice della politica economica. Il semplice *sostentamento* dei membri della famiglia entro una comunità richiede un'adeguata produttività del lavoro – e per realizzare ciò è della massima importanza un'ideale *Lenkung*.

In un'economia di scambio, la *giustizia sociale*, in senso economico, richiede perciò che la distribuzione dei redditi sia commisurata, in termini relativi, ai bisogni effettivi, non determinata dalle posizioni di potere sul mercato – e ciò esige la creazione di un funzionale ordinamento generale. Il problema della *sicurezza sociale* – appartenente in forme diverse a ogni epoca – non sarebbe tuttavia da ascrivere alla molta o poca buona volontà del singolo. Non toccherebbe a lui il provvedere alla sicurezza e alla giustizia distributiva; la questione riguarderebbe la *Ordnungspolitik*⁶³. Dunque, non basterebbe una morale sociale a cui affidarsi e in base alla quale si potrebbe accantonare il problema ordinamentale. Del resto, ogni individuo appartiene a diversi ambiti: è parte di una famiglia, lavora in un'azienda, offre la propria forza lavoro sul mercato. Ognuno di questi ambiti ha una propria autonomia, una propria “costituzione”, e richiede perciò adeguato riconoscimento. In breve, se retta-

⁵⁹ *Ivi*, p. 304.

⁶⁰ M. LÖWISCH, *Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz – ein ordnungspolitischer und rechtlicher Irrweg*, in B. KÜLP, V. VANBERG (a cura di), *Freiheit und wettbewerbliche Ordnung. Gedenkband zur Erinnerung an Walter Eucken*, p. 228.

⁶¹ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, p. 322.

⁶² *Ivi*, p. 313.

⁶³ *Ivi*, p. 322.

mente intesa, la *Sozialpolitik* s'identifica, per Eucken, con la *Wirtschaftsverfassungspolitik*⁶⁴.

5. *La Wettbewerbsordnung ordoliberalale oltre lo Stato?*

I principi costitutivi e quelli regolativi sin qui presentati, di chiara ispirazione neoclassica⁶⁵, sono tra loro strettamente connessi e complementari⁶⁶: ogni singolo principio è perciò parte dell'ordinamento concorrenziale a cui dovrebbe ispirarsi una *politica economica* "costante". Quanto accade, invece, è che di norma al centro della stessa vi sia un'*istanza congiunturale*, in cui i fenomeni tipici di una crisi non sono più imputati al destino, come una sorta di malattia di cui la *krisis* sarebbe appunto espressione, ma – dice Eucken – alla responsabilità dello Stato.

«E di certo non solo dai singoli individui, ma anche dalla massa e dalla pubblica opinione. L'idea che lo Stato debba garantire la sicurezza economica ha assunto una grande forza storica»⁶⁷.

A fronte però delle lotte tra monopoli, di scioperi, serrate, disoccupazione, instabilità monetaria, la politica economica congiunturale non avrebbe dimostrato di saper intraprendere tentativi atti a riformare il mercato e l'ordinamento monetario per mezzo della costanza di politiche volte a stimolare gli investimenti. Piuttosto, avrebbe cercato di venire a capo degli squilibri tramite tentativi estemporanei, che spesso ebbero come esito l'imporsi di un modello economico centralmente amministrato, nel lungo periodo destinato comunque al fallimento.

Il fallimento del keynesismo? Eucken muore nel 1950, quattro anni dopo Keynes – comunque troppo presto per pronunciare un simile giudizio storico, pur da lui preconizzato, ma sulla base di esperienze *del tutto* trascorse. Giudizio espresso poi dal neo-liberismo nel suo insieme, certo – ma al riguardo, tutte le semplificazioni sono già note e non è questa l'occasione per tornare ad insistervi⁶⁸. Basti il ribadire, nuovamente, come l'impianto analitico euckeniano – pre-keynesiano prima che antikeynesiano, vale ripeterlo – al fine di evadere da quello che altrimenti si sarebbe rivelato essere una sorta di *corto-*

⁶⁴ Cfr. H. GRÖNER, *Walter Eucken – Wegbereiter der Ordnungspolitik*, in WALTER EUCKEN INSTITUT (ed), *Ordnung in Freiheit: Symposium aus Anlaß des 100. Geburtstages von Walter Eucken am 17. Januar 1991*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1992, p. 86.

