

Filippo Scuto

La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo

Intervento pubblico nell'economia,
tutela del risparmio, reddito minimo



Giappichelli

La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo

Intervento pubblico nell'economia,
tutela del risparmio, reddito minimo



Filippo Scuto

La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo

Intervento pubblico nell'economia,
tutela del risparmio, reddito minimo



Giappichelli

© Copyright 2022 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2200-0

*Il Volume è stato pubblicato con il contributo finanziario
del Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici
e Storico-Politici dell'Università degli Studi di Milano.*



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

A Valeria e Bianca

INDICE

pag.

CAPITOLO PRIMO

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SU UN CONTESTO IN EVOLUZIONE

1. Le ragioni di una nuova riflessione sulla Costituzione economica alla luce degli sviluppi del processo di integrazione europea 1
2. La necessità di un'Europa sociale, i recenti eventi legati alla pandemia e la possibilità di un avvicinamento tra Costituzione economica italiana ed europea 9
3. Gli ambiti di indagine, il loro legame e l'interconnessione con gli influssi provenienti dall'UE 14

CAPITOLO SECONDO

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA DURANTE E DOPO L'EMERGENZA PANDEMICA: UN POSSIBILE AVVICINAMENTO TRA COSTITUZIONE ECONOMICA ITALIANA ED EUROPEA?

1. Verso un cambiamento nel rapporto tra Stato ed economia? 19
2. La risposta dell'UE alla crisi pandemica e i suoi possibili riflessi sul piano costituzionale 25
3. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce delle indicazioni dell'art. 41 Cost. 34
4. L'art. 43 Cost. e le "nazionalizzazioni": spettro del passato o strumento utilizzabile in determinate circostanze? 48
5. (segue) Dalla teoria alla pratica: i casi ex-Ilva, Alitalia, Autostrade per l'Italia 54

	<i>pag.</i>
6. I nuovi fondi pubblici a sostegno delle imprese nella disciplina dell'emergenza	62
7. Lo sviluppo del "Golden Power" come strumento di intervento pubblico a tutela di settori cruciali	67
8. Vecchi e nuovi aiuti di Stato dopo la pandemia. La necessità di una riforma strutturale della disciplina esistente	77
9. Alla ricerca di una nuova politica industriale italiana ed europea. Il possibile ruolo delle imprese pubbliche	84
10. Alcune, parziali, considerazioni conclusive	92

CAPITOLO TERZO

I PROFILI COSTITUZIONALI DEL RISPARMIO TRA "BAIL-IN" E CRISI DELLE BANCHE ITALIANE. SPUNTI PER UN RILANCIO DELLA DIMENSIONE "OGGETTIVA" E SOCIALE DELL'ART. 47 COST.

1. Un tentativo di aggiornare concetti, valori e portata della disciplina costituzionale del risparmio	97
2. Il risparmio dalla difficile costruzione di una Costituzione economica europea all'avvento della crisi	106
3. Il cambio di paradigma della filosofia del "bail-in": alcune considerazioni critiche in relazione ai dubbi di costituzionalità prospettati	111
4. Le crisi delle banche italiane tra "bail-in", persistente intervento pubblico e discutibili interventi di indennizzo	121
5. Le evoluzioni delle crisi bancarie nell'era della pandemia tra intervento pubblico e disciplina degli aiuti di Stato	129
6. La marginalità del Parlamento e i possibili spazi di intervento del legislatore	134
7. Il risparmio nel "caso" della formazione del Governo Conte I	141
8. L'art. 47 e la dimensione oggettiva e sociale del risparmio	142

CAPITOLO QUARTO

IL "REDDITO DI CITTADINANZA" TRA COSTITUZIONE (ECONOMICA) E PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

1. Premessa	145
2. Contrasto all'esclusione sociale e forme di sostegno al reddito	148

	<i>pag.</i>
3. Il sostegno al reddito nel quadro costituzionale e nei “rapporti economici”	152
4. Il Pilastro europeo dei diritti sociali e le sue indicazioni sul sostegno al reddito e all’occupazione: un sostanziale allineamento con l’impianto della Costituzione italiana	161
5. Il prolungato ritardo del legislatore italiano e l’istituzione del “Reddito di Inclusione” (ReI) nel 2017	165
6. La necessaria presenza della logica della condizionalità e dell’inclusione sociale nella disciplina legislativa sul reddito minimo	171
7. Dal ReI al “Reddito di cittadinanza” (Rdc): differenze e criticità della nuova misura di reddito minimo	176
8. Le prospettive e le difficoltà nell’implementazione di misure di sostegno al reddito in Italia	182
9. Da Bruxelles a Roma: andata e ritorno? La necessità di un sostegno europeo alle misure nazionali di reddito minimo	190

CAPITOLO QUINTO

IL CONTESTO EUROPEO E IL PNRR: L’OCCASIONE PER UN RITORNO ALLA CENTRALITÀ DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA ITALIANA

1. Le nuove potenzialità della Costituzione economica	195
2. Il PNRR e la sfida aperta di un “recovery italiano” orientato all’equità sociale e alle politiche per il lavoro	199
3. L’obiettivo della costruzione dell’Europa sociale	209

BIBLIOGRAFIA	215
--------------	-----

CAPITOLO PRIMO

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SU UN CONTESTO IN EVOLUZIONE

SOMMARIO: 1. Le ragioni di una nuova riflessione sulla Costituzione economica alla luce degli sviluppi del processo di integrazione europea. – 2. La necessità di un'Europa sociale, i recenti eventi legati alla pandemia e la possibilità di un avvicinamento tra Costituzione economica italiana ed europea. – 3. Gli ambiti di indagine, il loro legame e l'interconnessione con gli influssi provenienti dall'UE.

1. Le ragioni di una nuova riflessione sulla Costituzione economica alla luce degli sviluppi del processo di integrazione europea

L'opportunità di riconsiderare portata e obiettivi della c.d. Costituzione economica italiana¹ (che, come noto, fa riferimento al Titolo III della Parte

¹In riferimento alla Costituzione economica la cui definizione è tanto nota quanto tradizionalmente controversa nel dibattito dottrinale, ci si limita qui solo ad alcune indicazioni di massima rinviando alla dottrina. L'espressione "Costituzione economica" ha origine nella cultura giuspubblicistica tedesca successiva al primo conflitto mondiale. La giuspubblicistica tedesca XX secolo è stata particolarmente sensibile all'argomento sia sotto il profilo teorico che sotto quello dommatico, portando peraltro a risultati anche molto diversi tra loro. Alcuni autori, come ad esempio Walter Eucken – che definiva la Costituzione economica come la decisione globale relativa all'ordine della vita economica di una collettività – sostenevano, pur con posizioni differenziate, la validità del concetto dal punto di vista giuridico e la sua utilizzabilità nell'ambito del costituzionalismo (W. EUCKEN, *Der Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*, in *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, 1942, 25 ss.). Viceversa, Carl Schmitt finiva col negare l'esistenza di una costituzione economica negli Stati moderni, trasferendo il contenuto nella definizione di Stato economico (C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, (1931), trad. it., *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981, 149). Altri Autori (E.H. HUBER, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1956; W. STRAUSS, *Entwicklung und Probleme des heutigen Wirtschaftsrecht*, Karlsruhe,

Prima della Costituzione e quindi ai “Rapporti economici”) nel contesto degli sviluppi del processo di integrazione europea sembra giustificarsi per almeno due motivi.

Il primo riguarda il fatto che, recentemente, e comunque già prima dello scoppio della crisi pandemica, alcuni ambiti riconducibili ai “Rapporti economici” quali, ad esempio, la tutela del risparmio (art. 47 Cost.) e la materia del sostegno al reddito nell’ambito del contrasto alla povertà e all’esclusione sociale (artt. 38 e 36 Cost.) sono stati significativamente influenzati dagli influssi provenienti dall’Unione europea. Del resto, non si può dimenticare che anche questioni centrali per il loro impatto sulla Costituzione economica nazionale come il ripensamento delle regole del Patto di Stabilità e Crescita e della disciplina degli aiuti di Stato erano già da tempo oggetto di dibattito a livello europeo. Sotto questo profilo, dunque,

1957) hanno tentato di distinguere una costituzione economica da una costituzione politica, individuando con la prima quell’insieme di norme contenute nelle carte costituzionali attinenti alla vita economica: la tutela e garanzia del diritto di proprietà e quelle norme che sono determinanti per la continuità o per la stabilità di un dato sistema economico. In realtà, nel nostro ordinamento, si può adottare la terminologia “costituzione economica” in senso descrittivo, per indicare il complesso di norme che si riferiscono a principi, libertà, istituti che inquadrano (o limitano) l’intervento pubblico nei rapporti economici, senza uno specifico riferimento a un modello di ordine economico.

Nell’ampia dottrina in materia, per un inquadramento costituzionale della Costituzione economica si rinvia a P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; ID., *Economia del diritto costituzionale*, in *Appendice al N.mo Dig. it.*, Torino, 1988, 370 ss.; ID., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. e società*, 2011; ID., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1988, 370 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; G. AMATO, *Il governo dell’economia: il modello politico*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977, 209 ss.; ID., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 1992, 6 ss.; AA.VV., *La Costituzione economica*, Atti del Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 1997; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1989; G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967; F. GALGANO, U. ROMAGNOLI, *La Costituzione economica*, Padova, 1977; G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983; ID., *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; ID., *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Torino, 2002; P. BILANCIA, *L’effettività della Costituzione economica nel contesto dell’integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 7 ss.; ID., *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2021, 410 ss.

va tenuto in considerazione che più di un decennio di prolungata crisi economica aveva già contribuito quantomeno a riconsiderare l'idea che il finanziamento degli Stati membri dovesse essere governato esclusivamente dalle logiche di mercato e che fosse necessario riaffermare anche una logica di intervento dei poteri pubblici nel segno del sostegno finanziario pubblico².

Il secondo motivo va ricondotto alle conseguenze generate dalla crisi pandemica alla quale l'UE ha reagito invertendo – temporaneamente – la rotta rispetto all'approccio seguito per decenni e spostando l'asse verso un ritorno all'intervento pubblico nell'economia tanto a livello sovranazionale quanto a livello statale. Questo cambio di paradigma sembra suggerire che, per la prima volta, come si cercherà di mettere in luce nel corso di questo lavoro, si siano create le condizioni per un avvicinamento tra gli obiettivi della Costituzione economica italiana e quelli della “Costituzione economica europea” che appare in costruzione da alcuni anni, soprattutto a seguito dell'unione monetaria³. L'ambito economico, infatti, con la realizzazione del mercato unico e dell'unione monetaria, può essere considerato quello in cui lo sviluppo dell'integrazione europea ha assunto, anche sul piano normativo, dei connotati che possono essere definiti “quasi-costituzionali”⁴. La Costituzione economica europea, come rilevato di recente in dottrina⁵, pa-

² A tale riguardo, si rinvia alle considerazioni di R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 25 ss., secondo cui, anche in forza di una giurisprudenza evolutiva della Corte di giustizia dell'UE (caso *Pringle* del 2012, caso *Gauweiler* del 2015, caso *Weiss* del 2018), con la crisi economica si è verificato un cambio di paradigma dallo stato regolatore ad una nuova forma di stato interventista o ‘salvatore’. Peraltro, durante la crisi economica la BCE ha modificato il suo ruolo nella governance economica europea acquisendo un nuovo ruolo di prestatore *condizionato* di ultima istanza nel sistema bancario e nel mercato del debito sovrano della zona euro.

³ Sulle questioni connesse allo sviluppo della c.d. Costituzione economica europea si tornerà diffusamente nel Capitolo Secondo.

⁴ Cfr. P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 17 ss.

⁵ Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 17 ss.; R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, cit., 25 ss.; Sull'evoluzione della nozione comunitaria di Costituzione economica, anche in anni passati, cfr. L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, cit.

re dunque essersi configurata in forza dell'integrazione europea radicandosi in parte nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri e, al tempo stesso, riscrivendone i contenuti. Si tratta, è bene evidenziarlo sin da subito, di un cambio di paradigma non strutturale bensì temporaneo adottato dalle Istituzioni europee per rispondere agli effetti devastanti della crisi pandemica. Al tempo stesso, però, è difficile pensare che al termine della crisi legata alla pandemia si possa semplicemente ritornare al precedente assetto della *governance* economica europea e alle sue regole improntate sull'equilibrio di bilancio, anche a scapito degli investimenti pubblici e del raggiungimento degli obiettivi di solidarietà sociale, eguaglianza e piena occupazione.

È, dunque, in questo particolare contesto, dovuto agli effetti generati dalla crisi pandemica, che ci si propone di riflettere sulla portata della Costituzione economica per individuarne attualità e potenzialità attraverso un'interpretazione evolutiva che tenga conto dei mutamenti in atto. Del resto, già prima della pandemia appariva evidente che la Costituzione economica potesse mantenere la sua effettività solo se considerata in parallelo con le integrazioni che discendono da norme extrastatali derivanti dai Trattati europei e con le evoluzioni indotte da fenomeni extrastatali come quelli derivanti dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico⁶.

Seguendo questo approccio, e senza soffermarsi, in questa sede, sul dibattito risalente nel tempo sull'utilità e la validità del concetto di Costituzione economica⁷, nel lavoro si fa riferimento alla locuzione "Costituzione

⁶Cfr, sul punto, P. BILANCIA, *Introduzione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 5, che sottolinea come un approccio come questo sia imprescindibile per il costituzionalista che intenda avvicinarsi allo studio della Costituzione economica.

⁷In riferimento al quale si rimanda, per la dottrina, alla nota 1 e, da ultimo, in particolare a P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 7 ss. Come rileva l'A., che fa riferimento a una perdurante problematicità della definizione del concetto di "costituzione economica" nel costituzionalismo, la dottrina giuspubblicistica italiana, così come quella tedesca, ha dibattuto a lungo sull'utilità e la validità del concetto di Costituzione economica, e dunque sulla possibilità di individuare, all'interno della Costituzione repubblicana, una Costituzione economica nel senso stretto del termine. Parte della dottrina si è espressa in modo cautamente ottimista, scorgendo nelle pieghe della Costituzione formale un insieme di norme capaci di restituire uno schema sufficientemente omogeneo per poter tendere a definire il modello economico, conciliando le contrapposte esigenze di sviluppo e di solidarietà sociale (si veda, *ex multis*, C.

economica” ritenendo che essa possa essere utilizzata, in ambito costituzionalistico, se non altro in senso strettamente descrittivo, ai fini di indicare quelle parti della Costituzione che regolano i rapporti economici e delineano il modello economico da seguire nell’ordinamento⁸. In generale, va comunque rilevato come il punto fermo che emerge da quasi tutte le esperienze costituzionali dell’Europa Occidentale⁹ è che il concetto di Costituzione economica, a prescindere dalla portata che ad esso si voglia attribuire, non può essere considerato “per compartimenti stagni”, ma deve necessariamente essere letto in prospettiva sistematica nell’ambito dell’ordinamento costituzionale complessivamente inteso.

A tale riguardo, la premessa essenziale di questa indagine riguarda la consapevolezza che ogni riferimento alla Costituzione economica e, quindi, in particolare, alle norme costituzionali contenute nel Titolo III, parte Prima, della Costituzione, non può prescindere da un elemento che è opportuno evidenziare per l’analisi che qui si vuole svolgere. Dal quadro costituzionale è infatti desumibile un legame molto forte tra la Costituzione economica e alcuni principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, quelli che caratterizzano maggiormente la forma di stato sociale italiana.

LAVAGNA, *Diritto pubblico dell’economia. Introduzione*, Roma, 1971, 16). Altri commentatori hanno invece negato la possibilità di perimetrare una Costituzione economica in questi termini nel nostro ordinamento, poiché sarebbe impossibile, in ultima analisi (e con ciò riprendendo il cuore della critica schmittiana), isolare la sfera economica dalle ulteriori attività sociali umane: ne conseguirebbe dunque che una Costituzione economica sarebbe inevitabilmente priva di una sua autonomia ontologica (Si vedano in questo senso, per tutti: M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Appendice al Noviss. Dig. it.*, 1988, 373 ss.; P. BERETTA, *La “Costituzione economica”: genesi e principi*, in *Il politico*, 1988, 399 ss.) Altri autori, infine, hanno tenuto una posizione intermedia e quindi, pur non utilizzando la formula “Costituzione economica”, hanno preso atto del fatto che la Costituzione repubblicana contiene, oggettivamente, un insieme di norme che configurano l’assetto economico che l’ordinamento deve assumere, delineando i principi fondamentali che orientano i rapporti economici (A. BERTOLINO, *L’attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950).

⁸Cfr. P. BILANCIA, *L’effettività della Costituzione economica nel contesto dell’integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 11.

⁹Sulle caratteristiche delle costituzioni economiche del Secondo Dopoguerra si rinvia a B. CAVALLO, G. DI PLINIO, *Manuale di diritto pubblico dell’economia*, Milano, 1983, 34 ss.; E. DE MARCO, “Costituzione economica” e integrazione sovranazionale, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 89 ss.

La lettura di alcuni articoli di questa parte della Costituzione appare decisamente esplicativa in questo senso. La libertà dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". E, ancora, in base al terzo comma dell'art. 41, "la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". La proprietà privata, che può essere espropriata per motivi di interesse generale, è disciplinata dalla legge "allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42 Cost.)¹⁰. L'art. 43 Cost. consente alla legge, a fini di utilità generale, di riservare o trasferire allo Stato, ad altri enti pubblici o comunità di lavoratori, determinate imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali e abbiano carattere di preminente interesse generale.

La Costituzione economica va dunque letta in connessione con il principio di solidarietà – politica, economica e sociale – contenuto nell'art. 2 Cost. e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Il principio solidarista contenuto nell'art. 2, norma di riferimento essenziale per quel che concerne la tutela dei diritti fondamentali della persona nella Costituzione italiana, impedisce forme di liberismo prive di contrappesi e impone una forma di Stato sociale che preveda forme di previdenza, assistenza e tutela dei diritti sociali. Il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.¹¹ impone un modello economico basato anche su logiche perequative e redistributive in cui vi sia un'effettiva eguaglianza di opportunità per gli individui¹². A tali principi va poi aggiunto anche quello lavorista (art. 4 Cost.) che si riconnette alla connotazione sociale della Costituzione economica nel legame che viene a crearsi tra l'obiettivo dell'utilità sociale dell'attività economica e l'esigenza di raggiungere i massimi livelli di occupazione. Si tratta di un

¹⁰ Sulla "funzione sociale cui fa riferimento l'art. 42 e sulle sue molteplici interpretazioni, si veda M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 ss.; S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986; A. BALDASSARRE, *Proprietà (diritto)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 1989, 1 ss.

¹¹ Articolo che, come noto, affida alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"

¹² Sulla stretta relazione esistente tra gli articoli della Costituzione economica e gli artt. 2 e 3 Cost. si veda M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit.

legame imprescindibile che, come si cercherà di evidenziare nel corso del lavoro, caratterizza la Costituzione economica. Di conseguenza lo Stato, ma più in generale gli enti che compongono la Repubblica, sono chiamati a realizzare un modello di governo dell'economia che non può prescindere dai principi di solidarietà sociale, eguaglianza sostanziale, tutela del lavoro e dell'occupazione.

L'obiettivo primario del governo dell'economia nel quadro costituzionale consiste quindi nello sviluppo economico inteso nella sua funzione sociale e, come tale, finalizzato alla realizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale. Come è stato sottolineato, la presenza del principio di eguaglianza sostanziale e dei diritti sociali nella Costituzione è la base per ogni intervento orientato allo sviluppo economico e sociale del Paese e, allo stesso tempo, il limite rispetto a tutte le scelte orientate in direzione contraria¹³.

Come noto, le disposizioni della Costituzione economica sono da tempo significativamente influenzate dalla normativa dell'Unione, influenza che ha anche spinto in passato taluna dottrina a ritenere progressivamente "svuotata" questa parte della Costituzione repubblicana¹⁴.

Senza poter approfondire la questione in questa sede, è noto che la Costituzione economica originariamente delineata dal Costituente è stata sensibilmente aggiornata, a Costituzione invariata, dai sempre crescenti influssi provenienti dall'ordinamento comunitario. A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, la programmazione economica, la massiccia presenza di uno Stato interventista nell'economia e nel mercato sono state progressivamente affiancate, per non dire sostituite, in ragione delle regole derivanti dal diritto comunitario, da un modello caratterizzato

¹³ Cfr. P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le istituzioni e la società*, Padova, 2015, 415 ss.

¹⁴ Sul significativo e ampio impatto esercitato dall'ordinamento comunitario e poi europeo sulla c.d. Costituzione economica v. P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quaderni cost.*, 1992, 44 ss.; ID., *La sovranità e le sue mutazioni*, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999; P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, cit., 415 ss.; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni cost.*, 1992, 1, 1 ss.; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, cit.; G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998; N. LUPO, *L'influenza dell'alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica: ovvero, sulla centralità dei principi dell'art. 11 Cost.*, in *Riv. trim. dir. economia*, n. 3, 2020, 425 ss.; G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2008.

dalla libera concorrenza e dal mercato, in base al quale allo Stato italiano sono rimasti compiti di regolazione senza che, però, potesse continuare a svolgere con la stessa forza quel ruolo di attivo attore protagonista come era avvenuto in precedenza. È questo l'inizio di quel percorso che ha avuto una delle prime tappe decisive con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e che ha progressivamente portato lo Stato italiano (e gli Stati membri dell'Unione) a cedere porzioni di sovranità verso "l'alto" nella gestione dell'economia, processo tutt'ora in corso ed in via di ulteriore definizione con il controverso sviluppo del governo comune dell'eurozona¹⁵.

Del resto, gli eventi collegati all'ultimo decennio di crisi economica, prima, e pandemica, poi, nel contesto europeo richiedono probabilmente di ripensare e riconsiderare impianto e finalità di questa parte della Costituzione che, come si è detto, non può mai essere letta slegandola dai principi fondamentali e dai tratti caratterizzanti della nostra forma di Stato sociale¹⁶.

¹⁵ Sull'evoluzione del governo dell'eurozona si veda P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

¹⁶ Come rilevato da tempo in dottrina. Si veda, sul punto, in particolare M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, IV ed., Torino, 1990, 374 ss. e la critica alla stessa formula "Costituzione economica" se slegata dall'insieme della Costituzione dal momento che la disciplina costituzionale in materia economica non si ispira a una logica autonoma e differenziata da quella che caratterizza la Costituzione nel suo complesso, come dimostra l'insistenza delle norme costituzionali in materia economica nel richiamare interessi e valori sociali. Tra Costituzione economica e interessi sociali vi è quindi un collegamento stretto e ineludibile. Come evidenzia P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, 16 ss., il concetto di costituzione economica fa riferimento a un sistema economico delineato in costituzione e in altre fonti senza che sia possibile effettuare una separazione tra costituzione economica e costituzione politica entrambe intese in un'ottica rigorosamente formale. La nozione di Costituzione economica può dunque essere utilizzata, come evidenziato da V. ATRIPALDI, *La Costituzione economica tra "patto" e transizioni*, in V. ATRIPALDI, G. GAROFALO, C. GNESUTA, P.F. LOTITO, *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Padova, 1998, 9 ss., per identificare quel nucleo di norme e principi che opera una scelta dei modelli economici che consentono la realizzazione dei "valori" determinati dalla costituzione politica. Tra costituzione economica e principi dello stato sociale il legame è indissolubile poiché, come sottolinea P. BILANCIA, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, cit., 415 ss., la presenza del principio di eguaglianza sostanziale e dei diritti sociali nella Costituzione è la base per ogni intervento orientato allo sviluppo economico e sociale del Paese e, allo stesso tempo, il limite rispetto a tutte le scelte orientate in direzione contraria. Sulla stretta relazione esistente tra gli articoli della Costituzione economica e gli artt. 2 e 3 Cost. si veda M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. Come evidenziato da P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., 213, eguaglianza, principio personalista,

2. La necessità di un'Europa sociale, i recenti eventi legati alla pandemia e la possibilità di un avvicinamento tra Costituzione economica italiana ed europea

La crisi pandemica ha messo in moto una serie di effetti a catena tali da ipotizzare un cambiamento significativo nel rapporto tra Stato ed economia. Come si è accennato, le più recenti evoluzioni sembrano indicare un cambio di paradigma da parte dell'Unione in relazione al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia. L'intervento pubblico connesso alle sue finalità di carattere sociale, infatti, sembra tornato in auge in Europa e questo cambiamento potrebbe consentire di riconsiderare l'approccio con cui l'Unione europea ha interpretato, sino ad oggi, il ruolo dello Stato in economia.

Peraltro, già prima della pandemia la necessità di una maggiore attenzione ai temi riconducibili alla costruzione di un'Europa sociale appariva in tutta la sua evidenza dopo un decennio di crisi economica gestita dalle Istituzioni europee all'insegna delle politiche di *austerity*.

La prolungata assenza dell'Unione europea rispetto al tema delle politiche sociali che hanno un impatto facilmente percepibile dal cittadino nella vita quotidiana, infatti, è stata certamente una delle principali cause dello scarso sentimento di appartenenza europea registrato negli ultimi anni¹⁷. È questo uno dei nodi di fondo della crisi che ha attraversato il progetto di integrazione europea nell'ultimo decennio caratterizzato da una grave crisi economica. Se, nei decenni passati e, sostanzialmente, sino agli anni Novanta, l'Unione europea era vista dai cittadini europei come una fonte di ulteriori opportunità e garanzie rispetto alla tradizionale dimensione statale, con la crisi economica il quadro è radicalmente cambiato. Il nascente governo comune dell'eurozona si è affermato all'insegna dell'introduzione di rigide regole di bilancio, peraltro scarsamente legittimate da un punto di vista democratico¹⁸, che hanno imposto politiche nazionali di rigore che a

pluralista e lavorista sono principi inderogabili della costituzione e vanno considerati valori guida anche per la Costituzione economica.

¹⁷ Si veda, sul punto, H. VOLLAARD, H. VAN DE BOVENKAMP, D. SINDBJERG MARTINSEN, *The Making of a European Healthcare Union: A Federalist Perspective*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 2, 2016.

¹⁸ Sul noto problema del deficit democratico dell'Unione e sul ricorso al metodo c.d. intergovernativo si vedano P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.; P. BILANCIA, *Il governo dell'eco-*

loro volta hanno impattato negativamente sui sistemi di *welfare* e protezione sociale nazionale. Ciò ha ovviamente contribuito ad accentuare il distacco, se non l'ostilità, dei cittadini europei nei confronti dell'Unione ritenuta la principale responsabile di scelte che hanno reso più difficile la vita delle persone a causa della mancata crescita, degli alti tassi di disoccupazione e della contrazione delle spese per le protezioni sociali che hanno ampliato le disuguaglianze. L'Unione è stata considerata, in ultima istanza, come la principale responsabile della riduzione del livello di tutela dei diritti sociali e dei servizi sociali che hanno contraddistinto, sino ad oggi, le forme di Stato sociale dei principali Paesi europei.

Per queste ragioni appare da tempo necessario, se si vuole salvare il progetto comune europeo, introdurre in tempi brevi, nell'ambito del rafforzamento e del completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), interventi strutturali e non temporanei che siano orientati ad affrontare l'attuale emergenza sociale e garantire il futuro del modello sociale europeo avviando investimenti comuni nei sistemi di *welfare* e nei servizi essenziali. È dunque necessario cambiare la prospettiva in base alla quale nell'ultimo decennio l'UE è stata considerata la fonte dei tagli al *welfare* e, invece, assegnarle dei compiti in questa materia consentendole di intervenire con misure significative di contrasto alle disuguaglianze e di sostegno al *welfare* basate anche sulla solidarietà tra i territori dell'Unione¹⁹.

nomia tra Stati e processi di integrazione europea, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014. Sulla crisi economica ed il suo impatto negli ordinamenti nazionali che ha generato una crisi costituzionale e messo in discussione il significato della democrazia pluralista si veda F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 2014; R. MICCÙ, *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico nazionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 253 ss.

¹⁹ Per un approfondimento di questi aspetti sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *Il governo dell'economia nello stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali: possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPIARTE SANCHEZ, E. GUILLEN LOPEZ, J.F. SANCHEZ BARILLAO (a cura di), *The reform of the European Union economic governance and the progress of political integration – La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, 300 ss. Sottolinea la necessità di progredire verso un' "Unione sociale europea" come condizione necessaria per un' unione politica M. FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Bari, 2016, 103 ss. L'A. mette in evidenza la necessità di sviluppare una solidarietà pan-europea in termini di reciprocità superando l'attuale politica sociale UE di tipo allocativo che è sotto finanziata, limitata e poco visibile.

Un passaggio non privo di significati in relazione ai temi riconducibili alla costruzione di un'Europa sociale è rappresentato dalla proclamazione, nel novembre 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali da parte di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione²⁰. Il contenuto del Pilastro, però, ha confermato al tempo stesso tutti i limiti che l'Unione ha sino ad oggi incontrato nella sua azione in materia. Limiti che sono peraltro anche riconducibili ai Trattati che non le assegnano una reale ed effettiva competenza nel campo dei diritti sociali.

Indubbiamente, al di là delle singole questioni affrontate, il limite principale del Pilastro risiede nella stessa natura giuridica che, com'è stato osservato²¹, rimanda di fatto più che altro agli strumenti del *soft law* e non consente un effettivo ampliamento dei diritti sociali dal punto di vista della loro diretta applicabilità. Come è stato evidenziato dalla Commissione europea, principi e diritti in esso contenuti non sono direttamente applicabili e devono essere tradotti in azioni specifiche condotte, però, essenzialmente a livello statale²². Il Pilastro non è dunque dotato di valore giuridico vinco-

L'attuale sistema, infatti, limitandosi alla libertà di circolazione e di accesso ai sistemi nazionali di welfare, non ha prodotto una sicurezza sociale pan-europea (143).

²⁰ Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e firmato il 17 novembre 2017 dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg. In precedenza la Commissione europea aveva presentato una Comunicazione, nell'aprile del 2017, relativa all'istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali (cfr. Commissione europea COM(2017) 250 final, 26 aprile 2017. Per un approfondimento del contesto attorno al quale ha visto la luce il Pilastro europeo e delle criticità legate all'effettivo sviluppo della dimensione europea dei diritti sociali, si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 2018 e, in generale, su contenuto e portata del Pilastro, si rinvia a P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019.

²¹ Cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni cost.*, fasc. 4, 2017, 953 ss. che evidenzia come, data la natura giuridica del Pilastro, i suoi principi e diritti non sono direttamente applicabili e, di conseguenza, poiché il livello di intervento appropriato, nel rispetto delle competenze attribuite dall'Unione in materia sociale e del principio di sussidiarietà, è essenzialmente quello degli Stati membri (dei governi nazionali), ciò spiega la grande prudenza e la parsimonia con cui la Commissione intraprende nuove iniziative legislative in questo campo.

²² La richiamata Comunicazione COM(2017) 250 final, specifica, a p. 7, che “data la natura giuridica del pilastro, tali principi e diritti non sono direttamente applicabili: devono essere tradotti in azioni specifiche e/o atti normativi distinti, al livello appropriato”. La stessa Commissione sottolinea, poi, che “l’attuazione del pilastro sarà principalmente di competenza dei governi nazionali, delle autorità pubbliche e delle parti sociali a tutti i livelli”.

lante, non è in grado di incidere su diritti e principi già contenuti nel diritto dell'Unione e non comporta un ampliamento delle competenze dell'Unione stabilite dai Trattati²³.

I limiti di questo nuovo intervento dell'Unione in campo sociale erano del resto confermati in pieno in tutti i passaggi della Comunicazione della Commissione dell'aprile del 2017 relativa all'istituzione del Pilastro europeo²⁴. Nella Comunicazione si ammetteva esplicitamente che la maggior parte degli strumenti necessari per realizzare il Pilastro dei diritti sociali fosse nella competenza degli Stati e che l'operatività dell'Unione in questo campo si potesse limitare solo a "definire il quadro, dando orientamenti, nel pieno rispetto delle specificità delle circostanze e delle strutture istituzionali nazionali". Abbastanza desolante, sotto questo profilo, può essere considerato il passaggio in cui la Commissione evidenziava che l'obiettivo del Pilastro in riferimento ai diritti in esso richiamati fosse soltanto quello di "renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli".

Del resto, permangono due rilevanti limiti di fondo dell'Unione in questo campo che il Pilastro, da solo, non è in grado di superare: innanzitutto gli Stati membri hanno competenze primarie, se non esclusive, nei settori del diritto del lavoro, della retribuzione minima, dell'organizzazione dei sistemi di protezione sociale, dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria; inoltre, la maggior parte dei finanziamenti nei settori di intervento individuati dal Pilastro proviene dagli Stati membri.

Indubbiamente le criticità e i difetti del Pilastro europeo in relazione alla sua effettiva possibilità di incidere sui diritti sociali e sul *welfare* sono numerose e forse difficilmente superabili con l'assetto dell'UE delineato dai trattati. Non bisogna però dimenticare che l'art. 3.3 TUE individua nel modello di "economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" uno dei suoi obiettivi principali²⁵. Un'economia sociale di mercato che, come richiede il medesimo articolo, promuova la protezione sociale, "la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri". I trattati già da tempo in vigore, dunque, richiamano i principi di solidarietà e coesione sociale che stanno alla base delle tradizioni costituzionali comuni di molti Stati membri e indicano una possibile nuova direzione, maggiormente orientata in senso

²³ Come viene evidenziato molto chiaramente nel Pilastro stesso (p. 9).

²⁴ Commissione europea COM(2017) 250 final, 26 aprile 2017.

²⁵ Si veda, sul punto, P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, n. 1-2-3, 2013, 97 ss.

sociale, per gli interventi dell'Unione. Questi principi, peraltro, vengono anche richiamati in diverse parti del TFUE in relazione alla definizione e attuazione delle politiche dell'Unione e, in particolare, negli artt. 9 e 151 dove si evidenziano con ancora maggiore forza gli obiettivi di un elevato e duraturo livello di occupazione nonché la necessità di garantire un'adeguata protezione sociale e di contrastare l'esclusione sociale²⁶.

Considerata dunque in un'ottica meno pessimistica, la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali potrebbe anche essere letta come uno *step* intermedio nel lungo (anche se eccessivamente lento) percorso europeo finalizzato a realizzare il modello contenuto nei Trattati di un'economia sociale di mercato competitiva ma al tempo stesso orientata alla coesione e al progresso sociale da realizzarsi anche mediante l'obiettivo della piena occupazione.

In un contesto che appariva comunque in evoluzione, anche se caratterizzato da un'eccessiva lentezza dei processi, l'irrompere sulla scena della crisi pandemica a partire dal 2020 ha cambiato radicalmente lo scenario di riferimento. Le misure messe in campo dall'Unione per fronteggiare gli effetti della pandemia, infatti, danno luogo, nel loro insieme, a forme di intervento che non hanno precedenti nel processo di integrazione europea. Si tratta di interventi che, pur nella loro straordinarietà, potrebbero porre le basi per modificare in maniera strutturale gli assetti che hanno contraddistinto il modello europeo di economia di mercato sino ad oggi. Limitandosi, qui, a un primo accenno di temi che verranno ripresi nel corso del lavoro²⁷, lo strumento più innovativo e ricco di potenzialità è certamente rappresentato dal Piano "*Next Generation EU*" dalle cui linee programmatiche e dalla loro applicazione delineata su scala nazionale dal *PNNR* può derivare, come si cercherà di dimostrare, un nesso significativo con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana che, come si è detto, va letta in connessione con i principi fondamentali di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

²⁶ L'art 9 TFUE, stabilisce che l'UE nell'attuazione delle sue politiche e azioni tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale. L'art 151 TFUE stabilisce che l'UE e gli Stati membri hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

²⁷ Gli aspetti qui solamente richiamati sono approfonditi nel Capitolo Secondo.

Peraltro, il Piano *Next Generation EU* non è l'unico intervento adottato nell'ultimo periodo dall'Unione in grado di sviluppare la sua dimensione costituzionale rafforzandone il profilo sociale che è tipico delle Costituzioni rigide del secondo Dopoguerra e, in particolare, come si è visto, di quella italiana. In questa direzione va senz'altro anche il nuovo *SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency)*, strumento, anch'esso temporaneo, predisposto al fine di mitigare gli effetti negativi della pandemia su occupazione e mercato del lavoro e che supporta gli Stati nell'adozione di ammortizzatori sociali per contrastare il diffondersi della disoccupazione. Inoltre, il deciso cambio di passo dell'Unione va ricondotto anche a ulteriori scelte adottate in risposta al dilagare della pandemia che hanno modificato il tradizionale impianto del funzionamento dell'eurozona. Ci si riferisce, in particolare, alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita che ha consentito di superare la logica rigorista nell'ottica di una maggiore tutela dei diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori europei che, in questo caso, sono stati considerati prioritari rispetto alla logica dell'equilibrio di bilancio. Il secondo, significativo, allentamento dei vincoli esistenti ha riguardato la scelta di derogare temporaneamente all'altrettanto rigida disciplina dell'Unione sugli aiuti di Stato che ha permesso agli Stati membri di fornire un sostegno diretto alle imprese colpite più duramente dalla crisi al fine di evitarne la chiusura anche nell'ottica della tutela dell'occupazione²⁸.

La portata e il significato di questi interventi non possono essere trascurati ed è quindi necessario approfondire l'ipotesi di partenza secondo cui dalla risposta alla pandemia potrebbero porsi le basi per la realizzazione di un'effettiva "Europa sociale" che consenta un avvicinamento tra la disciplina europea in materia economica e l'anima sociale della Costituzione economica italiana.

3. *Gli ambiti di indagine, il loro legame e l'interconnessione con gli influssi provenienti dall'UE*

La scelta dei temi trattati in questo lavoro si giustifica in ragione del fatto che essi non soltanto assumono, da sempre, un rilievo centrale all'inter-

²⁸La questione della sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e della disciplina europea sugli aiuti di Stato è approfondita nel capitolo Secondo, al quale si rinvia.

no della Parte Prima della Costituzione dedicata ai “rapporti economici”, ma appaiono anche, per le ragioni che si sono richiamate, in evidente trasformazione.

Gli eventi legati alla pandemia e gli effetti da essa generati richiedono innanzitutto di ripensare e riaffrontare la questione dell'intervento pubblico nell'economia. Nel Secondo Capitolo si cercherà di approfondire questo tema, di rilievo assoluto nell'impianto della Costituzione economica, evidenziando i riflessi sul piano costituzionale delle azioni intraprese a livello europeo per far fronte alla crisi pandemica e cercando di individuare le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce delle indicazioni contenute negli artt. 41 e 43 Cost. la cui essenza, come si è già accennato, è riconducibile a un'idea di sviluppo economico inteso nella sua funzione sociale e, come tale, finalizzato alla realizzazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale²⁹. Come si cercherà di evidenziare, il biennio appena conclusosi (20-21) ha visto emergere nuove forme di intervento pubblico a sostegno dell'economia e a tutela di settori ritenuti cruciali che, da un lato, rendono inevitabile un ripensamento del sistema di governance economica europea pre-pandemia e, dall'altro, richiedono maggiore coraggio nella costruzione di una politica industriale italiana ma anche europea.

Anche la tutela costituzionale del risparmio e l'art. 47 Cost., oggetto di approfondimento all'interno del Terzo Capitolo, meritano di essere riconsiderati, oggi, alla luce delle crisi bancarie degli ultimi anni, di una prolungata e grave crisi economica e degli influssi provenienti in materia dal diritto dell'Unione. Il tentativo di aggiornare valori e portata anche “sociale” dell'art 47 Cost., infatti, sembrano condurre, come si cercherà di dimostrare, a interessanti interconnessioni con la nuova disciplina europea in materia e, al tempo stesso, con la funzione sociale della Costituzione economica. Per più di un trentennio, infatti, con l'avvento del diritto comunitario in questo campo e la rideterminazione della disciplina dei mercati finanziari, è divenuta prevalente una lettura del risparmio in chiave prevalentemente soggettiva, legata non tanto al risparmio quale bene da tutelare, quanto, piuttosto, al soggetto risparmiatore considerato essenzialmente nella sua qualità di investitore/consumatore. Il risparmio, però, trova una propria dimensione costituzionale nel suo inquadrarsi come interesse di natura pubblicistica prima che privatistica ed è da questa essenziale pre-

²⁹ Si rinvia, sul punto, alle prime, parziali, considerazioni svolte nel par. 1 di questo Capitolo e, per un approfondimento ulteriore, ai parr. 3, 4 e 5 del Capitolo Secondo.

messa che discende il valore sociale della tutela del risparmio e la sua qualificazione in senso oggettivo. Sotto questo profilo, gli effetti generati da più un decennio di gravi crisi economiche rendono necessario riconnettere con maggiore decisione, rispetto a quanto non sia stato fatto negli ultimi decenni, la dimensione oggettiva e sociale del risparmio con la funzione sociale della Costituzione economica. Peraltro, come si cercherà di evidenziare, numerose questioni legate alla disciplina del risparmio – si pensi, in tal senso, al tema dell'intervento pubblico nell'economia rispetto ai salvataggi delle banche nonché alla questione degli aiuti di Stato – sono strettamente interconnesse alle tematiche riconducibili all'intervento pubblico nell'economia affrontate nel Secondo Capitolo.

La questione delle misure di contrasto alla povertà e, in particolare, del sostegno al reddito (c.d. reddito minimo, da ultimo ribattezzato dal nostro legislatore "Reddito di cittadinanza"), affrontata nel Quarto Capitolo, appare anch'essa strettamente legata al tema dell'intervento pubblico nell'economia poiché può essere considerata come una forma di intervento pubblico che si propone di contribuire a realizzare gli obiettivi della Costituzione economica riconducibili ai principi fondamentali già richiamati e, quindi, alla solidarietà, all'eguaglianza sostanziale e al principio lavorista: è soprattutto quest'ultimo che, come si vedrà, pone una serie di questioni complesse che rendono opportuno adottare una disciplina del reddito minimo riconducibile al tema del reinserimento lavorativo. La relazione tra sostegno al reddito e Costituzione economica, inoltre, è confermata non solo dallo stretto legame sussistente tra la materia del reddito minimo e i principi fondamentali, ma anche dal fatto che alcune norme contenute nella Costituzione economica – ci si riferisce, in particolare, agli artt. 38, 35 e 36 Cost. – consentono di inquadrare il tema, come si cercherà di evidenziare, individuando prospettive, limiti e struttura di un intervento in materia costituzionalmente orientato. Si tratta di una materia oltremodo complessa che sconta anche i ritardi del legislatore italiano in questo campo e che richiede di confrontarsi con alcune delle problematiche di fondo che contraddistinguono il nostro Paese. Peraltro, la tematica del reddito minimo nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà appare strettamente interconnessa al processo di integrazione europea. La questione è infatti affrontata dal Pilastro europeo dei diritti sociali che fornisce utili indicazioni se lo si ricollega al quadro costituzionale in materia. Inoltre, come si cercherà di evidenziare, appare sempre più necessario affrontare, in futuro, il tema del contrasto all'esclusione sociale e alla disoccupazione in maniera congiunta tra ordinamenti nazionali e Unione europea.

Le tematiche, qui solamente accennate, sembrano dunque aprire nuove prospettive di indagine nell'ambito della Costituzione economica. Gli argomenti trattati, inoltre, devono essere presi in considerazione non soltanto per una loro riconducibilità alla Costituzione economica, ma anche in ragione del fatto che sono accomunati da due elementi che appaiono di assoluto rilievo. Il primo, risiede nel loro legame oramai inscindibile con l'ordinamento sovranazionale e con il processo di integrazione europea. Il secondo, riguarda la centralità che assume per ciascuno di essi il richiamo alla connotazione sociale della Costituzione economica e al principio lavorista.

CAPITOLO SECONDO

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA DURANTE E DOPO L'EMERGENZA PANDEMICA: UN POSSIBILE AVVICINAMENTO TRA COSTITUZIONE ECONOMICA ITALIANA ED EUROPEA?

SOMMARIO. 1. Verso un cambiamento nel rapporto tra Stato ed economia? – 2. La risposta dell'UE alla crisi pandemica e i suoi possibili riflessi sul piano costituzionale. – 3. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce delle indicazioni dell'art. 41 Cost. – 4. L'art. 43 Cost. e le “nazionalizzazioni”: spettro del passato o strumento utilizzabile in determinate circostanze? – 5. (segue) Dalla teoria alla pratica: i casi ex-Ilva, Alitalia, Autostrade per l'Italia. – 6. I nuovi fondi pubblici a sostegno delle imprese nella disciplina dell'emergenza. – 7. Lo sviluppo del “Golden Power” come strumento di intervento pubblico a tutela di settori cruciali. – 8. Vecchi e nuovi aiuti di Stato dopo la pandemia. La necessità di una riforma strutturale della disciplina esistente. – 9. Alla ricerca di una nuova politica industriale italiana ed europea. Il possibile ruolo delle imprese pubbliche. – 10. Alcune, parziali, considerazioni conclusive.

1. Verso un cambiamento nel rapporto tra Stato ed economia?

I recenti avvenimenti legati al dilagare della pandemia hanno messo in moto una serie di effetti a catena tali da ipotizzare un cambiamento significativo nel rapporto tra Stato ed economia. Quel che sorprende, peraltro, è che il motore di questo cambiamento è rappresentato in buona parte dall'azione dell'Unione europea. Le più recenti evoluzioni sembrano indicare, come si cercherà di evidenziare, un cambio di paradigma da parte dell'Unione in relazione al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia. Le solide basi su cui, per decenni, il processo di integrazione europea si è accompagnato a un costante e progressivo arretramento da parte dello Stato nel campo dell'economia sono state messe seriamente in discussione negli

ultimi mesi con l'avanzare della crisi sanitaria ed economica legata alla pandemia. L'intervento pubblico in Europa, infatti, sembra tornato prepotentemente in auge e pare poter segnare un significativo cambio di paradigma rispetto all'approccio con cui l'Unione europea ha interpretato, sino ad oggi, il ruolo dello Stato in economia.

Come noto, a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso il ruolo dello Stato nell'economia subì una significativa trasformazione che comportò un allontanamento dal modello dell'economia mista su cui si era basata sino a quel momento l'esperienza repubblicana. Un modello che si proponeva di dare attuazione alle disposizioni costituzionali previste dalla c.d. Costituzione economica¹ e, *in primis*, all'art. 41 Cost., attraverso una particolare commistione di intervento pubblico ed economia di mercato che ha avuto negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e in special modo nell'IRI, il suo principale strumento di realizzazione². Nel Dopoguerra, infatti, si era data applicazione alla Costituzione economica mediante l'azionariato di Stato che ha contribuito alla ricostruzione economica e industriale del Paese. Lo Stato, mediante l'IRI, poteva operare in un contesto di mercato controllando alcuni settori strategici per lo sviluppo quali, ad esempio, la siderurgia, i trasporti, le banche, i servizi telefonici.

Del resto, il modello dell'azionariato di Stato e la stessa figura dell'ente pubblico economico avevano iniziato la loro parabola discendente già alla fine degli anni Settanta e ancora di più nel decennio successivo³. Progressivamente, infatti, andò ridimensionandosi la funzione propulsiva degli enti pubblici per l'economia italiana e, al tempo stesso, aumentò costantemente il ricorso al debito per finanziarne l'attività nel contesto di una ge-

¹ Sulle questioni connesse a significato e portata della Costituzione economica, nonché in riferimento alla relativa dottrina, si rinvia al Capitolo Primo e, in particolare, al par. 1 del Capitolo.

² Per una ricostruzione di questo modello di intervento pubblico nell'economia si rinvia, tra i tanti, a G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970; S. CASSESE, *Azionariato di Stato*, in *Enc. dir.*, IV, 1959; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione – artt. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, 1 ss.; P. ARMANI, F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano 1977; F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano 1977; e, più di recente, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato. La via italiana per la ricostruzione postbellica tra giudizio storico e seduzioni contemporanee*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2020, 151 ss.

³ P. ARMANI, F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, cit.

stione tutt'altro che trasparente delle risorse pubbliche impiegate a tale scopo. Al netto dell'inconfutabile ruolo di rilievo assunto per la ripresa economica nel secondo dopoguerra e, successivamente, per il vero e proprio *boom* economico italiano, infatti, il modello delle partecipazioni statali ha progressivamente posto questioni problematiche per quanto riguarda il rispetto del criterio di economicità, la sua *governance* e il rapporto con la politica. Col tempo, infatti, le esigenze di economicità e redditività passarono decisamente in secondo piano e i costi salirono vertiginosamente per soddisfare le esigenze dettate dalla politica.

All'inizio degli anni Novanta, pertanto, l'azionariato di Stato e, più in generale, l'idea stessa di un ampio intervento pubblico nell'economia passarono dall'essere considerati come i fattori decisivi per il miracolo italiano⁴ a simbolo di inefficienza e mal funzionamento del sistema di economia sociale di mercato.

In questo percorso un ruolo di primo piano venne svolto indubbiamente anche dall'Unione europea. Innanzitutto, gli influssi provenienti da Bruxelles nel quadro di un'economia di mercato orientata ai principi della tutela della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato mal si conciliavano con il modello italiano basato su un massiccio intervento pubblico nell'economia e su un sistema di impresa in parte caratterizzato da una commistione tra pubblico e privato. Inoltre, la situazione dei conti pubblici italiani e l'aumento sempre più evidente dell'indebitamento pubblico richiedevano un cambio di rotta poiché non erano conciliabili con la nascente politica economica e monetaria europea che imponeva come prima condizione agli Stati membri il mantenimento di finanze pubbliche in equilibrio e che andava nella direzione di un progressivo coordinamento delle politiche economiche nazionali⁵.

In un contesto come quello che si è qui brevemente ricordato, i processi di liberalizzazione e privatizzazione, nel quadro di un sostanziale ridimensionamento del ruolo dello Stato in economia, andarono sviluppandosi⁶, a

⁴Sul ruolo essenziale dell'intervento pubblico in economia come parte caratterizzante dello Stato in buona parte del Secolo scorso si rinvia a G. QUADRI, *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980, 19 ss.; V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

⁵Passaggi che sono stati di recente ripercorsi da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato*, cit., 160 ss.

⁶Cfr. S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4/1996, 581 ss.; E. FRENI, *Privatizzazioni*, in S. CASSESE (a cura

partire dallo scioglimento del Gruppo IRI⁷. Peraltro, in altri casi, come avvenne per ENI ed ENEL, lo Stato preservò un ruolo di indirizzo e controllo. Sotto questo profilo, merita di essere evidenziato che in quella fase di cambiamento di modello lo Stato non abdicò *in toto* al suo ruolo di azionista di impresa e riordinò il suo indirizzo nell'ottica della redditività delle partecipazioni mediante l'azione perseguita dal Ministero dell'economia e, in particolare, dal Dipartimento del tesoro⁸.

Partendo da questi presupposti, sorge spontaneo domandarsi se gli eventi più recenti, legati in particolare al dilagare della crisi generata dalla pandemia "Covid-19" a partire dal 2020, possano condurre a un cambio di prospettiva che sostituisca il modello di un netto ridimensionamento dell'attore pubblico nell'economia – a suo tempo influenzato dal processo di integrazione europea – con un nuovo sistema maggiormente orientato a favore dell'intervento pubblico, ancora una volta influenzato da una decisa inversione di tendenza proveniente da Bruxelles.

Si tratta di un approdo tutt'altro che scontato o che comunque appariva quantomeno improbabile soltanto pochi mesi fa. Le premesse per un deciso cambio di orientamento, infatti, erano già state offerte dall'emergere della gravissima crisi finanziaria e poi economica che ha colpito il Continente europeo per più di un decennio, a partire dal 2008. Eppure, come noto, nemmeno la drammaticità di quella crisi ha consentito di modificare la c.d. Costituzione economica europea⁹ in senso maggiormente solidarista

di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, vol. IV, Milano, 2002, 3947 ss.; R. ARTONI, *Un profilo d'insieme*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI*, 4. *Crisi e privatizzazione*, cit., 11 ss.; B. CURLI, *Il «vincolo europeo»: le privatizzazioni dell'IRI tra Commissione europea e Governo italiano*, *ivi*, 181 ss.

⁷In questo contesto vennero vendute le società e le partecipazioni facenti capo al gruppo IRI e che riguardavano il settore siderurgico, le banche di interesse nazionale (Credito italiano, Comit e Banca di Roma), il settore delle telecomunicazioni (STET-Telecom) e delle autostrade, il trasporto marittimo e aeroportuale e il settore alimentare.

⁸E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato*, cit., 163; S. CASSESE, *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1991, 378 ss.; V. CERULLI IRELLI, "Ente pubblico": *problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in *Ente pubblico ed enti pubblici*, cit., 92 ss.; F. FRACCHIA, *Studio delle società «pubbliche» e rilevanza della prospettiva giuspubblicistica*, in *Foro it.*, 2005, III, 38 ss.

⁹Sul processo di costruzione di una "Costituzione economica europea, in particolare a seguito dell'unione monetaria, si rimanda al par. 1 del Capitolo Primo. In generale, sul concetto di Costituzione economica europea si rinvia a S. CASSESE, *La Costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2001, 907; ID., *La nuova costituzione economica*, cit. Sul punto, e in particolare in relazione all'opportunità di rivisitare e ripensare i

anche se, va evidenziato, il nucleo di tale Costituzione economica europea andrebbe necessariamente ricercato nell'art. 3.3 TUE e, dunque, nel progetto di un'economia sociale di mercato non soltanto fortemente competitiva ma che miri anche alla piena occupazione e al progresso sociale¹⁰. Sono infatti prevalse le note politiche di *austerity* che, invece di orientare la risposta europea alla crisi sviluppando un sistema di welfare europeo e di solidarietà interstatale, hanno indirizzato gli Stati membri verso politiche di equilibrio di bilancio e contenimento della spesa¹¹ che non sono co-

concetti relativi alla tematica in questione alla luce degli eventi successivi alla crisi economico-finanziaria del 2008, si rinvia ai saggi contenuti in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019 e, in particolare a R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, cit., 27 ss. e a P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 9 ss. Si veda, inoltre, G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea. un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2018; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea: processo costituente e governance economica*, Bologna, 2015, 330 ss.; G. DI PLINIO, *La velocità delle costituzioni economiche tra passato e presente*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017, 207 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Quanto è pluralista la "Costituzione economica europea"? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 362 ss.; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; F. MONCERI, *Servizi pubblici e istanze sociali nella Costituzione economica europea*, Firenze, 2011; A. VILLAFRANCA (a cura di), *Le sfide della governance economica europea*, Bologna, 2007; A. GIOVANNELLI (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2014.

¹⁰ Cfr. P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, cit., 17.

¹¹ Sugli effetti legati alla revisione costituzionale del 2012 relativa all'introduzione della "golden rule" dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, si rinvia, per tutti, a P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2016, 455 ss.; G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016; T.F. GIUPPONI, *Articolo 81*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018; AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, Napoli, 2012; A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre*

munque state in grado di favorire la ripresa e l'uscita dalla crisi e che, contemporaneamente, hanno comportato un aumento delle diseguaglianze e un significativo ridimensionamento dei sistemi di welfare nazionali¹².

Sotto questo profilo, la risposta dell'UE alla crisi economica ha dunque confermato l'esistenza di una perdurata tensione tra Costituzione economica nazionale e Costituzione economica europea che, come è stato osservato¹³, muovono da presupposti differenti: la prima delinea, infatti, un ruolo attivo dello Stato nell'economia finalizzato a perseguire la giustizia sociale e lo sviluppo della persona, mentre la seconda è andata tradizio-

l'equilibrio finanziario, Milano, 2015; R. BIFULCO, O. ROSELLI, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013; N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 2020; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014.

¹² Sull'impatto della crisi economico-finanziaria del 2008 sui livelli di tutela dei diritti economici e sociali v., *ex multis*, P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4, 2018, 5 ss.; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 2014; E. CATELANI, *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2015, 17 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 2014; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in A. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 1 ss. A. NICO, G. LUCHENA, *Lo Stato sociale sub condizione quale esito delle politiche finanziarie: le "raccomandazioni" europee per l'inclusione*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2018, 249 ss.; A. NICO, *Le contraddizioni dello Stato sociale*, in R.Y. QUINTANILLA NAVARRO, O.I. TATEOS Y DE CABO (a cura di), *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Madrid, 2018, 289 ss. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012; A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016. F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.

¹³ Cfr. P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 4 ss.

nalmente sviluppandosi prospettando un ruolo passivo dello Stato nell'ambito economico, ai fini di garantire l'integrazione e la pace tra le nazioni europee.

Dopo un decennio di grave crisi economica, il nuovo e ancor più grave *shock* sociale ed economico rappresentato dalla pandemia sembra aver invece condotto verso un diverso percorso che ha già portato a cambiamenti significativi di approccio in tema di intervento pubblico nell'economia. In realtà, il nuovo impianto delineato dall'Unione europea che sembra emergere e di cui si possono anche intravedere gli effetti, può condurre a un vero e proprio cambio di paradigma se verranno mantenute le premesse e se lo si confermerà oltre la logica emergenziale. La grave crisi pandemica sta dunque influenzando anche il lento e continuo processo di costituzionalizzazione dell'Unione e potrebbe contribuire a riconsiderare molte delle coordinate della Costituzione economica europea.

Alla base delle significative iniziative che sono state assunte a livello europeo vi è, indubbiamente, la volontà di affermare (finalmente) il principio della solidarietà interstatale¹⁴. È forse proprio la natura di questa nuova grave crisi che, a differenza di quanto avvenuto con la precedente crisi economica, ha colpito sostanzialmente tutti gli Stati membri (a cominciare dalla Germania), ad aver spinto nella direzione di una risposta condivisa maggiormente orientata al principio di solidarietà.

2. La risposta dell'UE alla crisi pandemica e i suoi possibili riflessi sul piano costituzionale

Le misure messe in campo dall'Unione per fronteggiare gli effetti della pandemia meritano di essere brevemente richiamate poiché danno luogo, nel loro insieme, a forme di intervento che non hanno precedenti nel processo di integrazione europea. Si tratta di interventi che, pur nella loro straordinarietà, potrebbero porre le basi per modificare in maniera strutturale gli assetti che hanno contraddistinto il modello europeo di economia di mercato sino ad oggi.

¹⁴Per una riflessione sul tema della solidarietà interstatale a livello di Unione europea si rinvia ai saggi contenuti in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SANCHEZ, E. GUILLEN LOPEZ, J.F. SANCHEZ BARILLAO (a cura di), *The reform of the European Union economic governance and the progress of political integration – La reforma de la gobernanza económica de la Unión Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

Lo strumento più innovativo e ricco di potenzialità è certamente il piano “*Next Generation EU*” attraverso il quale l’Unione si è impegnata a raccogliere sui mercati finanziari 672,5 miliardi di Euro da destinare annualmente, sino al 2026, agli Stati membri per mitigare gli effetti negativi della pandemia sulle economie nazionali e sostenerne il rilancio¹⁵. Tale somma¹⁶, alla quale vanno aggiunti gli stanziamenti del Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU)¹⁷, dovrà essere raccolta dalla Commissione europea tra il 2021 e il 2024 e, in base agli accordi raggiunti all’inizio del 2021 dopo mesi di complicate trattative tra gli Stati membri, è stata suddivisa in 312,5 miliardi di sussidi e 360 miliardi di prestiti concessi agli Stati a condizioni favorevoli in ragione del buon *rating* di credito dell’UE e dei conseguenti bassi costi di finanziamento. Sugli Stati membri ricade, invece, il compito di presentare dei piani nazionali per la ripresa in cui indicare come saranno investite le risorse ottenute nei sei settori di intervento indicati dall’Unione nel Piano *Next generation EU*. Tra questi spiccano, in particolare, gli interventi richiesti per quanto concerne la transizione verde e quella digitale, l’occupazione e la crescita sostenibile, la coesione sociale e territoriale, la salute, la resilienza economica e sociale e le politiche per la “prossima generazione”, compresa l’istruzione.

L’Italia è lo Stato membro che beneficerà in misura maggiore del fondo *Next generation EU* essendo destinataria, complessivamente, di 206 miliardi di euro sotto forma di prestiti e trasferimenti¹⁸. Nella Primavera del

¹⁵ In base a quanto da ultimo stabilito dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

¹⁶ Tale somma è stata ridimensionata rispetto al primo accordo del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 che prevedeva una somma complessiva di 750 miliardi di euro che venivano suddivisi in 390 miliardi di sussidi e 360 miliardi di prestiti.

¹⁷ Che, complessivamente, ammontano a 47,5 miliardi di euro.

¹⁸ L’Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi prestiti. Oltre ai 191,5 miliardi previsti per l’Italia dal RRF, il Piano comprende, sempre nell’ambito del *Next Generation Eu*, i 13,5 miliardi di *React Eu* e gli 0,5 miliardi del *Just Transition Fund*, per cui l’importo dei finanziamenti complessivi per l’Italia riconducibili al *Next Generation Eu* è pari a circa 206 miliardi. Ulteriori 30,6 miliardi sono parte di un *Fondo complementare*, finanziato dall’Italia stessa attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile 2021, volto a finanziare progetti coerenti con le strategie del PNRR.

2021 il nostro Paese ha presentato il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹⁹ con cui ha indicato le linee direttrici che saranno seguite nell'impiego delle risorse europee. Oltre al proposito di dar vita a riforme sistemiche²⁰, il PNRR si pone (com'era logico) in linea di continuità rispetto al contenuto del *Next Generation* indicando *tre assi strategici*: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Quest'ultimo si pone l'obiettivo di superare quelle che il Piano stesso definisce "diseguaglianze profonde" accentuate dalla pandemia individuando come priorità la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali. Gli assi strategici sono a loro volta declinati in *sei missioni*: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione tecnologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

Dalle linee programmatiche di intervento provenienti dal Piano *Next Generation EU* e dalla loro applicazione delineata dal PNRR nazionale sembra che possa emergere un nesso significativo con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana che, come si è detto²¹, va letta in connessione con i principi fondamentali di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. Tali principi, a cui va aggiunto anche quello lavorista (art. 4 Cost.) rappresentano, peraltro, il fondamento dei diritti sociali e dei rapporti economici delineati, rispettivamente, nei titoli II e III della Parte Prima della Costituzione.

Il nuovo approccio dell'UE, infatti, è basato sulla transizione verde e digitale come possibile volano per l'economia e, quindi, come motore di sviluppo alimentato dall'intervento pubblico nell'ottica di una nuova logica di *governance* economica europea diversa rispetto al passato. Inoltre, questo nuovo intervento pubblico sovranazionale a livello europeo si basa anche sui classici pilastri dello Stato sociale poiché è finalizzato a sostenere e anzi rafforzare la tutela dei diritti sociali – salute, istruzione, lavoro e formazione – e quindi spostata, per la prima volta nella storia del processo di

¹⁹ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Next generation Italia. Italia domani*, 29 aprile 2021 (su *Governo.it*). Per un approfondimento sul PNRR e sul suo possibile impatto costituzionale, si rinvia al par. 2 del Capitolo Quinto.

²⁰ Il Governo intende infatti attuare quelle che il PNRR definisce "quattro importanti riforme di contesto – pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione e promozione della concorrenza".

²¹ Si rinvia, sul punto alle osservazioni contenute nel par. 1 del Capitolo Primo.

integrazione europea, la tutela del welfare e della coesione sociale sul piano sovranazionale non lasciando più soli gli Stati in questo campo. Questo intervento così caratterizzato e i suoi obiettivi possono quindi essere considerati come nuovi strumenti finalizzati al raggiungimento delle finalità individuate dalla Costituzione italiana che trovano la loro essenza nei richiamati principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

Oltre all'evidente entità della misura sul piano economico, non si può trascurarne la rilevanza costituzionale anche sotto un altro profilo. Sia pure in maniera provvisoria e non strutturale, infatti, per la prima volta gli Stati membri hanno scelto di adottare una forma di condivisione del debito affidando a un organo sovranazionale – la Commissione europea – il compito di emettere debito mediante i “*Recovery bond*”, titoli a lungo termine rimborsabili su un trentennio (a partire dal 2028) e che sono garantiti dal bilancio dell'Unione europea²². Il cambio di paradigma sul piano economico, costituzionale e politico è evidente poiché l'Unione, a differenza di quanto accaduto nella precedente crisi economica, ha deciso di farsi carico del percorso di ripresa scegliendo di finanziare con il debito i necessari investimenti sul piano economico e sociale ed utilizzando, quindi, un classico strumento di intervento statale per favorire la ripresa economica. Uno strumento di questo tipo, però, non era mai stato presente nella scatola degli attrezzi utilizzata sino ad oggi dall'Unione per far fronte alle crisi. Quantomeno sul piano programmatico e degli obiettivi individuati, dunque, la distanza dalla precedente impostazione legata all'*austerità* è evidente. Non soltanto cadono, infatti, come si vedrà meglio a breve, i tradizionali vincoli imposti dall'UE agli Stati rispetto al loro indebitamento anche se finalizzato a investimenti pubblici, ma la stessa entità sovranazionale si fa carico di promuovere tali investimenti andando a reperire le risorse necessarie sui mercati.

Oltre al *Next Generation EU*, vi sono altri interventi che meritano di essere evidenziati poiché possono contribuire a sviluppare la dimensione costituzionale dell'Unione rafforzandone il profilo sociale che è tipico delle Costituzioni rigide del secondo dopoguerra e, in particolare, come si è visto, di quella italiana.

²² Il ruolo della Commissione è quindi destinato ad espandersi poiché nell'applicazione del *Next Generation EU* viene posta al centro dei meccanismi della spesa (i trasferimenti agli Stati), quanto della raccolta delle risorse e l'emissione di debito europeo. In generale, sul ruolo della Commissione nell'indirizzo politico europeo, nelle fasi emergenziali e non, si veda, da ultimo, E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 2021, 1 ss.

L'espansione del profilo sociale dell'Unione nell'ottica della tanto auspicata "Europa sociale"²³ ha trovato una sua declinazione attraverso l'introduzione di *SURE* (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), strumento, anch'esso temporaneo, predisposto al fine di mitigare gli effetti profondamente negativi della pandemia su occupazione e mercato del lavoro e che supporta gli Stati nell'adozione di ammortizzatori sociali per contrastare il diffondersi della disoccupazione quali, ad esempio, la cassa integrazione italiana²⁴. *SURE*, inoltre, consente di finanziare anche misure di sostegno per i lavoratori autonomi come i "bonus" previsti dal legislatore italiano a partire dal 2021 per autonomi e professionisti. Anche in questo caso, il fondo di complessivi 100 miliardi di euro è in gran parte raccolto attraverso l'emissione di obbligazioni sui mercati finanziari (gli Stati membri devono stanziare 25 miliardi sotto forma di garanzia) mediante i quali si erogano prestiti agli Stati che ne facciano richiesta. Tra questi, l'Italia rientra tra i Paesi che beneficiano maggiormente di *SURE*²⁵. Si tratta di uno strumento senz'altro utile e necessario in una fase emergenziale come quella attuale che rischia, però, di non essere sufficiente in ragione della sua temporaneità. Allo stato attuale è infatti previsto che *SURE* rimarrà operativo sino al termine del 2022 ma, in ragione del possibile protrarsi nei prossimi anni degli effetti prodotti dalla crisi pandemica su economia e livelli di occupazione, saranno senz'altro necessari nuovi interventi in questo campo. Tanto più se si considera che, in Italia, l'impatto reale sul tasso di disoccupazione andrà misurato nei mesi successivi al blocco dei licenziamenti previsto dal legislatore per attenuare la crisi sociale e attualmente in via di superamento²⁶.

Non va poi dimenticato il ruolo svolto dalla Banca Europea degli Inve-

²³ Sulla questione del possibile sviluppo dell'Europa sociale si rinvia al par. 3 del Capitolo Quinto.

²⁴ *SURE* è stato adottato il 19 maggio 2020 con il regolamento 2020/672 del Consiglio. Per un approfondimento sulla misura v. O. FONTANA, *SURE: L'Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 179, 19 maggio 2020.

²⁵ Allo stato attuale, l'Italia ha ricevuto 10 miliardi di euro dal fondo *SURE* e, complessivamente, dovrebbe beneficiare di 27,4 miliardi di prestiti, seguita dalla Spagna (21,3 miliardi) e dalla Polonia (11,2 miliardi). Per quanto riguarda la cifra da destinare a *SURE* sotto forma di garanzie, l'Italia deve impegnarsi per 3,18 miliardi di euro.

²⁶ Il legislatore (cfr., da ultimo, "decreto Fiscale", d.l. n. 146 del 2021 pubblicato in *Gazz. uff.* il 21 ottobre 2021) ha previsto un graduale superamento della misura del blocco dei licenziamenti che, a seconda delle tipologie di aziende, è stato fissato al 31 ottobre 2021 e al 31 dicembre 2021.

stimenti (BEI) che ha messo a disposizione un fondo di garanzia da 200 miliardi per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica. I fondi, garantiti dai bilanci nazionali degli Stati membri, possono essere utilizzati per attivare “prestiti ponte” a lunga scadenza a favore delle imprese colpite dalla crisi. La Banca Centrale Europea (BCE), inoltre, oltre ad aver messo in campo più di 1700 miliardi di euro attraverso il *Quantitative Easing* tuttora in corso, ha varato il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) con cui ha stanziato 1350 miliardi per l’acquisto di titoli pubblici e privati proseguendo nella logica che aveva già caratterizzato il suo intervento per far fronte alla crisi economico-finanziaria.

Si tratta, evidentemente, di un impegno significativo che denota un deciso cambio di passo nell’ambito dell’eurozona, tanto più se si considera che questi interventi vanno ad aggiungersi alle risorse erogate dall’Unione europea attraverso i fondi strutturali nell’ambito del Quadro finanziario pluriennale, con la previsione di un bilancio a medio termine rafforzato per il periodo 2021-2027 (per l’entità di 1100 miliardi)²⁷.

In un contesto come quello sin qui descritto, di evidente espansione del ruolo dell’Unione per quanto riguarda la reazione alla pandemia, merita, invece, un discorso a parte la questione relativa alla nuova declinazione che è stata data al Meccanismo Europeo di Stabilità (*MES*) nell’ottica di una sua riconversione temporanea come ulteriore strumento europeo anti-crisi e che si è, però, tradotta in un insuccesso. La linea di credito istituita nell’ambito del *MES* finalizzata a sostenere richieste sino al 2% del PIL di ciascuno Stato membro (per un totale di 240 miliardi di euro) per interventi destinati a far fronte all’emergenza sanitaria non ha infatti riscontrato successo presso gli Stati membri e, sino a questo momento, nessuno di essi vi ha fatto ricorso. Il che può apparire per certi versi sorprendente, se si considera la gravità della situazione sanitaria di diversi Paesi europei, tra cui

²⁷ A tale riguardo si segnalano, in particolare, il programma *React EU*, che prevede lo stanziamento, fino al 2022, di finanziamenti supplementari e una maggiore flessibilità nell’utilizzo proprio dei fondi strutturali (ERDF, ESF, FEAD, ecc.) al fine di sostenere le politiche degli Stati membri per la ripresa e il superamento degli effetti negativi della pandemia; il *Solvency Support Instrument* (SSI), linea di 300 miliardi di euro nell’ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), che andrà a sostenere (affiancando l’azione degli Stati membri) alcune imprese ritenute strategiche per il futuro dell’Europa. Per un approfondimento su queste e sulle altre misure adottate dall’UE per affrontare la crisi pandemica si rinvia a G. CAVAGGION, *Crisi sanitaria “Covid-19”, solidarietà fiscale e integrazione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Research paper, settembre 2020; F. CAPRIGLIONE, *La Finanza UE al tempo del Coronavirus*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 1/2020, 1 ss.

l'Italia, nei mesi in cui la diffusione della pandemia è stata più critica. Al tempo stesso, però, l'insuccesso di questa iniziativa appare legato alle polemiche politiche e al dibattito da tempo in corso sulla natura stessa del MES che viene da più parti ricondotto alle politiche rigoriste dell'Unione successive alla crisi del 2008. Nell'attesa di un ripensamento delle funzioni e delle caratteristiche di fondo del MES che è tuttora in corso²⁸, dunque, il c.d. "MES sanitario" non ha probabilmente riscontrato successo poiché (a torto o a ragione) è stato associato a una stagione che sembra oramai archiviata e che è comunque legata a un approccio diverso da quello seguito dopo la crisi pandemica ispirato, come si è visto, a logiche solidaristiche.

Le misure sin qui richiamate non sarebbero state comunque sufficienti, da sole, a consentire agli Stati di far fronte a quel vero e proprio *tsunami* economico e sociale causato dalla pandemia. Sotto questo profilo, il deciso cambio di passo dell'Unione va ricondotto anche a ulteriori scelte che le Istituzioni europee hanno rapidamente adottato nel marzo 2020 in risposta al dilagare della pandemia e che hanno radicalmente modificato, grazie ai loro effetti immediati, il tradizionale impianto del funzionamento dell'eurozona.

La sospensione temporanea del Patto di Stabilità e Crescita approvata dal Consiglio nel marzo del 2020 che ha attivato per la prima volta la clausola generale di salvaguardia del Patto medesimo, rappresenta una delle scelte cruciali adottate dall'Unione che consentono di parlare di un cambio di paradigma. Le regole del Patto di Stabilità hanno infatti orientato le politiche di bilancio degli Stati all'insegna del rigore nella gestione dei conti pubblici sin dal 1997 e questa logica ha continuato ad operare anche dopo la crisi economica ed è anzi stata rafforzata mediante l'adozione del *Fiscal Compact* che, nel caso italiano, ha avuto un vero e proprio impatto costituzionale con la riforma del 2012²⁹. La sospensione del Patto assume un rilievo primario poiché ha certificato, innanzitutto, la volontà di superare la logica rigorista e consentire una maggiore tutela dei diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori europei che, in questo caso, sono stati considerati prioritari rispetto alla logica dell'equilibrio di bilancio³⁰. Sul piano pratico,

²⁸ Sul MES e sul dibattito relativo a una sua riforma, si rinvia a A. MANGIA (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020; M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

²⁹ Si veda sul tema P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.

³⁰ Cfr. P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G.

la sospensione temporanea del Patto, allo stato attuale prorogata sino al 31 dicembre 2022, è stata la misura che ha consentito agli Stati e, tra questi, all'Italia, di aumentare sensibilmente la spesa pubblica senza vincoli di bilancio. In assenza di un drastico intervento pubblico di questa natura, come è evidente, non sarebbe stato possibile adottare le misure di sostegno a cittadini, lavoratori e imprese previste a partire dal 2020 e gli effetti della crisi pandemica avrebbero portato a un tracollo economico e sociale di dimensioni incalcolabili.

Il secondo, significativo, allentamento dei vincoli esistenti riguarda la scelta di derogare temporaneamente all'altrettanto rigida disciplina dell'Unione sugli aiuti di Stato³¹. La sospensione della disciplina europea in materia mediante l'adozione di nuove disposizioni temporanee³² attualmente prorogate sino al 31 dicembre 2021 e che la Commissione europea ha proposto di estendere sino al 30 giugno 2022³³, ha avuto anch'essa un ruolo cruciale poiché ha consentito agli Stati di fornire un sostegno diretto alle imprese colpite più duramente dalla crisi al fine di evitarne la chiusura. Inutile sottolineare gli effetti di questa misura che tendono a coincidere con quelli richiamati in relazione alla sospensione del Patto di Stabilità poiché è evidente il beneficio che essa è in grado di arrecare in situazioni di crisi economica sul piano della tutela dell'occupazione e del-

DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Consulta Online, 2020.

³¹ Sul tema degli aiuti di Stato si rinvia al par. 7 di questo Capitolo.

³² Il quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato, adottato il 19 marzo dalla Commissione europea, prevede cinque tipi di aiuti: sovvenzioni dirette (o agevolazioni fiscali) fino a 800 000 euro per impresa; garanzie statali sotto forma di prestiti bancari; prestiti pubblici e privati con tassi di interesse vantaggiosi e sostegno delle capacità di prestito esistenti delle banche come canale di sostegno alle imprese, in particolare alle piccole e medie imprese; una maggiore flessibilità per consentire, ove necessario, l'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine da parte dello Stato. Successivamente, la Commissione è intervenuta nuovamente con ulteriori modifiche per estendere il campo di applicazione del quadro temporaneo degli aiuti di stato, fissando criteri sulla base dei quali gli Stati membri possono fornire assistenza alle imprese in difficoltà, salvaguardando nel contempo la parità di condizioni nell'UE. Uno degli obiettivi di questi ulteriori interventi è stato quello di consentire interventi pubblici sotto forma di aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese che ne hanno bisogno di contribuire a ridurre il rischio per l'economia dell'UE nel suo insieme.

³³ Il 30 settembre 2021, la Commissione europea ha inviato per consultazione agli Stati membri un progetto di proposta che prevede la proroga fino al 30 giugno 2022 del Quadro temporaneo, definendo nel contempo un percorso per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla crisi alla luce della ripresa in corso dell'economia europea.

la coesione sociale, nell'ottica di preservare i capisaldi dello Stato sociale.

Tanto la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, quanto la deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato, hanno avuto effetti concreti di assoluto rilievo all'interno degli Stati membri ma vanno considerati anche da un punto di vista simbolico poiché, con essi, è venuta meno una certa rigidità, anche ideologica, dell'Unione sotto diversi profili: *in primis*, per quanto riguarda un atteggiamento di maggiore flessibilità rispetto ai vincoli di bilancio, in relazione alla tutela della solidarietà sociale che si deve concretizzare nella necessità di preservare il welfare e i diritti sociali e, inoltre, in relazione alla solidarietà interstatale anche sul piano fiscale.

Del resto, come è evidente, più queste misure andranno consolidandosi, più appare improbabile che si possa tornare *sic et simpliciter* al precedente modello di *governance* economica europea. Infatti, oltre al Piano *Next generation EU* la cui implementazione nell'orizzonte temporale delineato dal PNRR italiano si spinge parecchio in avanti, sino al 2026, la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e la modifica temporanea della disciplina degli aiuti di Stato produrranno i loro effetti per un triennio, sino al termine del 2022.

L'auspicio è, pertanto, che si colga l'occasione epocale per progredire sulla strada intrapresa in risposta alla crisi pandemica e superare le rigidità che hanno precedentemente contraddistinto il processo di integrazione europea in questo ambito. Inoltre, l'inevitabile aumento dei debiti pubblici nazionali per far fronte a questa nuova crisi rende quantomeno inverosimile la possibilità di reintrodurre il parametro di Maastricht del debito pubblico al 60% del PIL. Si tratta di valutazioni che appaiono difficilmente contestabili, come ha del resto esplicitamente confermato la stessa Christine Lagarde, già all'inizio della crisi pandemica. Secondo la Presidente della BCE, il Patto di Stabilità andrà necessariamente rivisto prima che torni in vigore in un contesto in cui, inevitabilmente, i debiti pubblici dei Paesi europei torneranno a crescere e il loro rapporto rispetto al PIL ne risentirà altrettanto inevitabilmente rendendo opportuno non ricorrere soltanto a questo parametro³⁴.

Da questo punto di vista, va anche tenuto in considerazione che gli effetti di questa grave crisi sono destinati ad avere un impatto negativo anche

³⁴ Cfr. intervista di Federico Fubini a Christine Lagarde, *Il patto di stabilità va rivisto e la Corte tedesca non ci fermerà*, in *Corriere della sera* del 19 maggio 2020. Nell'intervista, La Presidente Lagarde proponeva di superare il solo parametro debito/PIL e di introdurne altri come i tassi di crescita e i tassi di interesse in vigore.

negli anni a venire e, pertanto, è necessario non ripetere gli errori commessi in passato dalle istituzioni europee. È soprattutto nelle situazioni di crisi, infatti, che gli investimenti pubblici ma anche la stessa spesa pubblica si rendono necessari per la ripresa dell'economia e la tutela dello Stato sociale.

Il quadro qui brevemente richiamato sembra suggerire alcune, significative, implicazioni di carattere costituzionale che ci si ripropone di approfondire in questa analisi. L'impressione è che con questo sistema temporaneo di reazione alla crisi pandemica predisposto dall'Unione si siano create, per la prima volta dalla nascita della costruzione comune europea, le condizioni per una saldatura tra la disciplina europea in materia economica e l'anima sociale della Costituzione economica italiana. Quest'ultima crisi, infatti, sembra aver offerto l'opportunità per dare effettiva applicazione al principio previsto dai Trattati europei di un'economia sociale di mercato e sinora rimasto quasi soltanto sulla carta. Un'economia sociale di mercato che, in reazione alla crisi, potrebbe auspicabilmente orientarsi verso un impianto non distante da quello sociale e solidarista previsto dalla nostra Costituzione economica.

3. Le nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia alla luce delle indicazioni dell'art. 41 Cost.

L'analisi dell'attuale dimensione costituzionale dell'intervento pubblico nell'economia non può che partire da due premesse che appaiono necessarie.

La prima, sulla quale si è già iniziato a soffermarsi, riguarda il nuovo ruolo assunto dall'Unione europea in quest'ambito che impone di affrontare il tema, da qui ai prossimi anni, tenendo sempre presente che quando si fa riferimento al ritorno dell'intervento pubblico si deve considerare non soltanto l'attore statale ma anche quello sovranazionale.

La seconda, muove dall'assunto che le nuove forme di intervento pubblico nell'economia non riguardano soltanto l'Italia bensì tutti i principali Paesi europei. Il che, se ci si riflette, appare naturale in ragione delle proporzioni drammatiche che ha assunto ovunque questa nuova crisi economica generata dalla pandemia e sviluppatasi in maniera simmetrica. La stessa risposta degli Stati membri, peraltro, non poteva che essere condizionata dall'azione dell'UE che in questa occasione ha riconosciuto un ruolo di rilievo all'intervento pubblico. L'intervento statale è dunque risultato fondamentale oltre che inevitabile in tutti gli Stati membri, sebbene abbia

assunto forme diverse a seconda degli interessi individuati come prioritari in ciascun Paese.

In estrema sintesi, senza addentrarsi nel dettaglio delle singole misure adottate per affrontare gli effetti della pandemia³⁵, sembra emergere un quadro generale orientato in due direzioni (peraltro non contrapposte) che si contraddistinguono comunque per l'obiettivo comune di sostenere la coesione sociale e la tenuta dello Stato sociale e, al tempo stesso, proteggere e tutelare l'iniziativa economica privata. In questo quadro comune, Paesi come la Spagna hanno concentrato la propria attenzione nell'adozione di un intervento pubblico mirato principalmente all'adozione di misure di sicurezza sociale, mentre la Germania ha orientato l'azione pubblica ponendo particolare riguardo per la salvaguardia dell'attività imprenditoriale e il rilancio dei consumi. Pur adottando misure simili a quelle degli altri Paesi, la Francia sembra essersi contraddistinta per la predisposizione di interventi maggiormente orientati agli interessi delle generazioni future, attraverso la previsione di misure per favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani e tramite l'adozione di piani di lungo periodo³⁶.

È in questo contesto che va inquadrata e riletta, oggi, la norma costituzionale essenziale in materia, ovvero l'art. 41 Cost., vero e proprio pilastro della Costituzione economica che contiene in sé l'essenza dei principi che hanno orientato i Costituenti nell'elaborazione della disciplina dei rapporti economici. Una disposizione che, con i suoi tre commi, va *in primis* inquadrata nella sua elasticità e flessibilità che le consente di coniugare, a prescindere dalle diverse congiunture economiche, iniziativa economica privata, utilità sociale e intervento pubblico per orientare l'attività economica a fini sociali³⁷. La

³⁵Per un approfondimento in chiave comparata delle misure adottate in risposta alla crisi da parte dei principali Paesi europei, si rinvia a C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2021, 237 ss.

³⁶In Francia l'adozione di politiche sui giovani si è giustificata in ragione del fatto che questi ultimi sono stati individuati tra i soggetti maggiormente colpiti dalle conseguenze della crisi pandemica per quanto concerne il loro inserimento nel tessuto sociale ed economico. Il piano "*1 jeune, 1 solution*" adottato dal Governo francese per agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani ed il compimento di percorsi di formazione professionale rientra tra le misure non riconducibili ad azioni di risposte immediate contro la crisi ma che sono destinate a produrre i loro effetti nel lungo periodo.

³⁷Sul rapporto tra i tre commi che compongono l'art. 41 si rinvia alla classica dottrina sul tema e, in particolare, a C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, 37.

questione del ruolo dello Stato in economia rimanda, dunque, alla portata e alla pluralità di significati dell'art. 41.

Peraltro, la classica questione del bilanciamento tra libertà individuale di iniziativa economica (primo comma) e tutela di valori di assoluto rilievo costituzionale come l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana (secondo comma)³⁸ ha assunto dimensioni di stringente attualità con l'erompere della pandemia. In particolare, due limiti alla libertà di iniziativa economica del secondo comma³⁹ – utilità sociale e sicurezza – hanno rappresentato il riferimento essenziale per la normativa emergenziale adottata per far fronte alla pandemia che ha avuto come conseguenza un'inevitabile compressione della libertà di iniziativa economica privata⁴⁰.

G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano 1970, 78 ss.; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione – artt. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, 1 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. pubbl.*, V, Torino, 1990, 375 ss.; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971, 604 ss.; E. CHELLI, *Libertà e limiti all'iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1/1960, 260 ss.; G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, in ID., *La pianificazione e i diritti della persona umana*, Roma, 1955, 14 ss.; V. BACHELET, *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa privata*, in *Giur. cost.*, 1962, 648 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit.; A. PACE, *Libertà "del" mercato e libertà "nel" mercato*, in *Pol. dir.*, 2/1993, 327 ss.; A. MORRONE, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giur. cost.*, 3/2001, 1471 ss.

³⁸Sul tema del bilanciamento tra beni costituzionalmente protetti sotteso all'art. 41 Cost., si rinvia a Cfr. R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 2006, 855; L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, 268.

³⁹Sui limiti alla libertà di iniziativa economica dell'art. 41 Cost. e sulla loro interpretazione da parte della Corte costituzionale si rinvia a M. LUCIANI, *L'iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 1981.

⁴⁰Per un approfondimento della questione e del relativo impatto costituzionale della normativa emergenziale si rinvia a M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020. Come mette in evidenza l'A., in una situazione di manifesta gravità e imprevedibilità legata all'emergenza pandemica, sembra francamente impossibile negare che nel caso di specie sussistesse senza ombra di dubbio l'esigenza di comprimere alcune libertà fondamentali, quali quella di circolazione, quella di riunione (anche in luoghi privati) o, ai fini che qui più strettamente interessano, quella di iniziativa economica privata, in vista, innanzitutto, della tutela della salute e dell'incolumità pubblica. Ciò significa che tanto gli atti di rango primario, quali i decreti legge, quanto le fonti *extra ordinem* di rango secondario, quali i d.P.C.M. che, in attuazione dei primi, si sono susseguiti e sovrapposti nel corso della fase più acuta dell'emergenza,

Tale normativa, sospendendo o limitando le attività riconducibili all'iniziativa economica privata e attenuando o rafforzando le restrizioni sulla base dell'andamento dell'emergenza sanitaria, ha opportunamente fatto ricorso al bilanciamento tra libertà di iniziativa economica privata e tutela della salute e dell'incolumità pubblica. Com'è evidente, inoltre, il limite che fa riferimento alla sicurezza, ha operato soprattutto nella fase emergenziale legata al dilagare della pandemia. Il limite dell'utilità sociale possiede, invece, una dimensione più strutturale e appare destinato a rimanere un riferimento essenziale per il decisore pubblico anche negli anni successivi alla fine dell'emergenza sanitaria poiché, come si è già rilevato, gli effetti della pandemia sullo stato dell'economia potrebbero propagarsi a lungo.

Del resto, la questione del rapporto tra iniziativa economica privata e pubblica era già stata al centro del dibattito nell'Assemblea Costituente. L'attuale art. 41 è il frutto finale di due distinti articoli che esprimevano le diverse impostazioni relativamente all'attività economica⁴¹. Senza dubbio, la disciplina dell'attività economica dell'art. 41 Cost. continua ad apparire in tutta la sua peculiarità nel suo ricercare un faticoso equilibrio tra visioni diverse del ruolo dello Stato in economia e, peraltro, essa può essere sviluppata in opposte direzioni a seconda che si scelga di privilegiare la libertà di iniziativa economica privata o l'intervento pubblico finalizzato all'utilità sociale. Tuttavia, si può ritenere che l'art. 41 abbia dato vita a un assetto indubbiamente particolare che, però, non va necessariamente interpre-

laddove hanno compreso la libertà di cui all'art. 41 Cost., lo hanno fatto senz'altro a tutela di beni e finalità che la stessa Costituzione individua espressamente quali possibili cause di limitazione di tale libertà. In tema di analisi della normativa emergenziale v., inoltre, P. PULSONI, *L'intervento dello Stato nell'economia ai tempi del Covid-19. Analisi critica della normativa emergenziale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020; A. RIVIEZZO, *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 4/2021, 129 ss.