⁶⁵ R. PTAČ, *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft*, pp. 125-127. Di una *Neubegründung* della teoria tradizionale parla, ma con intento laudatorio, W.A. JÖHR, *Walter Euckens Lebenswerk*, p. 267.

⁶⁶ Cfr. D. CASSEL – C. KAISER, *Euckens Prinzipien als Maxime der Wirtschaftspolitik*, in H. LEIPOLD – I. PIES (eds), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik: Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*, Stuttgart, Lucius&Lucius, 2000, pp. 84 ss.

⁶⁷ W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, pp. 308-309.

⁶⁸ Mi sia permesso rinviare al mio *Sicurezza sociale. Un paradigma politico per il welfare state*, «Filosofia politica», XXIX, 3/2015, pp. 421-438.



circuito ermeneutico basato sul puro meccanismo del prezzo (*price-taker*), invocasse un' *Ordnung* e abbisognasse di uno *starker Staat*. Il punto è questo.

Ebbene, come s'accorda ciò con quanto sostiene Foucault ove osserva che

«invece di accettare una libertà di mercato, definita dallo stato e mantenuta in qualche modo sotto sorveglianza statale [...], gli ordoliberali sostengono che bisogna rovesciare interamente la formula e porre la libertà di mercato come principio organizzatore e regolatore dello stato [...]»?⁶⁹

Altro non può significare che l'economia di mercato «costituisce l'indice generale sotto il quale dovrà venire collocata la regola destinata a definire tutte le azioni di governo [*Les actions gouvernementales*]»⁷⁰. Non si può tuttavia pretendere che sia davvero il *Wettbewerb* a dare “forma” all' *Ordnung*. Così dovrebbe essere ma così non può di fatto essere – di qui l'invocato *starker Staat* (il contrasto con Mises ed Hayek verte soprattutto qui). Ecco dunque – come ancora Foucault, magistralmente, osserva – che non avremo da un lato il mercato libero e dall'altro lo Stato, proprio perché l'essenza del primo «potrà apparire solo se sarà prodotta, e lo sarà da una governamentalità attiva»⁷¹. Notiamo quindi una sorta di totale sovrapposizione tra *Wettbewerb* e *Ordnung*.

È per questo impensabile qualsiasi autonomia dell'economico e l'autonizzarsi corporativo degli strumenti della governance economico-giuridica (di un autoprodottosi diritto dell'economia, aveva detto Hans Großmann-Doerth⁷²) è sottoposto a notevoli restrizioni; del pari, l'attività giurisprudenziale è tanto invocata, quanto delimitata e problematizzata, indicando l'insufficienza del prerequisito rappresentato dalla tradizionale idea privatistica di *Marktverfassung*⁷³. Di tutto ciò troviamo esplicito richiamo negli studi che hanno analizzato il realizzarsi post-bellico di una *Soziale Marktwirtschaft* nella Repubblica federale tedesca. Si tratta, osserva ad esempio Anthony J. Nicholls, di un aspetto che può sembrare paradossale, ma non è affatto contraddittorio⁷⁴.

È da chiedersi però come tutto ciò possa funzionare oggi, su scala europea, quando l' *Ordnung* sia necessariamente pensato “oltre” lo Stato (si ricordi che i padri dell'ordoliberalismo si misurarono non episodicamente con il concetto schmittiano di *Verfassung*), in un contesto post-nazionale, quindi, in cui i sistemi decisionali si basano su quello che Gunther Teubner ha definito diritto

⁶⁹ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, p. 108.

⁷⁰ *Ivi*, p. 112.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² H. GROßMANN-DOERTH, *Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und staatliches Recht*, Freiburg im Breisgau, Wagner, 1933 – contributo a dir poco decisivo.

⁷³ F. BÖHM, *Wettbewerb und Monopolkampf*, *passim*.

⁷⁴ A.J. NICHOLLS, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 353.

policontesturale⁷⁵. Basterebbe forse ricordare lo scetticismo espresso da Wilhelm Röpke rispetto al “falso” internazionalismo di una comunità europea intesa come se si trattasse di *una* “nazione”⁷⁶. In ogni caso, la domanda resta legittima, poiché questa e non altra è la situazione in cui s’esprimono le odierne politiche dell’Unione europea.