⁴¹ Come noto, l'art. 41 non è che la risultante finale di un acceso dibattito testimoniato dalla redazione, in sede di III Sottocommissione, di due distinti articoli (artt. 37 e 39) espressivi di due diverse visioni del ruolo dello Stato in economia, alle quali erano collegate differenti opinioni circa la qualificazione dell'iniziativa economica privata e la definizione degli ambiti d'intervento pubblico: l'una (espressa dall'art. 37) volta a configurare l'attività economica come interamente finalizzata all'esclusivo perseguimento del benessere collettivo e dunque funzionalizzabile a fini sociali; l'altra (contenuta nell'art. 39), viceversa, volta a riconoscere l'iniziativa economica privata come libera e ad impedire però che essa potesse recar danno all'utile pubblico. Per un approfondimento sul punto si rinvia a R. NIRO, *Art. 41*, cit., 857 ss.; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *La Costituzione economica* (Ferrara, 11-12 ottobre 1991), Padova, 1997; L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 3, 919 ss.

tato come potenzialmente “disgregativo”⁴²: quello che è stato definito come un modello ad “economia mista”⁴³ va inquadrato come un sistema sostanzialmente coerente che riconosce il diritto alla libera iniziativa privata la quale, però, non può svolgersi in contrasto con i limiti del secondo comma sopra richiamati⁴⁴ – e, *in primis*, con l’utilità sociale – e al contempo consente e richiede l’intervento pubblico per coordinare a “fini sociali” l’attività economica pubblica e privata (terzo comma)⁴⁵.

Sulla base di questa impostazione va letta anche la parabola discendente dell’intervento pubblico nell’economia avviatasi alla fine del secolo scorso. Si fa riferimento, ovviamente, al già richiamato ridimensionamento del ruolo dello Stato in economia profondamente influenzato dal processo di integrazione europea che ha generato in parallelo, a partire dall’inizio degli anni Novanta, un ridimensionamento della portata generale dell’art. 41 Cost. che, da quel momento, è stato più che altro richiamato in relazione alla nuova centralità assegnata alla tutela della concorrenza sulla base degli *input* provenienti dall’ordinamento comunitario⁴⁶.

La stessa evoluzione della giurisprudenza costituzionale relativa alla tutela della concorrenza ha accompagnato quel cambio di prospettiva “epocale” riconducendo la nozione di concorrenza a quella operante in ambito comunitario⁴⁷. Peraltro, anche in relazione alla tutela della concorrenza,

⁴²L’art. 41 è stato definito “disarmonico”, di “difficile interpretazione”, “di compromesso”: si veda, in tal senso, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1977, 175 ss.; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989.

⁴³Cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., 587.

⁴⁴Per tali ragioni si è ritenuto in dottrina che questo diritto di libertà, così come le altre libertà economiche, non possa ottenere lo stesso (elevato) livello di tutela delle libertà personali e che quindi vada considerato come libertà di rango inferiore, una libertà “dimidiata”: cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. Peraltro, parte della dottrina ha comunque sottolineato che la libertà di iniziativa economica debba essere considerata come diritto fondamentale in cui si estrinseca la personalità umana. Si veda, sul punto, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1964, 86.

⁴⁵Sull’opportunità di dare un’interpretazione unitaria e coerente all’art. 41, anche in considerazione dei principi costituzionali finalizzati a mettere in rilievo la centralità della persona, v. M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 374 ss.

⁴⁶Processo esplicitato dallo stesso legislatore con la legge n. 287 del 1990 recante «norme per la tutela della concorrenza e del mercato» «in attuazione dell’art. 41 Cost. a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica».

⁴⁷Sull’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di concorrenza, a partire dalle sentt. n. 223 del 1982 e n. 240 del 1990 sino a quelle più recenti successive alla ri-

non appare affatto esclusa la necessità di un ruolo attivo dello Stato orientato alla tutela di finalità sociali⁴⁸. Come ha messo in rilievo la Corte costituzionale, infatti, anche la tutela della concorrenza può ricomprendere interventi pubblici diretti a sostegno delle imprese e della produzione poiché costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in un'accezione dinamica che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o a instaurare assetti concorrenziali⁴⁹. In un certo senso, quindi, anche questo percorso legato alla concorrenza sembra comunque ricondurre a quel ruolo dell'intervento pubblico nell'economia legato a finalità sociali che è imprescindibile in ogni forma di interpretazione dell'art. 41 Cost.

In ogni caso, è indubbio che nell'ultimo trentennio si sia assistito, nel clima generale che si è richiamato, a un processo di valorizzazione del primo comma dell'art. 41 Cost. e di contestuale depotenziamento del secondo e del terzo comma. In questo senso, già gli effetti della crisi economico-

forma costituzionale del Titolo V del 2001 che ha inserito la materia della tutela della concorrenza tra quelle di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), quali, ad esempio, n. 272 del 2004; n. 345 del 2004; Id. n. 336 del 2005; Id. n. 80 del 2006; Id. n. 401 del 2007; Id. n. 430 del 2007; Id. n. 63 del 2008; Id. n. 160 del 2009; Id. n. 45 del 2010; Id. n. 270 del 2010, n. 325 del 2010; Id. n. 339 del 2011; Id. n. 200 del 2012; Id. n. 291 del 2012; Id. n. 171 del 2013; Id. n. 94 del 2014, n. 125 del 2014, si veda M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Napoli, 2019, 149 ss., e, in particolare, P. BILANCIA, *L'AGCM nella giurisprudenza costituzionale*, 115 ss.; A. MORRONE, *La concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni*, 101 ss.; B. CARAVITA, *Il fondamento costituzionale della concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2017; M. MIDIRI, *Tutela della concorrenza e giurisdizione*, Napoli, 2018, 49 ss.

⁴⁸ A tale riguardo C. PINELLI, T. TREU, *Introduzione. La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 10 ss., hanno evidenziato come il richiamo dell'art. 41 all'utilità sociale può anche riferirsi alla concorrenza quale strumento per promuovere l'utilità sociale. Cfr, inoltre, M. BELLETTI, *Fondamento costituzionale all'implementazione delle dinamiche della concorrenza, come elemento di contemperamento tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e garanzia di adeguati livelli di solidarietà sociale*, in L. MEZZETTI, E. FERIOLO (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018, 317 ss.

⁴⁹ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 14 del 2004, sentenza di rilievo assoluto in tema di tutela della concorrenza dopo la riforma del Titolo V del 2001, su cui si rinvia a L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2004; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Forum di Quaderni cost.*, 2004.

finanziaria del 2008 avrebbero richiesto di riportare in auge la dimensione sociale dell'art. 41. Tuttavia, come si è visto, la risposta adottata a livello di *governance* dell'eurozona ha reso di fatto non percorribile questa strada. Viceversa, il mutato contesto europeo successivo all'erompere della crisi pandemica cui si è fatto riferimento consente, oggi, di superare quell'epoca e di rimettere maggiormente in asse l'art. 41 Cost. con i principi fondamentali della Costituzione – in particolare gli artt. 2, 3, secondo comma, e 4 – attraverso un più deciso recupero della funzione sociale dell'intervento pubblico nell'economia.

In altri termini, neppure la parabola discendente che ha contraddistinto l'intervento pubblico a partire dagli anni Novanta ha permesso un superamento delle prospettive delineate dall'art. 41 Cost. per quel che concerne il rilievo e la centralità che assume il riferimento all'utilità sociale e al coordinamento a fini sociali dell'attività economica.

Sebbene non sia possibile “pietrificare”⁵⁰ la nozione di utilità sociale poiché essa va inquadrata in relazione alla duttilità dell'art. 41 che consente di intepretare la disciplina costituzionale anche alla luce dei mutamenti del quadro economico e sociale, cionondimeno essa va considerata come una delle declinazioni costituzionali del progetto di trasformazione sociale che incarna l'art. 3, secondo comma, Cost., mediante l'introduzione del principio dell'eguaglianza sostanziale⁵¹. Il che consente di interpretare, an-

⁵⁰ Cfr. R. NIRO, *Art. 41*, cit.

⁵¹ Come noto, la qualificazione di tale formula ha generato un dibattito particolarmente acceso già in sede di Assemblea costituente. Einaudi definì l'utilità sociale come una formula inconoscibile, una “norma senza significato”, arbitraria e per questo anticostituzionale. Il dibattito sulla qualificazione della formula dell'utilità sociale proseguì anche al di fuori della sede della Costituente e ha continuato ad accendere gli animi della dottrina che ha proposto le più varie interpretazioni. Come è stato evidenziato in dottrina, può ritenersi che la società a cui sarebbe da riferire “l'utilità” dell'art. 41 Cost., appartenga ad un disegno di una società “di transizione”, che tende verso una “società futura” che non viene regolata in Costituzione ma che dovrà esserne il frutto, dovrà essere una precisa derivazione del processo di trasformazione di cui al richiamato art. 3, secondo comma, Cost. Ed è tramite questo collegamento che, conseguentemente, può affermarsi che l'utilità sociale non potrà coincidere con l'interesse di “chiunque” ma solamente di quelli che di volta in volta saranno titolari di interessi che coincideranno con il processo di trasformazione di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. Questo non sta a significare che la qualificazione di utilità sociale rientri di nuovo in una “zona d'ombra” di inconoscibilità in quanto, seppur è vero che non potrà mai dirsi a priori cosa sia “socialmente utile”, tuttavia, potrà individuarsi per cosa debba esserci utilità, a cosa debbono essere utili “le incidenze sulla produzione”: agli obiettivi e agli oggetti individuati dall'art. 3, secondo comma, Cost. Ripercorre il dibattito presso l'Assemblea Costituente e il successivo dibattito dottrinario, da ultimo, 153 ss.

cora oggi, il riferimento all'utilità sociale dell'art. 41 nella sua finalità di garantire «il progresso materiale di tutti in condizioni di eguaglianza»⁵², nel suo caratterizzarsi come “principio valvola” in grado di adattare l'ordinamento ai mutamenti in atto nella società e, al tempo stesso, come “concetto di valore” intriso di giustizia sociale⁵³. Ed è in forza del suo legame con il principio di eguaglianza sostanziale che è possibile inquadrare l'utilità sociale quale principio-chiave della Costituzione nella sua funzione di regolatore dei rapporti tra politica ed economia e, di conseguenza, inserirla tra i principi fondamentali della Costituzione che si sottraggono alla revisione costituzionale e che non possono essere parificati ad altre norme costituzionali frutto di revisione (come, ad esempio, la tutela della concorrenza introdotta con la riforma del 2001)⁵⁴. A tale riguardo appare, poi, particolarmente preziosa l'interpretazione dell'utilità sociale fornita da Mortati che estende il suo legame anche con un altro principio fondamentale, il principio lavorista, laddove la ricollega all'esigenza di raggiungere i massimi livelli di occupazione⁵⁵. Quest'ultima lettura dell'art. 41 appare particolarmente affascinante oggi e merita di essere recuperata poiché è in grado di aprire la strada a interpretazioni che conducono direttamente alle attuali problematiche sociali.

Del resto, anche la giurisprudenza costituzionale ha tradizionalmente

In relazione ai “classici” contributi sull'inquadramento dell'utilità sociale, ci si limita qui a rinviare a M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 81 ss.; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., 604 ss.; F. GALGANO, *Art. 41*, cit., 27 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 232 ss.

⁵²V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., 243.

⁵³M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 117 ss.

⁵⁴Cfr., sul punto, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011, che, alla luce di questa impostazione, evidenzia inoltre che nel rapporto con il diritto dell'Unione europea in questo ambito debba valere la teoria dei controlimiti. Di conseguenza, una volta che la strutturazione profonda dei rapporti tra politica ed economia sia stata ascritta al novero dei principi fondamentali, non ha nemmeno senso chiedersi se la concorrenza abbia nell'ordinamento comunitario una posizione diversa da quella occupata in quello italiano e se sì quale sia. Nemmeno la valvola dell'art. 11 Cost., infatti, consente l'immissione nel nostro ordinamento di valori che aspirano a collocarsi nell'inalterabile dimensione della fundamentalità.

⁵⁵C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 141 ss.

inserito tra i suoi pilastri nell'interpretazione delle questioni economiche una nozione di utilità sociale strettamente legata alla necessità di tutelare un interesse della collettività, interesse da perseguire anche mediante l'intervento pubblico nell'economia considerato necessario nella sua funzione di mitigazione degli eccessi del mercato⁵⁶. Sotto questo profilo, l'ampio ricorso alla clausola dell'utilità sociale da parte della Corte sino alla metà degli anni Ottanta appare coerente con il contesto generale che privilegiava l'intervento pubblico nell'economia. Allo stesso modo, il successivo sfavore, da parte della giurisprudenza costituzionale, nei confronti di un'eccessiva invadenza dell'intervento statale che avrebbe potuto penalizzare le dinamiche economiche e, indirettamente, la stessa utilità sociale, non può che ricollegarsi al cambio di paradigma rappresentato dall'influenza del diritto comunitario, prima, e dalle modifiche del Titolo V della Costituzione del 2001, poi, che hanno messo in rilievo la questione della tutela della concorrenza nell'ambito dei rapporti economici.

L'impostazione della Corte, tuttavia, non ha mai comportato fughe verso forme di *deregulation* a favore di un libero mercato di fatto svincolato da limiti previsti dall'intervento pubblico. Lo dimostra, ad esempio, la sent. n. 200 del 2012 con cui la Corte ha evidenziato la necessità di mantenere forme di regolazione dell'attività economica a presidio dell'utilità sociale come richiesto dall'art. 41 Cost., oltre a specificare che la competitività del sistema economico non si realizza mediante la deregolazione, bensì con una razionalizzazione della regolazione e, se necessario, anche mediante una ri-regolazione⁵⁷. Peraltro, come ha da ultimo avuto modo di ribadire

⁵⁶ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia sino alla fine degli anni Ottanta (cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. n. 29 del 1957, n. 24 del 1964, n. 137 del 1971, n. 3 del 1957, n. 45 del 1963, nn. 16 e 57 del 1968, n. 220 del 1975, n. 27 del 1969), nell'ambito della quale venivano richiamati anche molti altri interessi (dignità umana, tutela della produzione alimentare, difesa del settore agricolo, sicurezza, tutela paesaggistica, pluralismo culturale, solo per citarne alcuni) accomunati dalla matrice solidaristica che promuove il benessere economico collettivo tramite il necessario intervento dello Stato, specchio del tutto coerente del modello economico in auge all'epoca e del paradigma dello Stato sociale, v. O. PINI, *Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione dei concetti economici*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2020, 59 ss. A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014.

⁵⁷ Nella sentenza in esame la Corte ha evidenziato che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della

re la Corte nella sent. n. 85 del 2020, «la tutela costituzionale della sfera dell'autonomia privata non è assoluta, in quanto non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost. (...)».

In questo contesto, non si possono dimenticare le sentenze della Corte sulle scottanti questioni dell'*Alitalia* e dell'*ex ILVA* di Taranto (su cui si tornerà nei paragrafi successivi) che, già all'inizio del passato decennio, affrontavano il nodo centrale del ritorno a un più significativo intervento pubblico nell'economia⁵⁸. In queste pronunce, sembra riacquisire spazio un'impostazione più fortemente improntata alle logiche solidaristiche tipiche della prima giurisprudenza costituzionale in base alle quali il mercato e la concorrenza devono arretrare di fronte a beni costituzionali di rilievo primario quali occupazione, salute, ambiente. Sotto questo profilo, l'intervento pubblico è considerato essenziale poiché «consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito»⁵⁹. Lette in que-

dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. Il principio della liberalizzazione, a giudizio della Corte, prelude a una razionalizzazione della regolazione che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentt. nn. 247 e 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze.

⁵⁸ Si fa riferimento, rispettivamente, alla sent. n. 270 del 2010 relativa al caso *Alitalia*, e alle sentt. n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018 riguardanti il caso dell'*ex ILVA*.

⁵⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 270 del 2010. Limitandosi, al momento, al caso *Alitalia*, alcuni passaggi della sent. n. 270 sono, a tale riguardo, significativi. Come rileva la Corte, nonostante il ricordato rilievo dato in qualche occasione al bilanciamento tra utilità sociale e concorrenza, la giurisprudenza costituzionale ha affrontato solo indirettamente il rapporto tra concorrenza e regolazione generale e il profilo dell'equilibrio tra l'esigenza di apertura del mercato e di garanzia dell'assetto concorrenziale rispetto alle condotte degli attori del mercato stesso, cioè imprese e consumatori, da una parte; e, dall'altra, la tutela degli interessi diversi, di rango costituzionale, individuati nell'art. 41, secondo e terzo comma, Cost., che possono venire in rilievo e la tutela dei quali richiede un bilanciamento con la concorrenza. Eppure, è chiaro che il parametro costituzionale in esame, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale» ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che

st'ottica, oggi, tali pronunce sembrano già testimoniare un mutamento dei tempi – sebbene si fosse ancora in piena epoca di *austerità* – e un ritorno alla consapevolezza della necessità di un rafforzamento del ruolo dello Stato in economia per non svuotare di significato il limite dell'utilità sociale che richiede di effettuare un bilanciamento con le esigenze della concorrenza e del libero mercato.

Ripercorsa la questione in questi termini, dunque, è possibile sostenere che il favore della Costituzione per l'intervento pubblico nell'economia non si sia mai tramutato in un allontanamento assoluto da tale indirizzo. In ogni caso, un dato appare oggi inconfutabile: con la pandemia il limite dell'utilità sociale di cui all'art. 41 ha ottenuto una nuova centralità e, probabilmente, è destinato ad acquisire anche nuovi significati sulla base delle esigenze rappresentate da questa nuova fase.

In questo contesto, il quadro attuale richiede, peraltro, di essere considerato tenendo presente un aspetto tutt'altro che secondario. Vale la pena di ricordare, infatti, che, come si è già evidenziato, lo Stato non ha mai abbandonato del tutto il suo ruolo di azionista di impresa neppure nella nuova fase avviata a partire dall'inizio degli anni Novanta. Da questo punto di vista, un ruolo di rilievo è stato certamente assunto dal Ministero dell'economia e, in particolare, da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) che è andata via via assumendo una funzione primaria nel delineare un diverso modello

l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a «fini sociali», consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito. Nella specie occorre fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa (come dimostra la sottoposizione della medesima all'amministrazione straordinaria), che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità (circostanza, quest'ultima, espressamente condivisa dai rimettenti), peraltro in un settore particolare, notoriamente di importanza strategica per l'economia nazionale, meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni ed interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti. Il legislatore ordinario, a Giudizio della Corte, aveva dunque inteso realizzare un intervento diretto a garantirne la continuità ed a permettere la conservazione del rilevante valore dell'azienda (costituita da una pluralità di beni e rapporti, di varia natura), al fine di scongiurare, in tal modo, anche una grave crisi occupazionale. A tale riguardo, a giudizio di O. PINI, *Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione dei concetti economici*, cit., 73, la giurisprudenza qui richiamata, lungi dall'innescare un ripensamento complessivo della rilettura tacita data nel tempo alle norme costituzionali sui rapporti economici nel senso di una apertura e legittimazione del modello economico concorrenziale, pare almeno spostare il *focus* della questione collocando al centro e mettendo in maggiore risalto il tema del *bilanciamento* ragionevole e solidale fra contrapposte istanze.

di Stato imprenditore che fosse compatibile con il diritto dell'Unione europea e con le esigenze di risanamento dei conti pubblici⁶⁰. CDP ha così acquisito varie partecipazioni azionarie che sono cresciute negli anni⁶¹ e, in particolare, grazie all'intervento del legislatore⁶², ha assunto partecipazioni in società di rilevante interesse nazionale per la strategicità dei settori in cui operano ed è più volte intervenuta a protezione dei livelli occupazionali negli anni della crisi economica⁶³. CDP si presenta, quindi, come una società dal patrimonio diversificato che permette allo Stato di essere presente in molteplici ambiti produttivi. Le caratteristiche da essa assunte nel tempo hanno consentito al legislatore di adottare delle forme di intervento allo scoppio della crisi pandemica che, poggiando su CDP, hanno finito per accentuare ulteriormente il ruolo dello Stato imprenditore mediante nuove forme di sviluppo e sostegno economico che richiedono di essere approfondite poiché potrebbero rappresentare una delle nuove forme di attuazione dell'art. 41 di cui si diceva poc'anzi. Sulla questione si tornerà più avanti⁶⁴.

⁶⁰ Si rinvia, sul punto, a S. BATTILOSSI, *La «nuova» Cassa depositi e prestiti*, in *Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Bari, 2013, 106 ss. Sulle possibili analogie tra CDP e IRI si veda A. DONATO, *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2/2015, 367 ss.; A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, cit., 183 ss.

⁶¹ Ripercorre questi passaggi E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato*, cit., 162 ss. Ha provveduto al riordino dell'Istituto il d.lgs. n. 284 del 1999 («Riordino della Cassa depositi e prestiti, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), la successiva trasformazione in S.p.A è stata prevista dal d.l. n. 269 del 2003 («Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito con la legge n. 326 del 2004).

⁶² Con il d.l. n. 34 del 2011 («Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo») e, in particolare, con l'art. 7, è stato consentito a CDP di assumere partecipazioni «in società di rilevante interesse nazionale in termini di strategicità del settore di operatività, di livelli occupazionali, di entità di fatturato ovvero di ricadute per il sistema economico-produttivo del Paese». A seguito di questa disposizione è stato istituito Fondo Strategico Italiano S.p.A., holding partecipata per l'80% da CDP e per il 20% da Banca d'Italia che ha l'obiettivo di investire in imprese che operano in settori strategici.

⁶³ Cfr. F. BASSANINI, *La politica industriale dopo la crisi. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti*, in *Astrid Rassegna*, 7/2015.

⁶⁴ Si rinvia al par. 6 di questo Capitolo.

Evidentemente, dunque, l'art. 41, letto anche in connessione con l'art. 43 Cost.⁶⁵, affida alle istituzioni rappresentative il compito di delineare una politica economica legata alle esigenze che di volta in volta si presentano e, come tale, per sua natura flessibile, ma che non può mai trascurare l'obiettivo del raggiungimento del progresso sociale e delle esigenze di solidarietà. Per queste ragioni, l'art. 41 rientra certamente tra quelle disposizioni costituzionali dotate di una forza prescrittiva che, ancora oggi, sembra si debba ancora dispiegare pienamente attraverso un rinnovato sforzo di comprensione e attualizzazione⁶⁶. Le attuali dinamiche sembrano richiedere, per la loro stessa natura, di rafforzare la dimensione sociale che emerge dal secondo e terzo comma dell'art. 41.

L'attuale contesto, inoltre, può consentire di allargare il tradizionale campo di azione dell'art. 41 ricollegandolo anche ai temi della transizione ecologica e digitale. Sotto questo profilo, il Piano *Next Generation EU* e la sua declinazione sul piano interno rappresentata dal *PNRR* possono indubbiamente essere considerate come nuove opportunità di sviluppo ed estensione della portata applicativa della disposizione costituzionale. Ed è proprio nel suo legame con il *Next Generation* che l'attuale proposta di riforma costituzionale, che reca, non a caso, modifiche all'art. 41 Cost., non appare casuale. La proposta di riforma, approvata in seconda deliberazione dal Senato il 3 Novembre 2021⁶⁷, intende modificare, oltre all'art. 9 Cost.⁶⁸, il secondo comma dell'art. 41 Cost. (il limite generale dell'utilità sociale resterebbe invariato) inserendo nel divieto di "recare danno" le pa-

⁶⁵ Su cui ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

⁶⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 78.

⁶⁷ Cfr. l'art. 2 della Proposta di legge costituzionale, approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 9 giugno 2021 recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente" (Atti Camera dei deputati n. 3156). In seconda deliberazione, il 3 novembre 2021, il testo è stato approvato dal Senato con maggioranza superiore ai due terzi. La proposta di legge deve tornare all'esame della Camera dei deputati per la seconda deliberazione, che potrà tenersi non prima di tre mesi dalla data della prima deliberazione, ossia non prima del 12 gennaio 2022. Qualora anche la Camera approvasse la proposta con maggioranza superiore ai due terzi dei componenti, la legge potrà essere promulgata senza attendere i tre mesi previsti per la presentazione delle richieste di referendum.

⁶⁸ L'art. 1 della proposta di riforma intende modificare l'art. 9 Cost. aggiungendovi, in fine, tra i compiti della Repubblica, il seguente comma: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

role “alla salute, all’ambiente” che andrebbero a precedere gli altri limiti rappresentati da “sicurezza, libertà e dignità umana”. Inoltre, la proposta si estende al terzo comma dell’art. 41 nella parte in cui consente l’intervento pubblico mediante programmi e controlli opportuni affinché l’iniziativa economia (sia pubblica che privata) “possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”: la revisione in corso propone di ampliare il novero dei suddetti fini aggiungendo quelli “ambientali”.

Si tratterebbe di una novità che non stravolgerebbe l’assetto esistente poiché, da tempo, la giurisprudenza costituzionale riconosce l’ambiente come un valore costituzionalmente protetto la cui tutela giustifica limiti alla libertà di iniziativa economica⁶⁹. Anche l’inserimento delle finalità ambientali accanto a quelle sociali per quanto riguarda gli interventi pubblici di indirizzo dell’attività economica del terzo comma potrebbe forse essere considerato superfluo poiché, a Costituzione invariata, l’attuale formulazione dell’art. 41 sembra in grado di ricomprendere anche le azioni pubbliche di coordinamento finalizzate alla protezione dell’ambiente, tanto più alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale. Al tempo stesso, pur essendo legittime le perplessità riguardo all’opportunità di un intervento di revisione su un principio fondamentale (mediante la modifica dell’art. 9 Cost.) e sulla prima parte del testo costituzionale (art. 41)⁷⁰,

⁶⁹ Si rinvia, a tale riguardo, alle osservazioni critiche di L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it-paper*, 23 giugno 2021, secondo cui «è lecito chiedersi quale possa essere la concreta applicazione (in sede di produzione legislativa ovvero al momento del controllo di costituzionalità) di un elenco di limiti (apponibili all’iniziativa economica) che, secondo la riforma costituzionale in corso di approvazione, comprendono *in primis* la salute e l’ambiente». In definitiva, secondo l’A., «l’integrazione dei limiti dell’art. 41, comma 2, Cost. o intende creare una “gerarchia” che però non sembra praticabile sulla base del percorso giurisprudenziale sopra richiamato, oppure si limita a fotografare l’esigenza “contingente” di etichettare in modo vistoso con il marchio “green” un sistema costituzionale che in verità da diversi decenni riconosce nell’ambiente un “valore” costituzionalmente protetto la cui tutela (ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) delinea una sorta di materia “trasversale” che «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze eventualmente regionali con la riserva allo Stato delle determinazioni che necessitano di una disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale (cfr. Corte cost., sent. n. 407/2002)».

⁷⁰ Per una critica rispetto a tale intervento che sfaterebbe un vero e proprio “tabù costituzionale” modificando i principi supremi, si rinvia a T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it-paper*, 23 giugno 2021. Viceversa, I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it-paper*, 30 giugno 2021, evidenzia l’opportunità e l’importanza di questa riforma sottolineando che «la cosa non può destare meraviglia; infatti, tutte le volte in cui si tratta

questa modifica dell'art. 41 renderebbe ancora più esplicita la tutela costituzionale del profilo "green" delle politiche di intervento pubblico nell'economia viste anche nell'ottica di nuovo volano per l'economia stessa. Partendo dalle opportunità offerte dal *Next generation EU*, dunque, verrebbe ulteriormente legittimato, anche sul piano costituzionale, quello che appare come un nuovo indirizzo di intervento pubblico nell'economia valido per i prossimi decenni le cui coordinate sono appena state tracciate e dovranno tradursi in nuove azioni e interventi.

Questi sviluppi, dovuti soprattutto all'influsso proveniente dall'Unione europea, richiedono, quindi, di perseguire nuove modalità di intervento e linee di azione che comportino anche una rilettura dell'art. 41 e della sua portata applicativa a prescindere, per le ragioni appena indicate, dall'esito dell'attuale proposta di riforma costituzionale.

Queste considerazioni, peraltro, è bene sottolinearlo, non vogliono tradursi in un'incondizionata fiducia nei confronti del ritorno in grande stile dello Stato imprenditore. La ragione per cui si sottolinea l'importanza di perseguire nuove chiavi di lettura dell'art. 41 e nuove strade da percorrere per l'intervento pubblico nell'economia risiede nel fatto che non si ritiene opportuno limitarsi a ripetere l'esperienza passata dell'azionariato di Stato "all'italiana" che, pur avendo stimolato nella fase iniziale dell'esperienza repubblicana un forte sviluppo economico e sociale, ha poi certamente evidenziato numerose criticità, basti pensare all'assenza di trasparenza, efficienza e alla mancanza di adeguati controlli sulla gestione delle risorse pubbliche.

4. *L'art. 43 Cost. e le "nazionalizzazioni": spettro del passato o strumento utilizzabile in determinate circostanze?*

L'intervento pubblico nell'economia nel quadro costituzionale è delineato, oltre che dall'art. 41, anche dall'art. 43 Cost. che assegna allo Stato un ruolo di rilievo nel regolare lo sviluppo e la produzione dei settori strategici attraverso la previsione di riserve di impresa ed espropriazione di singole imprese. Si fa riferimento alle "nazionalizzazioni", intese in senso lato⁷¹, at-

di alzare l'asticella dei diritti è fuori discussione la modificabilità della Costituzione, in ogni sua parte». A giudizio dell'A., la proposta di riforma prende opportunamente atto dell'importanza del carattere indisponibile del patrimonio ambientale.

⁷¹ Sulla base della classificazione operata da M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico del-*

torno alle quali il dibattito è tornato quasi inevitabilmente di attualità parallelamente al riemergere della questione di un ritorno più significativo dell'intervento pubblico nell'economia. Di conseguenza, appare necessario domandarsi se e con quali modalità possa realizzarsi la tipologia di intervento pubblico delineato dall'art. 43 nell'attuale contesto che, come visto, si presenta con caratteristiche del tutto diverse rispetto al *trend* dell'ultimo trentennio.

L'art. 43 delinea, come noto, le modalità attraverso cui può concretizzarsi l'intervento autoritativo dello Stato nella gestione delle attività produttive⁷². Allo Stato è consentito intervenire qualora si verifichino i presupposti previsti dalla disposizione costituzionale che sono relativi, *in primis*, alla tipologia di attività produttiva che può riguardare soltanto il settore dei servizi pubblici essenziali, delle fonti di energia o situazioni di monopolio privato. Inoltre, deve realizzarsi la condizione che l'intervento⁷³

l'economia, Bologna, 1985, 132 ss., si qualificano come “collettivizzazioni quegli istituti giuridici per i quali beni o attività produttive si trovano in mano al pubblico potere che è il solo legittimato a detenerli o a svolgerle. È collettivizzazione tanto la vicenda del passaggio in mano pubblica, quanto il modo di essere in mano pubblica. (...) Si distinguono tre specie di collettivizzazioni: quelle in cui potere pubblico riservatario è l'ente territoriale della collettività, ente a fini generali: quindi lo Stato in primo luogo e poi comuni ed altri enti territoriali esponenziali; si hanno così le statizzazioni, le municipalizzazioni, le regionalizzazioni e simili. (...) Si chiamano nazionalizzazioni le forme in cui il pubblico potere è un organismo centrale diverso dallo Stato, di solito un ente pubblico”. Si rinvia, sul punto, anche a A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 303 ss.

⁷² L'art. 43 prevede che “A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale”.

⁷³ Per quanto riguarda gli strumenti e le modalità attraverso le quali si può realizzare l'intervento in base all'art 43 e, in particolare, riguardo al riferimento al “trasferimento di imprese o categorie di imprese”, alla “riserva originaria”, nonché ai soggetti ai quali la legge può trasferire o riservare l'attività economica (Stato, enti pubblici o comunità di lavoratori o di utenti), si rinvia a S. CASSESE, *Leggi di riserva e art. 43 Cost.*, cit., 1356; F. GALGANO, *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 193; M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, 227; G. MOTZO, A. PIRAS, *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giur. cost.*, 1959, 170; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., 324; A. PREDIERI, voce *Collettivizzazione*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 419 ss.; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazioni e proposte di riforma*, Milano, 1995; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; G. AMATO, *Il mercato nella Costitu-*

sia riconducibile a un preminente interesse generale che, come ha a più riprese evidenziato la Corte costituzionale, va inteso in senso ampio poiché riguarda tutte le finalità ritenute necessarie a garantire il buon funzionamento del sistema democratico e destinate a dare attuazione al principio dell'art. 3, secondo comma, Cost.⁷⁴.

Da questo punto di vista, è dunque evidente il nesso con le finalità di utilità sociale cui fa riferimento l'art. 41 Cost., tanto in relazione agli obiettivi generali che vengono perseguiti, quanto alla connessione che viene a instaurarsi tra i comuni intenti degli artt. 41 e 43 e i principi costituzionali di solidarietà sociale, eguaglianza sostanziale e lavorista. I limiti e le condizioni previsti dall'art. 43 per l'intervento pubblico si traducono, peraltro, in forme di garanzia per l'imprenditore privato relativamente al fatto che la sua attività non possa essere collettivizzata se non a determinate condizioni⁷⁵. Pertanto, anche in questo caso, così come avviene per l'art. 41, è evidente l'intento dei Costituenti di individuare un punto di equilibrio tra la libertà di iniziativa economica e l'interesse generale.

La parabola relativa all'applicazione dell'art. 43 nell'esperienza repubblicana è nota. Da un lato, gli strumenti predisposti dalla norma in esame per quanto riguarda le procedure di nazionalizzazione con relativa espropriazione di imprese operanti nel settore sono stati utilizzati in maniera ridotta e, in particolare, con la nazionalizzazione dell'energia elettrica che ha portato, nel 1962, all'istituzione di un ente pubblico dedicato, l'ENEL, al quale veniva riservata la produzione, il trasporto, la distribuzione e la vendita di energia⁷⁶. Ciononostante, la possibilità di riservare originariamente

zione, in *Quaderni cost.*, 1992, 12 ss.; A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit., 300 ss.; A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019, 153 ss.

⁷⁴ Questo principio è stato affermato dalla Corte costituzionale sin dalle prime sentenze aventi quale parametro l'art. 43 Cost. Sulla giurisprudenza costituzionale degli anni sessanta con cui si legittimava la nazionalizzazione dell'energia elettrica e le riserve e i monopoli in favore dello Stato, v. A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit.

⁷⁵ Cfr. E. DE MARCO, *Collettivizzazione e libertà economiche*, in *Foro amm.*, 6/1977, 1607 ss. Come evidenzia a riguardo M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 140, dall'art. 43 emerge una duplice garanzia: Da un lato, viene assicurato al soggetto privato di poter autonomamente confidare sul fatto che la sua attività non verrà pubblicizzata in assenza dei presupposti previsti dalla disposizione costituzionale e, dall'altro, sulla base degli stessi requisiti, è attribuita allo Stato la facoltà di poter operare pubblicizzazioni in presenza dei presupposti previsti dalla Costituzione stessa che ha portato all'istituzione di un ente pubblico dedicato, l'ENEL.

⁷⁶ Tale nazionalizzazione venne attuata con la legge n. 1463 del 1962.

allo Stato e a enti pubblici determinate attività è stata utilizzata in diversi casi nei primi decenni di esperienza repubblicana⁷⁷. Si pensi alla riserva (abolita nel 1996) per la ricerca di idrocarburi nella Pianura Padana in favore di un ente pubblico *ad hoc* come ENI⁷⁸, ai servizi postali e al servizio televisivo, le cui riserve sono cessate, rispettivamente, nel 2011 e nel 1990. Si trattava, in sostanza, del modello dei c.d. monopoli di Stato che, oltre a già richiamati ambiti e servizi strategici, riguardava anche la telefonia (*SIP, Telecom*) e il trasporto ferroviario (*Ferrovie dello Stato*).

L'impostazione dei Costituenti tradottasi nel disegno dell'art. 43 si è, dunque, sostanzialmente concretizzata nel sistema delle partecipazioni statali mediante l'istituzione di enti di gestione *ad hoc* in ambiti considerati strategici per lo sviluppo del Paese⁷⁹.

In questo contesto, non può essere dimenticata l'ampia galassia relativa alla gestione dei servizi pubblici essenziali affidati ad aziende e società locali che rappresentano oggi un significativo ambito di applicazione dell'art. 43. Si è sviluppata, infatti, una sostanziale concentrazione negli enti sub-statali dell'erogazione di un rilevante numero di servizi essenziali mediante la sperimentazione di differenti forme organizzative, con la crescente e tendenziale propensione al ricorso, dopo il 1990, alla costituzione di società partecipate (anche miste ed *in house*) la cui attività deve trovare un difficile punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire un servizio pubblico e la tutela dei principi europei della concorrenza⁸⁰.

⁷⁷ Cfr., a tale riguardo, P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., che evidenzia come il modello di economia di mercato controllata, progettato dal Costituente, abbia consentito ai legislatori nel corso dei decenni di utilizzare “seppure con una sorta di improvvisazione” strumenti con essa coerenti, come in una prima fase la costituzione di imprese pubbliche, il rafforzamento di quelle esistenti, la nazionalizzazione di fonti di energia, le collettivizzazioni fredde o striscianti costituite dal rafforzamento delle partecipazioni statali; nella seconda fase le privatizzazioni, le deregolamentazioni, la valorizzazione delle imprese private.

⁷⁸ Mediante la legge n. 136 del 1953.

⁷⁹ Cfr. A. PAPA, *Le imprese pubbliche tra Costituzione ed ordinamento comunitario*, in S. LABRIOLA, A. CATELANI (a cura di), *La Costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001.

⁸⁰ Cfr. A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle “nazionalizzazioni” tra dettato costituzionale e principi europei*, cit., 162 ss., che evidenzia, inoltre, come proprio il livello locale di gestione dei servizi pubblici rappresenti lo specchio delle difficoltà *definitorie*, per quanto riguarda la nozione di “servizio pubblico”, e *organizzative*, per quanto riguarda la scelta dei modelli di gestione, che caratterizzano la categoria dei “servizi pubblici essenziali”, di cui all'art. 43 Cost., dovendosi in ogni caso conciliare, da un lato, l'esigenza di garantire

Per quanto riguarda il declino del modello prefigurato dall'art. 43, le ragioni coincidono con quanto si è già detto in relazione all'art. 41 e vanno ricercate nel mutato clima avviatosi a partire dall'inizio degli anni Novanta derivante dai nuovi influssi provenienti dal processo di integrazione europea e dal contestuale affanno del modello italiano di intervento pubblico nell'economia⁸¹.

Ad ogni modo, va messo in rilievo che il diritto dell'Unione europea non impediva allora e non impedisce oggi un ruolo attivo dello Stato nell'economia. Per quanto concerne le imprese pubbliche, il diritto UE assume una posizione di sostanziale neutralità in ragione del principio dell'indifferenza della proprietà dei beni desumibile dall'art. 106 TFUE che, però, richiede a tali imprese, contestualmente, di operare nel mercato rispettandone le regole e, in particolare, le regole di concorrenza⁸². Pertanto, a ciascuno Stato membro è consentito mantenere in piedi un sistema di im-

agli enti territoriali di scegliere le modalità del servizio da utilizzare per l'affidamento e la gestione di un pubblico servizio e, dall'altro, tutelare i principi europei di concorrenza, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi e, al tempo stesso, quelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Per un approfondimento delle questioni legate al ruolo delle società a partecipazione pubblica in ambito locale v. F. MERUSI, *I servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990; L. DE ANGELIS, *La trasformazione delle società*, Milano, 1998; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; R. MICCÙ (a cura di), *Le società partecipate al crocevia. Processi di razionalizzazione, modernizzazione e spinte all'efficienza*, fascicolo monografico di *Federalismi.it*, 2018. A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate*, in *Federalismi.it*, 2 novembre 2016; A. NAPOLITANO, *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti. Servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019; F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 13 luglio 2016; L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018.

⁸¹ Si rimanda, sul punto, alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente.

⁸² In base a quanto prevede l'art. 106 TFUE, "1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei Trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni".

prese pubbliche in settori ritenuti strategici ed è in questo ambito che è andato riorganizzandosi il sistema di imprese pubbliche in Italia a partire dagli anni Novanta⁸³. Così, ad esempio, il settore dell'energia elettrica è stato liberalizzato nel 1999 e, nel contesto di un passaggio ad un mercato "tutelato", ENEL si è trasformata da ente pubblico a società per azioni quotata in borsa con il Ministero dell'economia come azionista di riferimento. Allo stesso modo, appare compatibile con il diritto dell'Unione anche un'attività pubblica di impresa che prenda le mosse da un intervento autoritativo nonché una gestione pubblicistica di servizi pubblici⁸⁴. Le condizioni che giustificano tali interventi, però, sono più stringenti rispetto all'ambito di manovra che era consentito dall'art. 43 Cost. in assenza dei principi e delle regole provenienti dal diritto dell'Unione europea poiché essi devono rinvenire il proprio fondamento nella necessità⁸⁵.

In sostanza, il diritto eurounitario non esclude l'opzione dell'intervento pubblico anche qualora si realizzi dando applicazione alle possibilità offerte dall'art. 43 Cost. La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte ricordato che la disciplina dell'Unione non vieta l'intervento pubblico nell'economia poiché la presenza dello Stato è legittima qualora rappresenti un'*extrema ratio* per il perseguimento di un'utilità sociale⁸⁶. Ed è proprio l'utilità sociale che, come si è visto, rappresenta l'obiettivo di fon-

⁸³ Cfr., sul punto, R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Le società pubbliche e i servizi di interesse economico generale: l'impatto del d.lgs. n. 175/2016 sull'affidamento e sulla gestione del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2016.

⁸⁴ Cfr. A. PAPA, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, cit., 165.

⁸⁵ A tale riguardo vi è chi sostiene, come F. FURLAN, *Articolo 43*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 279 ss., che il limite della necessità sembra escludere interventi di lungo periodo lesivi dei principi della concorrenza.

⁸⁶ Cfr. tra le tante, Corte di giustizia, 25 marzo 2015, *Belgio c. Commissione*, T 538/11. Cfr., inoltre, la sentenza Sacchi del 1974, la sentenza del 1991 sul caso Merci convenzionali -Porto di Genova, la sentenza Corebeau del 19 maggio 1993. Sulla giurisprudenza in materia si rinvia a A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit., secondo cui l'orientamento della Corte di giustizia tende, seppur quale eccezione alla regola generale, a conservare il principio dei diritti esclusivi ad imprese pubbliche, monopoli legali o concessionari, a condizione che tali diritti siano legittimati da esigenze precise e riferibili al perseguimento dell'interesse generale. In sostanza, occorre che la misura adottata sia proporzionale al raggiungimento delle esigenze di carattere generale e che lo Stato, in base al principio dell'onere della prova, dimostri che ricorrano i presupposti per l'applicazione della normativa dell'Unione.

do degli interventi previsti sulla base degli artt. 41 e 43 Cost. Sotto questo profilo, si può dunque sostenere che l'art. 43 sia conforme al diritto dell'Unione nel suo prefigurare una possibile deroga alle regole generali della concorrenza e del mercato⁸⁷. Deroga che, come si è detto, dovrebbe configurarsi in situazioni di necessità nei casi in cui l'azione dello Stato sia orientata a preservare un'attività di interesse generale al fine di dare effettività, con il suo intervento, ai principi di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale nonché alla tutela del lavoro e dei livelli di occupazione in ossequio al principio lavorista.

Del resto, in certe fasi storiche sistemi di monopolio e riserve di attività a favore dello Stato possono essere funzionali allo sviluppo economico poiché situazioni fuori dall'ordinario legate, ad esempio, a crisi economiche, possono giustificare interventi finalizzati a preservare la coesione economico-sociale nell'ottica dei principi costituzionali poc'anzi richiamati. L'attuale contesto, data l'eccezionalità degli eventi che si sono susseguiti nell'ultimo decennio, rientra senza dubbio in questa casistica.

Vi è, però, un secondo ambito da considerare in relazione alla possibilità di interventi pubblici sulla base dell'art. 43 ed è quello che rimanda a dirette responsabilità dell'impresa privata nei casi in cui la sua attività possa generare una situazione di grave (o gravi) conflitto(i) con l'utilità sociale e l'interesse generale. In questo caso, l'intervento pubblico si configurerebbe come "riparatore" e si giustificerebbe in nome della necessità di ripristinare condizioni generali che consentano di rendere nuovamente compatibile l'attività in questione con l'utilità sociale e con i principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale.

5. (segue) *Dalla teoria alla pratica: i casi ex-Ilva, Alitalia, Autostrade per l'Italia*

Alcuni "casi" che hanno riguardato il nostro Paese negli ultimi anni potrebbero quindi essere analizzati in quest'ottica, facendo riferimento alle due "motivazioni" sopra richiamate che giustificerebbero l'applicazione dell'art. 43 Cost.⁸⁸.

⁸⁷ Cfr. A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43 della Costituzione*, cit.

⁸⁸ Si tratta, come evidenziato nel paragrafo precedente, di due casi che consentono l'adozione di misure applicative dell'art. 43 e in particolare: 1) una deroga ai principi della concorrenza e del libero mercato in situazioni di necessità nei casi in cui l'azione dello Sta-

La questione dell'*ex-Ilva* di Taranto è paradigmatica sotto questo profilo. Non è un caso che, già all'inizio della complicata vicenda dell'impianto siderurgico, nel 2012, il legislatore avesse chiamato in causa l'art. 43 Cost. nella disposizione relativa all'adozione di misure sanzionatorie in caso di mancato adempimento delle prescrizioni previste nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale. Nell'ultimo comma dell'art. 3 del decreto legge in questione – peraltro assai significativo sin dal suo titolo⁸⁹ alla luce delle considerazioni che si stanno qui svolgendo – si prevedeva, infatti, che il Garante incaricato di vigilare sull'attuazione da parte dell'azienda delle prescrizioni introdotte dal decreto proponesse, in caso di criticità riscontrate, “le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione”. In questa circostanza, dunque, il legislatore ha “utilizzato” l'art. 43 come opzione percorribile nel caso in cui il mancato rispetto da parte dell'azienda delle prescrizioni finalizzate alla tutela ambientale si ponesse in conflitto con l'utilità sociale e, nello specifico, con la tutela della salute, con l'obiettivo di riduzione dell'inquinamento dell'area e con la tutela dei livelli occupazionali dell'azienda (e dell'indotto)⁹⁰.

Non a caso, l'ultima evoluzione della complessa vicenda, tuttora in corso, dell'*ex-Ilva* ha portato a un massiccio intervento dello Stato nell'industria dell'acciaio che, a questo punto, era divenuto pressoché inevitabile. Dopo anni di complicata e negativa gestione dell'azienda in mano privata (*ArcelorMittal*), infatti, il difficile ma necessario compromesso tra tutela dell'ambiente e della salute, da un lato, e mantenimento dei livelli occupazionali, dall'altro, non è stato raggiunto poiché non si sono effettuati i ne-

to sia finalizzata a preservare un'attività di interesse generale; 2) qualora si verifichi una diretta responsabilità dell'impresa privata nei casi in cui la sua attività possa generare una situazione di grave (o gravi) conflitto(i) con l'utilità sociale e l'interesse generale.

⁸⁹ Si fa riferimento al d.l. n. 207 del 2012, “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”, convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 2012. Sul decreto, si rinvia a R. CIFFARELLI, *L'art. 43 della Costituzione e il Decreto-Legge n. 207/2012: primissime riflessioni*, in *Amministrazione in Cammino*, 2013.

⁹⁰ In relazione al ridimensionamento dello Stato interventista a favore dello Stato minimo che però appare in difficoltà nel perseguire le finalità sociali contenute nella Costituzione, si rimanda alle amare considerazioni di F. GABRIELE, *Conclusioni*, in G. RIVOSECHI, M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, 2010, 202, secondo cui «appena qualcosa sembra non andare per il verso giusto è pur sempre facile, e quasi “naturale”, l'invocazione dell'intervento pubblico al privato non potendosi chiedere ciò che non gli “compete”».

cessari investimenti di manutenzione e potenziamento produttivo dell'impianto nel rispetto delle improcrastinabili esigenze di tutela ambientale. *ArcelorMittal* e *Invitalia* (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa), società del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), hanno quindi perfezionato il 14 aprile 2021 un accordo di investimento e creato una società pubblico-privata denominata *Acciaierie d'Italia Holding*⁹¹. Lo Stato si è impegnato con un investimento di 400 milioni di euro ottenendo una partecipazione al capitale sociale pari al 38% e diritti di voto pari al 50% al quale farà seguito, entro il maggio 2022 e a determinate condizioni sospensive, un secondo investimento da parte di *Invitalia* di 680 milioni che farebbe salire la partecipazione statale al capitale sociale di *Acciaierie d'Italia* sino al 60%.

A questo punto della vicenda e alla luce del precedente insuccesso dell'investitore privato, l'auspicio è che l'ingresso significativo dello Stato e la relativa designazione di Presidente e consiglieri di amministrazione di nomina pubblica possa portare a una nuova gestione dell'impianto che sia finalmente in grado di avviare un nuovo modello di produzione sostenibile sul piano della tutela dell'ambiente e della salute preservando i livelli occupazionali in quello che rimane un settore strategico e di rilievo nazionale come quello della produzione di acciaio.

Va sempre ricordato, inoltre, che l'impianto di Taranto rimane, ancora oggi, il più grande complesso industriale per la lavorazione dell'acciaio in Europa. Del resto, dopo la sentenza pronunciata dalla Corte di Assise di Taranto il 31 maggio 2021 con le relative condanne in relazione ai reati di disastro ambientale, avvelenamento di sostanze alimentari e omissione dolosa di cautele sui luoghi di lavoro durante la gestione dell'*Ilva* da parte del gruppo Riva, la necessità di investimenti significativi per velocizzare i tempi della transizione ecologica dell'impianto verso una produzione sostenibile che salvaguardi l'occupazione e l'ambiente non appare più rinviabile⁹².

Il necessario e delicato punto di equilibrio tra i diritti in gioco e i valori di rilievo costituzionale richiamati richiede inevitabilmente, in questo caso,

⁹¹ Cfr. D. PALMIOTTI, *Ex Ilva, si sblocca l'ingresso dello Stato con 400 milioni: nasce Acciaierie d'Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 14 aprile 2021.

⁹² Anche in ragione del fatto che, la sentenza richiamata ha disposto, in primo grado di giudizio, la confisca degli impianti. Tuttavia, tale confisca non ha effetti immediati sulla produzione e sull'attività dell'ex-Ilva poiché sarà operativa ed efficace solo a valle del giudizio definitivo della Corte di Cassazione. Gli impianti di Taranto, quindi, restano sequestrati ma con facoltà d'uso agli attuali gestori della fabbrica.

un investimento di risorse rispetto al quale non sembrano più percorribili altre vie. In quest'ottica, i fondi europei del Piano *Next Generation EU* e il loro utilizzo sulla base delle priorità indicate a livello europeo e delle modalità realizzative contenute nel *PNRR* nazionale rappresentano un'occasione unica. Gli obiettivi del *Next Generation*, infatti, appaiono del tutto coerenti rispetto a un intervento volto a salvaguardare principi costituzionali, favorire la transizione ecologica e la sostenibilità ambientale, preservare esigenze sistemiche come la realizzazione di una politica industriale dell'acciaio sostenibile a livello nazionale ed europeo e tutelare diritti fondamentali come salute e lavoro nell'ottica della coesione sociale.

Al di là del dibattito politico degli ultimi anni sull'opportunità o meno di una "nazionalizzazione" dell'impianto e degli eccessi di retorica che si sono sviluppati in parallelo (sia da parte dei favorevoli che da parte dei contrari) sul ritorno delle nazionalizzazioni, dunque, la questione principale dovrebbe riguardare la necessità di coniugare l'attività di impresa con l'utilità sociale e i molteplici interessi di rilievo costituzionale in gioco in questa vicenda che attiene, comunque, a un ambito strategico per lo sviluppo industriale del Paese. Sino ad oggi, il solo intervento da parte dei privati non ha consentito di sciogliere i nodi della questione e, pertanto, si è resa necessaria una diversa strategia basata sull'intervento pubblico che dovrà anch'essa essere valutata in futuro alla luce dei risultati raggiunti.

Il caso dell'*ex-Ilva*, peraltro, è particolarmente significativo poiché le due motivazioni sopra richiamate in base alle quali è prefigurabile l'intervento pubblico (anche sulla base degli strumenti previsti dall'art. 43) si sono, per così dire, intrecciate tra loro. Alle dirette responsabilità dell'impresa privata la cui attività ha generato una situazione di conflitto con l'utilità sociale e con l'interesse generale, infatti, si è aggiunta un'ulteriore criticità dovuta al perdurare della grave crisi economica che per un periodo ha comportato, a livello globale, una diminuzione della domanda di acciaio che ha influito negativamente sui livelli di produzione generando, a sua volta, notevoli problematiche sul piano della tutela dell'occupazione.

Anche l'annosa e complessa vicenda di *Alitalia* dimostra in maniera evidente quanto sia complesso e difficile risolvere il dilemma tra la scelta di lasciare al gioco del libero mercato un'attività di impresa comunque strategica per il Paese e l'opzione dell'intervento pubblico per salvaguardare la (ex) compagnia di bandiera e l'occupazione, con tutte le note criticità a esso collegate relative, *in primis*, all'aumento del debito pubblico. L'emergenza legata alla pandemia ha rimesso prepotentemente al centro dell'attenzione la questione *Alitalia* in un contesto in cui, peraltro, il settore del

trasporto aereo è stato pesantemente colpito in Europa favorendo un ritorno al ruolo dello Stato imprenditore in questo ambito⁹³.

Le scelte compiute dall'intervento emergenziale del legislatore italiano appaiono decisamente significative per l'analisi che qui si sta svolgendo. Con il decreto "Cura Italia" e con il decreto "Rilancio"⁹⁴ entrambi datati 2020, infatti, è stata decisa la ri-nazionalizzazione di *Alitalia* attraverso la creazione di una nuova società a totale partecipazione pubblica interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle Finanze⁹⁵ la cui istituzione è stata giustificata in ragione dell'eccezionalità della situazione⁹⁶. L'obiettivo del legislatore, obiettivo ambizioso alla luce dell'esperienza tutt'altro che positiva dell'ultimo ventennio, è quello di rilanciare la compagnia di bandiera e per questo si è scelto di adottare un piano industriale di sviluppo e ampliamento dell'offerta della nuova compagine attraverso un significativo impegno economico (tre miliardi di euro) che contempla anche l'avvio di nuove *partnership* industriali ed economiche. Così, a partire dal 15 ottobre 2021 "Italia Trasporto Aereo" – ITA – è divenuta la nuova compagnia area di bandiera italiana che ha sostituito *Alitalia*, rilevandone il marchio.

Anche in questo caso, il nesso tra intervento pubblico e finalità strategi-

⁹³ Nei mesi successivi allo scoppio della pandemia, infatti, i principali Paesi europei sono intervenuti con importanti iniezioni di liquidità e sono rientrati significativamente nelle azioni di diverse compagnie aeree. È questo il caso, ad esempio, di Lufthansa e di Air France-KLM per le quali i governi tedesco e francese hanno predisposto importanti interventi attraverso l'erogazione di aiuti di Stato non escludendo una nazionalizzazione temporanea delle stesse.

⁹⁴ Rispettivamente, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e d.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, decreto-legge convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

⁹⁵ Per un approfondimento sulle caratteristiche di tale intervento del legislatore v. A. NAPOLITANO, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia all'estensione dei c.d. golden powers*, in *DPER online*, n. 2, 2020.

⁹⁶ Il richiamo all'eccezionalità della situazione si è reso necessario per rendere tale intervento compatibile con la normativa dell'UE. Il legislatore ha infatti formalmente riconosciuto l'epidemia Covid-19 come calamità naturale ed evento eccezionale per il trasporto aereo, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 107, secondo comma, lett. b), TFUE che rende compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali.

che di un settore, come quello del trasporto aereo, che rientra tra i servizi pubblici essenziali di rilevanza sociale appare evidente e sembra giustificare la presenza di uno Stato imprenditore che preveda, come avvenuto in questa circostanza, anche l'utilizzo dello strumento della nazionalizzazione. Con questa affermazione non si vuole, come è ovvio, giustificare a prescindere l'intervento pubblico che ha impegnato notevolmente le casse dello Stato e che quindi è inevitabilmente destinato a contribuire all'aumento del debito pubblico. Del resto, le vicende che hanno contraddistinto l'ex Compagnia di bandiera negli ultimi decenni si sono indubbiamente caratterizzate per scelte politiche e programmi tutt'altro che lungimiranti che hanno oltremodo scoraggiato l'intervento privato. Alla luce delle esperienze passate, dunque, nutrire ottimismo sull'esito positivo di questa operazione di ri-nazionalizzazione non sembra facile. Tuttavia, la scelta effettuata andrà anche in questo caso giudicata in futuro per verificare se l'esborso e il relativo nuovo piano industriale si saranno tradotti in un raggiungimento degli obiettivi prefissati e in un rilancio di un settore strategico per il Paese che favorisca lo sviluppo economico e salvaguardi (e magari espanda) i livelli occupazionali. In ogni caso, come si è detto, la grave crisi del settore generata dalla pandemia richiedeva interventi fuori dall'ordinario e, in questo senso, si sono mossi anche Paesi come Francia e Germania⁹⁷.

Anche la vicenda relativa alla rete autostradale rientra nella casistica sopra individuata e, in particolare, nella seconda "motivazione" che giustificherebbe l'applicazione dell'art. 43 Cost., vale a dire quella che rimanda a dirette responsabilità da parte del gestore privato nei casi in cui la sua attività possa generare una situazione di grave conflitto con l'interesse generale. Appare infatti difficile contestare che oramai da più di tre anni, dalla tragedia del Ponte Morandi a Genova dell'estate del 2018, la rete autostradale italiana, gestita dal Gruppo concessionario di *Autostrade per l'Italia* (ASPI), si trovi in una situazione particolarmente delicata dovuta alle gravi responsabilità del gestore nella (mancata) manutenzione della rete stessa che ha causato il crollo del Ponte e la morte di 43 persone. I tragici fatti di Genova, infatti, hanno reso evidente il fallimento del modello delle concessioni a favore di soggetti privati delle autostrade predisposto in Italia a par-

⁹⁷ Paesi che, come si è già evidenziato in nota, sono intervenuti con importanti iniezioni di liquidità e sono rientrati significativamente nelle azioni delle proprie compagnie aeree. È questo il caso, ad esempio, di Lufthansa e di Air France-KLM per le quali i governi tedesco e francese hanno predisposto importanti interventi attraverso l'erogazione di aiuti di Stato non escludendo una nazionalizzazione temporanea delle stesse.

tire dagli anni Novanta con lo sviluppo delle privatizzazioni, soprattutto per quanto riguarda l'opzione della sostituzione di un operatore monopolista pubblico con un monopolista privato nel contesto della specifica disciplina delle concessioni autostradali prevista dal legislatore. L'investitore privato, infatti, una volta aggiudicata la gara, acquisiva uno *status* di monopolista non solo di fatto, ma anche di diritto⁹⁸, sulla base della normativa in vigore e in considerazione della lunga durata delle concessioni e delle proroghe delle stesse.

Dopo mesi di lunghe trattative, lo Stato acquisirà mediante Cassa Depositi e Prestiti (con l'appoggio minoritario di due fondi privati⁹⁹) la maggioranza delle azioni di *ASPI* (88%) a lungo appartenute ad *Atlantia*, società del gruppo *Benetton*. Si tratta, anche in questa circostanza, di una (semi) ri-nazionalizzazione di *Autostrade* che appare in questo caso giustificata dall'esigenza di riportare alla normalità una situazione di disagio e insicurezza da parte dell'opinione pubblica riguardo alla modalità di gestione della rete che è parsa esclusivamente orientata al profitto e, in particolare, riguardo alle palesi inadempienze relativamente agli interventi e agli investimenti dedicati alla sua manutenzione.

La sfida che avrà di fronte il nuovo acquirente non può quindi che essere orientata a un modello di sviluppo che preveda anche i necessari investimenti in sicurezza e modernizzazione di *Autostrade* ai fini di utilità generale considerando che si tratta, anche in questo caso, di un'infrastruttura di interesse strategico per lo sviluppo del Paese. Come detto in precedenza, anche in relazione ad *Autostrade* l'intervento pubblico andrà valutato nel futuro prossimo per verificare se tali obiettivi verranno raggiunti e se la nuova gestione sarà comunque attenta al rispetto dei requisiti di efficienza ed economicità. In ogni caso, i fatti hanno dimostrato in tutta la loro tragica evidenza quanto fosse necessario superare il modello introdotto in Italia per la gestione della rete autostradale a seguito del processo di privatizzazioni. In questa fase, tra l'opzione del ritorno all'intervento pubblico mediante l'ingresso di capitali pubblici all'interno delle concessioni e l'opzione di una decisa revisione delle concessioni in essere al fine di modificare l'assetto vigente a condizioni più favorevoli per l'autorità pubblica con lo scopo di un migliore soddisfacimento delle esigenze di utilità generale, si è

⁹⁸ Cfr. G. PROFETA, *La fisionomia delle concessioni autostradali: un pendolo tra pubblico e privato*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2020, 228; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di Diritto Pubblico dell'Economia*, cit., 64.

⁹⁹ *Blackstone e Maquarie*.

scelta la prima. Probabilmente, tale scelta è stata anche influenzata dal contesto generale orientato a un ritorno dello Stato imprenditore in risposta alla grave crisi generata dalla pandemia.

Più in generale, va rilevato che la vicenda di *Autostrade* e del settore delle concessioni autostradali in Italia è paradigmatica poiché ricorda la parabola del ruolo dello Stato imprenditore in Italia. Si è passati, infatti, dalla nascita delle autostrade che si sono sviluppate all'ombra del modello dello Stato interventista alla crisi della gestione pubblica e al passaggio verso le privatizzazioni mediante lo specifico regime delle concessioni autostradali¹⁰⁰, sino ad arrivare, negli ultimi mesi e per le ragioni richiamate, a un ritorno significativo del ruolo dello Stato in questo ambito.

In conclusione, i casi richiamati hanno dimostrato ancora una volta che, in alcune circostanze, l'esercizio dell'iniziativa economica privata può avere ripercussioni negative su diritti fondamentali e interessi di rilievo costituzionale e ci si riferisce, in particolare, all'inquinamento, ai gravi danni alla salute, alle crisi occupazionali e ai pericoli per l'incolumità pubblica. Tali criticità sono destinate a ripercuotersi negativamente sull'interesse generale e possono avere un impatto ancora più forte nei periodi di crisi economico-sociali. Quest'ultimo aspetto merita di essere tenuto in considerazione senza per questo sposare la tesi dell'intervento pubblico sempre e comunque auspicabile quale panacea di tutti i mali.

È in quest'ottica che le opzioni dell'art. 43 Cost. appaiono ancora oggi percorribili come possibili strumenti da utilizzare in determinate e particolari circostanze, alle condizioni cui si è fatto riferimento. Strumenti che, perseguendo l'utilità generale, sono finalizzati al perseguimento dei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale che verrebbero inesorabilmente compromessi al verificarsi di situazioni fuori dall'ordinario. Rispetto all'esperienza passata, però, l'utilizzo di questi strumenti deve avvenire prestando maggiore attenzione ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'intervento in relazione agli obiettivi stabiliti e nell'ottica di un rigoroso controllo dei conti che impedisca di generare degli squilibri eccessivi per il bilancio pubblico.

¹⁰⁰ Ripercorre questi passaggi G. PROFETA, *La fisionomia delle concessioni autostradali: un pendolo tra pubblico e privato*, cit., 210 ss. al quale si rimanda anche in relazione alle peculiarità del modello delle concessioni autostradali nell'ordinamento italiano.

6. I nuovi fondi pubblici a sostegno delle imprese nella disciplina dell'emergenza

Alcuni interventi adottati dal legislatore nell'ambito della disciplina dell'emergenza¹⁰¹ introdotta a seguito dello scoppio della crisi pandemica appaiono particolarmente significativi alla luce dell'analisi che si sta svolgendo. Ci si riferisce, in particolare, a due disposizioni contenute nel già richiamato "decreto Rilancio" del 2020¹⁰² e inserite nell'art. 27 e nell'art. 26.

Nell'ambito degli interventi volti a favorire la ricapitalizzazione e il finanziamento delle imprese di media dimensione, l'art. 27 del decreto ha previsto una specifica misura a sostegno delle società per azioni e delle cooperative con sede legale in Italia e con un fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro, sostegno dal quale sono stati esclusi i settori bancario, finanziario e assicurativo. L'intervento ha istituito un significativo fondo, il "Patrimonio rilancio" (di seguito denominato dal legislatore "Patrimonio destinato"), finanziato dal Ministero dell'Economia con quarantaquattro miliardi di euro in titoli di Stato e gestito da Cassa Depositi e Prestiti (CDP)¹⁰³. Tale fondo dispone quindi di una cospicua cassa cui fare ricorso per interventi di sostegno e rilancio del sistema economico nazionale che, però, devono avere una specifica declinazione riconducibile all'utilità sociale e all'interesse generale. Il legislatore ha infatti specificato che tali interventi devono essere indirizzati a sostegno dello sviluppo tecnologico,

¹⁰¹ Su cui si rinvia nuovamente a M. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, cit.; a C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea*, cit.; P. PULSONI, *L'intervento dello Stato nell'economia ai tempi del Covid-19. Analisi critica della normativa emergenziale*, cit.

¹⁰² D.l. 19 maggio 2020 n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, decreto-legge convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

¹⁰³ Per un approfondimento sulle caratteristiche di questo fondo, si rinvia a M. PALMIERI, F. VELLA, *Grandi imprese, quel fondo è senza fondo*, in *lavoce.info*, 1° giugno 2020. Il Ministero dell'economia riceverà in cambio degli strumenti finanziari partecipativi, correlati ai risultati economici del fondo. Quest'ultimo, o suoi comparti, potranno essere finanziati anche a mezzo dell'emissione di obbligazioni o di altri strumenti finanziari di debito. I sottoscrittori dei titoli saranno garantiti dallo Stato, entro il limite massimo di 20 miliardi di euro di emissioni. L'impegno dello Stato, diretto e indiretto quale garante, non sembra trovare un limite quantitativo, dato che al fondo e ai suoi comparti non si applica la soglia di grandezza – fissata dal codice civile – del decimo del patrimonio netto della società a cui il patrimonio destinato appartiene.

delle infrastrutture critiche e strategiche, della sostenibilità ambientale, nonché dei livelli occupazionali e del mercato del lavoro¹⁰⁴. Un ulteriore aspetto che va evidenziato riguarda il fatto che il legislatore abbia scelto di dare una prospettiva di lungo periodo al fondo del “Patrimonio destinato” che va ben oltre l’approccio del sostegno immediato alle imprese in difficoltà a causa della pandemia. La durata del fondo, infatti, è di dodici anni e può essere ridotta ma anche estesa con una delibera del Cda della CDP su richiesta del Ministro dell’economia e delle finanze¹⁰⁵.

L’art. 27 – che consta di diciotto commi – ha dato vita a un meccanismo di intervento pubblico articolato e complesso che tende a riproporre caratteristiche simili al modello italiano dello Stato imprenditore del secolo scorso sia per quanto riguarda la “mission” dell’intervento, relativa al supporto delle realtà industriali in una condizione di difficoltà e finalizzata a tutelare aree strategiche di interesse generale, sia per quanto riguarda la modalità dell’intervento pubblico che si realizza sotto forma di *holding* suddivisa per comparti, dotata di un fondo statale e garantita dall’azionista pubblico¹⁰⁶. Si tratta di un intervento che va ben oltre le misure risarcitorie previste a favore del sistema produttivo per fronteggiare la pandemia e che apre la strada a un maggior intervento pubblico nell’economia¹⁰⁷. Del resto, questa disposizione è inquadrabile in un mutato contesto generale e sovranazionale che, come si è visto, ha favorito il riemergere del modello dello Stato imprenditore e il favore per lo stanziamento di ingenti risorse pubbliche a sostegno delle imprese. Lo stesso oggetto dell’intervento, peraltro, riguarda ambiti decisivi per le finalità sociali e l’interesse generale richiamati dagli artt. 41 e 43 Cost. e si inserisce nel solco che è stato delineato dal Piano *Next generation EU* nell’ambito di interventi finalizzati alla transizione ecologica, allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell’occupazione.

Nella disciplina prevista dall’art. 27 emergono aspetti di interesse ri-

¹⁰⁴ Come previsto dal quinto comma dell’art. 27.

¹⁰⁵ Previo parere delle commissioni parlamentari competenti per materia, come previsto dal quattordicesimo comma dell’art. 27.

¹⁰⁶ In relazione alle analogie con l’esperienza passata dell’intervento pubblico in Italia E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato*, cit., 166 fa riferimento a somiglianze con i caratteri della “formula IRI”.

¹⁰⁷ A tale riguardo S. CASSESE, *DI Rilancio, le ombre sui tempi (e i modi)*, in *Corriere della sera*, 13 maggio 2020, ha rilevato che tale disposizione potrebbe portare a una trasformazione dei rapporti tra Stato e mercato.

spetto alle finalità di questo modello di intervento pubblico, anche in relazione ai suoi possibili limiti. Spiccano, ad esempio, le previsioni del tredicesimo comma che esenta dalle imposte i redditi e il valore della produzione del “Patrimonio destinato” e stabilisce che tutti gli atti, i contratti, i trasferimenti, le prestazioni e le formalità relativi alle operazioni, sotto qualsiasi forma, effettuate dal Patrimonio e dai suoi comparti siano escluse da ogni tipologia di imposta¹⁰⁸. Com'è evidente, si tratta di significative agevolazioni fiscali che impattano sulla tutela della concorrenza nei settori di intervento previsti per l'azione del fondo. Sotto questo profilo, questa specifica disposizione mette bene in luce i diversi aspetti connessi all'art. 41 Cost. e la delicatezza di individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze riconducibili alla norma costituzionale. I limiti all'iniziativa privata che, di fatto, possono derivare da questo regime fiscale agevolato e i pericoli rispetto a una soddisfacente tenuta della tutela della concorrenza appaiono in questo caso giustificabili dal momento che il legislatore ha perseguito quell'utilità sociale e quelle finalità sociali individuate come obiettivi primari dall'art. 41 e che, comunque, possono essere considerati preponderanti nelle situazioni di crisi economiche, sociali e occupazionali.

Merita, poi, un richiamo la scelta del legislatore di limitare questo intervento pubblico a tutela delle attività produttive nell'ottica dell'interesse generale alle sole società per azioni che abbiano sede legale in Italia. Se è vero che nella disposizione manca un riferimento al luogo in cui si svolge la produzione di queste imprese supportate dallo Stato e che esiste il rischio di tutelare anche le attività che realizzino altrove i propri investimenti, al tempo stesso questa scelta “protezionistica” appare comprensibile nel suo obiettivo di tutelare le imprese che assicurino un legame con il territorio e di evitare, per ragioni di equità generale, di sostenere imprese che sino ad oggi non hanno adempiuto ai loro doveri con il fisco nel nostro Paese. Tuttavia, sarebbe opportuno che il legislatore intervenisse nuovamente sul punto garantendo tali benefici solo alle imprese che svolgono la loro produzione in Italia poiché in questo modo verrebbe meglio garantita l'esigenza primaria di utilità generale relativa alla tutela dei livelli di occupazione.

A fronte di un intervento che appare indubbiamente significativo in relazione alle nuove prospettive dell'intervento pubblico nell'economia e che

¹⁰⁸E, in particolare, dall'imposta sul valore aggiunto, dall'imposta sulle transazioni finanziarie, dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta, nonché ogni altro tributo o diritto.

dovrà anch'esso essere valutato nei prossimi anni in relazione alle modalità con cui verrà concretamente attuato¹⁰⁹, non si può non notare che la scelta di adottare una disciplina così significativa e non temporanea mediante decretazione d'urgenza e soprattutto, con disposizioni sintetiche che hanno rimandato ad atti successivi per la determinazione, in concreto, del funzionamento del nuovo Patrimonio¹¹⁰ (data anche la natura privatistica di Cassa Depositi e Prestiti) suscita alcune perplessità. Sarebbe quindi opportuno un nuovo intervento del legislatore che introducesse una disciplina organica in materia andando al di là dell'approccio emergenziale e portando il dibattito in Parlamento per aumentare trasparenza e legittimità democratica delle scelte, dal momento che si tratta di delineare i caratteri di un'azione di intervento pubblico di lungo periodo (la durata del fondo prevista dal legislatore, lo si ricorda, è di dodici anni).

La disciplina dell'emergenza si è, inoltre, occupata anche del sostegno nei confronti delle medie imprese (sono stati esclusi, anche in questo caso, i settori bancario, finanziario e assicurativo) con sede legale in Italia che avevano ottenuto ricavi tra 5 e 50 milioni di euro nel 2019 ridotti nei mesi di marzo e aprile 2020 di un terzo a causa dell'emergenza sanitaria¹¹¹. L'art. 26 del decreto Rilancio ha infatti introdotto misure finalizzate a incentivare la ricapitalizzazione di queste imprese mediante l'utilizzo del credito di imposta in misura crescente a favore delle imprese "virtuose"

¹⁰⁹ A circa un anno dall'entrata in vigore della disposizione contenuta nel "decreto Rilancio", mediante il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 7 maggio 2021 si è proceduto alla definizione degli apporti al Patrimonio Destinato (c.d. decreto Apporti). Con il precedente decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 3 febbraio 2021, n. 26 era stato emanato il Regolamento concernente i requisiti di accesso, le condizioni, i criteri e le modalità degli investimenti del Patrimonio Rilancio. Il 18 maggio del 2021 il Consiglio di Amministrazione di Cassa Depositi e Prestiti ha poi approvato la proposta di costituzione di Patrimonio Rilancio. Da ultimo, nel luglio del 2021 Cassa depositi e Prestiti ha reso operativo lo strumento del "Patrimonio destinato" dando la possibilità alle imprese di presentare le domande.

¹¹⁰ L'art. 27, infatti, rimanda a più riprese, per la determinazione del funzionamento del Fondo, a successivi atti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro dell'economia e delle finanze che devono affrontare questioni di rilievo primario come l'approvazione del regolamento relativo al funzionamento del Patrimonio, la definizione dei requisiti di accesso, delle condizioni, dei criteri e delle modalità con cui può intervenire il Patrimonio.

¹¹¹ L'art. 26 prevede inoltre, tra i criteri per accedere al beneficio, un numero di occupati inferiore a 250. Sono escluse, anche in questo caso, le società o cooperative che operano nei settori bancario, finanziario e assicurativo.

per quanto riguarda la regolarità fiscale e il rispetto della normativa ambientale e urbanistica¹¹².

L'aspetto più significativo della disciplina contenuta nell'art. 26 del decreto è rappresentato, anche in questo caso, dall'istituzione di un fondo pubblico *ad hoc* a favore delle imprese con ricavi del 2019 pari almeno a 10 milioni di euro (è stato confermato, anche in questo caso il tetto massimo di 50 milioni) che, entro il 31 giugno 2021¹¹³, abbiano aumentato il capitale di almeno 250mila euro¹¹⁴. Tali imprese possono emettere obbligazioni o titoli di debito che vengono acquistati dallo Stato mediante il Fondo pubblico "Fondo Patrimonio Piccole Medie Imprese (PMI)"¹¹⁵ gestito da *Invitalia* (l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa controllata dal MEF). Si tratta, quindi di un co-investimento da parte dello Stato, mediante *Invitalia*, finalizzato al sostegno delle imprese che poggia su una significativa dotazione del Fondo al quale sono stati destinati quattro miliardi di euro. Inoltre, è prevista una premialità se la società raggiunge uno o più obiettivi¹¹⁶: vengono infatti incentivati gli investimenti finalizzati alla sostenibilità ambientale, all'innovazione tecnologica e al mantenimento dei livelli occupazionali.

¹¹²In base alla disciplina prevista dall'art. 26, in caso di aumento di capitale, le imprese possono avvalersi di un credito di imposta del 20% su un conferimento in denaro di massimo 2 milioni di euro per singola quota sottoscritta, a patto che quest'ultima sia detenuta sino al 2024 e non siano disposte, nel frattempo, distribuzioni di riserve. Inoltre, qualora la società rispetti alcune condizioni ulteriori (quali, per esempio, la regolarità fiscale e contributiva, il rispetto della normativa ambientale e urbanistica), si può avvalere, entro la soglia del 30% della quota di capitale aumentata, di un credito di imposta pari alla metà delle perdite subite eccedenti la decima parte del patrimonio netto. I benefici fiscali vengono perduti in caso di violazione delle condizioni e i soci dovranno versare le somme dovute, pagandone anche i relativi interessi. Su questi e altri aspetti di dettaglio relativi a questo intervento, v. M. PALMIERI, F. VELLA, *Rilancio: poco tempo per ricapitalizzare le Pmi*, in *lavoce.info*, 27 maggio 2021.

¹¹³Sulla base dell'intervento della legge di Bilancio per il 2021 che, sfruttando la proroga del Quadro temporaneo sugli aiuti di Stato decisa da Bruxelles, che ha esteso la durata del *temporary framework* al 30 giugno 2021, ha deciso di prolungare a sua volta la durata delle misure previste dal dl Rilancio per la patrimonializzazione delle PMI.

¹¹⁴L'ammontare massimo dei titoli sottoscritti è commisurato al minore tra: tre volte l'ammontare dell'aumento del capitale eseguito; il 12,5% del fatturato 2019.

¹¹⁵I titoli dovranno essere rimborsati entro sei anni dall'emissione ma l'impresa potrà liquidarli in anticipo dopo tre anni, mentre dovrà farlo immediatamente in caso di provvedimenti interdittivi antimafia.

¹¹⁶Con riduzione del 5% del valore di rimborso per ciascun obiettivo raggiunto.

Merita di essere evidenziato che, anche in questo caso, il legislatore ha previsto delle condizionalità per l'accesso al fondo finalizzate a ricondurre l'attività di impresa alle finalità sociali di cui all'art. 41 Cost. L'accesso al Fondo prevede, infatti, che l'impresa utilizzi il finanziamento per reinvestirlo nell'azienda destinandolo all'attività operativa e, in particolare, al capitale circolante, ai costi del personale e a investimenti per espansione o ammodernamento¹¹⁷.

Da ultimo, va rilevato che, a salvaguardia delle risorse pubbliche, il legislatore ha previsto una serie di obblighi informativi nonché il monitoraggio sull'andamento delle imprese beneficiarie le quali devono fornire a *Invitalia* un rendiconto periodico.

Nell'ambito dell'ampia disciplina dell'emergenza adottata nei lunghi mesi della pandemia, dunque, vi sono misure, come quelle che si sono qui analizzate, che sembrano confermare la tendenza verso un ritorno al modello dello Stato imprenditore che, lo si ripete nuovamente, dovrà essere valutato sulla base dei risultati che tali misure a sostegno delle imprese otterranno. Anche in questo caso, infatti, ogni giudizio deve essere rinviato alla verifica del raggiungimento degli obiettivi prefissati nei termini del soddisfacimento delle finalità sociali sottese a questi interventi, nonché alla contestuale verifica del rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

7. Lo sviluppo del "Golden Power" come strumento di intervento pubblico a tutela di settori cruciali

La situazione emergenziale provocata dalla pandemia ha favorito lo sviluppo di un'ulteriore tipologia di intervento pubblico, il c.d. *golden power*. Si tratta, come noto, della disciplina relativa all'introduzione di un sistema di poteri speciali dello Stato che consentono un intervento pubblico a tutela dei settori strategici nazionali, intervento che può riguardare società pubbliche o private e che permette allo Stato di adottare decisioni che condizionano le scelte di imprese operanti in settori strategici anche se non ne detiene azioni¹¹⁸. Anche questa materia è stata oggetto di intervento

¹¹⁷ Inoltre le imprese che accedono a questo prestito devono momentaneamente interrompere la distribuzione di riserve, l'acquisto di azioni proprie e altre operazioni simili sul capitale, canalizzando le risorse sulla gestione operativa e sugli investimenti per il rilancio.

¹¹⁸ Per poteri speciali (*golden power*) si intendono, tra gli altri, la facoltà di dettare spe-

nell'ambito della disciplina di emergenza adottata nei mesi della pandemia.

L'utilizzo dei poteri speciali (*golden power*) può indubbiamente essere considerato come una possibile declinazione dell'intervento pubblico nell'economia che trova il suo fondamento nell'art. 41, terzo comma, Cost. La tutela di interessi nazionali ritenuti strategici, giustifica, infatti, l'adozione da parte del Governo di poteri speciali che devono essere finalizzati al perseguimento di interessi generali nell'ottica, anche in questo caso, dell'utilità sociale e di un intervento orientato a finalità sociali. Va peraltro rilevato che il crescente utilizzo dei *golden shares* e dei *golden power*¹¹⁹ rientra in un più generale sviluppo degli interventi normativi adottati negli ultimi anni dagli Stati a favore di forme di protezionismo con cui stanno tentando di difendersi dagli effetti di una globalizzazione scarsamente regolata¹²⁰.

Un primo aspetto interessante da evidenziare riguarda il fatto che, anche in questo caso, l'emergenza legata alla pandemia ha messo in moto delle azioni che sarebbero state tutt'altro che scontate in circostanze normali. È stata, infatti, la Commissione europea a essersi mossa per prima con la sua Comunicazione del 13 marzo 2020 relativa alle risposte per far fronte all'emergenza economica determinata dal dilagare del Covid-19 all'interno della quale ha invitato gli Stati a utilizzare tutti gli strumenti disponibili a livello di Unione e a livello nazionale per evitare il rischio che la crisi de-

cifiche condizioni all'acquisto di partecipazioni, di porre il veto all'adozione di determinate delibere societarie e di opporsi all'acquisto di partecipazioni. Per un approfondimento sulle definizioni dei poteri speciali e sulla natura di tale potere pubblico si rinvia a F. GASPARI, *Poteri speciali e regolazione economica tra interesse nazionale e crisi socioeconomica e politica dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020, 118 ss.

¹¹⁹ Va precisato che le due espressioni non coincidono. Entrambe attribuiscono al potere esecutivo la possibilità di intervenire in diversi modi su determinate società; ma, mentre nel sistema della *golden share* che è tipico del Regno Unito, "lo Stato conserva la qualità di azionista, restando titolare di un'azione di valore pressoché nullo, ma significativa del mantenimento di un collegamento, seppure formale, con la società", nel sistema dei poteri speciali "l'intervento pubblico prescinde totalmente dalla titolarità di alcuna azione, non corrispondendo ad una quota di partecipazione societaria": Cfr., sul punto, S. VALAGUZZA, *Giurisprudenza comunitaria in tema di golden share e principio di legalità*, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003, 2752 ss.

¹²⁰ Cfr. F. BASSAN, *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'integrazione eur.*, vol. 9, n. 1, 2014, 78; S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in G. MARASÀ (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998, 1 ss.; G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2019, 549 ss.; M. BETZU, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, 2018.

terminasse una perdita di risorse e tecnologie ritenute prioritarie¹²¹. A poche settimane di distanza, la Commissione è tornata sulla questione auspicando il massimo livello di attenzione da parte degli Stati in relazione alla protezione delle attività strategiche in caso di investimenti esteri diretti¹²². L'evoluzione nell'approccio alla materia da parte delle istituzioni europee appare evidente se si considera che, in passato, la Commissione europea era intervenuta più volte per sanzionare gli interventi normativi degli Stati membri con cui esercitavano i poteri speciali ritenendo che violassero la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali¹²³.

Del resto, la questione della protezione degli interessi nazionali rispetto agli investimenti esteri in alcuni settori è contemplata dal diritto dell'Unione. A livello di Trattati, l'art. 207 TFUE ricomprende gli investimenti esteri diretti nell'ambito della politica commerciale comune che è materia di competenza esclusiva dell'Unione. Il che non impedisce, però, l'intervento normativo degli Stati in questo ambito e, a tale riguardo, un regolamento dell'Unione del 2019 – finalizzato a istituire un sistema di cooperazione tra gli Stati membri per far fronte ai rischi riconducibili agli interventi esteri diretti¹²⁴ – ha espressamente previsto una competenza esclusiva statale per

¹²¹ Comunicazione della Commissione del 13 marzo (2020/C 91 I/01), Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19.

¹²² Comunicazione della Commissione del 26 marzo 2020 (2020/C 99 I/01), Orientamenti per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti e la libera circolazione dei capitali provenienti da Paesi terzi, nonché la protezione delle attività strategiche europee, in vista dell'applicazione del regolamento 2019/452/UE (regolamento sul controllo degli investimenti esteri diretti). Sul tema degli investimenti esteri diretti si rinvia a G. NAPOLITANO (a cura di), *Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019, 83 ss.; F. GHEZZI, M. BOTTA, *Standard di valutazione, interessi nazionali ed operazioni di concentrazione in Europa e negli Stati membri, tra spinte centrifughe ed effetti di spill-over*, in *Riv. soc.*, 2018, 1047 ss.; A.T. RISCORNIA, *Golden Power: un difficile connubio tra alta amministrazione e diritto societario*, in *Riv. soc.*, 2019.

¹²³ Cfr. sul punto, e sul ruolo di mediazione svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, F. MARRELLA, *Unione europea ed investimenti diretti esteri*, in S.M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht*, Napoli, 2013, 107 ss.; G. SARCHILLO, *Dalla golden share al golden power: la storia infinita di uno strumento societario: Profili di diritto europeo comparato*, in *Contratto e imprese/Europa*, n. 2/2015, 615 ss.; S. GOBBATO, *Golden share ed approccio uniforme in materia di capitali nella recente giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 427.

¹²⁴ Regolamento 2019/452/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione. Il Regolamento mette in piedi un sistema comune di monitoraggio e di cooperazione utilizzabile dagli Stati membri e dalla Commissione per scambiarsi informazioni e sollevare

quanto riguarda la sicurezza nazionale e la tutela degli interessi essenziali per la propria sicurezza, conformemente all'art 346 TFUE. L'adozione di questo regolamento, peraltro, testimonia la crescente attenzione che è andata sviluppandosi a livello di Unione sulla necessità di proteggere le attività europee ritenute strategiche da interventi esteri, tanto più nei casi in cui l'investitore extraeuropeo sia controllato dal Governo di uno Stato terzo.

Pertanto, negli interventi che limitino il libero mercato e le acquisizioni estere nei settori ritenuti cruciali per l'interesse generale è possibile individuare una nuova saldatura tra l'art. 41 Cost. e l'impostazione che sta adottando in maniera sempre più decisa l'Unione europea. La stessa Commissione, nella richiamata Comunicazione sugli orientamenti per quanto riguarda gli investimenti esteri diretti, ha evidenziato la necessità di interventi (che comunque devono essere adeguati, necessari e proporzionati) in tale ambito poiché essi sono finalizzati alla tutela dell'"interesse generale" in ambiti quali "l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica". L'apertura dell'Unione agli investimenti esteri va quindi, in questo caso, ridimensionata a fronte dei rischi derivanti da investimenti provenienti da aziende statalizzate: sotto questo profilo, va evidenziato l'attivismo della Cina che negli ultimi anni ha intensificato la propria politica espansiva nell'acquisizione di imprese in settori cruciali¹²⁵. Tale impostazione è tanto più necessaria nei periodi di emergenza sanitaria ed economica. Tuttavia, questa nuova consapevolezza a livello di Unione non sembra possa essere limitata a circostanze emergenziali poiché appare sempre più orientata ad assumere un carattere strutturale in un contesto in cui anche l'UE, al pari delle altre potenze economiche mondiali, sta rivedendo il suo approccio per quanto riguarda i rapporti di libero scambio.

preoccupazioni sui rischi correlati agli investimenti esteri diretti al fine di tutelare le attività strategiche e monitorare quelle operazioni con potenziale impatto sulla sicurezza e l'ordine pubblico anche con riguardo ai progetti e ai programmi di interesse per l'Unione. Tra i criteri da utilizzare per la valutazione della sussistenza dei rischi viene posta particolare attenzione all'assetto proprietario dell'investitore estero e, in particolar modo, alla circostanza che l'investitore estero sia controllato, direttamente o indirettamente, dal governo di uno Stato terzo anche attraverso la catena di controllo o tramite consistenti finanziamenti (art. 4, par. 2).

¹²⁵ Cfr. P. CAGGIANO, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 29 aprile 2020. Questo protagonismo della Cina è consentito anche dalla sua Costituzione economica che, evidentemente, incoraggia gli interventi pubblici. Sulla Costituzione economica cinese si rinvia a A. RINELLA, I. PICCININI, *La Costituzione economica cinese*, Bologna, 2010.

L'intervento adottato dal legislatore durante l'emergenza pandemica va inquadrato nell'ambito di una disciplina già esistente da tempo. Senza approfondire tale normativa in questa sede¹²⁶, ci si limita a osservare che il primo intervento italiano in materia risale al 1994 con l'introduzione, mediante decreto-legge¹²⁷, dell'istituto della *golden Share* che assegnava allo Stato l'esercizio di poteri speciali e vincoli statutari nei confronti delle società di capitali prescindendo da ogni forma di partecipazione azionaria pubblica. Nella sostanza, si trattava di un intervento volto, in un certo senso, a mitigare gli effetti del processo di privatizzazione delle aziende pubbliche in atto in Italia in quegli anni poiché consentiva allo Stato di mantenere una forma di controllo in settori ritenuti strategici per il Paese. L'impianto normativo italiano è stato, peraltro, significativamente sindacato sia dalla Commissione europea¹²⁸ che dalla Corte di giustizia dell'Unione¹²⁹ ritenendo che violasse il diritto societario nazio-

¹²⁶ Per l'approfondimento della disciplina italiana dei poteri speciali si rinvia a F. FRENI, *Golden share e principio di proporzionalità: quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10/2002, 1049; ID., *L'incompatibilità con le norme comunitarie della disciplina sulla golden share*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2001, 1145; F. BONELLI, M. ROLI, voce *Privatizzazioni*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2000, 1007 ss.; C. IBBA, *La tipologia delle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, 2001, I, 464; T. BALLARINO, L. BELLODI, *La golden share nel diritto comunitario*, in *Riv. soc.*, n. 2/2004; S. GOBBATO, *Golden share ed approccio uniforme in materia di capitali nella recente giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004, 427; G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino, 2006; A. NAPOLITANO, *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia all'estensione dei c.d. golden powers*, cit.