Si è spesso osservato che un keynesismo senza uno Stato-nazione è una contraddizione in termini. Forse, le cose potrebbero non essere molto diverse per una dottrina, l’ordoliberalismo, per la quale lo Stato-nazione era non meno importante. In entrambi i casi, ad essere difesa era un’idea di società e un ordine internazionale irriducibili a un set di politiche economiche; in entrambi i casi, esercitarono la loro influenza lotte, sconfitte, eventi geo-politici *conclusisi* (sebbene – ma non è di poco conto – con strascichi lunghi e indubbi) tra prima metà degli anni Settanta del secolo scorso e caduta del muro. Nel frattempo, si era iniziato a invocare la categoria di neo-liberismo, per lo più quale “restaurazione”. Gli effetti teorico-politici furono proprio per questo, fatalmente, pochi e scadenti. Di qui la fondamentale *differenza* foucaultiana sopra menzionata.

Detto in modo esplicito, l’Unione europea si fonda di certo su di un ideale di *Soziale Marktwirtschaft*, che il primato continentale tedesco veicola, sorregge, sfrutta a proprio vantaggio⁷⁷; e tale ideale trova spazio nella tradizione ordolibérale – intesa, peraltro, in senso ampio⁷⁸. *L’Ordnung* che legittima tale economia sociale di mercato consiste tuttavia di variegati sistemi di governance, i quali, oggi, dice ancora Teubner,

«in assenza di un centro di governo politico, creano delle norme giuridiche quale, per così dire, scarto delle loro continue operazioni. Pertanto non ha molto senso attribuire questo tipo di dominio a poteri centrali gerarchici in forma di azione e di responsabilità politica»⁷⁹.

Ma se sono questi i presupposti politici e giuridici di una odierna *costituzione economica*, non sono gli stessi esplicitati da Eucken o Böhm – né sono di quelli, necessariamente, una semplice evoluzione. Al di là di un qualsivoglia nominalismo, cioè, insistere su di una specificità storico-teorica ordolibérale della UE è ovviamente legittimo; è sensato “distillare” alcuni principi econo-

⁷⁵ G. TEUBNER, *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, a cura di A. Ruffino, Napoli, La città del sole, 1999.

⁷⁶ W. RÖPKE, *International Order and economic Integration*, Dordrecht, D. Reidel, 1959, p. 52. Ma vedi A.J. NICHOLLS, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, pp. 343-349.

⁷⁷ Per tutti, A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, Derive Approdi, 2014; ma, e contrario, L.P. FELD – E.A. KÖHLER – D. NIENHEDT, *Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe*, «Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik», 15, 4/2015, pp. 1-25.

⁷⁸ La posizione di Eucken o di Böhm non è quella di Müller-Armack.

⁷⁹ G. TEUBNER, *Diritto policontesturale: prospettive giuridiche della pluralizzazione dei mondi sociali*, p. 110. Ma si veda anche G. TEUBNER, *Transnational Economic Constitutionalism in the Varieties of Capitalism*, «The Italian Law Journal», I, 2/2015, pp. 219-248.



mici chiave, quantunque, questi sì, spesso neo-liberali *lato sensu*; l'ostinazione semplificatrice, invece, confonde inevitabilmente ciò che sembra spiegare.

Siamo dunque oltre ogni “tradizione” e ogni “canone”, quindi in un indistinto ideologico? È possibile affermarlo, ma sarebbe del tutto riduttivo il farlo. Sono piuttosto gli “ibridi” governamentali, per così dire, a imporsi e ad essere interessanti; ciò che probabilmente ha spinto Nicholls a osservare che il programma di economia sociale di mercato di Alfred Müller-Armack, se considerato nell’ottica di metà anni Novanta del secolo scorso, sarebbe apparso come un programma interventista⁸⁰ (... e Mario Draghi a dover fingere di sperare che il *quantitative easing*, oltre ad alleggerire la pressione sullo *spread*, avrebbe smosso il poco trasparente, ancor meno concorrenziale, molto “intossicato” sistema bancario della UE – Deutsch Bank in testa).

⁸⁰ A.J. NICHOLLS, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany, 1918–1963*, p. 144.