¹²⁷ D.l. 31 maggio 1994, n. 332, *Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni, convertito, con modificazioni, con legge 30 luglio 1994, n. 474*.

¹²⁸ Si pensi, ad esempio, alla procedura di infrazione n. 2009/2255, avviata dalla Commissione Europea con riguardo alla disciplina della *golden share* in ambito nazionale.

¹²⁹ Cfr. Corte giust., 23 maggio 2000, C-58/99, *Commissione/Italia*; Corte giust., 16 gennaio 2003, C-388/01; Corte giust., 26 marzo 2009, C-327/07, *Commissione/Italia* sulle quali si rinvia a F. MERUSI, *La Corte di Giustizia condanna la golden share all'italiana e il ritardo del legislatore*, in *Dir. pubb. comm. eur.*, 2000, 1236; A. PERICU, *Il diritto comunitario favorisce davvero le privatizzazioni dei servizi pubblici?*, in V. BUONOCORE, G. RACUGNO, *Privatizzazioni e regioni*, Milano, 2003; A. SACCO GINEVRI, *La nuova golden share: l'amministratore senza diritto di voto e gli altri poteri speciali*, in *Giur. comm.*, 2005, II, 707; F. SANTONASTASO, *Dalla "golden share" alla "poison pill": evoluzione o involuzione del sistema?*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 38; L. SCIPIONE, *La "golden share" nella giurisprudenza comunitaria: criticità e contraddizioni di una roccaforte inespugnabile*, in *Società*, 2010, 856; I. DEMURO, *Società privatizzate*, in *Diritto commerciale Dizionari del diritto privato*, Milano, 2011, 905.

nale e limitasse eccessivamente la libertà di circolazione di capitali e di stabilimento.

Il contrasto con le istituzioni europee ha indotto il legislatore a intervenire a più riprese¹³⁰ per cercare di rendere maggiormente compatibile tale disciplina con il diritto dell'Unione e l'azione intrapresa ha segnato il passaggio da un sistema di *golden shares* ad uno di *golden power* che ha superato l'approccio legato al solo intervento sulle vecchie imprese pubbliche poi privatizzate e ha introdotto una disciplina di tipo pubblicistico volta all'adozione di poteri regolatori in determinati settori ritenuti strategici. Si tratta di un insieme di interventi normativi culminati con l'adozione del d.l. n. 21 del 2012¹³¹ che, sostanzialmente, consentono allo Stato di intervenire sulle decisioni delle imprese che operano in determinati ambiti. I settori individuati come strategici sono quelli della sicurezza, della difesa nazionale, dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia rispetto ai quali l'utilizzo dei poteri speciali da parte del Governo è giustificato nei casi in cui sussista una "minaccia di grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti"¹³².

Un intervento pubblico nel mercato, quindi, che si giustifica, anche in questo caso, con l'esigenza di soddisfare gli interessi generali e le finalità sociali cui fa riferimento l'art. 41 Cost. Peraltro, l'approccio sempre meno reticente da parte della Commissione europea rispetto all'utilizzo di poteri speciali a livello nazionale giustificato dai fondati timori che investitori

¹³⁰ D.P.C.M. 11 febbraio 2000, *Definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali di cui all'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, ai sensi dell'art. 66, comma 4, della legge 23 dicembre 1994, n. 448*; legge 24 dicembre 2003 n. 350, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)*; D.P.C.M. 10 giugno 2004, *Definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 2 del decreto legge 31 maggio 1994 n. 332, convertito, con modificazioni, con legge 30 luglio 1994 n. 474*.

¹³¹ Particolarmente rilevante è l'intervento adottato da ultimo in materia con il d.l. 15 marzo 2012, n. 21, *Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni*, convertito, con modificazioni, con legge 11 maggio 2012, n. 56.

¹³² Art. 2, terzo comma, d.l. n. 56 del 2012, così come così modificato dalla legge di conversione 11 maggio 2012, n. 56. In queste occasioni il Governo può imporre specifiche condizioni relative alla sicurezza degli approvvigionamenti, alla sicurezza delle informazioni, ai trasferimenti tecnologici, porre il veto all'adozione di delibere dell'assemblea e opporsi all'acquisto, a qualsiasi titolo, di partecipazioni.

pubblici extraeuropei possano acquisire il controllo di tecnologie e infrastrutture cruciali per gli interessi nazionali ed europei¹³³, ha recentemente permesso al legislatore di estendere i settori di intervento ricomprendendo quelli relativi all'alta tecnologia e, in particolare, i servizi di comunicazione elettronica a banda larga basati sulla tecnologia 5G¹³⁴.

Gli interventi nell'ambito della disciplina legata all'emergenza sanitaria si inquadrano perfettamente in un clima che, come si è visto, era già mutato in precedenza anche a livello europeo e aveva consentito un aumento dell'intervento pubblico nell'utilizzo dei poteri speciali. L'emergenza indotta dalla pandemia ha spinto il legislatore a estendere ulteriormente i margini di azione in questo ambito e a rafforzare la disciplina esistente per quanto riguarda la salvaguardia degli *asset* strategici nazionali da intenti predatori provenienti dall'esterno mediante il c.d. decreto Liquidità del 2020¹³⁵. Con tale decreto, inoltre, è stato ulteriormente ampliato l'ambito

¹³³ Come ha specificato la Commissione nella Comunicazione 13 settembre 2017, *Accogliere con favore gli investimenti esteri diretti tutelando al contempo gli interessi generali*, COM(2017) 494, “sussiste il rischio che in singoli casi gli investitori stranieri possano cercare di acquisire il controllo o di esercitare influenza nelle imprese europee le cui attività hanno ripercussioni sulle tecnologie cruciali, sulle infrastrutture, sui fattori produttivi o sulle informazioni sensibili. Il rischio sorge anche e soprattutto quando gli investitori stranieri sono statali o controllati dallo Stato, anche mediante finanziamenti o altri mezzi”.

¹³⁴ SI fa riferimento, in particolare, al d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, al d.l. 25 marzo 2019, n. 22, *Misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea*, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2019, n. 41 e al d.l. 21 settembre 2019, n. 105, *Disposizioni urgenti in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica (e di disciplina dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica)*, convertito con modificazioni dalla legge 18 novembre 2019, n. 133. Si veda, sul punto, A. SACCO GINEVRI, *L'espansione dei golden powers tra sovranismo e globalizzazione*, in *Riv. trim. dir. economia*, 2019, 151 ss.; G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2019, 549 ss.; M. CLARICH, *La disciplina del golden power in Italia e l'estensione dei poteri speciali alle reti 5G*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening. Il Controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019, 121 ss.

¹³⁵ D.l. 8 aprile 2020, n. 23, *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40. In relazione agli interventi per rafforzare la protezione degli asset interni da attacchi esterni si rinvia alle disposizioni contenute nel Capo III del decreto legge in questione, recante “*Disposizioni urgenti in materia di esercizio*

di intervento ai settori in cui operano imprese che detengano beni e rapporti considerati strategici che possono riguardare, peraltro, anche il tema della tutela di diritti fondamentali, quali, ad esempio, quelli relativi al pluralismo e la libertà dei media, il trattamento dei dati e le “infrastrutture critiche”¹³⁶. A questo nuovo elenco, sono stati aggiunti anche il settore finanziario, creditizio e assicurativo nei casi in cui la tutela della sicurezza e dell’ordine pubblico non siano adeguatamente garantiti da una specifica regolamentazione di settore.

Altrettanto significativa appare, poi, la scelta orientata al parziale superamento, in merito ai settori di energia, trasporti e comunicazioni, del regime di favore previsto per gli investitori europei attraverso la definizione di una normativa unitaria volta a rendere irrilevante l’appartenenza o meno all’Unione europea¹³⁷. Si tratta, in questo caso, di una scelta che è evidentemente orientata a rafforzare il margine di azione del Governo italiano nei confronti di ogni tipo di intervento proveniente dall’esterno e che andrà

di poteri speciali nei settori di rilevanza strategica”. Su queste disposizioni si rinvia a P. CAGGIANO, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell’energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, cit.

¹³⁶ Si tratta, nello specifico, dei seguenti settori: a) infrastrutture critiche, siano esse fisiche o virtuali tra cui l’energia, i trasporti, l’acqua, la salute, le comunicazioni, i media, il trattamento o l’archiviazione di dati, le infrastrutture aerospaziali, di difesa, elettorali o finanziarie, e le strutture sensibili, nonché gli investimenti in terreni e immobili fondamentali per l’utilizzo di infrastrutture; b) tecnologie critiche e prodotti a duplice uso tra cui l’intelligenza artificiale, la robotica i semi conduttori, la cibersicurezza, le tecnologie aeree spaziali, di difesa, di stoccaggio dell’energia, nanotecnologie e biotecnologie; c) sicurezza e approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l’energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare; d) accesso a informazioni sensibili compresi i dati personali o la capacità di controllare tali informazioni e) settori attinenti la libertà e il pluralismo dei media. Com’è evidente, le questioni che riguardano il pluralismo dei media e l’accesso a informazioni sensibili compresi i dati personali, nonché l’utilizzo dell’intelligenza artificiale riguardano profili delicati riconducibili a diritti fondamentali rispetto ai quali si rimanda a F.G. PIZZETTI, *Brain-Computer Interfaces and the Protection of the Fundamental Rights of the Vulnerable Persons, in Neuroscience and Law. Complicated Crossings And New Perspectives*, a cura di A. D’ALOIA, M.C. ERRIGO, Basilea, 2020, 291 ss.; M. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, 2014, 39 ss.; M. OROFINO, *Diritto alla protezione dei dati personali e sicurezza: osservazioni critiche su una presunta contrapposizione*, in L. PANELLA, *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno. Quaderni Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Napoli, 2018, 245 ss.

¹³⁷ Art. 2, d.l. n. 23 del 2020. Si rinvia, per un approfondimento, a P. CAGGIANO, *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell’energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, cit.

valutata dopo la fase emergenziale anche per verificare se essa possa comportare delle frizioni con le Istituzioni europee e con il diritto dell'Unione. Peraltro, ai fini di rendere più agevoli gli interventi per la protezione di questi settori strategici, la nuova disciplina ha scelto di rafforzare i poteri istruttori e decisionali della Presidenza del Consiglio dei ministri e ha attribuito alla stessa il potere di svolgere, d'ufficio, la procedura volta all'esercizio del *golden power* anche in assenza di notifica da parte dei soggetti interessati¹³⁸.

Gli eventi degli ultimi mesi, peraltro, hanno dimostrato che l'utilizzo del *golden power* può realizzarsi concretamente in ambiti strategici per lo sviluppo e la sicurezza del Paese ma anche per l'utilità sociale e la tutela occupazionale.

Nell'ultimo biennio il Governo italiano è stato particolarmente attivo nel delicato settore dello sviluppo tecnologico della rete 5G e, a tutela della sicurezza nazionale¹³⁹, sia il Governo Conte che il Governo Draghi hanno esercitato il *golden power* intervenendo sugli accordi di fornitura in materia di tecnologie 5G tra *Fastweb* e le aziende cinesi *Huawei* e *Zte* (oltre all'azienda taiwanese *Askey*). Nello specifico, nell'ottobre 2020 il Governo Conte-*bis*, a protezione di uno sviluppo sicuro della rete 5G, aveva posto il veto sulla stipula di un contratto con *Huawei*, mentre a dicembre dello stesso anno aveva esercitato il *golden power* con prescrizioni su un altro contratto stipulato da *Fastweb* con *Zte* e, sul punto, è poi nuovamente intervenuto il Governo Draghi nel 2021.

Successivamente, nell'Aprile 2021 il Governo Draghi ha utilizzato il *golden power* per bloccare l'acquisizione di un'azienda lombarda di semiconduttori da parte di un'impresa cinese. In questo caso, il perseguimento dell'interesse generale e dell'utilità sociale è riconducibile al fatto che negli ultimi mesi si sia registrata una carenza nella disponibilità di semiconduttori, dovuta agli effetti della pandemia¹⁴⁰, che ha costretto diversi produt-

¹³⁸ Cfr. art. 6, d.l. n. 23 del 2020. Per un approfondimento sul tema del rafforzamento del potere istruttorio e decisionale della Presidenza del Consiglio che, peraltro, rende l'assetto normativo italiano maggiormente conforme – in termini di efficacia – alle previsioni del regolamento 2019/452/UE si rinvia a F. GASPARI, *Poteri speciali e regolazione economica tra interesse nazionale e crisi socioeconomica e politica dell'Unione europea*, cit.

¹³⁹ A tale riguardo va ricordato che *Zte*, insieme a *Huawei*, è fra le aziende cinesi accusate dal governo americano di spionaggio per conto del governo e messe al bando dalla Fcc (*Federal communication commission*).

¹⁴⁰ Il tilt si è creato per un effetto a catena del Covid quando, a febbraio e marzo del 2020, le case automobilistiche hanno praticamente azzerato la produzione, anche gli ordi-

tori di automobili a rallentare la produzione rendendo, quindi, anche il settore dei semiconduttori un settore strategico per lo sviluppo e la tenuta occupazionale del Paese in un contesto più ampio di criticità del settore vista la carenza di semiconduttori a livello globale¹⁴¹.

Quello dei semiconduttori è, peraltro, un settore strategico non solo per il mercato delle automobili poiché questi materiali sono utilizzati per la produzione di telefoni e *smartphone* e nelle reti di intelligenza artificiale. Secondo uno studio dei Consiglieri economici del Presidente degli Stati Uniti Joe Biden del maggio 2021, la quota americana di questo mercato è andata negli anni riducendosi nettamente a favore della Cina e di Taiwan (Stato non riconosciuto da Pechino come indipendente) che controllano la maggior parte della produzione dei *chip* più efficienti e innovativi. Secondo questo Rapporto, la Cina ha investito 200 miliardi di dollari di sussidi pubblici per la costruzione di nuove imprese in questo settore e per finanziare quelle già esistenti, ragione per cui nel documento si suggerisce all'Amministrazione Biden l'investimento di almeno 50 miliardi di dollari in sussidi federali per questo settore, nell'ambito di un intervento pubblico di oltre 100 miliardi che è ritenuto necessario per sostenere le filiere considerate strategiche per lo sviluppo industriale¹⁴².

La questione dei semiconduttori va dunque inquadrata in un contesto più ampio, divenuto ancora più critico con la crisi pandemica. Come si è accennato in precedenza, infatti, la Cina sta adottando una politica commerciale aggressiva, che appare in espansione nell'ultimo biennio, per catturare quote di mercato globale in settori strategici. Sulle criticità collegate

nativi di chip si sono fermati. Quando poi erano pronte a ripartire, hanno scoperto che i produttori di chip erano sovraccaricati dagli ordini dell'industria dell'elettronica di consumo che ha visto un boom di domanda per i dispositivi il cui uso era stato alimentato dalle misure di restrizione anti Covid-19. Nel frattempo alcuni eventi straordinari (dal sisma giapponese alle tempeste texane) hanno complicato le catene di fornitura. Una serie di eventi che ha portato molte case a dover tagliare la produzione.

¹⁴¹ Carenza che potrebbe provocare solo negli Stati Uniti 1,28 milioni di veicoli consegnati in meno nell'anno 2021 e interrompere la produzione per altri sei mesi. Cfr., sul punto, la Repubblica, *Il Governo Draghi usa per la prima volta il Golden Power: bloccata l'acquisizione cinese di un'azienda lombarda dei semiconduttori*, 9 aprile 2021.

¹⁴² Sul rapporto inviato al Presidente Biden da parte da parte dell'assistente per la sicurezza nazionale Jake Sullivan e del primo consigliere economico Brian Desee e, più in generale, sulla questione della continua espansione cinese nelle filiere strategiche per lo sviluppo industriale – semiconduttori, batterie per i motori elettrici, minerali e materiali d'importanza critica (incluse le terre rare), oltre ai farmaci e ai principi attivi farmaceutici – v. F. FUBINI, *Su chip e batterie il G7 vuole fermare Pechino*, in *Corriere della Sera*, 15 giugno 2021.

a questa politica espansiva adottata dalla Cina, peraltro, si è soffermato durante i suoi lavori anche il G7 tenutosi in Cornovaglia dall'11 al 13 Giugno 2021. Anche sotto questo profilo, dunque, l'intervento pubblico si configura come necessario per attenuare le mire espansionistiche di Paesi come la Cina e per preservare settori strategici nell'ottica dell'interesse generale e della tutela occupazionale.

Questi ultimi casi appena richiamati evidenziano la rilevanza di una disciplina, quella relativa ai poteri speciali e all'utilizzo del *golden power*, che è andata sviluppandosi nell'ambito della normativa emergenziale adottata nei mesi della pandemia e che appare in tutta la sua utilità – a patto che sia utilizzata in maniera ponderata e nel rispetto del principio di proporzionalità – a prescindere dai contesti emergenziali poiché consente interventi pubblici finalizzati a tutelare un ampio spettro di interessi di rilievo costituzionale che vanno dalla sicurezza pubblica alle finalità sociali legate al funzionamento di settori di pubblico interesse, sino alla tutela occupazionale.

8. *Vecchi e nuovi aiuti di Stato dopo la pandemia. La necessità di una riforma strutturale della disciplina esistente*

Come si è accennato in precedenza¹⁴³, la sospensione della disciplina relativa agli aiuti di Stato da parte delle Istituzioni europee in risposta alla crisi legata alla pandemia ha rappresentato un passaggio decisivo poiché l'adozione di questa misura ha consentito agli Stati di fornire un forte sostegno diretto alle imprese colpite più duramente dalla crisi al fine di evitarne la chiusura, con evidenti benefici sul piano della tutela dell'occupazione e della coesione sociale. Il quadro temporaneo adottato dalla Commissione europea ha infatti predisposto un ventaglio di azioni a favore degli interventi statali che vanno dalle sovvenzioni dirette, ai prestiti, sino alle ricapitalizzazioni delle imprese in difficoltà e alle sovvenzioni per il pagamento dei salari¹⁴⁴.

¹⁴³ Si rimanda al par. 2 di questo Capitolo.

¹⁴⁴ Il quadro temporaneo per le misure di aiuti di Stato, adottato il 19 marzo dalla Commissione europea, prevede cinque tipi di aiuti: sovvenzioni dirette (o agevolazioni fiscali) fino a 800.000 euro per impresa; garanzie statali sotto forma di prestiti bancari; prestiti pubblici e privati con tassi di interesse vantaggiosi e sostegno delle capacità di prestito esistenti delle banche come canale di sostegno alle imprese, in particolare alle piccole e medie

Il tema della disciplina europea degli aiuti di Stato è dunque centrale per inquadrare lo spazio di intervento pubblico nell'economia e, a tale riguardo, è senz'altro possibile affermare che la sospensione della normativa europea in materia insieme all'allentamento delle regole del Patto di Stabilità abbiano rappresentato le premesse indispensabili per consentire il ritorno a un ruolo più attivo dello Stato in economia nel biennio della crisi pandemica. Del resto, molti degli interventi adottati nei mesi della pandemia nonché l'introduzione di specifici fondi pubblici a sostegno delle imprese, alcuni dei quali sono stati analizzati nelle pagine precedenti, non sarebbero stati possibili senza la sospensione della normativa europea sugli aiuti di Stato.

Il *temporary framework* della Commissione europea che ha introdotto un quadro temporaneo a livello europeo sugli aiuti di Stato sospendendone, di fatto, il divieto, è stato prorogato sino al 31 dicembre 2021, proroga che la Commissione europea ha proposto di estendere sino al 30 giugno 2022. Pertanto, allo stato attuale, il forte allentamento della disciplina sul divieto degli aiuti di Stato ha di fatto avuto uno sviluppo temporale biennale rendendo oggettivamente difficile ipotizzare che al termine dell'emergenza sia possibile, oltre che opportuno, ritornare *sic et simpliciter* alla precedente disciplina. In questo contesto, dunque, appare necessario un ripensamento della normativa in materia nell'ottica di una sua revisione che consenta, anche dopo la pandemia, di evitare eccessive rigidità che possono ripercuotersi negativamente sul piano della tutela dei livelli occupazionali e della stessa coesione sociale.

imprese; una maggiore flessibilità per consentire, ove necessario, l'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine da parte dello Stato. Successivamente, la Commissione è intervenuta nuovamente con ulteriori modifiche per estendere il campo di applicazione del quadro temporaneo degli aiuti di stato, fissando criteri sulla base dei quali gli Stati membri possono fornire assistenza alle imprese in difficoltà, salvaguardando nel contempo la parità di condizioni nell'UE. Uno degli obiettivi di questi ulteriori interventi è stato quello di consentire interventi pubblici sotto forma di aiuti alla ricapitalizzazione a favore delle imprese che ne hanno bisogno di contribuire a ridurre il rischio per l'economia dell'UE nel suo insieme. A differenza delle precedenti iniziative stabilite nel *Quadro temporaneo* adottato il 19 marzo 2020, essenzialmente informate all'esigenza di mantenere l'accesso delle imprese alla liquidità, la comunicazione pubblicata dalla Commissione l'8 maggio 2020, ha evidenziato che gli effetti economici del Covid-19 avrebbero messo a rischio anche la loro solvibilità e avrebbero richiesto, pertanto, misure più strutturali come apporti di capitale azionario, strumenti ibridi o prestiti subordinati. Per un approfondimento delle misure adottate dalla Commissione in materia, anche in relazione ai profili applicativi dell'art. 107 TFUE, si rinvia a G. PETRILLO, *Coronavirus e aiuti di Stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Dir. pubbl. europea – Rassegna online*, fasc. 2, 2020.

Il contesto della disciplina degli aiuti di Stato¹⁴⁵ è noto e rientra nell'ambito della politica di concorrenza dell'Unione europea, come testimonia chiaramente l'impianto dell'art. 107 TFUE che stabilisce l'incompatibilità degli aiuti da parte degli Stati mediante l'impiego di risorse pubbliche a favore di imprese (private o pubbliche) in ragione del fatto che tali sostegni possano minacciare la concorrenza¹⁴⁶. Si tratta di un impianto che, sostanzialmente, rende piuttosto agevole inquadrare come aiuto di Stato ogni forma di sostegno pubblico a favore di un'impresa¹⁴⁷. All'ampia accezione di aiuto di Stato prefigurata dal diritto dell'Unione si è aggiunta l'impostazione seguita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE secondo cui non rileva la ragione dell'intervento, con la conseguenza che non sono

¹⁴⁵ Sulla nozione di aiuto di Stato e sulle caratteristiche della disciplina europea in materia si rinvia a O. PORCHIA, *Aiuti di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010 e alla relativa bibliografia richiamata; E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. dir.*, 2013; G. GUARINO, *Costituzione italiana e integrazione europea: aiuti di Stato, distrazione amministrativa e costi improbabili per le imprese*, in *Riv. coop. giur. internaz.*, n. 31, 2009; G. LUCHENA, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006; C. MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI, G. GRECO, I, Milano, 2007, 65 ss. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002; Sul rapporto tra aiuti di Stato e disciplina dei servizi di interesse economico generale si rinvia a D. DIVERIO, *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale puramente locali*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, 57 ss.

¹⁴⁶ La politica di concorrenza dell'Unione europea comprende sia le regole destinate alle imprese (artt. 101-105 TFUE) sia le regole rivolte agli Stati membri e tra queste ultime in particolare le disposizioni relative agli aiuti pubblici alle imprese (artt. 107-109). Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede all'art. 107 (già art. 87 CE) l'incompatibilità in linea di principio degli aiuti «concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza», «nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri».

¹⁴⁷ Merita di essere specificato che, in base al diritto dell'Unione, le misure pubbliche devono essere *selettive*, in quanto destinate a certe imprese o a certi settori differenziandosi, quindi, dalle c.d. "misure generali". Inoltre, le misure devono produrre un *effetto potenziale sulla concorrenza e sugli scambi* tra Stati membri. A questo proposito è sufficiente dimostrare che il beneficiario eserciti un'attività economica e che operi su un mercato in cui esistono scambi commerciali tra Stati membri. Pertanto, è escluso dalla nozione solo l'aiuto che investe un prodotto o un servizio per il quale non sia neppure ipotizzabile lo scambio tra Stati membri. Gli effetti distorsivi si presumono senza necessità di dover dimostrare l'impatto concreto. Tali criteri consentono di ricondurre nella nozione di aiuto tipologie fortemente differenziate di misure, che direttamente o indirettamente attribuiscono un vantaggio economico alle imprese (riduzione di costi, agevolazione fiscale, sgravio ecc.).

ammessi neppure gli aiuti legati a finalità di tipo sociale (previdenziale, fiscale, occupazionale)¹⁴⁸. Messi insieme, questi due elementi hanno posto le basi per un'applicazione molto ampia del divieto di aiuti di Stato all'interno dell'UE.

Peraltro, va ricordato che lo stesso Trattato consente delle deroghe a tale regime che vanno dagli aiuti versati in occasioni di calamità naturali, alle azioni di sostegno per lo sviluppo di regioni con tenore di vita particolarmente basso, agli aiuti per realizzare un progetto comune di interesse europeo, sino agli aiuti per rimediare a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro¹⁴⁹. Inoltre, l'art. 106, paragrafo 2, TFUE prevede un'ulteriore ipotesi di deroga con riferimento alle imprese pubbliche o incaricate di servizi di interesse economico generale. Quantomeno sul piano formale, dunque, il sistema delle deroghe che renderebbe compatibili gli aiuti in determinate circostanze, laddove generino benefici per la collettività, permetterebbe di bilanciare esigenze e interessi diversi e, in particolare, consentirebbe di mediare tra le esigenze della tutela della concorrenza e quelle del perseguimento dell'utilità sociale. Sul piano sostanziale, però, non si può affermare che, sino all'erompere della pandemia, si sia ottenuto quell'efficace contemperamento di esigenze diverse parzialmente prefigurato dai Trattati.

La stessa evoluzione del diritto derivato dell'Unione in materia può essere considerata come una conferma di quanto si è appena affermato, specialmente se si prendono in esame le azioni intraprese per consentire un maggior margine di flessibilità agli interventi nazionali finalizzati a sostenere l'occupazione e a incrementare il numero di posti di lavoro¹⁵⁰. In que-

¹⁴⁸ Come evidenziato da Corte giust. CE, 5 ottobre 1999, C-251/97, *Francia c. Commissione*, i Trattati non distinguono “gli interventi a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definiscono in funzione dei loro effetti”.

¹⁴⁹ Per un approfondimento sulle singole deroghe al divieto, contenute negli artt. 106 e 107 TFUE, si rinvia nuovamente a O. PORCHIA, *Aiuti di Stato*, cit.

¹⁵⁰ Dapprima, infatti, nel corso degli anni Novanta, di fronte alla proliferazione di misure statali di sostegno, la Commissione ha codificato la propria prassi di attuazione della disciplina negli *Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione* esplicitando una «posizione di principio favorevole in sede di valutazione degli aiuti di Stato volti a migliorare la situazione dell'occupazione». In seguito è stato adottato il regolamento CE generale di esenzione n. 800/2008 contenente disposizioni specifiche per le diverse categorie di aiuti, compresi gli aiuti all'occupazione e per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili. Successivamente, avvalendosi del potere accordatole dal Consiglio con il regolamento 733/2013/UE (che modifica il regolamento 994/98/CE)(17), la Commissione ha adottato il regolamento

st'ottica, va richiamato il regolamento UE n. 651 del 2014 della Commissione europea¹⁵¹ che ha meglio specificato ed esteso i settori per i quali sono ammesse deroghe¹⁵² e si è occupato di definire il regime degli aiuti pubblici a sostegno dei lavoratori "svantaggiati", con specifico riguardo alle categorie che sono prive di impiego da più tempo e, in particolare, i giovani e i lavoratori che abbiano superato i 50 anni di età. L'attenzione ai giovani è senz'altro cruciale poiché il nodo problematico, anche sul piano costituzionale rispetto agli artt. 1 e 4 Cost., è da tempo rappresentato dalla disoccupazione giovanile in Italia e in altri Paesi europei. Nell'ambito di tale disciplina vanno menzionati anche gli aiuti al mantenimento e al sostegno dell'occupazione introdotti dalla Commissione europea come possibile deroga alla normativa sugli aiuti di Stato che, però, hanno una disciplina piuttosto restrittiva essendo ammessi soltanto in rari casi e che hanno avuto negli anni un ambito di applicazione del tutto marginale in ragione del fatto che il *placet* della Commissione sia risultato decisamente sporadico¹⁵³.

Com'è evidente, vista e considerata la situazione economica e occupazionale di molti Stati membri già prima della pandemia, si tratta di misure che non hanno consentito di superare il grave problema della crescita della disoccupazione (in particolare giovanile) mediante un più deciso sostegno pubblico in questo campo.

generale di esenzione 651/2014/UE – entrato in vigore il 1° luglio 2014 – che si inserisce in un più ampio processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti. Sull'evoluzione dell'approccio delle Istituzioni europee rispetto agli aiuti di Stato finalizzati al sostegno dell'occupazione si rinvia a L. TEBANO, *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2015.

¹⁵¹ Regolamento 651/2014/UE della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato, successivamente modificato dal Regolamento 2017/1084/UE della Commissione del 14 giugno 2017.

¹⁵² E, in particolare: gli aiuti a carattere sociale per i trasporti a favore dei residenti in regioni remote, gli aiuti per le infrastrutture a banda larga, gli aiuti a favore dell'innovazione, gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio e gli aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali.

¹⁵³ Si rinvia, sul tema, a L. TEBANO, *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, cit., In base ai regolamenti della Commissione, è possibile ricorrere a tali aiuti per l'occupazione solo in alcuni casi: quando sono destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; nelle regioni ammesse a beneficiare della deroga diretta a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione (purché sussistano determinate condizioni); quando gli aiuti al mantenimento dell'occupazione siano previsti nel quadro del salvataggio oppure di un piano di ristrutturazione o di riconversione di un'impresa in difficoltà.

Del resto, anche taluna giurisprudenza della Corte di giustizia sembra dimostrare che l'impianto dell'Unione rispetto alla tollerabilità di aiuti di Stato finalizzati al sostegno dell'occupazione presenti non poche lacune. Nel caso *Cockerill* del 2002, ad esempio, la Corte aveva configurato come aiuto di Stato non consentito un intervento del Governo belga che aveva accordato un'integrazione salariale per un periodo di sette anni a sostegno del reddito dei lavoratori di un gruppo siderurgico i quali, per evitare i licenziamenti per esubero, avevano stipulato un accordo aziendale che prevedeva la riduzione dell'orario di lavoro e del salario¹⁵⁴.

Più in generale, va anche ricordato che il dialogo tra Istituzioni europee, Governo e legislatore italiano è sempre stato complesso anche per le responsabilità di questi ultimi. In più occasioni, infatti, gli ambiti lasciati alla discrezionalità statale non sono stati sfruttati. Inoltre, le Istituzioni italiane hanno a più riprese invocato i vincoli europei per non adottare decisioni politicamente impegnative o per evitare l'intervento pubblico temendo il ripetersi degli errori del passato anche quando si sarebbero potute adottare determinate misure senza incorrere nella violazione della normativa europea sugli aiuti di Stato¹⁵⁵.

Malgrado queste persistenti difficoltà, la materia appariva in evoluzione già prima della pandemia poiché a seguito della crisi economico-finanziaria, da un decennio, si era registrato un lieve allentamento nella severità con cui veniva data applicazione alla disciplina in materia. A partire dal 2008, infatti, la Commissione europea ha adottato una serie di linee guida volte a mitigare il divieto di aiuti di Stato per consentire agli Stati di effettuare, in tutti i settori dell'economia, interventi a sostegno delle imprese in difficoltà a causa della crisi. Tra questi, appare significativo l'orientamento, peraltro non privo di contraddizioni, seguito nei confronti del salvataggio di alcune banche che ha dimostrato l'acquisizione, a livello europeo, di una certa consapevolezza sull'opportunità di un ripensamento della disciplina degli aiuti di Stato¹⁵⁶. Va peraltro ricordato che l'allentamento della rigida disciplina in materia è stato possibile utilizzando la deroga consentita dal-

¹⁵⁴ Cfr. sent. 12 dicembre 2002, causa C-5/01. Tale intervento, a giudizio della Corte, aveva "l'effetto di alleviare gli oneri normalmente gravanti sul bilancio della Cockerill Sambre".

¹⁵⁵ Cfr. L. TEBANO, *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, cit.

¹⁵⁶ Sulla complessa questione del salvataggio delle banche e sul percorso, complesso e a volte contraddittorio, seguito dalle Istituzioni europee in questo ambito, si rinvia al Capitolo Terzo e, in particolare, ai par. 3, 4 e 5.

l'art. 107, par. 3, TFUE nella parte in cui autorizza gli aiuti per “porre rimedio a un grave turbamento dell'economia”. Una deroga che, però, è limitata nel tempo e che è consentita soltanto sino a quando si protrae la situazione di crisi¹⁵⁷. È nell'ambito di questo periodo “speciale” di deroghe, legato al protrarsi della crisi per più di un decennio che, come si è detto, si è inserito a partire dal 2020 l'ancora più significativo regime di sospensione di fatto della disciplina degli aiuti di Stato per far fronte alla grave emergenza economico-sociale legata al dilagare della pandemia.

Com'è evidente, dunque, il tema degli aiuti di Stato si sovrappone alla questione occupazionale. In determinate circostanze l'intervento pubblico a sostegno dell'occupazione da parte degli Stati è necessario e può comportare anche l'impiego di risorse pubbliche che mal si concilia, però, con la disciplina europea volta alla tutela della concorrenza, di cui il divieto di aiuti di Stato non è che una declinazione. A tale riguardo, l'individuazione di un nuovo punto di equilibrio appare ormai un'esigenza difficilmente discutibile poiché, sino ad oggi, la disciplina europea in materia e la sua applicazione da parte delle Istituzioni europee è stata forse eccessivamente sbilanciata a favore della tutela della concorrenza e di una rigida applicazione della nozione di aiuto di Stato. La giurisprudenza della Corte di giustizia e, soprattutto, le decisioni della Commissione europea che, in questo campo, è dotata di un forte potere discrezionale, hanno generato una prassi applicativa piuttosto rigida¹⁵⁸, come poi hanno dimostrato gli eventi della crisi economica legata alla pandemia che hanno reso necessario sospendere la disciplina in vigore.

Sarebbe quindi opportuno introdurre maggiori elementi di flessibilità nella disciplina europea e nella sua applicazione al fine di lasciare un maggiore margine di manovra a interventi pubblici effettivamente indirizzati al sostegno dell'occupazione e dell'utilità sociale in determinate circostanze. Del resto, le politiche dell'occupazione e quelle della concorrenza devono

¹⁵⁷ Va poi ricordato che, in ogni caso, va comunque effettuato un costante monitoraggio delle misure autorizzate. Gli aiuti “anti-crisi”, inoltre, per essere ammessi devono risultare: non discriminatori sulla base della nazionalità, mirati, proporzionati rispetto agli obiettivi, temporalmente limitati e in ogni caso soggetti ad una costante revisione (tendenzialmente semestrale). Inoltre, gli effetti distorsivi della concorrenza devono essere ridotti al minimo.

¹⁵⁸ A tale riguardo M. TIRABOSCHI, *Aiuti di Stato alla occupazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2007, sostiene che nei Trattati manca un'esplicita indicazione su cosa debba intendersi per “aiuto di Stato” e che da tale carenza sia derivato un diritto fortemente dinamico, costantemente adattato dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

necessariamente essere considerate come aree complementari di regolazione dei rapporti socio-economici e non come corpi normativi non comunicanti¹⁵⁹.

Allo stato attuale ci si trova, dunque, in un regime derogatorio che più viene prolungato, più sembra rendere chiara la necessità di una riforma della disciplina in materia. Evidentemente, la sospensione della normativa giustificata dalla crisi pandemica e il nuovo quadro temporaneo sugli aiuti di Stato ha sbilanciato l'equilibrio a favore degli aiuti alle imprese e ha dato vita a un nuovo sistema che non può divenire strutturale poiché sacrificerebbe in maniera forse eccessiva le esigenze legate alla tutela della concorrenza. Al tempo stesso, però, non appare più possibile né auspicabile un ritorno alla precedente disciplina poiché è necessario un maggiore margine di flessibilità a favore di interventi finalizzati all'utilità sociale e al soddisfacimento di interessi di rilievo costituzionale come la tutela dell'occupazione e il sostegno a settori di interesse generale che si trovino in condizioni di crisi.

9. *Alla ricerca di una nuova politica industriale italiana ed europea. Il possibile ruolo delle imprese pubbliche*

Tra i vari nodi venuti al pettine a seguito di un decennio di gravi crisi economiche c'è senz'altro la questione della prolungata assenza di una vera e propria politica industriale nel nostro Paese. Si tratta di un limite che ormai è divenuto strutturale e che, malgrado i dati positivi relativamente al settore manifatturiero¹⁶⁰, sembra richiedere un nuovo e deciso intervento anche in questo ambito.

In questi anni, contraddistinti da evoluzioni tecnologiche e dall'emergere di un nuovo modello di sviluppo legato alla sostenibilità ambientale, come ha evidenziato la Presidente della Commissione europea von Der Leyen nel suo discorso di insediamento al Parlamento europeo¹⁶¹, la cre-

¹⁵⁹ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Aiuti di Stato alla occupazione*, cit.

¹⁶⁰ I dati sono forniti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO) e, in particolare, dal suo Rapporto *What Is Manufacturing Value Added?*, in <https://stat.unido.org>, 2019, che, alla vigilia della pandemia, aveva raccolto i dati sul «valore aggiunto manifatturiero (mva)»: nell'ambito dell'Unione europea il nostro Paese (con 315,43 miliardi di dollari) era secondo solo alla Germania (prima con 844,95 miliardi) ed era davanti alla Francia (terza con 303,87 miliardi).

¹⁶¹ Cfr. U. VON DER LEYEN, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*, by can-

scita economica appare legata sempre di più all'ascesa di nuove industrie al posto di quelle tradizionali e tale processo va accompagnato da politiche pubbliche basate su un *mix* di investimenti privati e intervento pubblico¹⁶². In un contesto come quello attuale, caratterizzato dalla transizione verso una "Quarta rivoluzione industriale"¹⁶³, il solo intervento minimo dello Stato per correggere le imperfezioni del mercato non è sufficiente poiché ci si trova in una fase di transizione che va accompagnata per sostenere lo sviluppo di nuovi mercati mediante processi di innovazione. E, del resto, nel recente passato, lo Stato ha sempre avuto un ruolo di rilievo nelle più importanti innovazioni¹⁶⁴. Anche in questo ambito, dunque, riemerge la questione dello Stato imprenditore che, come si è visto, appare pienamente compatibile con l'impianto della Costituzione economica e, in particolare, dell'art. 41 Cost. che implica anche l'adozione di una politica industriale in cui allo Stato venga assegnato un ruolo tutt'altro che marginale.

Si tratta, peraltro, e questo aspetto merita di essere sottolineato, di un approccio che sembra voler essere perseguito anche dalla Commissione europea che ha ben presente la necessità di sostenere e supportare le industrie considerate strategiche e quelle che operano nelle aree di sviluppo tecnologico¹⁶⁵, come di recente ha dimostrato, lo si è detto, anche in relazione alla necessità di proteggere l'industria europea dagli investimenti esteri¹⁶⁶. La questione, è evidente, è cruciale e rende ineludibile l'esigenza

didate for President of the European Commission 2019-2024, Strasbourg, 16 July 2019, che fa esplicito riferimento alla «alla duplice transizione, digitale e climatica» e sottolinea la necessità di «rafforzare la nostra base industriale e il nostro potenziale di innovazione».

¹⁶² Cfr. sul punto, D. RODRIK, *Intervento nell'Economist Debate: «Industrial Policy: This House Believes that Industrial Policy Always Fails»*, in *www.economist.com*, July 2010; F. MOSCONI, *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia*, in *L'Industria*, n. 4, 2019, 613 ss.

¹⁶³ Il *World Economic Forum* tenutosi a Davos nel 2016, era intitolato, appunto "Mastering the Fourth Industrial Revolution".

¹⁶⁴ Per un approfondimento delle riflessioni relative al ruolo di rilievo che lo Stato imprenditore è chiamato a svolgere nelle fasi di innovazione e nelle transizioni relative ai modelli di sviluppo, si rinvia ai lavori di M. Mazzucato e, in particolare, a M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2014; ID., *L'innovazione, lo Stato e i capitali pazienti*, in M. MAZZUCATO, M. JACOBS (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Roma-Bari, 2020.

¹⁶⁵ Cfr. U. VON DER LEYEN, *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*, cit., che sottolinea la necessità di «rafforzare la nostra base industriale e il nostro potenziale di innovazione». nell'ambito del processo di transizione legato allo sviluppo tecnologico e alla transizione ambientale.

¹⁶⁶ Si rinvia, sul punto, al par. 6 di questo Capitolo.

di sviluppare politiche industriali nazionali ma anche, in parallelo, una politica industriale europea che consenta al Vecchio Continente di tenere testa alle altre potenze industriali nel confronto globale dei prossimi decenni.

In quest'ottica, sembra opportuno richiamare il "Manifesto franco-tedesco per una politica industriale europea" firmato a Berlino nel 2019 dai Ministri dell'economia dei due Paesi¹⁶⁷ e basato su alcuni pilastri che fanno riferimento alla necessità di investimenti pubblici e privati (a livello nazionale ed europeo) in innovazione e nuove tecnologie, all'esigenza di adattare la politica della concorrenza al nuovo contesto e alla necessità di proteggere le imprese e le tecnologie europee. Uno degli aspetti di maggiore rilievo del *Manifesto* riguarda il richiamo alla necessità di riformare le regole europee in materia economica in alcuni loro aspetti fondamentali. Si tratta di riforme significative che comporterebbero una revisione di parte dell'impianto della Costituzione economica europea. Le proposte di riforma avanzate dai due Paesi sono chiaramente indirizzate nell'ottica di un ampliamento dell'intervento pubblico nell'economia. Nel testo si fa infatti riferimento alla necessità di intervenire in alcuni ambiti fondamentali dell'impianto normativo dell'Unione con l'obiettivo di: tenere in maggiore considerazione l'opzione del controllo statale e dei sussidi pubblici nelle fusioni di imprese; semplificare e rivedere le norme in materia di aiuti di Stato al fine di consentire agli Stati membri di finanziare importanti progetti di ricerca e innovazione; prevedere un potenziale coinvolgimento temporaneo di enti pubblici in specifici settori per assicurarne uno sviluppo adeguato e duraturo¹⁶⁸.

L'orientamento di Francia e Germania, il cui rapporto privilegiato ha tradizionalmente rappresentato un importante fattore nel processo di integrazione europea, appare dunque chiaramente indirizzato a favorire l'intervento pubblico nell'economia e rafforzare il ruolo dello Stato in alcuni settori anche in considerazione del fatto che, come evidenzia il Manifesto, l'attuale contesto non è particolarmente positivo per l'Europa. Tra le quaranta grandi imprese globali, infatti, solo cinque sono europee e questi dati devono far riflettere se si considera che altre Grandi potenze globali come

¹⁶⁷ "A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century", February 2019.

¹⁶⁸ Inoltre, nel Manifesto si fa anche riferimento all'opportunità di rivedere le regole sulle concentrazioni europee per consentire una maggiore flessibilità alla Commissione nella sua procedura di valutazione e di istituire una procedura di appello presso il Consiglio avverso le decisioni della Commissione.

la Cina (ma anche USA e Russia) garantiscono un forte sostegno pubblico alle proprie imprese.

A fronte di un quadro in continua evoluzione, la politica industriale italiana non appare adeguata. Quello che, ad oggi, può essere considerato il più significativo intervento programmatico in questo ambito è il Piano “Impresa 4.0” promosso nel 2016 dal Ministero dello sviluppo economico. “Impresa 4.0”, con cui sono state introdotte alcune misure organiche per favorire gli investimenti per l’innovazione e la competitività delle imprese, si sono previste agevolazioni per gli investimenti nel settore industriale e per la tutela ambientale e si sono investite risorse pubbliche per progetti di ricerca e innovazione nelle aree strategiche¹⁶⁹, rappresenta un punto di partenza ma non può essere considerato sufficiente per la portata della sfida poiché non può soddisfare, da solo, le esigenze di una politica industriale organica. Soprattutto se lo si paragona ai piani di politica industriale portati avanti in questi anni, ad esempio, dalla Germania che ha predisposto numerosi interventi organici e di lungo periodo finalizzati a far fronte alle sfide legate alla quarta rivoluzione industriale¹⁷⁰.

Lo sviluppo di una politica industriale italiana di ampio respiro è quindi divenuto un’esigenza imprescindibile¹⁷¹, come dimostra anche l’analisi

¹⁶⁹ Cfr. Ministero dello Sviluppo economico, *Piano nazionale impresa 4.0. Guida agli investimenti*, 2016. Il Piano prevede molteplici agevolazioni come le supervalutazioni degli investimenti, crediti di imposta, riduzione delle aliquote IRES e IRAP, detrazioni fiscal per investimenti, garanzie pubbliche sul finanziamento da parte delle banche, finanziamenti agevolati, incentivi.

¹⁷⁰ Come evidenzia F. MOSCONI, *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia*, cit., 620 ss. che ripercorre i vari interventi adattati in Germania nell’ultimo decennio dove, già nel 2010, il documento del Governo federale *Ideas. Innovation. Prosperity: High-Tech Strategy for Germany 2020* (Federal Ministry of Education and Research, 2010), che articolava questa Strategia intorno a cinque tecnologie-chiave: «Clima/energia, Salute/nutrizione, Mobilità, Sicurezza, Comunicazione». il Ministero federale per l’Economia ha poi lanciato nel febbraio 2019 la *National Industrial Strategy 2030 – Strategic guidelines for a German and European industrial policy* (Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 2019) in cui è ancora presente una strategia proiettata in un’ottica di medio-lungo periodo (al 2030), e che, senza sottacere la leadership della Germania in numerosi settori industriali (acciaio, chimica, meccanica, automotive, ecc.), sa guardare alle sfide più importanti su scala globale.

¹⁷¹ La tesi è da tempo sostenuta da molti economisti, tra cui, si vedano, ad esempio, P. BIANCHI *L’Europa, l’industria, le politiche*, in *L’industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, 2018, 163 ss.; F. MOSCONI, *Bruxelles, Stati membri, Regioni d’Europa: coerenza e coraggio per una nuova politica industriale*, in *L’industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, 36, 2015, 501 ss.; A. GIUNTA, S. ROSSI, *Che cosa sa fare l’Italia. La nostra economia dopo la grande crisi*, Roma-

comparata con Germania e Francia da cui emerge la debolezza dell'intervento italiano¹⁷². Una nuova politica industriale deve certamente basarsi su investimenti pubblici e privati e deve anche prevedere, seguendo il modello da tempo utilizzato da Francia e Germania, una presenza dello Stato che può articolarsi con varie modalità, anche come azionista di minoranza, in imprese di particolare importanza e significato strategico per il Paese¹⁷³, in maniera tale da poterne controllare i destini di lungo periodo nell'ottica dell'interesse generale e della tutela dell'occupazione. Del resto, in Italia esistono già alcuni esempi virtuosi in tal senso che sono rappresentati da ENI, ENEL e Leonardo.

Sullo sfondo di queste considerazioni rimane il tema, centrale, della necessità di sviluppare in parallelo una politica industriale europea che consenta agli Stati membri e ancor più all'Italia in ragione della debolezza della propria politica industriale, di sostenere la competizione con colossi come USA e Cina e che favorisca anche l'affermazione di "Campioni europei" in settori strategici, come nel caso di *Essilor-Luxotica* e della recente fusione delle case automobilistiche dei due Gruppi *FCA-PSA (Peugeot)*. In quest'ultimo caso, va tenuto in considerazione che il Gruppo *Fiat Chrysler FCA* si è fuso con il colosso automobilistico francese in cui è presente lo Stato con le sue azioni, il che ha comportato che anche nel nuovo soggetto lo Stato francese sia presente insieme all'equivalente francese della nostra Cassa Depositi e Prestiti che ha anch'essa acquisito azioni, consentendo quindi allo Stato francese di poter controllare e influenzare i destini del nuovo gruppo¹⁷⁴. Questo aspetto dovrebbe far riflettere poiché, in un settore come quello automobilistico soggetto a crisi periodiche, la presenza dello Stato con quote minoritarie potrebbe rivelarsi uno strumento prezioso per tutelare l'occupazione nelle situazioni di crisi.

Nel rafforzamento della politica industriale italiana potrebbe certamente giocare un ruolo il sistema delle imprese pubbliche sulle quali il Gover-

Bari, 2017; E. CASSETTA, C. POZZI, *Politiche industriali, selettività e mercato*, in *L'industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, 35, 2016; 221 ss.; A. CALABRÒ, *L'impresa riformista. Lavoro, innovazione, benessere, inclusione*, Milano, 2019.

¹⁷² Cfr. F. MOSCONI, *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia*, cit., 626 ss.

¹⁷³ Cfr. R. PRODI, *Proposte per rilanciare il Paese con una nuova politica industriale*, in *Il Messaggero*, 1° dicembre 2019; R. PRODI, *Un piano industriale in tre mosse per fare ripartire l'Italia*, in *Il Messaggero*, 20 ottobre 2019.

¹⁷⁴ La Francia detiene una partecipazione in Stellantis, la nuova casa auto nata dalla fusione tra Psa e Fca, pari al 6,5% e Peugeot può salire sino all'8,5%.

no esercita un controllo. Se si esamina la rete di imprese quotate a controllo pubblico e, in particolare, la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) con le sue partecipate e le imprese controllate dal Ministero dell'Economia e Finanze (MEF), emerge un nutrito elenco di imprese che impiegano 480mila dipendenti con un attivo di bilancio pari a 6,5 miliardi di euro¹⁷⁵. Si tratta, quindi, è bene sottolinearlo, di imprese a controllo pubblico con bilanci sani e in attivo che sono in grado di produrre utili¹⁷⁶ e che, pertanto, confermano la tesi secondo cui l'intervento pubblico non comporta necessariamente una cattiva gestione dell'attività economica e lo sperpero di denaro pubblico.

L'attuale contesto sembra fornire delle opportunità di rilievo per utilizzare questo sistema di imprese, che sono strategiche per lo sviluppo economico del nostro Paese, al fine di riorientare una porzione della politica industriale nazionale. Sino ad oggi, le iniziative e le priorità stabilite da ciascuna di queste imprese non sono state messe a sistema per dar vita a una vera e propria missione strategica nazionale. Con la regia dello Stato si potrebbe, allora, assegnare loro una missione di lungo periodo, mediante un

¹⁷⁵ L'insieme comprende, oltre alla CDP, le seguenti categorie: a) imprese quotate MEF (ENAV, ENEL, ENI, Leonardo, Monte dei Paschi di Siena); b) Invitalia, Coni Servizi, Consip, FS-Ferrovie dello Stato Italiane, GSE-Gestore Servizi Energetici, IPZS-Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, RAI-Radio Televisione Italiana, SOGEI-Società Generale di Informatica, SOGIN-Società di Gestione Impianti Nucleari); c) imprese quotate CDP (Poste Italiane, Italgas, Saipem, ENI, Terna, SNAM, Ansaldo Energia, Fin-cantieri); d) imprese non quotate CDP (Inalca, Open Fiber, Valvitalia). Sono escluse le imprese che non rientrano nella categoria "grandi imprese". Non sono incluse imprese come Telecom, di cui la CDP detiene circa il 5% e dunque non può essere considerata una partecipazione di controllo, sebbene la Cassa possa esercitare un importante ruolo decisionale e di indirizzo delle politiche. In relazione al loro valore di portafoglio complessivo, per MEF e CDP, esso è pari a circa 49 miliardi di euro (28 in capo a CDP e 21 in capo al MEF). Limitandosi alle grandi imprese quotate, esse rappresentano una quota assai elevata del totale delle grandi imprese quotate italiane: il 46% del fatturato, il 29% della capitalizzazione di borsa, il 32% dei dipendenti. La Cassa depositi e prestiti, con circa 420 miliardi di euro, è la seconda più grande banca promozionale nazionale europea (senza licenza bancaria) dopo la tedesca KfW (che ha un attivo di 473 miliardi di euro). È posseduta per l'82,8% dal MEF, il 15,9% da 61 Fondazioni di origine bancaria e il restante è costituito da azioni proprie. Per un approfondimento di questi dati si rinvia a Forum Disuguaglianze Diversità, *Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane. Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese – (Parte I. Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale)*, in www.forumdisuguaglianzediversita.org, luglio 2020.

¹⁷⁶ Sulla base dei dati relativi al 2018 quasi tutte le imprese pubbliche (tranne Saipem e Ansaldo Energia) registravano utili in quell'anno, per un totale complessivo di 13,5 miliardi, un margine di profitto medio rispetto al totale dei ricavi del 5,3%.

Piano nazionale di sviluppo, legata al perseguimento di obiettivi di utilità e giustizia sociale desumibili dalla Costituzione economica letta in connessione con gli artt. 2, 3 e 4 Cost., e di sostenibilità ambientale. Si tratterebbe di un'iniziativa che sarebbe contestualmente orientata allo sviluppo complessivo e alla competitività del Paese. Il momento, lo si diceva, sembra proficuo per muovere in questa direzione poiché una missione di questo tipo sarebbe del tutto coerente rispetto all'impianto e agli obiettivi del Piano *Next Generation EU* e del nostro PNRR¹⁷⁷.

Entrando maggiormente nel merito degli obiettivi di fondo di questa azione¹⁷⁸, si potrebbero individuare degli interventi specifici per ciascuna delle aree indicate. In merito agli obiettivi di giustizia sociale, ci si potrebbe concentrare sull'organizzazione del lavoro intervenendo sui canoni relativi alla sicurezza sul lavoro e sull'introduzione di forme moderne di partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali interni dando applicazione all'art. 46 Cost. che inquadra tale opzione come un diritto dei lavoratori "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro"¹⁷⁹, sulla riduzione delle discriminazioni di genere, sull'impatto sulla filiera delle imprese fornitrici. A tale riguardo, va ricordato che le grandi imprese pubbliche italiane attivano filiere di fornitura dal valore economico che spesso è un multiplo dell'impresa committente poiché il valore di attività generato sull'indotto è nell'ordine delle decine di miliardi di euro. In questo ambito, una missione che le imprese pubbliche potrebbero assumere è quella di trasformare reti disperse di fornitori in un sistema nazionale integrato delle filiere produttive in cui innestare maggiore coordinamento, opportunità di apprendimento, innovazione e crescita, valorizzando in chiave strategica le relazioni "utilizzatore-fornitore". La domanda sempre crescente delle imprese pubbliche di componenti e impianti ad alto contenuto tecnologico

¹⁷⁷ Su cui si rinvia, nuovamente, alle osservazioni contenute nel par. 2 del Capitolo Quinto.

¹⁷⁸ Per un approfondimento relativamente all'individuazione dei possibili obiettivi di un nuovo piano per le imprese pubbliche, si rinvia al contenuto del Rapporto di Forum Disuguaglianze Diversità, *Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane. Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese*, in www.forumdisuguaglianzediversita.org, luglio 2020, in particolare 28 ss.

¹⁷⁹ In relazione alle possibilità di dare applicazione a una norma costituzionale, quella dell'art. 46 Cost. che, sino ad oggi, non ha avuto molta fortuna dal punto di vista applicativo e sul «possibile risveglio di una bella norma addormentata», si rinvia a J. LUTHER, *Garanzie e limiti costituzionali del diritto alla gestione delle aziende: la sostenibilità di equivalenti italiani alla Mitbestimmung*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 135 ss.

può stimolare l'innovazione e la competitività dei fornitori, rafforzare le competenze dei loro lavoratori e contribuire alla creazione di nuovi posti di lavoro. Più in generale, lo sviluppo in termini di crescita e investimento di questa rete di imprese potrebbe rappresentare l'occasione per il lancio di un contestuale nuovo piano per l'occupazione, soprattutto giovanile.

Per quanto riguarda, poi, l'obiettivo della sostenibilità ambientale, le imprese pubbliche italiane (alcune delle quali operando nel settore energetico sono da tempo impegnate nel contrasto al cambiamento climatico) potrebbero orientare significativi investimenti in soluzioni tecnologiche innovative per convertire in maniera maggiormente sostenibile sul piano ambientale le proprie emissioni e quelle delle filiere delle imprese fornitrici.

In relazione allo sviluppo e alla competitività economica, l'importanza esercitata dalle imprese pubbliche nel nostro sistema produttivo potrebbe consentire di rilanciare il resto del sistema nazionale di innovazione e di produzione con iniziative orientate alla ricerca e all'innovazione, alla formazione e alla circolazione di competenze, anche mediante la realizzazione di investimenti strategici.

Ovviamente, anche un piano d'azione di questo tipo dovrebbe perseguire gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione e a tal fine, evitando di ripetere gli errori del passato, andrebbe anche tutelata l'autonomia del *management* dal potere politico. L'individuazione di obiettivi di lungo periodo da parte dello Stato, inoltre, dovrebbe contribuire a preservare tale autonomia poiché gli indirizzi strategici sarebbero slegati dal frequente avvicendamento dei governi nel nostro Paese. Per garantire trasparenza e democraticità al processo decisionale in relazione all'individuazione degli obiettivi, un piano nazionale di sviluppo potrebbe essere proposto dal MEF, approvato dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Stato-Regioni per poi essere sottoposto all'esame del Parlamento¹⁸⁰.

Del resto, come si è già visto in precedenza, il ritorno a un rinnovato modello di Stato imprenditore appare oggi un'esigenza se si considera che, nel contesto globale, grandi Potenze come Cina, USA e Russia intervengono da tempo in maniera massiccia con il capitale pubblico per tutelare gli interessi nazionali e, alcune di esse, hanno anche evidenti mire

¹⁸⁰ A tale riguardo, una serie di proposte per la governance relativa allo sviluppo e all'implementazione di un piano strategico per le imprese pubbliche, tra cui la costituzione di un "Comitato per le imprese pubbliche permanente" è presente in Forum Disuguaglianze Diversità, *Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane. Un'opportunità per guidare lo sviluppo del Paese*, cit.

espansionistiche perseguendo l'obiettivo di acquisire (con il sostegno pubblico alle proprie imprese) imprese europee operanti in ambiti di interesse strategico.

10. *Alcune, parziali, considerazioni conclusive*

Alla luce delle considerazioni che si sono sin qui svolte, appare evidente che la questione del ruolo dello Stato in economia non possa ridursi a una sterile contrapposizione tra iniziativa economica privata e intervento pubblico, contrapposizione che peraltro è assente nell'impianto dell'art. 41 Cost. Al tempo stesso, anche il tema delle nazionalizzazioni va forse considerato senza approcci ideologici (in un senso o nell'altro), ma con la consapevolezza che in alcune circostanze l'intervento dello Stato, alle condizioni previste dall'art. 43 Cost., può essere necessario per preservare le finalità sociali della nostra Costituzione economica.

Il tema sembra doversi indirizzare, piuttosto, nell'individuazione delle migliori opzioni per delineare in maniera innovativa il ruolo dello Stato nell'economia cercando di prestare maggiore attenzione, rispetto a quanto è avvenuto negli ultimi trent'anni, alla giustizia sociale, alla tutela del diritto al lavoro e dell'occupazione, allo sviluppo sostenibile e alla transizione ecologica. Se queste sono le (ambiziose) finalità, i soli poteri regolatori da parte dello Stato, comunque necessari, non si sono sino ad oggi dimostrati sufficienti a evitare squilibri nella distribuzione delle ricchezze e modelli di sviluppo in cui le diseguaglianze finiscono per allontanare dal quadro costituzionale le cui fondamenta sono rinvenibili nei principi solidarista e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. che, a loro volta, si legano indissolubilmente alla Costituzione economica. A partire dagli anni Novanta e sempre di più nel corso dei decenni successivi, la sola regolazione non ha consentito allo Stato e all'Unione europea di orientare le scelte decisive per il modello di sviluppo e condizionare in maniera significativa i relativi processi decisionali.

Sotto questo profilo, con l'adozione del Piano *Next Generation EU* può aprirsi una nuova prospettiva non soltanto per l'intervento dello Stato in economia ma anche per l'intervento dell'Unione nell'economia europea. Sembra, infatti, prefigurarsi un'interessante e nuova modalità di intervento pubblico anche sovranazionale nell'economia volto a prevedere politiche di sviluppo europee alla luce di una nuova presenza pubblica nel mercato. La logica è senz'altro innovativa anche perché il Piano *Next generation* non

prevede solo l'erogazione di prestiti a condizioni favorevoli ma anche di fondi e sovvenzioni in un'ottica di solidarietà tra Stati e di riequilibrio delle risorse all'interno del Vecchio Continente.

Sembra quindi emergere, in maniera significativa, l'importanza della guida pubblica per la ricostruzione dopo la crisi pandemica attraverso la creazione di un nuovo modello di sviluppo basato su *green deal* e transizione digitale¹⁸¹. La nuova e diversa impostazione delle Istituzioni europee e, in particolare, della Commissione, rispetto al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia è certamente anche riconducibile alla volontà della Commissione stessa di sviluppare il contrasto al cambiamento climatico che viene visto come possibile nuovo volano per l'economia¹⁸², tuttavia è innegabile che senza i tragici eventi della pandemia difficilmente si sarebbe proceduto con interventi di questa portata.

In ogni caso, questo cambio di paradigma rappresenta un'occasione epocale per ripensare il ruolo dello Stato (e dell'UE) nell'economia e per rendere strutturale un nuovo approccio dell'Unione che non sia più orientato prevalentemente (se non esclusivamente) al mercato e alla tutela delle quattro tradizionali libertà¹⁸³ – da cui comunque è partito il processo di integrazione europea, vale la pena di ricordarlo – ma che legghi l'intervento pubblico alle esigenze di equità sociale e tutela dei diritti sociali. Se si andasse effettivamente in questa direzione si tratterebbe di una nuova, fondamentale tappa del processo di integrazione europea che avvicinerrebbe, peraltro, i principi fondanti della nostra Costituzione economica orientati al progresso sociale a quelli della Costituzione economica europea in cui l'impianto dell'economia sociale di mercato delineato dai Trattati acquisirebbe una centralità che, sino ad oggi, non gli è stata riconosciuta. Un'eco-

¹⁸¹ L'esigenza di un nuovo modello di sviluppo sembra imporsi anche alla luce delle evidenti difficoltà che sta attraversando il capitalismo in questa fase. Su questo aspetto e sulle possibili soluzioni per ripensare l'economia e il modello di sviluppo si rinvia alle considerazioni di M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Bari-Roma, 2021, spec. 150 ss., che fa riferimento alla necessità che si sviluppi una nuova economia politica fondata su un ruolo di protagonista dello Stato nella "co-creazione" e nell'orientamento dei mercati (e non solo nella loro correzione), andando oltre l'idea di poter solo porre rimedio ai loro fallimenti.

¹⁸² Cfr. L. PASQUI, *Un'altra emergenza per l'Unione europea: tra intervento pubblico e governance*, in *Dir. pubbl. europea – Rassegna online*, fasc. 2, 2020.

¹⁸³ I pilastri del mercato interno europeo sono, come noto, le 4 libertà fondamentali: la libera circolazione delle merci; la libera circolazione delle persone; la libera prestazione dei servizi; la libera circolazione dei capitali.

nomia sociale di mercato che l'art. 3.3 TUE, come si è visto¹⁸⁴, richiede debba essere non solo fortemente competitiva, ma anche indirizzata alla piena occupazione e al progresso sociale nell'ambito di un modello di sviluppo, va evidenziato, che già lo stesso Trattato in questo articolo prevede debba basarsi sulla tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente.

In questo rinnovato contesto, peraltro, emerge, come si è visto, l'esigenza di ripensare la politica industriale europea e, per quanto riguarda il nostro Paese, di tessere una nuova tela per ripristinare una politica organica e di lungo periodo in questo ambito. Sotto questo profilo, le imprese a controllo pubblico del nostro Paese che in questi anni sono state un esempio di buona gestione aziendale potrebbero rappresentare, lo si è detto, un utile strumento per lo sviluppo di una nuova politica industriale.

La sfida è tanto affascinante quanto difficile da portare a termine.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che il Piano *Next Generation* prevede che il sostegno finanziario europeo debba essere erogato non soltanto sulla base del principio di solidarietà tra Stati dell'Unione, ma anche nel rispetto del principio di condizionalità. Per poter accedere alle risorse gli Stati membri sono chiamati a presentare piani di riforme in settori strategici¹⁸⁵ e a specificare come e con quali modalità verranno utilizzati i fondi europei¹⁸⁶. Tra i due, principi, del resto, esiste un nesso se si considera che con la pandemia la solidarietà tra Stati si è resa di fatto necessaria per mantenere in vita lo stesso progetto europeo il cui sviluppo è però anche legato all'introduzione di meccanismi che consentano di garantire che gli aiuti finanziari siano adeguatamente impiegati da parte degli Stati¹⁸⁷. Quando si

¹⁸⁴ In relazione all'importanza che riveste, o dovrebbe rivestire, l'art. 3.3 TUE nell'ambito della costruzione della Costituzione economica europea si rinvia al par. 1 di questo Capitolo.

¹⁸⁵ Come si è visto nei parr. 1 e 2 di questo Capitolo, ai quali si rimanda, molteplici sono i settori identificati come prioritari, tra cui la coesione sociale, la transizione digitale e la transizione ecologica, la salute, la competitività, la *smart innovation*.

¹⁸⁶ Sulla questione delle condizionalità stabilite a livello europeo per l'utilizzo (mediante il PNRR) da parte dell'Italia dei fondi del Piano Next Generation EU si rinvia anche al par. 2 del Capitolo Quinto.

¹⁸⁷ Per un approfondimento sulle implicazioni connesse al principio di condizionalità a livello europeo, anche in relazione al rapporto con il principio di solidarietà, si rinvia a G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, 2020, 34; C. MARCHESI, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, cit., 254 ss.; E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione*

fa riferimento al buon utilizzo di risorse pubbliche non si può negare che, per il nostro Paese, si tratti di un obiettivo tutt'altro che scontato da raggiungere e, in questo senso, l'esperienza dei decenni passati può certamente essere d'aiuto per non ripetere errori già commessi. Il percorso sarà lungo e complesso e, da questo punto di vista, il PNRR presentato dal nostro Paese nella primavera del 2021 con cui, su richiesta dell'Unione, è stato elaborato il piano di interventi da realizzare, rappresenta soltanto il punto di partenza.

Le nuove forme di intervento pubblico nell'economia che vanno delineandosi andranno comunque valutate anche in base al raggiungimento degli obiettivi di carattere sociale – eguaglianza sostanziale, crescita e tutela dell'occupazione, coesione sociale, tutela dei diritti sociali – che devono rappresentare l'essenza nonché la ragione di fondo di tale intervento. Indubbiamente, dovrà essere posta particolare attenzione anche al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione evitando di ripetere gli errori del passato. Il debito pubblico è inevitabilmente destinato ad aumentare e questo aspetto va tenuto in particolare considerazione in un Paese come il nostro che già oggi si trova in una condizione di sofferenza da questo punto di vista. Il che impone di adottare scelte attente al rispetto dei criteri appena richiamati per non trasferire sulle generazioni future il peso di un debito pubblico insostenibile che comprometterebbe le possibilità di crescita e sviluppo del Paese.

Tuttavia, l'attuale contesto richiede che da qui sino (almeno) al prossimo triennio la valutazione sui risultati tenga conto, *in primis*, del raggiungimento degli obiettivi connessi alla coesione e alla giustizia sociale. Del resto, è questo ciò che sembra richiedere la Costituzione economica e, in particolare, gli artt. 41 e 43 Cost. Va peraltro rilevato, a tale riguardo, che da più di un ventennio, ben prima della pandemia, l'Italia si trovava già in una situazione di scarsa crescita economica, aumento della disoccupazione e delle disuguaglianze in un contesto in cui, peraltro, il debito pubblico era comun-

europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia, cit., 2371; e, in relazione al MES, A. MANGIA (a cura di), *Mes. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020; F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 2020, 20; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 5, 461; B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011, 1; B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, 805.

que in costante aumento, e che, pertanto, un nuovo modello di sviluppo economico rappresenta da tempo la principale sfida del nostro Paese.

La Costituzione esprime un modello economico che abbraccia l'economia di mercato e il modo di produzione capitalistico, ma, come certifica l'art. 41, terzo comma, Cost., al mercato e all'attività economica privata non viene lasciato un margine di libertà troppo ampio poiché tale opzione difficilmente sarebbe in armonia con l'interesse generale. Di qui la previsione dei programmi e dei controlli, degli indirizzi e del coordinamento pubblico finalizzati a mettere in rilievo l'obiettivo dell'utilità sociale che funge da limite per la libertà dell'iniziativa economica privata¹⁸⁸. Questo appare il quadro costituzionale di riferimento. Lo era nei primi decenni dell'esperienza repubblicana, lo è stato anche dopo il percorso delle liberalizzazioni e l'influsso orientato alla concorrenza proveniente dall'Unione europea a partire dagli anni Novanta, lo sarà, si auspica, sempre di più anche in futuro dopo questa nuova crisi pandemica che ha già imposto un massiccio intervento pubblico nell'economia.

A dire il vero, a questo approdo si sarebbe dovuti forse arrivare già da un decennio poiché la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 avrebbe richiesto un cambio di approccio e paradigma alle Istituzioni europee che, invece, hanno proseguito sulla strada delle rigide regole del Patto di Stabilità e del pareggio di bilancio, opzione pericolosa, per i suoi effetti, soprattutto in tempi di crisi economica.

¹⁸⁸ Cfr., a riguardo, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., che evidenzia come La Costituzione, almeno nelle condizioni storiche date, ha evidentemente connesso un apprezzamento positivo al modo di produzione capitalistico (ché, altrimenti, non lo avrebbe recepito), eppure la sua funzionalità alla costruzione del vincolo politico fra i cittadini non è stata affidata ai soli automatismi del suo andamento, ma anche all'esercizio della funzione pubblica di coordinamento e di indirizzo. Così facendo la Costituzione non ha affatto equiparato le libertà economiche alle altre (visto che il loro esercizio, abbandonato a se stesso, può non solo favorire, ma ostacolare le finalità costituzionali) e men che meno ha negato la già rilevata saldatura fra la politica e l'economia, che anzi emerge con particolare vivezza nel secondo comma dello stesso art. 41.

CAPITOLO TERZO

I PROFILI COSTITUZIONALI DEL RISPARMIO TRA “BAIL-IN” E CRISI DELLE BANCHE ITALIANE. SPUNTI PER UN RILANCIO DELLA DIMENSIONE “OGGETTIVA” E SOCIALE DELL’ART. 47 COST.

SOMMARIO: 1. Un tentativo di aggiornare concetti, valori e portata della disciplina costituzionale del risparmio. – 2. Il risparmio dalla difficile costruzione di una Costituzione economica europea all’avvento della crisi. – 3. Il cambio di paradigma della filosofia del “bail-in”: alcune considerazioni critiche in relazione ai dubbi di costituzionalità prospettati. – 4. Le crisi delle banche italiane tra “bail-in”, persistente intervento pubblico e discutibili interventi di indennizzo. – 5. Le evoluzioni delle crisi bancarie nell’era della pandemia tra intervento pubblico e disciplina degli aiuti di Stato. – 6. La marginalità del Parlamento e i possibili spazi di intervento del legislatore. – 7. Il risparmio nel “caso” della formazione del Governo Conte I. – 8. L’art. 47 e la dimensione oggettiva e sociale del risparmio.

1. *Un tentativo di aggiornare concetti, valori e portata della disciplina costituzionale del risparmio*

Il risparmio trova, com’è noto, una sua specifica disciplina costituzionale all’interno della Costituzione economica. Ogni riflessione di natura giuridica, economica o politica sul tema non può però prescindere da un suo inquadramento che tenga conto dell’influsso, peraltro in continua espansione, dell’ordinamento dell’Unione europea. La disciplina del risparmio, così come le altre disposizioni della Costituzione economica, come si è già avuto modo di evidenziare¹, è da tempo significativamente influenzata dalla normativa dell’Unione. A ben vedere, però, la tutela costituzionale del risparmio dell’art. 47 Cost. presentava e presenta tuttora alcune caratteri-

¹ Si rinvia alle considerazioni svolte nel Primo e nel Secondo Capitolo.

stiche specifiche che non consentono di approcciarsi alla questione prescindendo dal dato costituzionale.

Del resto, come si è già evidenziato, gli eventi collegati all'ultimo decennio di crisi economica, prima, e pandemica, poi, nel contesto europeo richiedono probabilmente di ripensare e riconsiderare impianto e finalità di questa parte della Costituzione che, lo si è già evidenziato², non può mai essere letta slegandola dai principi fondamentali e dai tratti caratterizzanti della nostra forma di Stato sociale. Da questo ripensamento non possono certamente essere escluse le tradizionali categorie con cui si è guardato al risparmio considerato, negli ultimi decenni, nella sua interconnessione tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo. Gli sviluppi normativi dell'Unione europea, da un lato e, dall'altro, la crisi economica e dei debiti pubblici nazionali (in particolare di quello italiano) a cui si sono sommate le numerose crisi bancarie nel nostro Paese richiedono probabilmente una lettura aggiornata della tutela costituzionale del risparmio contenuta nell'art. 47 Cost.

Peraltro, gli sviluppi legati all'avanzare del processo di integrazione europea e, più di recente, quelli connessi all'esplosione della crisi economica, hanno forse reso ancora più complessa e ardua l'interpretazione di una norma costituzionale le cui «latenti ambiguità interpretative» non risultano sciolte né dal dibattito in Assemblea Costituente né dalla dottrina che si è confrontata con l'art. 47³.

In riferimento alle peculiarità della tutela costituzionale del risparmio dell'art. 47, va innanzitutto tenuto presente che nel quadro comparato sono rare in Europa le Costituzioni che tutelano esplicitamente il risparmio⁴. Soltanto l'art. 45 della Costituzione irlandese e l'art. 101 della Costituzione portoghese possono in qualche modo essere paragonati all'art. 47 Cost. Di conseguenza, pur riconoscendo la rilevanza degli sviluppi della normativa dell'Unione in materia ed il suo impatto nei singoli ordinamenti nazionali,

²Sul punto, si rinvia al Capitolo Primo e, in particolare, al par. 1 del Capitolo.

³Cfr., sul punto, F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno*, in *Forum di Quaderni cost.*, 2010. Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente in tema di risparmio si veda M. D'AMICO, S. CATALANO, *Tutela del risparmio e principi costituzionali*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2008, 35 ss.

⁴Per un approfondimento dei profili costituzionali e legislativi comparati della tutela del risparmio v. G. CERRINA FERONI (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011 e ID., *La tutela del risparmio. Un quadro comparato*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 3, 2009, 1140 ss.

la questione del risparmio va inquadrata tenendo in considerazione questo aspetto: esiste nel nostro ordinamento un'esplicita tutela costituzionale del risparmio che è invece assente nelle costituzioni dei principali Stati membri.

Considerate queste necessarie premesse, si cercherà innanzitutto di individuare gli aspetti connessi all'art. 47 Cost. che possano essere funzionali ad una sua reinterpretazione alla luce del quadro attuale. Può infatti risultare opportuno tentare di aggiornare alcuni concetti e valori riconducibili alla dimensione costituzionale del risparmio.

L'art. 47 rimanda a una pluralità di forme e tipologie del risparmio che consente di ricomprendere nella tutela costituzionale certamente il risparmio da reddito monetario accantonato⁵ ma anche quello investito in operazioni finanziarie. Senza dubbio valida appare, ancora oggi, l'interpretazione dell'art. 47 che include sia il risparmio che entra a far parte della liquidità monetaria sia il risparmio impiegato per quelle destinazioni socialmente utili richiamate dal secondo comma dell'articolo, su cui si tonerà a breve. Premessa essenziale e ineludibile per tutelare il risparmio nella sua forma tradizionale, che consiste nella scelta di affidarlo agli istituti di credito, è la difesa del valore della moneta contro l'inflazione e, quindi, della stabilità dei prezzi⁶. In altri termini, il risparmio va tutelato e protetto *in primis* dall'inflazione e dalla deflazione. Il principio della stabilità monetaria, peraltro, si è affermato con forza con lo sviluppo del processo di inte-

⁵Secondo M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2007, 251, l'art. 47 tutela non solo il risparmio in moneta ma anche quello consistente in un mero accantonamento di beni senza vincolo di destinazione da parte di soggetti privati mediante rinuncia a spese di consumo e di investimento.

⁶Cfr. F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, 153 ss. Si tratta della classica impostazione operata in dottrina in relazione alla disciplina costituzionale del risparmio secondo cui la tutela risparmio è legata alla stabilità della moneta e alla stabilità dei prezzi, come evidenziato anche da G.M. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 318 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1962; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979. Da questa impostazione deriva anche il legame dell'art. 47 con gli artt. 36, 41 e 53 Cost., come evidenziato da M. GIAMPIERETTI, *Commento all'art. 47 della Costituzione*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008, 474 ss. Dalla difesa della stabilità della moneta deriva anche il legame del risparmio con i valori costituzionali finalizzati a garantire l'equilibrio economico-finanziario del sistema e, quindi, con gli artt. 1, 36, 41, 53 e 81 Cost. V., sul punto, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, 51; S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, 2018, 280 ss.

grazione europea attraverso l'instaurazione, con il Trattato di Maastricht, dell'Unione economica monetaria che si regge sul sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e sulla Banca centrale europea (BCE)⁷.

Ancora oggi condivisibile appare, poi, la prevalente posizione della dottrina che ha letto nell'art. 47 non tanto una norma precettiva in grado di generare di per sé diritti soggettivi in capo al risparmiatore⁸, quanto, piuttosto, una disposizione programmatica, pur con accenti e toni diversi⁹, anche in forza di una giurisprudenza della Corte costituzionale che in più occasioni ha fatto riferimento all'art. 47 come a un indirizzo programmatico al quale deve ispirarsi il legislatore che incontra come unico limite la compromissione del principio stesso¹⁰. Questa impostazione appare la più corretta anche oggi precisando, però, che la natura programmatica non può in alcun modo sminuire la portata di una disposizione costituzionale che risulta estremamente attuale nel richiedere politiche di stabilità della moneta e di tutela del risparmio in relazione alle sue implicazioni sul piano sociale e dei diritti sociali su cui ci si soffermerà a breve. Il risparmio può quindi indubbiamente configurarsi come un valore costituzionale che lo Stato, in

⁷ Peraltro, come evidenziato da S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 11, la maggior parte della dottrina era inizialmente contraria alla tesi secondo cui l'art. 47 sancirebbe il principio della stabilità monetaria.

⁸ Si veda, invece, per questo tipo di impostazione G. DE MINICO, *Esiste ancora l'interesse alla difesa del risparmio?*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2002, 173 che fa riferimento a un'interpretazione dell'art. 47 come norma precettiva in grado di generare diritti soggettivi e come tale direttamente azionabile, e A. ZITO, *Contraddizioni concettuali ed anomalie sistemiche del mercato finanziario: considerazioni minime sulla centralità della tutela del risparmiatore*, in *Dir. economia*, 2008.

⁹ Come rileva F. CUOCOLO, *Risparmio e credito nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Victor Uckmar*, vol. I, Padova, 1997, 332, la tutela del risparmio corrisponde più a un programma di politica economica che non a un dovere giuridico in qualche modo azionabile. Va anche ricordato che M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 205 non soltanto inquadrava l'art. 47 come norma programmatica ma ne limitava la portata definendola «un'enunciativa generica dei principi della legge bancaria del 1936». Si rinvia inoltre, sul punto, a F. MERUSI, *Art. 47*, cit., che pur riconoscendo la natura programmatica dell'art. 47 ne valorizza l'importanza e la centralità all'interno della Costituzione economica.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 143 del 1982 e sent. n. 143 del 1995. Si rinvia sul punto e, in generale, sul risparmio nella giurisprudenza costituzionale, a S. BARONCELLI, *Art. 47*, cit., C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea*, cit., 61 ss.; G. ARIOLLI (a cura di), *La tutela del risparmio. Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it.

forza della sua competenza esclusiva assegnatagli in materia dall'art. 117, secondo comma, lett. e), deve non solo tutelare ma, come espressamente prevede l'art. 47, incoraggiare e incentivare attivamente¹¹.

Un altro elemento essenziale nella ricostruzione della tutela costituzionale del risparmio continua ad essere rappresentato dal legame indissolubile tra risparmio e credito, legame che per Fabio Merusi ricopriva un'importanza tale da rappresentare «il principio cardine della Costituzione economica»¹². In relazione all'esercizio del credito, va poi rimarcato il rilievo pubblico di questa attività privatistica¹³ che rende oggettivamente diversa l'attività di una banca da altre iniziative imprenditoriali. Dall'analisi relativa alle questioni del risparmio non può dunque sfuggire la funzione sociale del credito, su cui ci si soffermerà a breve, in ragione della quale tutelare una banca significa anche difendere la produzione delle imprese e, con essa, l'occupazione.

Il risparmio trova dunque una sua dimensione costituzionale nel suo inquadrarsi come interesse di natura pubblicistica prima che privatistica. Da questa essenziale premessa discende il valore sociale della tutela risparmio e, al tempo stesso, deriva anche la qualificazione del risparmio in senso oggettivo inteso, cioè, in riferimento all'oggetto del bene risparmio e non al soggetto-persona portatore di titoli che rappresentano l'aggregato finanziario ritenuto meritevole di tutela dall'ordinamento costituzionale¹⁴. In quest'ottica, come conferma la lettura degli Atti dell'Assemblea Costituente, la genesi costituzionale del risparmio va ricollegata alla volontà di garantire la stabilità della moneta e limitare gli effetti negativi dell'inflazione sul valore dei risparmi, più che a prevedere forme giuridiche specifiche di protezione del risparmiatore. Impostazione, quest'ultima, che si poneva peraltro in linea di continuità con i principi della legge bancaria del 1936¹⁵.

¹¹ Cfr. G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011, 2.

¹² F. MERUSI, *Art. 47*, cit., 153. Mette in luce l'importanza dell'art. 47 nel quadro della Costituzione economica anche S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma, 2012, 3-4, secondo cui la tutela del risparmio ha un rilievo primario nella definizione della struttura economica della Costituzione anche in ragione della sua interconnessione con altre norme costituzionali.

¹³ Cfr. D. SICLARI, *Costituzione e attività di vigilanza bancaria*, Padova, 2007, 40.

¹⁴ Cfr. F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno*, cit., 7.

¹⁵ Sulla continuità tra i principi della legge bancaria del 1936 e la formulazione della tutela costituzionale del risparmio così come disciplinata dall'art. 46 Cost. v. F. ZATTI, *La*

Con l'avvento del diritto comunitario in questo campo e la conseguente rideterminazione della disciplina dei mercati finanziari – operata in particolare dalle direttive 93/6/CEE e 93/22/CEE all'inizio degli anni Novanta – è invece emersa una lettura del risparmio in chiave più soggettiva, legata non tanto al risparmio come bene da tutelare, quanto, piuttosto, al soggetto risparmiatore considerato più che altro nella sua qualità di investitore/consumatore. Il legislatore dell'Unione ha infatti tradizionalmente concepito la tutela del risparmio essenzialmente come forma di protezione degli investitori¹⁶. Ha certamente risentito di questo mutato clima anche il legislatore costituzionale nella riforma del Titolo V nel 2001 che, nell'inserire il risparmio tra le materie di competenza esclusiva statale¹⁷, lo ha collegato ai mercati finanziari (art. 117, secondo comma, lett. e)) accentuando così la tendenza a ricondurre il risparmio alle attività che si realizzano nei mercati finanziari.

Come si cercherà di evidenziare, l'attitudine della normativa europea a privilegiare la dimensione soggettiva del risparmio inteso come tutela dell'investitore e consumatore di prodotti finanziari, a scapito di quella oggettiva, ha impattato negativamente su quella che appare l'essenza della tutela costituzionale del risparmio. I fatti legati alla lunga crisi economica, infatti, sembrano aver dimostrato la necessità di recuperare e mettere nuovamente l'accento sulla dimensione oggettiva nel suo legame con la funzione sociale del risparmio che sta alla base della Costituzione. La parabola della dimensione costituzionale del risparmio, dunque, è stata profondamente influenzata dall'influsso proveniente dal diritto dell'UE che ha finito per ridimensionarne il profilo sociale: sotto questo aspetto, risultano abbastanza evi-

dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno, cit., 8 e L. DELLA LUNA MAGGIO, *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015, 6 ss.

¹⁶In questo mutato contesto, la tutela è quindi divenuta sempre di più che una tutela del risparmiatore nelle molteplici forme del risparmio, una tutela dell'investitore che opera nei mercati finanziari. Cfr., sul punto, sul punto, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea*, cit., 55.

¹⁷Peraltro, la competenza esclusiva statale unita alla continua espansione dell'ordinamento dell'Unione in questo ambito comporta un'inevitabile contrazione degli spazi di intervento del legislatore regionale in materia di credito e risparmio, come rileva, a commento della sent. Corte cost. n. 287 del 2016 relativa alla disciplina di riforma delle banche popolari, M. BELLETTI, *La limitazione della competenza regionale – sempre più «stretta» tra vincoli europei e criterio della prevalenza – impatta sulla funzione sociale della cooperazione nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, 804 ss.

denti le analogie con gli artt. 41 e 43 Cost. e con l'impatto su di essi esercitato, come si è visto¹⁸, dal processo di integrazione europea.

La connotazione sociale del risparmio connessa al rilievo pubblico dell'attività del credito trova conferma da una lettura congiunta di principi e valori costituzionali. La funzione pubblica dell'esercizio del credito deriva chiaramente dalla sua capacità di influire positivamente sul livello di occupazione sostenendo le attività d'impresa e di condizionare anche lo sviluppo del reddito nazionale. Più in generale, esiste un legame tra stabilità dei prezzi, crescita dell'occupazione, incremento del reddito e sostegno del risparmio: si tratta di obiettivi diversi ma legati tra loro che possono essere favoriti da politiche pubbliche di disciplina del credito. In questo senso, rimane centrale il legame tra risparmio, lavoro e principio lavorista della nostra Costituzione – legame peraltro già emerso in sede di Assemblea Costituente – e, quindi, il legame tra gli artt. 47, 1 e 4 Cost. La funzione sociale del risparmio e il suo caratterizzarsi, *in primis*, come interesse pubblico piuttosto che privato è certamente legata alle sue potenzialità per contribuire ad accrescere i livelli di occupazione. Il risparmio consente infatti di sostenere le attività produttive del Paese grazie alla capacità delle banche di erogare credito ed è per questo motivo che l'art. 47 si spinge a richiedere di "incoraggiare" il risparmio: la tutela è finalizzata a consentire che la ricchezza privata possa, mediante il risparmio, confluire nel sistema produttivo favorendo la crescita del livello di occupazione e, in generale, la crescita economica del Paese¹⁹.

Nell'ottica del legame tra risparmio e principi costituzionali, appare utile anche recuperare, oggi, il valore del dibattito che partiva dalla connessione dell'art. 47 con l'art. 41, terzo comma, Cost. in ordine alla necessità di un'utilità sociale del risparmio²⁰. Una lettura che, evidentemente, ten-

¹⁸ Il riferimento va alle considerazioni svolte nei parr. 1, 2, 3 e 4 del Capitolo Secondo.

¹⁹ Sul legame tra risparmio, lavoro e principio lavorista, legame già emerso in Assemblea Costituente v., in generale, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea*, cit., 52 ss. e F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno*, cit., 16. In Assemblea Costituente prevalse l'orientamento che collega la tutela del risparmio al lavoro, da un lato, e alla proprietà e al controllo sociale dell'attività economica, dall'altro.

²⁰ Il noto dibattito traeva impulso dal periodo collegato ai tentativi di realizzare la programmazione economica negli anni Sessanta e si concentrava sui termini del rapporto tra art. 47 e art. 41, terzo comma, Cost., e più in generale, sull'interconnessione tra le disposizioni costituzionali della Costituzione economica. Ci si limita qui a richiamare, sul punto,

deva a interpretare le norme della Costituzione economica sulla base dei pilastri dello stato sociale stabilendo una stretta connessione, *in primis*, con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., e che sembrava ridimensionata dopo i già richiamati processi di privatizzazione avvenuti a partire dagli anni Novanta²¹. Il recupero del legame con l'art. 41, terzo comma, può invece tornare di attualità, oggi, soprattutto perché appare necessario riaffermare una connessione tra risparmio, eguaglianza sostanziale e principio solidarista che sia funzionale a riconnettere l'art. 47 con la forma di stato sociale recuperando, così, la connotazione sociale della tutela del risparmio e la dimensione pubblicistica del credito. Del resto, l'estensione del principio dell'utilità sociale dell'art. 41 Cost. anche al risparmio appare oggi del tutto conforme al nuovo contesto dell'ultimo biennio in risposta alla pandemia che, come si è detto, ha rimesso al centro la dimensione sociale dell'intervento pubblico e, più in generale, delle disposizioni della Costituzione economica²².

Nell'ottica di un recupero della funzione sociale del risparmio va, inoltre, richiamato il risparmio popolare del secondo comma dell'art. 47²³, disposizione invero piuttosto trascurata negli anni, anche alla luce della sua attualità. Esprimendo il *favor* per la tutela del risparmio più lento, finalizzato all'utilità sociale, e mettendo così in evidenza la destinazione eminentemente sociale del risparmio²⁴, il secondo comma dell'art. 47 si conforma perfettamente alla dimensione sociale della Costituzione (economica).

Nel contesto attuale, peraltro, è interessante misurare e interpretare questa disposizione finalizzata a un utilizzo del risparmio popolare più garantito e sicuro anche alla luce dei rischi derivanti dagli investimenti nei

A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963 e V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1962. Sulla portata dell'utilità sociale in relazione all'art. 41 Cost. si rinvia al par. 3 del Capitolo Secondo.

²¹ Si rimanda, sul punto, alle considerazioni svolte nei parr. 1, 2 e 3 del Capitolo Secondo.

²² Si rimanda, a riguardo, alle considerazioni svolte nel Capitolo Secondo.

²³ Per approfondimenti sulla portata del secondo comma dell'art. 47 Cost. e sulle sue potenzialità anche nel quadro attuale, v. M. ATRIPALDI, *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano. Dinamiche attuative dell'art. 47, II comma, Cost.*, Napoli, 2014 e ID., *Quale tutela, quale favor per il risparmio popolare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2017.

²⁴ V., sul punto, M. GIAMPIERETTI, *Art. 47*, cit., 474 ss.; P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della Costituzione*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2017, 7; A. CLINI, *Sovranità della persona nelle determinanti di tutela del risparmio*, in *PA – Persona e Amministrazione*, 2017, 363.

mercati finanziari. Può quindi essere utile riaffermare la tutela del piccolo risparmiatore come soggetto "debole" cui fa riferimento il secondo comma che va protetto nell'utilizzo dell'accantonamento derivante da attività lavorativa, una tutela per così dire sociale peraltro significativamente ridimensionata dall'avvento del diritto dell'Unione europea in questo ambito²⁵. Nel quadro attuale, però, questa disposizione merita una maggiore attenzione. Difficile negare, ad esempio, l'importanza che può rivestire il risparmio finalizzato all'acquisto di una prima casa di proprietà per le giovani coppie in un contesto certamente non incoraggiante caratterizzato da alta disoccupazione giovanile, precarietà del lavoro e salari bassi che certamente rende ardua la realizzazione di questo obiettivo richiamato, a titolo esemplificativo, proprio dal secondo comma dell'art. 47.

Indubbiamente, da una prima rilettura aggiornata delle questioni legate alla tutela costituzionale del risparmio si confermano le difficoltà di delimitare il perimetro dell'art. 47 Cost. che, peraltro, come si è visto, si rivolge alla tutela del risparmio in "tutte le sue forme". Le forme del risparmio sono molteplici ma, forse, andrebbero in qualche modo differenziate tra loro a seconda del rischio dell'investimento poiché la tutela costituzionale non può essere necessariamente uguale in tutti i casi. Meritevoli di tutela vanno infatti considerati i risparmi nei depositi bancari e, in parte, gli investimenti a basso rischio, mentre l'attività speculativa connessa al rischio di perdere l'intero capitale investito con l'intenzione di conseguire il massimo profitto non dovrebbe rientrare nel perimetro del risparmio costituzionale e non potrebbe, quindi ricevere, tutela. La necessità di operare delle distinzioni sembra trovare conferma, del resto, nella sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2010 sugli investimenti di Regioni ed enti locali tramite strumenti finanziari derivati con cui la Corte ha legittimato la scelta del legislatore di limitare il ricorso a questa tipologia di investimenti da parte degli enti territoriali, specificando anche che, in generale, la sottoscrizione di questo tipo di contratti non può essere qualificata come attività di investimento (bensì di speculazione)²⁶.

²⁵ Come rileva G. POLI, *Commento a M. ATRIPALDI, La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano. Dinamiche attuative dell'art. 47, II comma, Cost.*, Napoli, 2014, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2016, 1104.

²⁶ Per un commento alla sentenza si rinvia a A. BENEDETTI, *La giurisprudenza sui contratti derivati degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 1116; A. SCOGNAMIGLIO, *Profili di costituzionalità dei limiti all'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti territoriali*, in *Banca borsa, tit. cred.*, 2011, 18.

2. *Il risparmio dalla difficile costruzione di una Costituzione economica europea all'avvento della crisi*

Come si è accennato in precedenza, l'impatto del processo di integrazione europea sull'art. 47 è stato significativo. La tutela costituzionale del risparmio ha dovuto in un certo senso adeguarsi ai principi comunitari di liberalizzazione, armonizzazione e concorrenzialità del mercato. Ai presidi costituzionali si sono sovrapposti e affiancati i pilastri di natura comunitaria relativi alla tutela delle libertà previste nei Trattati e alle normative dell'Unione europea che hanno contribuito a creare un mercato finanziario europeo armonizzato. Il significato dell'art. 47 è progressivamente mutato in forza dello sviluppo del principio della concorrenza e della perdita della sovranità monetaria²⁷. L'influsso dell'Unione proveniente dai principi contenuti nelle numerose direttive sull'attività bancaria²⁸ ha richiesto di reinterpretare l'art. 47 e la Costituzione economica alla luce dei principi della concorrenza e della tutela dell'investitore/consumatore, più che del risparmiatore.

Se l'obiettivo perseguito dalla BCE della stabilità dei prezzi e della moneta confermava la tesi, richiamata in precedenza, della stabilità della moneta nell'interpretazione dell'art. 47 Cost., al tempo stesso a partire dalla fine degli anni Novanta si sottolineava in dottrina l'inutilità del ricorso all'art. 47 e, quindi, il suo tendenziale svuotamento in ragione del fatto che la disciplina della funzione monetaria dovesse essere ricercata all'interno dei Trattati. In sostanza, il ridimensionamento della Costituzione economica

²⁷ Ripercorrono questi passaggi F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno*, cit., 6, e G. POLI, *Commento a M. ATRIPALDI, La tutela*, cit., 1102 ss., evidenziando come l'impatto del diritto comunitario e successivamente euro-unitario abbia investito anche il settore creditizio e finanziario incidendo a sua volta sul risparmio costituzionale. Si è progressivamente transitati da un sistema come concepito dall'art. 47, primo comma, Cost. – di tendenziale direzione pubblica del mercato del credito, anche a fini di indirizzo dell'attività economica, a uno basato sulla libera concorrenza, in un mercato non più diretto ma regolato. L'art. 47 è stato quindi "riletto" nel senso di identificare l'oggetto principale della tutela costituzionale – in coerenza con la nuova centralità del mercato – non più con il risparmio in senso oggettivo, bensì con il risparmio assunto nella sua dimensione soggettiva, che mette al centro della scena la posizione del soggetto risparmiatore/investitore. Di "conflitto di interessi" tra tutela del risparmio e normativa comunitaria parlava F. MERUSI, *Il conflitto di interessi" tra tutela del risparmio e normativa comunitaria*, in *Banca, impr. soc.*, n. 2, 2008, 183 ss.

²⁸ Direttive che a breve verranno richiamate.

italiana ad opera dei Trattati e della normativa europea sembrava pienamente confermato anche per quanto riguarda il risparmio e l'art. 47. Come si è già cercato di evidenziare, l'impostazione che qui si sta seguendo, invece, porta a ritenere che la tutela costituzionale del risparmio dell'art. 47 Cost. mantenga anche oggi la sua valenza e possa indirizzare le scelte del legislatore in questo ambito. Infatti, dopo un decennio di crisi economica e ancor più dopo gli eventi determinati dalla crisi pandemica, l'art. 47 sembra tutt'altro che svuotato di senso e contenuto.

Indubbiamente esiste in materia un disallineamento di fondo tra Costituzione e diritto primario dell'Unione dal momento che manca un esplicito richiamo alla tutela del risparmio nei Trattati. Tuttavia, dalla normativa europea emergono chiaramente degli indirizzi che sono funzionali alla tutela del risparmio anche in senso oggettivo. L'aumento eccessivo dell'inflazione è certamente dannoso per il risparmio e il controllo dell'inflazione rappresenta uno dei principali obiettivi della politica economica europea. Dalle regole su cui si è fondata la difficile costruzione, tuttora in corso, di una Costituzione economica europea – allargamento dei mercati, stabilità finanziaria, equilibrio monetario e crescita economica – sono derivati i limiti per gli Stati membri a finanziare la spesa pubblica con debito e manovre monetarie. Il controllo a livello europeo dell'inflazione e la stabilità monetaria – indicata come obiettivo principale dall'art. 119.2 TFUE – indirizzano verso la stabilità e l'equilibrio di bilancio creando così le premesse per tutelare la sicurezza del risparmio delle famiglie²⁹. Come si è già evidenziato³⁰, l'eccessiva rigidità delle regole contenute nel Patto di Stabilità è stata spazzata via dalla crisi pandemica che ha imposto un ripensamento su tali aspetti della Costituzione economica europea. Tuttavia, la stabilità monetaria e il perseguimento dell'equilibrio di bilancio nei periodi di crescita economica continueranno presumibilmente ad essere dei pilastri della politica economica comune, pur essendo necessario un ripensamento delle regole relative alla *governance* economica europea.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, poi, l'aumento della produzione legislativa riconducibile alla tutela del risparmio negli ultimi decenni va ricondotto al recepimento di direttive europee e, quindi, come è avvenuto in numerosi altri ambiti, la normativa europea ha svolto un ruolo di

²⁹ Per un approfondimento di questi aspetti si rinvia a G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011, 272 ss.

³⁰ Si rinvia, sul punto, al Capitolo Secondo e, in particolare, ai par. 1, 2, 10.

impulso per il legislatore italiano. La disciplina legislativa italiana in tema di risparmio³¹, del resto, si è contraddistinta a lungo per la sua scarsa incisività se si considera che la normativa di riferimento è stata a lungo costituita dalla assai risalente legge bancaria del 1936 e che i primi interventi legislativi in materia sono legati al recepimento delle numerose direttive in materia bancaria approvate a partire dagli anni Settanta³². In questo contesto va poi inserita la legge per la tutela del risparmio del 2005 che era finalizzata a rafforzare le garanzie per risparmiatori e investitori dopo gli scandali finanziari legati alle crisi di aziende come Cirio e Parmalat e a intervenire sull'organizzazione della Banca d'Italia³³.

Lo sviluppo dell'integrazione europea in questo ambito ha peraltro reso evidente che la tutela del risparmio richiede anche una buona regolazione dei mercati e un efficiente controllo pubblicistico sugli operatori³⁴. A tale riguardo, come si è già avuto modo di osservare³⁵, va rilevato che, in generale, gli eventi connessi alla crisi economica hanno dimostrato che questi elementi non sono sufficienti da soli ed è opportuna una maggiore presenza dello Stato e dell'UE nell'economia che rimanda, peraltro, anche all'esigenza di costruire in tempi brevi un'effettiva dimensione sociale dell'Unione³⁶. Inoltre, sono emersi a più riprese vari scandali finanziari che hanno

³¹ Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina legislativa italiana in tema di risparmio si rinvia a F. CAPRIGLIONE (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2005; L. DELLA LUNA MAGGIO, *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, cit., 11 ss.

³² Ci si riferisce, in particolare, alla prima direttiva bancaria (77/780/CE), cui faranno seguito la direttiva 86/635/CEE sui conti annuali e consolidati, la direttiva 87/63 sui sistemi di assicurazione dei depositi, la direttiva 87/102 sul credito al consumo, la direttiva 89/117/CEE sulla pubblicità dei documenti contabili delle succursali, la direttiva 89/299/CE sui fondi propri, la direttiva 89/647/CEE sul coefficiente di solvibilità.

³³ Sull'impatto della legge n. 262 del 2005 sulla tutela del risparmio di modifica del Testo Unico bancario si rinvia a F. CAPRIGLIONE (a cura di), *La nuova legge sul risparmio. Profili societari, assetti istituzionali e tutela degli investitori*, Padova, 2006; P. BILANCIA (a cura di), *Tutela del risparmio, Authorities, governo societario*, Milano, 2008; F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Banca, impr. soc.*, n. 1, 2006, 3 ss.

³⁴ Cfr. G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, cit., 289.

³⁵ Si rimanda, sul punto, al Capitolo Secondo.

³⁶ Sul punto, oltre a rinviare alle considerazioni contenute nel par. 3 del Capitolo Quinto, si vedano i saggi contenuti in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4, 2018, e, in particolare, a A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*; A.

palesato i difetti del nostro sistema nazionale di vigilanza e l'assenza di una vera e propria vigilanza europea³⁷. Un sistema di controlli effettivi sul rispetto delle regole è indubbiamente necessario ma, al tempo stesso, la tutela del risparmiatore e del risparmio non può ridursi al quadro che è stato delineato dal diritto dell'Unione a partire dagli anni Novanta in cui il risparmio ha acquisito il significato di libera scelta delle condizioni di investimento migliori e di fiducia nel sistema di vigilanza³⁸. Più di un decennio di crisi finanziaria ed economica ha ampiamente dimostrato che non è più sufficiente inquadrare la questione in questi termini.

Nel corso della difficile e lenta costruzione di una Costituzione economica europea, infatti, è entrata in scena con forza la crisi che, peraltro, ha avuto inizio come crisi finanziaria inaugurata dal fallimento, nel 2008, di una banca americana (Lehman Brothers). Il susseguirsi degli eventi ha evidenziato le gravi carenze contenute nelle teorie del libero mercato della scuola di Chicago secondo cui l'ingresso e la partecipazione sostanzialmente illimitata delle banche nei mercati finanziari non avrebbe generato nessun pericolo in forza della stabilità di quei mercati ritenuti immuni da bolle speculative³⁹. La crisi ha purtroppo dimostrato che il sistema bancario è interconnesso e soggetto a forti effetti di propagazione in caso di difficoltà, e che lo sbilanciamento delle banche verso forme di operazioni finanziarie puramente speculative mette a rischio l'erogazione dei tradizionali servizi legati alla tutela del risparmio.

La crisi economica ha avuto come effetti la riduzione della spesa pubblica e l'aumento del prelievo fiscale e della disoccupazione. In questo vortice è entrato inevitabilmente anche il risparmio che è andato ovviamente contraendosi. Le cifre testimoniano, infatti, un calo ma, al tempo stesso, dimostrano che il risparmio in Italia è ancora significativo. A dieci anni

PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*; F. SCUTO, 'Reddito minimo', *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*.

³⁷ Come osserva G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, cit., 294, tutto il controllo è stato affidato alle varie *authorities* nazionali, ma non è possibile fare affidamento solo sulla loro azione improntata alla neutrale tecnicità e sullo sviluppo dei *network*.

³⁸ Cfr. S. BARONCELLI, *Art. 47*, cit., 21.

³⁹ Ripercorre questi passaggi A. CLINI, *Sovranità della persona nelle determinanti di tutela del risparmio*, cit., 368 ss. Sulle conseguenze nefaste legate alle bolle speculative e alla mancata regolazione dei mercati finanziari v. J. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, 2010; J. P. FITOUSSI, *Il teorema del lampione*, Torino, 2013.

dallo scoppio della grande crisi, nel novembre 2018, Banca d'Italia aveva pubblicato un *paper*⁴⁰ da cui emergeva che, rispetto agli anni Novanta, gli italiani detenevano in titoli di risparmio il 23 % in meno. Un rapporto della Consob del 2018 sulle scelte finanziarie degli Italiani evidenziava che il tasso di risparmio lordo (rispetto al reddito disponibile) continuava a calare e si era persino attestato al di sotto della media dell'area euro con il suo 9,7 % (nel 2004 aveva raggiunto il 15%)⁴¹. Sono dati che dimostrano come la crisi economica di questi anni abbia prodotto effetti negativi anche sulla tradizionale propensione al risparmio delle famiglie italiane sia perché detengono meno ricchezza da destinare al risparmio sia perché è calata la fiducia nei confronti del sistema finanziario e dei mercati finanziari nel loro complesso. Al tempo stesso, però, va ricordato che gli italiani hanno destinato al risparmio 4406 miliardi di euro⁴², cifra raddoppiata rispetto al 1998, e che detengono una ricchezza privata tra le più alte del mondo (circa il doppio del debito pubblico italiano). Circa la metà di questo risparmio si trova in conti correnti e depositi e questo dato dovrebbe far riflettere anche in relazione alle priorità da individuare nelle forme di tutela del risparmio.

Va peraltro rilevato che, a seguito della pandemia, i risparmi delle famiglie nei Paesi con economie avanzate sono aumentati e in Italia il tasso di risparmio è salito sui livelli più alti degli ultimi vent'anni⁴³. Tra i fattori che hanno contribuito al fenomeno rientra indubbiamente il rafforzamento dell'atteggiamento precauzionale e la riduzione dei consumi determinata dalla paura del contagio e dalle restrizioni imposte dal Governo e dal Parlamento nell'ultimo biennio. Con la pandemia, quindi, quasi inevitabil-

⁴⁰D. CAPRARA, R. DE BONIS, L. INFANTE, *La ricchezza delle famiglie in sintesi: l'Italia e il confronto internazionale* – Occasional Papers di Banca d'Italia, novembre 2018. Il paper è disponibile nel sito web di Banca d'Italia.

⁴¹CONSOB – Rapporto 2018 sulle scelte di investimento degli italiani, disponibile nel sito web di CONSOB.

⁴²I dati sono sempre relativi al 2018. Il grosso è parcheggiato in conti correnti e depositi e questo dato deve far riflettere anche in relazione alle priorità da dare nelle forme di tutela del risparmio: il resto, 1440 miliardi, è investito in azioni, fondi e obbligazioni.

⁴³Nell'Indagine straordinaria sulle famiglie italiane, condotta dalla Banca d'Italia, il 39% delle famiglie intervistate tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo 2021 ha dichiarato di aver accumulato risparmi nel 2020, una percentuale di quasi 10 punti superiore rispetto a prima della pandemia. Per un approfondimento sull'indagine si rinvia a V. ERCOLANI, E. GUGLIELMETTI, C. RONDINELLI, *Dietro il risparmio degli italiani c'è la paura del futuro*, in *Lavoce.info*, 13 luglio 2021.

mente la tradizionale propensione al risparmio degli italiani è andata incrementandosi.

Dopo più di un decennio di crisi economica, pertanto, la mole del risparmio degli italiani rimane ancora significativa e anche questo dato porta a ritenere necessaria un’analisi aggiornata della dimensione costituzionale del risparmio.

3. Il cambio di paradigma della filosofia del “bail-in”: alcune considerazioni critiche in relazione ai dubbi di costituzionalità prospettati

Nel periodo 2008-2014 sono stati impegnati in Europa 800 miliardi di euro per le banche in crisi. Gli interventi pubblici di quegli anni hanno comportato un conto troppo salato per gli Stati e, inoltre, la soluzione del salvataggio pubblico non era e non è facilmente perseguibile nei Paesi con alto debito pubblico per le tensioni che si generano nel mercato dei titoli Stato, come ha dimostrato il caso della Spagna che ha chiesto un aiuto finanziario all’Europa nel 2012⁴⁴. Peraltro, gli interventi statali di salvataggio delle banche hanno contribuito ad aumentare il debito pubblico dei Paesi che hanno intrapreso quella strada, come è avvenuto anche in Italia, creando quindi ancora maggiori difficoltà agli Stati maggiormente indebitati. Si è creato, nella sostanza, un ulteriore circolo vizioso tra crisi bancarie e crisi dei debiti⁴⁵.

Gli eventi degli ultimi anni hanno peraltro generato una generale crisi di fiducia verso gli istituti di credito e nel caso di gravi difficoltà di una banca è divenuto sempre più concreto il rischio di una “corsa agli sportel-

⁴⁴ Ricostruisce la vicenda C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, in *Analisi giuridica dell’economia*, n. 2, 2016, 279 ss. Nel giugno del 2012 il governo spagnolo ha chiesto un aiuto finanziario all’Europa. Il sostegno alle banche spagnole è stato organizzato in attuazione del Trattato intergovernativo sul Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), il c.d. «Fondo salvastati». Il sostegno finanziario alle banche spagnole è stato fornito attraverso un prestito del MES al *Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)* istituito dal Governo spagnolo per ricapitalizzare le banche.

⁴⁵ Come evidenzia F. SALMONI, *L’inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piove ...*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 48, in mancanza di strumenti normativi adeguati a fronteggiare le crisi di alcune importanti banche europee, le autorità pubbliche sono intervenute utilizzando diverse modalità (ricapitalizzazioni, garanzie, ecc.) per evitare il *default* a cascata di altri istituti di credito, cosicché in molti Paesi, incluso il nostro, il bilancio pubblico ha sofferto di pesanti aggravii, a causa dei salvataggi bancari.

li” dei correntisti. La crisi di una grande banca, infatti, può comportare il pericolo di contagio sia per la diffusa sfiducia che può generare nei risparmiatori sia per l’interconnessione del sistema bancario.

In questo contesto oltremodo complesso, l’Unione europea è intervenuta con l’obiettivo di modificare il paradigma con cui si erano affrontate le crisi bancarie sino a quel momento. Secondo l’impostazione di fondo portata avanti dalla Commissione europea negli ultimi anni, la tutela di tutti i creditori delle banche assicurata dall’intervento statale non poteva più essere considerata l’unica soluzione per preservare la stabilità finanziaria. Anche azionisti e creditori, infatti, possono e devono sopportare il costo di una crisi bancaria. Il loro coinvolgimento è finalizzato a contenere e ridurre il ricorso al denaro dei contribuenti e, inoltre, a contrastare la tendenza al “*moral hazard*” da parte dei vertici degli istituti di credito che sono naturalmente portati a una gestione disinvolta e poco oculata delle banche se hanno la certezza di un intervento riparatore dello Stato in caso di difficoltà finanziarie⁴⁶. È questa, nella sostanza, la filosofia di fondo su cui si basano le nuove regole legate agli sviluppi dell’Unione bancaria europea⁴⁷ che hanno portato all’adozione di una serie di direttive e regolamenti nel periodo 2013-2014⁴⁸.

⁴⁶Come rileva C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, cit., 284, La Commissione europea ha a tale riguardo evidenziato che la tutela di tutti gli *stakeholder* di una banca, così come avviene in un salvataggio pubblico, che preserva la posizione di tutti i creditori e, in certa misura, anche degli azionisti (quest’ultimo aspetto dipende dalle condizioni di realizzazione dell’intervento pubblico) non è cruciale per assicurare la stabilità finanziaria. Di conseguenza, la Commissione afferma che azionisti e creditori, con la sola eccezione dei depositanti garantiti, possano sopportare il costo della crisi (principio del *burden sharing*) senza per ciò solo produrre externalità negative. Questa soluzione, come sottolineato dalla Commissione, consente di gestire le crisi bancarie limitando il *moral hazard* nella gestione e di minimizzare l’uso dei soldi dei contribuenti.

⁴⁷Per un approfondimento riguardo ai recenti sviluppi dell’Unione bancaria attraverso un esame delle nuove discipline legislative adottate dall’Unione si rinvia a G. CERRINA FERONI, *Verso il meccanismo unico di vigilanza sulle banche. Ruolo e prospettive dell’European Banking Authority (EBA)*, in *Federalismi.it*, 2014; F. CAPRIGLIONE, *L’Unione bancaria europea: una sfida per un’Europa più unita*, Torino, 2013; C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea*, cit., 75 ss.; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019; S. ANTONIAZZI, *L’Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2014, 717 ss.; R. IBRIDO, *L’Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017.

⁴⁸Si fa riferimento ai regolamenti 1022/2013, 1024/2013 e 806/2014 e alla direttiva 2014/59/UE.

Tra queste, spicca la nota direttiva BRRD (*Banking Recovery and Resolution Directive*) del 2014⁴⁹ (in seguito modificata da una seconda direttiva “BRRD II” che ha comunque lasciato immutato l’impianto di fondo⁵⁰) che ha introdotto una nuova normativa sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi, direttiva trasposta nel nostro ordinamento dai due decreti legislativi n. 180 e n. 181 del 2015⁵¹. Le nuove fondamenta dell’Unione bancaria sono dunque attualmente costituite dalle direttive sul risanamento e sulla risoluzione delle banche, dall’istituzione del Comitato di risoluzione unico (regolamento 806/2014), dall’istituzione di un Meccanismo di vigilanza unico (regolamento 1024/2013) e dalle nuove previsioni sui sistemi di garanzia dei depositi (direttiva 49/2014). Nella sostanza, si è trattato di uno sviluppo dell’armonizzazione normativa sulle banche e di un accentramento a livello europeo dei meccanismi di vigilanza e regolazione mediante l’affidamento di un ruolo di primo piano in questo ambito alla BCE⁵².

In questo contesto va inquadrato quello che può essere considerato un cambio di paradigma nel passaggio dal c.d. *bail-out* di eredità novecentesca in base al quale le crisi bancarie vanno superate con ricorso all’intervento pubblico e alla fiscalità generale, alla nuova filosofia connessa al *bail-in* secondo la quale è invece necessario dare priorità a soluzioni endogene gravando su azionisti e creditori e configurando l’intervento pubblico soltanto come eventuale⁵³. Sul piano formale e sulla carta, si è trattato di un cambio

⁴⁹ Si tratta della direttiva 2014/59/UE che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti 1093/2010/UE e 648/2012/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁵⁰ Va rilevato che la direttiva 2015/59/UE è stata parzialmente modificata dalla c.d. direttiva BRRD II, direttiva 2019/879/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che modifica la direttiva 2014/59/UE per quanto riguarda la capacità di assorbimento di perdite e di ricapitalizzazione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e la direttiva 98/26/CE.

⁵¹ Legge di delegazione europea 9 luglio 2015 e d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181 contenente modifiche al TUB – d.lgs. n. 385 del 1983 – in materia di gestione delle crisi e d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 avente a oggetto le procedure di risanamento e risoluzione per le banche.

⁵² Cfr. C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea*, cit., 76.

⁵³ Per un approfondimento relativo al passaggio dallo stato garante (*bail-out*) al *bail-in* nella nuova regulation delle crisi bancarie si rinvia a P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, in *Amministrazione in Cammino*, 2017.

di prospettiva radicale poiché l'obiettivo è divenuto "macroprudenziale", orientato cioè alla difesa del risparmio in senso oggettivo con un'impostazione finalizzata a scoraggiare pratiche che ne mettano a rischio la tutela, laddove in precedenza l'approccio era di tipo "microprudenziale", orientato più che altro alla tutela del soggetto risparmiatore/investitore al quale era data priorità assoluta⁵⁴.

L'impostazione del *bail-in* è indubbiamente legata alla percezione che si era largamente diffusa nell'opinione pubblica secondo cui a pagare i danni degli azzardi dei vertici bancari e degli inefficienti controlli degli organismi di vigilanza fossero i contribuenti. Percezione, che, inevitabilmente e comprensibilmente, con le crisi dei debiti sovrani e le conseguenti politiche di *austerity*, è divenuta via via più forte generando crescenti malumori all'interno degli Stati membri.

In base a questa nuova impostazione, dunque, le banche in crisi sono innanzitutto chiamate a reperire risorse al loro interno con ricapitalizzazioni o altre misure (vendita di *assets* o attività), oppure ricorrendo allo strumento del *bridge bank* (ente ponte), alla *bad bank* (separazione delle attività "buone" da quelle "cattive") o, infine, al *bail-in*. Secondo il principio del *burden sharing*, dunque, la procedura di risoluzione di una banca successiva alla dichiarazione dell'autorità di vigilanza di dissesto o rischio dissesto, deve essere finanziata il più possibile con risorse private⁵⁵.

Come si accennava in precedenza, la procedura non impedisce l'intervento pubblico. Se sussiste il rischio di dissesto dell'ente creditizio la direttiva BRRD (art. 32) consente un intervento di sostegno finanziario pubblico ad una serie di condizioni, intervento che deve essere conforme alla normativa UE sugli aiuti di Stato. Inoltre, va rilevato che nella sua concreta

⁵⁴ Cfr. G.L. GRECO, *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di risoluzione delle banche*, in *Banca, impr., soc.*, n. 1, 2016, 89.

⁵⁵ Cfr. P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 14 ss.; G.L. CARRIERO, *Crisi bancarie, tutela del risparmio, rischio sistemico*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2016, 370 ss. Con il d.lgs. n. 180 del 2015, la Banca d'Italia è stata designata autorità di risoluzione dello Stato (art. 3). Predispone, in quanto tale, piani di risoluzione per ciascuna banca non sottoposta a vigilanza su base consolidata (art. 7). I presupposti della risoluzione sono rappresentati dalla condizione di dissesto o dal rischio di dissesto insieme all'assenza di misure alternative che permettano di superare tale situazione in tempi adeguati (art. 17). Principio cardine della risoluzione è quello che nessun azionista e creditore possa subire perdite maggiori di quelle che subirebbe se l'ente fosse liquidato sulla scorta delle disposizioni in materia di liquidazione coatta amministrativa (art. 22).

applicazione il *bail-in* non soltanto non esclude l'intervento pubblico ma lo rende probabile per banche medio-grandi per le quali non è sufficiente il solo ricorso a risorse interne per uscire dalla crisi⁵⁶.

Interessante appare, poi, la disciplina del *bail-in* (recepita nel nostro ordinamento dai richiamati decreti legislativi) nella sua scelta di prevedere un ordine crescente di condivisione degli oneri legato al livello di rischio degli investimenti che comporta un maggiore o minore coinvolgimento dei singoli nelle eventuali procedure di risanamento della banca. Le perdite sono infatti distribuite secondo un ordine prestabilito che coinvolge innanzitutto coloro che hanno effettuato investimenti più rischiosi e che tende a tutelare in maniera crescente il piccolo risparmiatore. Gli azionisti – che detengono per definizione il capitale di rischio della banca – dell'ente soggetto a risoluzione sopportano per primi le perdite. Dopo di loro sono coinvolti gli obbligazionisti della banca secondo un ordine legato al livello di rischio dell'investimento (vengono prima, infatti, gli obbligazionisti subordinati), sino ad arrivare ai correntisti i cui depositi sono però tutelati sino alla cifra di centomila euro⁵⁷.

È a questo punto opportuno domandarsi se questo impianto possa essere considerato costituzionalmente conforme. Evidentemente, la procedura del *bail-in* non tutela in assoluto tutti i risparmiatori e gli investitori coinvolti nel caso di una crisi bancaria ma è altrettanto evidente che la questione vada considerata in maniera più articolata e complessa. La filosofia del *bail-in*, infatti, tenta di individuare un equilibrio tra diverse esigenze di si-

⁵⁶ Cfr. C. BRESCIA MORRA, *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, cit., 294.

⁵⁷ Investitori e creditori subiscono perdite che non possono comunque essere più ingenti di quelle che avrebbero dovuto sostenere se l'ente fosse stato liquidato con una procedura ordinaria di insolvenza (in base al criterio del *no creditor worse off*). Sono invece esclusi dal *bail-in* i correntisti con depositi inferiori ai 100 mila euro (c.d. depositi protetti) e altri casi tra cui le obbligazioni garantite da attivi della banca, nonché le passività nei confronti di un dipendente per quanto riguarda la retribuzione. L'ammontare dei depositi eccedente i 100 mila euro può dunque essere sottoposto a *bail-in*. Tuttavia, se il deposito è intestato a una persona fisica, una microimpresa, piccola o media impresa (cioè, un'impresa con un fatturato annuo inferiore a 50 milioni di euro), l'ammontare eccedente i 100.000 euro può essere sottoposto a *bail-in* solo dopo che quest'ultimo è stato applicato a tutti gli altri debiti della banca. Per un approfondimento di questi aspetti v. P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 14 ss.; G.L. CARRIERO, *Crisi bancarie, tutela del risparmio, rischio sistemico*, in *Analisi giuridica dell'economia*, fasc. 2, 2016, 369 ss.; G.L. GRECO, *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di risoluzione delle banche*, cit., 90 ss.

curo rilievo pubblico e costituzionale che vanno prese in considerazione insieme alla tutela del risparmio e che sono in realtà anche funzionali a questa stessa tutela.

Innanzitutto, è evidente l'obiettivo di perseguire la stabilità delle banche anche prima dei dissesti, nel senso che il *bail-in* può essere considerato un deterrente per ridurre il *moral hazard* e la propensione a una gestione poco virtuosa e troppo rischiosa delle banche da parte dei loro vertici. Sotto questo profilo, la filosofia sottesa al *bail-in* si giustifica anche in ragione del fatto che è finalizzata a prevenire le crisi bancarie. L'altro elemento da considerare è quello dell'obiettivo del risparmio di denaro pubblico che, oltre ad essere evidentemente un'esigenza di rilievo primario in ragione del considerevole debito pubblico italiano, si ricollega al principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. che, a sua volta, è una delle forme di tutela del risparmio poiché, come si è già rilevato, la stabilità finanziaria e l'equilibrio di bilancio creano le premesse per tutelare la sicurezza del risparmio.

Con l'applicazione del *bail-in* il risparmio tutelato "in tutte le sue forme" dell'art. 47 viene forse ridimensionato ma, al tempo stesso, questo approccio appare conforme rispetto alla disposizione costituzionale poiché è orientato a difendere il risparmio nella sua dimensione oggettiva e si occupa di tutelare *in primis* il piccolo risparmiatore, tutela che tende progressivamente a diminuire al crescere degli investimenti e, soprattutto, del rischio dell'investimento. Va peraltro ricordato che, come si è visto, l'art. 47 contiene in sé obiettivi "micro", di tutela del singolo risparmiatore, ma anche "macro", di stabilità finanziaria. Nel suo complesso, pertanto, questa impostazione non sembra in contrasto con la tutela costituzionale del risparmio considerata nelle sue molteplici implicazioni.

Indubbiamente, la disciplina del *bail-in* suscita perplessità laddove limita la tutela dei depositi fino alla somma di centomila euro, soglia che appare eccessivamente bassa. Questo livello di tutela troppo ridotto può indurre il risparmiatore ad aprire più conti presso banche diverse per non incorrere nel rischio di essere coinvolto nel *bail-in*, il che comporterebbe, peraltro, un aumento dei costi di gestione per il risparmiatore stesso. La principale critica nei confronti di questa procedura riguarda dunque il fatto che il risparmiatore inteso come colui che accantona risparmio per bisogni futuri e lo sottrae a forme di investimento e speculazione non può non avere garantita questa sua liquidità⁵⁸. Sarebbe stato opportuno, pertanto, non

⁵⁸ Così anche A. CLINI, *Sovranità della persona nelle determinanti di tutela del risparmio*, cit., 378.

coinvolgere nel *bail-in* i correntisti o quantomeno prevedere una soglia più alta rispetto a quella introdotta.

Dall'entrata in vigore della procedura del *bail-in* è cresciuta, nel tempo, l'onda di critiche nei suoi confronti da parte di numerosi studiosi ed esponenti politici⁵⁹.

Le numerose e rilevanti criticità sollevate dalla dottrina pubblicistica e costituzionalistica vanno ben oltre la questione specifica della soglia di tutela dei correntisti e riguardano dubbi di costituzionalità in considerazione di presunte violazioni di principi e diritti fondamentali, fino ad evocare l'ipotesi di una possibile attivazione dei controlimiti⁶⁰.

Oltre alla presunta violazione dell'art 47 in ragione di una mancata tutela di tutti i risparmiatori/investitori nel caso di crisi bancarie, è stato chiamato in causa l'art. 3 Cost. in ragione di un diverso e irragionevole trattamento dei risparmiatori prodotto dalla disciplina del *bail-in*. A riguardo, anche in base alle considerazioni sin qui svolte, non appare, invece, di per sé irragionevole distinguere tra tipologie di risparmiatori dal momento che non tutti i risparmi, gli investimenti e il livello di rischio degli investimenti possono essere messi sullo stesso piano.

Sono stati, poi, sollevati dubbi di legittimità costituzionale rispetto all'art. 41 Cost., per un indebito intervento che tale procedura comporterebbe sull'autonoma iniziativa dei privati legata all'attività bancaria e rispetto all'art. 42 Cost., in ragione di una violazione della proprietà privata poiché non sarebbe previsto un indennizzo garantito in caso di attivazione della procedura del *bail-in* che darebbe luogo ad una espropriazione nei confronti del risparmiatore/investitore. A riguardo, si è evidenziato che l'esclusione dell'intervento statale di salvataggio delle banche finirebbe per

⁵⁹ Nel 2019, peraltro, anche l'allora Ministro dell'Economia Tria si schierò contro il *bail-in*. Cfr. Corriere della Sera, *Banche, Tria accusa la Germania: "Sul bail-in Saccomanni fu ricattato"*, 23 febbraio 2019. Come si legge nell'articolo, l'ex Ministro Tria ha spiegato di condividere sul *bail-in* «l'opinione di Patuelli», il presidente dell'Abi che aveva definito la norma desueta, chiedendone l'abrogazione. «Condivido il fatto che dovrebbe essere abolito», ha sottolineato il ministro, ma «non prevedo che in tempi brevi possa essere abolito o che ci sia una convergenza tale che si possa arrivare, almeno per ora e non so se in futuro, all'abolizione», ha precisato. «Credo che quando è stato introdotto in Italia – ha proseguito – fossero quasi tutti contrari, anche la Banca d'Italia in modo discreto si oppose».

⁶⁰ Si veda, per un approfondimento sulla questione dei profili di presunta illegittimità costituzionale del *bail-in*, nonché sulla possibilità di attivazione dei controlimiti, C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea*, cit., 92 ss.; P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 29 ss.

comprimere un principio costitutivo del pensiero ordoliberal come la tutela della proprietà privata⁶¹.

A supporto di queste interpretazioni è stato richiamato l'intervento della Corte costituzionale austriaca che nel 2015 aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina nazionale di recepimento del *bail-in* poiché, applicando la direttiva BRRD, differenziava irragionevolmente tra creditori delle banche violando la tutela del risparmio e limitava irragionevolmente il diritto del creditore al rimborso in contrasto con la tutela costituzionale della proprietà⁶². Va peraltro ricordato che anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha espresso nel 2016 un suo orientamento sul punto ritenendo che il principio della ripartizione degli oneri tra azionisti e creditori non violi il diritto dell'Unione e che, pertanto, il meccanismo del *bail-in* e il suo principio del *burden-sharing* debbano essere considerati conformi al contenuto dei trattati⁶³.

⁶¹ A giudizio di A. LUCARELLI, *Il Bail-in paradigma dell'eterno conflitto tra Stato assicuratore e Stato regolatore. Crisi delle banche e nuove forme di risanamento: tra mercato, regola della concorrenza e dimensione sociale*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2016, il *bail-in* si traduce nella volontà di non violare la logica della concorrenza risolvendo le crisi all'interno del mercato (capovolgendo l'approccio connesso alle procedure di salvataggio pubblico delle banche europee a partire dal 2008) ed escludendo, quindi, l'intervento statale sulla scorta del pensiero "ordoliberal" dei mercati aperti. Da questa procedura, però, deriverebbe la compressione di un principio costitutivo del pensiero ordoliberal stesso, cioè la tutela della proprietà privata, incidendo negativamente sulla tenuta dell'art. 42 Cost. nonché dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁶² La Corte costituzionale austriaca con la sentenza G.239/14 UA del 3 luglio del 2015 (in relazione alla crisi della *Hypo Alpe Adria*), ha dichiarato incostituzionale la legge che recepiva nell'ordinamento austriaco il *bail-in*. In particolare, la Corte austriaca evidenziava la sproporzionata e ingiustificata disparità di trattamento tra le diverse categorie di creditori della banca e la violazione del diritto fondamentale di protezione della proprietà dei beni. Si rinvia, sul punto, a A. LUCARELLI, *Il bail-in paradigma dell'eterno conflitto tra Stato assicuratore e Stato regolatore*, cit., 11; e a P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 30. A tale riguardo si è quindi ipotizzato che sarebbe possibile sollevare questione di costituzionalità davanti alla nostra Corte costituzionale sulla base di argomentazioni simili a quelle che hanno portato alla sentenza della corte austriaca.

⁶³ Si tratta della sent. 19 luglio del 2016 della Corte di giustizia dell'Unione europea, causa *Kotnic*, che è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità del meccanismo del *burden sharing* rispetto ai principi dell'Unione, in seguito a rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale slovena nell'ambito del giudizio sulla legittimità costituzionale delle normative nazionale di recepimento della direttiva BRRD applicata per il salvataggio delle banche slovene (anche se il rinvio riguardava una comunicazione della Commissione precedente all'entrata in vigore regolamento 2014). Per un approfondimento della vicenda v.

Inoltre, i dubbi di costituzionalità del *bail-in* sono stati evocati anche in ragione della funzione sociale del risparmio costituzionale e, di conseguenza, in relazione al fatto che i diritti sociali ed economici trovino una loro sintesi nella tutela costituzionale del risparmio, nella funzione sociale ed economica delle banche e del governo del credito⁶⁴.

Le criticità e i dubbi di costituzionalità relativi al *bail-in* che si sono qui richiamati sollevano certamente questioni di rilievo, ma non convincono in pieno, soprattutto se si guarda in concreto alle questioni cruciali del risparmio in questa fase. E convincono ancora meno se sono ricollegati alla volontà di preservare la dimensione sociale del risparmio e il suo legame con i diritti sociali ed economici. Sembra difficile, infatti, non riconoscere la presenza di elementi di giustizia sociale ed equità nel coinvolgere nella risoluzione di una crisi bancaria, prima del contribuente, azionisti e obbligazionisti della stessa banca e, quindi, coloro che si sono assunti il rischio del proprio investimento. Del resto, il meccanismo del *bail-in* tende a far pagare le perdite di una banca in forma crescente in base al livello di rischio assunto. Il che non impedisce, al contempo, di prevedere tutele e salvaguardie nei casi di risparmiatori raggirati o ingannati una volta che i fatti siano stati accertati.

La tutela costituzionale del risparmio non va letta come garanzia assoluta per qualsiasi forma di investimento effettuata con il risparmio accantonato. Se così fosse andrebbe garantito sempre e comunque – attraverso la fiscalità generale – anche il risparmio investito in azioni e obbligazioni non bancarie. Né pare ammissibile giustificare la pretesa incostituzionalità del *bail-in* con l'obiettivo di tutelare i risparmiatori raggirati. I due aspetti vanno tenuti distinti dal momento che la necessaria tutela dei risparmiatori truffati non va confusa con la legittimità di una procedura che coinvolge chi ha investito in azioni e obbligazioni di una banca assumendone consapevolmente il rischio e che, peraltro, perderebbe il suo investimento se la banca fallisse in assenza di interventi di risoluzione della crisi. Inoltre, va evidenziato che il meccanismo del *bail-in* contiene in sé elementi di flessibilità – come dimostrano i casi di Monte dei Paschi di Siena e Carige su cui ci si soffermerà a breve – che permettono l'intervento pubblico anche accompagnato a misure di indennizzo dei risparmiatori.

A. LUCARELLI, *Il bail-in paradigma dell'eterno conflitto tra Stato assicuratore e Stato regolatore*, cit., 11 ss.

⁶⁴ Così A. LUCARELLI, *Il bail-in paradigma dell'eterno conflitto tra Stato assicuratore e Stato regolatore*, cit., 15.

La questione da mettere in evidenza sembra, piuttosto, un'altra. Il ridimensionamento della tutela costituzionale del risparmio, tutela legata all'importanza della funzione sociale del credito e all'utilità del risparmio stesso per l'economia e per la realizzazione dei principi dello stato sociale, non deriva dall'applicazione del *bail-in*. I problemi maggiori per la difesa del risparmio vanno invece ricondotti ad altri fattori come l'aumento incontrollato del debito pubblico, la messa in discussione dell'euro e della stabilità monetaria, l'aumento dello *spread* legato anche a scelte economiche e politiche errate, l'aumento dell'inflazione, la disoccupazione, la crescita delle diseguaglianze e i salari eccessivamente bassi. Questi aspetti impattano negativamente sui principi della Costituzione economica e dello stato sociale come il principio solidarista, l'eguaglianza sostanziale, il lavoro e l'occupazione e, in questo solco, producono effetti negativi anche sulla tutela e l'incoraggiamento del risparmio. Soffermarsi su possibili e presunte violazioni del principio di eguaglianza – nel senso di disparità di trattamento tra peraltro diverse tipologie di risparmiatori/investitori – e della proprietà privata in relazione al *bail-in* appare, in questo senso, riduttivo rispetto alla questione della tutela del bene risparmio nel suo complesso.

In questa fase storica, dunque, appare innanzitutto necessario preservare il risparmio considerato nella sua dimensione oggettiva che si richiamava in precedenza. Concentrarsi sul profilo oggettivo del risparmio è ciò che consente di mettere maggiormente in risalto la funzione sociale del risparmio nella nostra forma di stato sociale nonché la sua attualità in tempo di crisi economica. Sotto questo profilo, l'approccio del meccanismo europeo del *bail-in* contribuisce ad accentuare la dimensione oggettiva della tutela costituzionale del risparmio nel senso che l'obiettivo sistemico diventa macroprudenziale e non più microprudenziale.

Anche se la procedura del *bail-in* appare, quindi, nel suo complesso, conforme alla Costituzione, resta aperta la questione dell'educazione finanziaria dei risparmiatori italiani che certamente non è ancora adeguata in un contesto in cui, peraltro, permangono significative asimmetrie informative tra intermediari bancari e risparmiatori/investitori⁶⁵. Si tratta di

⁶⁵ Si rinvia, sul punto, a G.L. GRECO, *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di risoluzione delle banche*, cit., 92 ss. Certamente rilevante è la questione della capacità dei risparmiatori di scegliere in modo consapevole i propri investimenti essendo a conoscenza della solidità e affidabilità delle banche su cui investono: questa sarebbe la preconditione necessaria da cui potrebbe muovere una normativa sul *bail in*, ma la realtà è diversa. Non è certamente facile, poi, per il risparmiatore informarsi sulla stabilità delle banche poiché le informazioni non sono di facile reperibilità. Va inoltre considerato che

problematiche certamente esistenti nel nostro Paese anche dovute alla normativa in vigore e al funzionamento delle Autorità di controllo, ma da cui non può discendere, tuttavia, una pretesa incostituzionalità del *bail-in*.

Va comunque riconosciuto che alcune scelte hanno contribuito a rendere più problematica l'attuazione del *bail-in* nella prima fase. La sua applicazione retroattiva, infatti, nonché la mancata previsione di un adeguato arco temporale per consentire agli ordinamenti nazionali di assorbire le nuove regole, hanno forse danneggiato i risparmiatori che hanno perso i propri risparmi investiti nelle banche contando sulla protezione statale in caso di dissesto⁶⁶.

In questo mutato contesto continua ad essere evidente l'importanza delle autorità di vigilanza che devono *in primis* verificare che le banche agiscano per prevenire situazioni di crisi. Si tratta di un controllo che è evidentemente funzionale tanto alla tutela del risparmio in senso oggettivo, quanto alla sua dimensione soggettiva e quindi alla tutela del singolo risparmiatore. Sotto questo profilo è piuttosto evidente che, sino ad oggi, i meccanismi di vigilanza presenti in Italia e anche quelli successivamente adottati sulla scorta della normativa dell'Unione europea non hanno funzionato a dovere. Del resto, l'Unione bancaria è nata anche per risolvere queste criticità e soltanto nel prossimo futuro sarà possibile valutare se i nuovi sistemi di vigilanza avranno consentito un miglior funzionamento del sistema bancario.

4. Le crisi delle banche italiane tra "bail-in", persistente intervento pubblico e discutibili interventi di indennizzo

Le cause delle crisi delle banche italiane degli ultimi anni sono note e sono essenzialmente dovute al sommarsi di inefficienze e problematiche sistemiche degli istituti di credito a cui si sono aggiunte le criticità derivanti dalla crisi finanziaria ed economica. Indubbiamente, si sono verificate numerose problematiche sia nella gestione e nella *governance* delle banche coinvolte sia in relazione al funzionamento dei sistemi di controllo, alle

con la procedura del *bail-in* difficilmente l'intermediario renderebbe partecipi i propri clienti in caso di difficoltà della banca dal momento che il calo di fiducia potrebbe avere come conseguenza la corsa agli sportelli.

⁶⁶Come mette in luce anche P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 39.

quali si sono aggiunte politiche del credito da parte delle banche spesso inadeguate e rischiose. La crisi economica e la recessione, poi, hanno accentuato le difficoltà del sistema bancario italiano generando anche crisi di fiducia da parte dei risparmiatori e crisi di liquidità che hanno contribuito al dissesto di alcune banche cui si è tentato di porre rimedio attraverso soluzioni differenziate nelle varie crisi che si sono succedute⁶⁷.

Gli interventi dei Governi italiani negli ultimi sette anni⁶⁸ mostrano, infatti, una diversità di scelte e dimostrano, soprattutto, che il *bail-in* non dà luogo automaticamente a soluzioni endogene.

La prima crisi bancaria, nel periodo 2013-2015, ha riguardato i casi di quattro banche – Banca delle Marche, Cassa di risparmio di Ferrara, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di risparmio della provincia di Chieti – di dimensione piccola o media il cui esito è consistito nella procedura di risoluzione disciplinata dal d.l. 22 novembre 2015, n. 183, il c.d. decreto salva banche. In questo caso è stato utilizzato il rimedio del *burden sharing* e quindi, del *bail-in*, facendo gravare il risanamento delle banche sui loro azionisti e creditori subordinati con relativo azzeramento del valore di crediti subordinati e azioni. Le necessarie ricapitalizzazioni sono state effettuate utilizzando il Fondo Nazionale di Risoluzione istituito dal d.lgs. n. 180 del 2015 che è un “patrimonio autonomo” le cui risorse finanziarie sono fornite dalle banche aventi sedi in Italia e dalle succursali italiane di

⁶⁷ Il contesto e le cause delle crisi delle banche italiane sono presi in considerazione nella Relazione conclusiva (di maggioranza) della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario del 2018, 140 ss. Sul contesto e sui lavori della Commissione si rinvia al paragrafo successivo. Come rilevato dalla Commissione, in seguito alle prime difficoltà e all'emersione delle prime perdite, anche perché costrette dalle autorità di vigilanza, le banche hanno effettuato aumenti di capitale sia attraverso emissioni azionarie sia attraverso emissioni di prestiti subordinati. In molti casi con riferimento a tali aumenti sono emerse criticità che hanno dato luogo a procedimenti sanzionatori amministrativi e talvolta penali. Tali criticità, pur diverse tra loro perseguivano lo scopo di mostrare, quando anche non raggiunti, il rispetto dei coefficienti patrimoniali imposti dalla normativa. Si è trattato quindi di modalità di aggiramento delle regole di vigilanza che sarebbero divenute, una volta individuate, cause indotte di aggravamento della crisi.

⁶⁸ Per un approfondimento relativamente agli interventi di risoluzione delle crisi bancarie nel periodo 2015-2017, v. P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 32 ss.; ID., *La disciplina “emergenziale” delle crisi bancarie in Italia: dal decreto “salva banche” al decreto “salva risparmio”. Quale protezione per i risparmiatori?*, in *Amministrazione in cammino*, 2017; *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario del 2018*, 140 ss.; F. SALMONI, *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piove*, cit., 49 ss.

banche extracomunitarie. Anche la possibilità di accedere a un ristoro – che è stato parziale e non ha riguardato tutti gli investitori coinvolti – per le perdite subite dai risparmiatori non qualificabili come clienti professionali è stata posta a carico del sistema bancario mediante un Fondo di solidarietà istituito con la legge di bilancio del 2015 e alimentato dal preesistente Fondo interbancario di tutela dei depositi⁶⁹. Va rilevato, inoltre, che non si è trattato di indennizzo automatico in quanto sono state previste procedure arbitrali che hanno imposto di esaminare caso per caso le richieste di ristoro presentate dai risparmiatori. La risoluzione delle crisi delle quattro banche è stata dunque, in questo caso, pienamente endogena al sistema bancario e non ha comportato alcun aggravio per le casse dello Stato, nemmeno in relazione al ristoro dei risparmiatori danneggiati.

Decisamente diversa è invece la strada che si è seguita per la soluzione della Crisi del Monte dei Paschi di Siena (MPS) mediante l’adozione di un decreto legge approvato dal Governo nel dicembre del 2016 (d.l. n. 299 del 2016), soprannominato “decreto salva risparmi”. Si trattava, del resto, in questo caso di una sofferenza lunga e complessa di un istituto di dimensioni rilevanti ed era forse naturale che la risoluzione di questa crisi poggiasse su basi diverse. La procedura di risoluzione di MPS è consistita in una ricapitalizzazione precauzionale mediante intervento pubblico⁷⁰ – con l’approvazione della Commissione europea – sulla base della disciplina della direttiva BRRD del 2014 e dell’art. 18 del nostro decreto legislativo del 2015 che le ha dato attuazione consentendo l’intervento pubblico a determinate condizioni e nel caso sia necessario evitare o porre rimedio “a una grave perturbazione dell’economia e preservare la stabilità finanziaria”. La partecipazione del MEF nel capitale della banca è divenuta pari al 68% – di fatto, una forma di parziale nazionalizzazione⁷¹ – per effetto della ricapitalizzazione e delle operazioni di ristoro nei confronti degli investitori coinvolti nel *burden sharing* che, dunque, non ha comportato in questo caso effetti negativi per questa tipologia di risparmiatori come sarebbe avvenuto attuando la procedura *standard* del *bail-in*⁷². Di fatto, dunque, il

⁶⁹ Costituito nel lontano 1986 e divenuto obbligatorio nel 1996 con l’implementazione della direttiva europea del 1994 sui sistemi di garanzia dei depositi.

⁷⁰ A cui si aggiunse la garanzia dello Stato sull’emissione di nuove obbligazioni come previsto dal decreto “salva risparmi” del 2016.

⁷¹ Si rimanda, sulla questione delle nazionalizzazioni, ai parr. 4 e 5 del Capitolo Secondo.

⁷² In tutto, il Tesoro ha investito in MPS circa 5,4 miliardi di euro: 3,85 miliardi per l’aumento di capitale e 1,53 miliardi nell’offerta ai risparmiatori ex titolari di obbligazioni

decreto per MPS ha “salvato” i risparmiatori coinvolti con il denaro pubblico e lo Stato ha contestualmente salvato la banca con un’operazione che ha superato, complessivamente, i 5 miliardi di euro. Allo stato attuale, peraltro, il futuro della banca continua a restare incerto poiché la lunga trattativa tra Ministero dell’Economia e Unicredit per l’acquisizione di MPS si è arenata e, pertanto, restano sul tavolo sia l’opzione di proseguire con la gestione pubblica sia l’opzione di rivolgersi nuovamente al mercato⁷³.

Il caso di MPS, dunque, se da un lato ha confermato che il ricorso al *bail-in* è tutt’altro che automatico, parallelamente può essere letto come un ulteriore esempio delle forme di intervento pubblico e (semi)nazionalizzazione, sulle quali ci si è soffermati in precedenza⁷⁴, decise dando applicazione ai principi contenuti negli artt. 41 e 43 Cost. nell’ottica del raggiungimento dell’utilità sociale. In questo caso, infatti, il Governo ha ritenuto inevitabile l’intervento di salvataggio pubblico per esigenze di carattere economico e sociale, anche in considerazione del ruolo di rilievo di MPS nel sistema bancario e dei conseguenti pericoli di una grave perturbazione dell’economia.

Ancora diverso è stato l’esito della crisi delle due banche venete – Banca popolare di Vicenza e Veneto Banca – che ha portato il Governo a decidere, nel giugno 2017, con il d.l. n. 99, la liquidazione coatta amministrativa secondo la procedura ordinaria di insolvenza prevista dal nostro ordinamento e consentita in questi casi dal d.lgs. n. 180 del 2015 di applicazione della direttiva BRRD. Nella vicenda delle due banche venete la strada della ricapitalizzazione precauzionale non è stata percorribile poiché la richiesta presentata in tal senso al MEF è stata respinta dalla Commissione europea che ha ritenuto non validi i piani di ristrutturazione presentati anche in ragione di un concreto pericolo di ulteriori perdite in futuro. Dal momento che la Banca d’Italia aveva considerato le due banche “di rilevanza non sistemica”, non era possibile, in base alla normativa europea, avviare la procedura del *bail-in* coinvolgendo azionisti e obbligazionisti.

subordinate divenuti soci della banca per permettere allo Stato di salvare l’istituto. Il decreto salva risparmi del 2016 era dunque più orientato a recuperare un rapporto di fiducia con i risparmiatori rispetto alle misure previste dal decreto salva banche del 2015. Per un approfondimento degli interventi effettuati nel caso della crisi di MPS v. P. ROSSI, *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, cit., 35 ss.

⁷³ In un contesto in cui, peraltro, lo Stato si era impegnato con l’UE a trovare una soluzione per MPS entro il 2021 e, pertanto, dovrà presumibilmente chiedere una proroga a Bruxelles.

⁷⁴ Si rimanda, sul punto, al Capitolo Secondo e, in particolare, ai parr. 3, 4 e 5.

L'unica soluzione consisteva, pertanto, nella liquidazione coatta amministrativa. Anche per le banche venete, come nel precedente caso delle quattro banche, è stato previsto un parziale ristoro per i risparmiatori danneggiati a carico del Fondo interbancario di tutela dei depositi e sulla base di una procedura arbitrale.

Il successivo caso della banca genovese Carige ha confermato l'impossibilità di affrontare i molteplici elementi di complessità legati ad una crisi bancaria mediante posizioni politiche precostituite e considerate valide in ogni situazione. Nel gennaio del 2019, infatti, Il Governo Conte I, sostenuto da una maggioranza parlamentare composta da forze politiche – Movimento 5 Stelle e Lega – che a suo tempo si erano duramente opposte alla soluzione del salvataggio con denaro pubblico di MPS adottata dai governi precedenti e che in campagna elettorale avevano a più riprese assicurato che non avrebbero perseguito la strada del salvataggio pubblico delle banche, ha approvato un decreto legge (d.l. n. 1 del 2019) che ripercorreva la stessa strada e perseguiva le stesse soluzioni del decreto “salva risparmi” adottato per MPS nel 2016. Si è trattato, anche in questo caso, di un intervento pubblico orientato al salvataggio della banca per esigenze di carattere economico e sociale. Il decreto ha stabilito, infatti, la ricapitalizzazione pubblica a scopo precauzionale e la possibilità per la banca di accedere a forme di sostegno pubblico della liquidità. Un decreto “fotocopia” – che ha impegnato lo Stato con 1 miliardo per la ricapitalizzazione e 300 milioni di garanzie sull'emissione di passività da parte della banca, fino a un massimo di 3 miliardi – perfettamente sovrapponibile nella forma e nella sostanza al decreto MPS, a partire dal suo art. 1 che ha giustificato questa tipologia di intervento “al fine di evitare o porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria”: si tratta di un obiettivo “macro” che, come è evidente, non può essere dimenticato da nessun governo a prescindere da posizioni poco realistiche assunte in campagna elettorale. L'operazione di salvataggio di Carige è andata poi definendosi sulla base di un modello in cui i privati hanno contribuito, in quota maggioritaria, al salvataggio ma, al tempo stesso, lo Stato, oltre alle garanzie previste dal citato decreto e alle conseguenti misure adottate, si è impegnato ad acquistare più di 3 miliardi di crediti deteriorati della banca⁷⁵. Anche in questo caso, dunque, l'intervento pubblico, sebbene sia sta-

⁷⁵ L'operazione di salvataggio di Carige si è definita sulla base del piano strategico predisposto dai commissari straordinari, quantificabile in 900 milioni di euro, così articolato: 700 milioni derivanti da un aumento di capitale sociale, garantito per 314 milioni dallo

to più circoscritto rispetto a quanto sarebbe avvenuto prima della direttiva BRRD, è stato necessario.

Il *trend* che si è descritto in relazione ai casi MPS e Carige è stato pienamente confermato nella vicenda della crisi della Banca Popolare di Bari, il più grande istituto bancario del Meridione. Quando, nel 2019, la crisi della banca era divenuta evidente, il Governo è intervenuto mediante il c.d. decreto Crescita (d.l. n. 34 del 2019) prevedendo un primo sostegno di natura pubblica mediante un meccanismo di agevolazioni fiscali finalizzato a incentivare le aggregazioni bancarie nel Mezzogiorno e l'intervento di istituti bancari e imprese⁷⁶. Si trattava, però, di un intervento pubblico *soft* che non ha consentito di risolvere la grave situazione in cui si trovava la banca. Il Governo è pertanto dovuto nuovamente intervenire con il d.l. n. 142 del 2019 con cui si è scelto, di fatto, un salvataggio pubblico della banca mediante una ricapitalizzazione, effettuata a tale fine, della Banca del Mezzogiorno-Mediocredito centrale, istituto bancario partecipato al 100% da *Invitalia* (società, lo si ricorda nuovamente, interamente controllata dal MEF)⁷⁷. Si è trattato, nella sostanza, di una ricapitalizzazione pubblica della Popolare di Bari che si è concretizzata con l'adozione di due decreti del MEF mediante i quali sono stati assegnati in favore di *Invitalia* contributi in conto capitale. Anche in questo caso, dunque, l'intervento pubblico è stato centrale e risolutore per il salvataggio di una banca che, in ragione delle sue dimensioni e dell'importanza strategica per lo sviluppo di

Schema Volontario di Intervento del FITD a fronte della conversione delle obbligazioni subordinate sottoscritte a novembre 2018, per 63 milioni da Cassa Centrale Banca e per 238 milioni dal Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi; i restanti 85 milioni sono derivati da un'operazione di aumento di capitale in opzione riservato agli attuali soci in proporzione alla percentuale detenuta. Per un approfondimento sulle modalità di intervento dei privati per il salvataggio della banca si rinvia a P. ROSSI, *L'erompere della pandemia sulle crisi bancarie, ovvero l'inevitabile riemersione dello Stato "salvatore"?*, in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2020, 12 ss.

⁷⁶Per un approfondimento sul salvataggio di questo istituto di credito si rinvia a P. ROSSI, *L'erompere della pandemia sulle crisi bancarie, ovvero l'inevitabile riemersione dello Stato "salvatore"?*, cit., 14 ss.

⁷⁷Il citato decreto ha previsto, all'art. 1, il potenziamento delle capacità patrimoniali e finanziarie della Banca del Mezzogiorno-Mediocredito centrale (MCC) sino ad un massimo di euro 900 milioni, per il 2020, per consentirle di operare quale banca di investimento in modo da accompagnare la crescita e la competitività delle imprese italiane; nell'ambito di tale obiettivo è stato disposto un aumento di capitale volto a consentire ad MCC, insieme al Fondo interbancario di tutela dei depositi (FIDT) – ancorchè non citato – oltre ad eventuali altri investitori, di partecipare al rafforzamento ed al rilancio della Popolare di Bari.

un'area del Paese, ricopre indubbiamente un ruolo di rilievo per l'interesse generale.

L'esperienza italiana di prima applicazione dell'impianto di derivazione europea del *bail-in* ha dunque dimostrato che l'impiego dei nuovi strumenti di risoluzione delle crisi bancarie non ha affatto archiviato l'intervento pubblico ma ha seguito, piuttosto, un percorso complesso che spesso si è concretizzato in un *mix* di interventi non limitati al solo ricorso a soluzioni endogene al sistema bancario.

Nel contesto della complessa applicazione della procedura del *bail-in* si è aggiunta la questione dei fondi per il ristoro dei risparmiatori danneggiati nelle crisi bancarie di questi anni sulla quale è intervenuto il legislatore con un approccio che suscita diverse perplessità. Nel 2018, mediante l'art. 1, comma 493 della legge di bilancio per il 2019, infatti, il legislatore ha istituito un nuovo "Fondo indennizzo risparmiatori" (FIR) per i "risparmiatori che hanno subito un pregiudizio ingiusto" da parte delle banche entrate in crisi negli anni precedenti⁷⁸. Con una dotazione di 1,5 miliardi di euro complessivi in tre anni il fondo ha consentito di rimborsare non solo gli obbligazionisti subordinati ma anche gli azionisti rispettivamente per il 95% e per il 30% della somma investita, sino a una cifra massima rimborsabile di centomila euro.

Il legislatore, in ragione delle promesse che erano state fatte nella campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018, ha modificato le modalità di accesso al ristoro eliminando la procedura arbitrale inizialmente prevista (con relativo collegio arbitrale collegato a Consob) per verificare se il singolo risparmiatore avesse o meno diritto all'indennizzo. Il ristoro, infatti, è divenuto sostanzialmente automatico fatta slava la verifica da parte di una Commissione del possesso di azioni o obbligazioni nel periodo considerato. Si trattava quindi di un rimborso automatico che, come tale, avrebbe potuto configurarsi come aiuto di Stato oltre ad aggirare la normativa del *bail-in* facendo, in un certo senso, rientrare dalla finestra gli aiuti di Stato fatti uscire dalla porta, motivo che avrebbe potuto indurre la Commissione europea a bloccare tale misura. La Commissione, nella sostanza, era ed è tuttora disponibile ad accettare la previsione di indennizzi per i risparmiatori effettivamente truffati che implicherebbe un controllo caso

⁷⁸ Secondo quanto prevede la legge, in ragione delle violazioni massive degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza, buona fede oggettiva e trasparenza. La procedura riguarda le banche Etruria, Marche, Ferrara, Chieti, Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Bcc Crediveneto, Bcc Padovana.

per caso e, quindi, una procedura arbitrale, ma appare (condivisibilmente) meno propensa a consentire il ristoro anche per coloro che hanno comprato azioni sul mercato. Del resto, i fatti dimostrano che non è possibile accusare le Istituzioni europee di impedire i ristori per i risparmiatori effettivamente danneggiati: a partire dal caso Monte dei Paschi di Siena, la Commissione ha infatti riconosciuto la possibilità per lo Stato di prevedere indennizzi per i risparmiatori truffati da condotte illegittime delle banche trattandosi di una misura solidaristica non configurabile come aiuto di Stato.

Dopo lunghe trattative con la Commissione europea, il Governo Conte I ha modificato la disciplina introdotta con la legge di bilancio mediante una norma del c.d. decreto Crescita del 30 aprile 2019⁷⁹ con una soluzione che, però, non appare condivisibile sotto diversi punti di vista. Si è infatti deciso di procedere con rimborsi automatici per gli azionisti e gli obbligazionisti danneggiati con un reddito IRPEF fino a 35 mila euro o in possesso di un patrimonio mobiliare sino a 100 mila euro, mentre negli altri casi è stato previsto un arbitrato effettuato da una commissione nominata dal Ministero dell'economia. Dati alla mano, ciò significa che ha avuto accesso al rimborso automatico circa il 90% degli investitori. Oltretutto, la norma ha permesso di accedere al ristoro automatico anche a coloro che erano stati esclusi in precedenza dalle procedure arbitrali già richiamate istituite prima di queste modifiche normative, procedure che evidentemente avevano accertato che non si trattava di risparmiatori truffati.

Le soluzioni adottate dal Governo Conte I e, poi, dal legislatore e qui brevemente richiamate sollevano diverse perplessità. Come si è evidenziato in precedenza, infatti, non è condivisibile l'impostazione che tende a mettere sullo stesso piano il risparmiatore, l'investitore che assume il rischio del proprio investimento acquisendo azioni o obbligazioni subordinate di una banca e persino lo speculatore. Le distinzioni appaiono in questo caso ragionevoli e necessarie. In quest'ottica, la soluzione prevista nel "decreto Crescita" non è condivisibile sia perché il ristoro è previsto anche per gli

⁷⁹Ci si riferisce all'art. 32 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi". L'insieme degli interventi normativi succedutisi in questi anni può così essere riassunto: la legge 30 dicembre 2018, n. 145, come novellata dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 ed integrata dalla legge di bilancio 2020 – legge 27 dicembre 2019, n. 160, dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo Indennizzo Risparmiatori (FIR), chiamato ad indennizzare i risparmiatori che hanno subito un pregiudizio ingiusto da parte delle banche richiamate in precedenza.

azionisti sia per il fatto che nella quasi totalità dei casi l'indennizzo per azionisti e obbligazionisti è automatico, senza che siano necessarie le verifiche caso per caso consentite dalla procedura arbitrale.

I risparmiatori non sono tutti uguali e ragioni di equità e giustizia sociale richiederebbero di non far gravare sul contribuente gli investimenti e le eventuali speculazioni compiute da individui consapevoli del rischio a cui andavano incontro. Neppure il criterio delle soglie di reddito e del patrimonio mobiliare (peraltro il Governo Conte I aveva richiesto alla Commissione europea di poter innalzare la soglia a 200 mila euro) è giustificabile in ragione di un principio di equità. Il controllo per appurare caso per caso se si sia effettivamente verificata la truffa ai danni dell'investitore appare infatti un criterio ineliminabile che risponde, peraltro, a ragioni di equità nei confronti del contribuente e degli stessi risparmiatori effettivamente truffati. Dall'impostazione assunta dal legislatore nel 2019 dopo un quinquennio di crisi bancarie traspare, invece, una concezione riduttiva se non distorta della tutela costituzionale del risparmio la cui finalità non può essere ricondotta alla sola dimensione soggettiva di tale tutela: una dimensione soggettiva declinata, per giunta, dal legislatore, mediante l'introduzione di ristori automatici "a pioggia".

5. Le evoluzioni delle crisi bancarie nell'era della pandemia tra intervento pubblico e disciplina degli aiuti di Stato

Come si è visto, l'evoluzione delle crisi bancarie italiane degli ultimi anni ha messo in evidenza un dato che va tenuto in considerazione: se, subito dopo l'entrata in vigore della direttiva BRRD, si era tentato di evitare l'intervento pubblico per il salvataggio delle banche, con il passare del tempo lo Stato è intervenuto in misura sempre maggiore per evitare crisi di sistema che avrebbero avuto un impatto dirompente su un'economia italiana già in estrema difficoltà.

La crisi pandemica e le conseguenti decisioni adottate a livello di Unione europea hanno finito per consolidare in maniera ancora più netta questa tendenza. Come si è visto, infatti, la disciplina europea degli aiuti di Stato è stata sospesa e si è deciso di adottare la maggiore flessibilità possibile rispetto agli interventi pubblici di sostegno alle economie nazionali⁸⁰.

⁸⁰ Si rimanda, sul punto e, in particolare, sul regime degli aiuti di Stato al tempo della pandemia, alle considerazioni svolte nei parr. 2 e 8 del Capitolo Secondo.

Questo cambio di prospettiva ha avuto un impatto significativo per quanto riguarda la gestione delle crisi bancarie e, quasi inevitabilmente, è tornata in auge la filosofia del *bail-out*. Del resto, un allentamento della disciplina europea delle crisi bancarie era imprescindibile in ragione del ruolo cruciale che gli istituti di credito rivestono per mantenere un accettabile flusso di credito all'economia e alle attività produttive anche nel contesto di una gravissima crisi economica come quella generata dalla pandemia.

Nella sostanza, la Commissione europea, nell'ambito della sospensione della disciplina degli aiuti di Stato, ha di fatto sospeso temporaneamente anche la direttiva BRRD per consentire agli Stati di procedere, in caso di necessità, al salvataggio immediato delle banche tramite ricapitalizzazioni pubbliche senza doversi conformare ai vincoli previsti dalla disciplina europea in materia⁸¹. Va però rilevato che, condivisibilmente, la Commissione ha consentito l'eventuale sostegno pubblico diretto con operazioni di aumento di capitale introducendo, però, una sorta di vincolo riconducibile agli interessi generali e all'utilità sociale: il sostegno pubblico è ammesso, infatti, soltanto ove sia finalizzato alla riduzione delle attività deteriorate derivate dagli effetti della pandemia e, quindi, nei casi in cui le difficoltà di una banca siano riconducibili alla presenza di crediti deteriorati legati all'attività finanziaria svolta a sostegno di famiglie e imprese durante la fase dell'emergenza pandemica.

Si tratta di misure che appaiono comprensibili e condivisibili data la gravità della crisi economica dovuta agli effetti della pandemia. Al tempo stesso, va tenuto in considerazione che il sistema bancario andrà monitorato con estrema attenzione anche nella fase successiva alla crisi pandemica. Com'è naturale, infatti, le difficoltà finanziarie di famiglie e imprese potranno ripercuotersi sugli istituti di credito e sarà quindi necessario far fronte in maniera efficiente a possibili nuove crisi bancarie.

Peraltro, l'allentamento della disciplina sugli aiuti di Stato in relazione al sistema bancario non va considerata come una novità assoluta legata alla

⁸¹ Per un approfondimento sulle misure relative al sistema bancario adottate dalla Commissione a seguito della pandemia si rinvia a P. ROSSI, *L'erompere della pandemia sulle crisi bancarie, ovvero l'inevitabile riemersione dello Stato "salvatore"?*, cit., 23 ss. La Commissione ha previsto una deroga parziale al regime normativo ordinario vigente pre Covid-19 in materia di gestione e risoluzione delle crisi bancarie sugli ambiti ed i limiti del ricorso al sostegno straordinario pubblico declinati nell'art. 32 BRRD, aprendo, per tal via, ad interventi di sostegno straordinario pubblico senza il contrappeso della condivisione degli oneri da parte di azionisti ed obbligazionisti junior e senza che la banca beneficiaria sia assimilata ad un'impresa in dissesto o pre-dissesto.

crisi pandemica poiché già in precedenza si erano verificate significative evoluzioni, non prive di contraddizioni, sotto questo profilo.

Se, a pochi anni dallo scoppio della crisi economica, nel 2012 la Commissione europea aveva ritenuto inammissibili le ricapitalizzazioni operate a favore della banca tedesca NORD/LB poiché non rispettavano la disciplina europea degli aiuti di Stato in ragione della natura pubblica degli azionisti di quella banca⁸², con il passare del tempo questo approccio è stato modificato, come testimonia il caso di *Caixa General de Depositos*, gruppo bancario portoghese di proprietà statale. Dopo che lo Stato, azionista unico, aveva operato, negli anni, diverse ricapitalizzazioni della banca in difficoltà, la Commissione europea con una decisione del 2017 ha ritenuto che tali interventi fossero legittimi e non violassero la disciplina degli aiuti di Stato. In quel caso, la Commissione ha avuto modo di specificare che l'ordinamento europeo è neutrale rispetto al sistema di proprietà e che gli Stati membri possono agire come operatori economici: in base alla disciplina degli aiuti di Stato, è però necessario valutare, come ha evidenziato la Commissione, se le "transazioni economiche effettuate da enti pubblici sono in linea con le condizioni del mercato"⁸³.

Anche il caso della banca italiana *Tercas* è significativo dell'evoluzione avvenuta negli anni in questo ambito, nonché di talune contraddizioni in materia nell'approccio delle Istituzioni europee. Inizialmente, la Commissione europea aveva adottato, nel 2015, una decisione con cui aveva erroneamente ritenuto che le misure adottate a favore di *Tercas* da un consorzio di diritto privato (il Fondo interbancario di tutela dei depositi) avessero dato luogo a un aiuto di Stato⁸⁴. In quel caso la Commissione aveva adottato una rigida interpretazione dell'art. 107 TFUE che è stata successivamente smentita da un'importante sentenza del Tribunale dell'Unione europea che nel 2019 ha annullato la decisione della Commissione adottando

⁸² Per un approfondimento della questione delle banche tedesche e dei presunti aiuti di Stato nel periodo 2011-2012, si veda A. GRIPPO, *Verso la definizione degli aiuti di Stato: il caso NORD/LB e la necessità della continuità*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2020, 58 ss.

⁸³ Decisione della Commissione del 10 marzo 2017 – State Aid SA.47178 (2016/NN) – Portogallo – Misure di ricapitalizzazione di Caixa Geral de Depósitos [notificata con n. C(2017)1698], punto 113 e 114. Sul caso della banca portoghese si rinvia a A. GRIPPO, *Verso la definizione degli aiuti di Stato: il caso NORD/LB e la necessità della continuità*, cit., 65 ss.

⁸⁴ Decisione (UE) 2016/1208 della Commissione, del 23 dicembre 2015, relativa all'aiuto di Stato SA.39451 (2015/C) (ex 2015/NN) cui l'Italia ha dato esecuzione a favore di Banca Tercas.

un approccio più flessibile riguardo alle modalità di gestione delle crisi bancarie⁸⁵. Si tratta di una sentenza che ha indubbiamente avuto il merito di smorzare alcune rigidità da parte della Commissione europea nell'applicazione del *bail-in* e di consentire agli istituti bancari un più ampio margine di manovra nella gestione delle criticità finanziarie.

La conferma di un cambio di approccio si è avuta nello stesso anno quando la Commissione, dovendo valutare nuovamente un ulteriore piano di ricapitalizzazione adottato, con le stesse modalità del 2011, ancora una volta a favore della banca tedesca *NORD/LB*, ha ritenuto che non si trattasse di un aiuto di Stato⁸⁶. Come nel caso della banca portoghese, l'intervento pubblico è stato giustificato in ragione del fatto che era avvenuto a condizioni di mercato e con le stesse modalità che avrebbe seguito un investitore privato.

Già prima della crisi pandemica, gli ultimi interventi della Commissione, uniti alla sentenza del Tribunale dell'Unione europea sul caso *Tercas*, dunque, testimoniavano un ripensamento sulle modalità di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato alle banche nell'ottica di un'interpreta-

⁸⁵ Si fa riferimento alla sent. 19 marzo 2019 nelle cause riunite T-98/16, *Italia/Commissione*, T-196/2016 e T-198/16. La vicenda risale al 2013 quando la Banca Popolare di Bari aveva manifestato il suo interesse a sottoscrivere un aumento di capitale di un'altra banca italiana, la Banca Tercas – Cassa di Risparmio della Provincia di Teramo – sottoposta dal 2012 al regime dell'amministrazione straordinaria a seguito d'irregolarità constatate dalla Banca d'Italia. Tra le condizioni poste dalla Banca popolare di Bari per l'operazione vi era la copertura da parte del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi – consorzio di diritto privato tra banche e di tipo mutualistico – del deficit patrimoniale della Tercas. Nel 2014, dopo aver verificato la convenienza economica dell'intervento a favore di Tercas rispetto al rimborso dei depositanti di tale banca, il Fondo interbancario aveva deciso di coprire il deficit patrimoniale di Tercas e di concedergli determinate garanzie. Tali misure erano state approvate dalla Banca d'Italia. Dopo aver aperto un'indagine, con decisione del 23 dicembre 2015, la Commissione europea giungeva però alla conclusione che le misure in questione non erano ammissibili in quanto costituivano un aiuto di Stato cui l'Italia aveva dato esecuzione a favore di Tercas. L'Italia (causa T-98/16), la BPB (causa T-196/16) e il FITD, sostenuto dalla Banca d'Italia (causa T-198/16) hanno successivamente chiesto al Tribunale dell'Unione europea di annullare la decisione della Commissione. Con riferimento alla condizione d'imputabilità dell'aiuto allo Stato, il Tribunale ha concluso che la Commissione non ha dimostrato che i fondi concessi a Tercas a titolo dell'intervento di sostegno del FITD fossero controllati dalle autorità pubbliche italiane. Inoltre, a giudizio del giudice di Lussemburgo, gli interventi di sostegno a favore di Tercas avevano una finalità diversa da quella derivante dal sistema di garanzia dei depositi in caso di liquidazione coatta amministrativa e non costituivano l'esecuzione di un mandato pubblico.

⁸⁶ Commissione Europea, *State aid: Commission concludes that recapitalisation of German NordLB is market conform*, 2019.

zione più flessibile dei requisiti di cui all'art. 170 TFUE. Anche le decisioni assunte successivamente, in risposta alla crisi legata alla pandemia, sembrano confermare la necessità di una revisione della disciplina europea sulle crisi bancarie per adeguarne le regole a possibili nuove crisi nel futuro. L'ambito di intervento più complesso riguarda, evidentemente, il delicato rapporto tra *bail-in* e *bail-out*.

Del resto, l'esame degli esiti delle crisi bancarie italiane degli ultimi anni sembra confermare l'idea che il *bail-in* non costituisca il problema principale né per il sistema bancario né tantomeno sul piano costituzionale e che, in questa fase storica, l'aspetto di primaria importanza per la tutela del risparmio sia legato alla sua dimensione oggettiva prima che soggettiva. La via della tutela "macroprudenziale", di cui è parte l'impianto del *bail-in*, merita dunque di essere perseguita in quanto è orientata a preservare la stabilità finanziaria nel suo complesso. L'obiettivo è del resto raggiungibile sia utilizzando le procedure ordinarie del *bail-in* sia quelle previste dalla stessa direttiva BRRD che consentono un intervento pubblico finalizzato a scongiurare pesanti ricadute sull'economia nazionale. Peraltro, si è visto che queste ultime procedure non sono straordinarie e che lo stanziamento di fondi pubblici per un ristoro "ragionevole" dei risparmiatori truffati è ammesso dall'Unione europea. A patto, però, che siano giustamente previsti dei controlli sui singoli casi che consentano di individuare i soggetti effettivamente raggirati, così da evitare di far ricadere sulle spalle del solo contribuente gli effetti di gestioni sbagliate degli istituti di credito aggirando l'impianto del *bail-in*. Indubbiamente, i fatti hanno dimostrato che l'applicazione del *bail-in* non è semplice e che l'impianto normativo predisposto a livello di Unione europea è tutt'altro che perfetto e necessita probabilmente di essere migliorato e modificato, intervenendo nuovamente sulla disciplina prevista dalla direttiva BRRD.

I diversi, possibili percorsi delineati dalla disciplina del *bail-in* convergono comunque nell'obiettivo di tutelare il risparmio nella sua dimensione oggettiva che poi, di fatto, è in grado di riverberarsi anche su quella soggettiva. Il ridimensionamento della tutela a priori del singolo risparmiatore e di ogni forma di risparmio investito in una banca che comporta il *bail-in* può contribuire a rafforzare una dimensione oggettiva del valore costituzionale del risparmio che lo ricolleggi – nel suo stretto legame con il credito – con la sua funzione sociale nell'ambito della Costituzione economica e della nostra forma di Stato sociale su cui ci si è soffermati in precedenza. Di fatto, con lo sviluppo del processo di integrazione europea che aveva contribuito a mettere al centro della scena il risparmiatore/investitore,

questa dimensione era finita in secondo piano mentre va certamente recuperata, oggi, in ragione della lunga crisi economica accentuata dalla pandemia e in forza delle stesse nuove procedure previste in ambito europeo per la soluzione delle crisi bancarie.

Il fatto, poi, che gli interventi statali debbano conformarsi a una disciplina europea puntuale che consente di evitare eccessi nel ricorso ai salvataggi pubblici delle banche è funzionale a questo disegno complessivo poiché evita di chiamare in causa sempre e comunque l'intervento pubblico e, dunque, il contribuente già enormemente provato negli anni della crisi economica. Anche questa scelta di proteggere, per quanto possibile, il portafoglio del contribuente coinvolgendo le banche stesse nelle procedure di risanamento può essere considerata una forma di tutela indiretta del risparmio.

In conclusione, l'intervento pubblico per il salvataggio delle banche di medie e grandi dimensioni è, probabilmente, inevitabile. Tale intervento è infatti finalizzato a evitare che una crisi bancaria comporti una perturbazione generale dell'economia nazionale e si giustifica, quindi, in nome dell'interesse generale e dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. Peraltro, come si è visto nei casi delle banche italiane, l'intervento pubblico è compatibile con l'impianto della direttiva BRRD. Tuttavia, l'intervento da parte dello Stato non va letto in contraddizione rispetto all'impianto della disciplina europea del *bail-in* che prevede, condivisibilmente, di far condividere gli oneri del salvataggio di una banca anche a coloro che hanno assunto gli investimenti più rischiosi, vale a dire azioni e obbligazioni subordinate, per loro natura esposti al rischio di impresa. Ritenere opportuno mantenere questo aspetto della filosofia sottesa al *bail-in*, infatti, non significa negare a priori l'opportunità dell'intervento pubblico, bensì responsabilizzare le banche rispetto alle loro modalità di investimento e contrastare il *moral hazard* nonché distinguere gli investimenti dei singoli anche in base al livello di rischio di ciascun investimento. La procedura del *bail-in* tende infatti a tutelare in maniera crescente il piccolo risparmiatore. Del resto, come si è già rilevato, la tutela costituzionale del risparmio non può essere letta come garanzia assoluta per qualsiasi forma di investimento effettuata con il risparmio accantonato.

6. *La marginalità del Parlamento e i possibili spazi di intervento del legislatore*

Nelle evoluzioni relative alla disciplina del risparmio è emersa in tutta la sua evidenza, soprattutto negli ultimi anni, la marginalità del Parlamento ita-

liano. Indubbiamente, le politiche monetarie e sempre di più quelle del credito si sono spostate a livello di Unione europea in cui, come noto, si registra peraltro da tempo un problema di legittimazione e *deficit* democratico, come hanno confermato gli sviluppi nella governance economica dell'UE negli anni della crisi economica⁸⁷. Al tempo stesso, però, il Parlamento italiano ha significativamente ridimensionato il suo ruolo in relazione alle questioni del risparmio e del credito e questa assenza non può essere addebitata soltanto allo sviluppo dell'Unione bancaria e delle politiche europee in materia.

Gli ultimi significativi interventi del legislatore italiano risalgono infatti alla già richiamata legge sul risparmio del 2005⁸⁸. La fase di implementazione delle ultime direttive dell'Unione in materia è avvenuta con i due decreti legislativi del 2015⁸⁹ in assenza di deleghe particolarmente dettagliate e in mancanza di principi forti per l'adattamento nell'ordinamento italiano da parte del legislatore. Si tratta, del resto, di un problema senz'altro annoso che non riguarda solo gli interventi in questo ambito⁹⁰ e che andrebbe affrontato restituendo un ruolo più significativo al Parlamento nell'implementazione delle direttive più importanti come quella relative al *bail-in*. Anche la gestione delle crisi bancarie di questi anni, com'era, del resto, inevitabile, è stata affidata ai Governi che le hanno affrontate mediante l'utilizzo della decretazione d'urgenza. Di fatto, la disciplina del risparmio in Italia è stata gestita negli ultimi anni dai Governi in mancanza di una nuova legge del Parlamento che ripensasse l'impianto normativo in materia di risparmio anche alla luce della crisi.

⁸⁷ Sul noto problema del deficit democratico dell'Unione e sul ricorso al metodo c.d. intergovernativo si vedano P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012; P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014. Sulla crisi economica ed il suo impatto negli ordinamenti nazionali che ha generato una crisi costituzionale e messo in discussione il significato della democrazia pluralista si veda F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *KoreEuropa*, 2014.

⁸⁸ Ci si riferisce alla già richiamata legge n. 232 del 2005 e al successivo d.lgs. 29 dicembre 2006, n. 303 "Coordinamento con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.U.B.) e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (T.U.F.)".

⁸⁹ Si fa riferimento ai già richiamati d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181 contenente modifiche al TUB – d.lgs. n. 385 del 1983 – in materia di gestione delle crisi e d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 avente a oggetto le procedure di risanamento e risoluzione per le banche.

⁹⁰ Sia consentito rinviare, sul punto, a F. SCUTO, *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, 22 ss.

L'istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario che ha concluso i suoi lavori nel Gennaio 2018⁹¹ poteva rappresentare, sotto questo profilo, una buona occasione per il Parlamento per rimettersi al centro della scena delle questioni collegate al credito e al risparmio e porre le basi per un ampio intervento legislativo di riforma della legge del 2005. In realtà, questa Commissione è stata utilizzata come uno degli strumenti della campagna elettorale per le elezioni politiche del 2018 con la conseguenza che i nodi, anche costituzionali, che il risparmio presenta in questa fase storica sono rimasti sepolti sotto le macerie di uno scontro politico concentratosi sulle vicende legate alle crisi bancarie e, in particolare, sui protagonisti politici di alcune di quelle vicende, come nel caso della crisi di Banca Etruria⁹². Sotto questo profilo, si è dunque trattato indubbiamente di un fallimento e di un'occasione mancata per il Parlamento che ha finito per confermare la sua marginalità (anche) rispetto a queste questioni.

In realtà, dalle diverse Relazioni conclusive⁹³ dei lavori della Commissione d'inchiesta, istituita anche con l'obiettivo di verificare l'adeguatezza della disciplina legislativa e regolamentare nazionale ed europea sul sistema bancario e finanziario⁹⁴, è emersa la condivisibile necessità di una riforma normativa italiana in materia e quindi di una nuova legge sul risparmio aggiornata alle attuali esigenze. Malgrado l'Unione bancaria e la crescente armonizzazione normativa a livello europeo abbiano ristretto i margini di azione del legislatore nazionale, permangono comunque spazi di intervento che richiederebbero un ruolo più attivo del Parlamento unito anche a una maggiore attenzione nella partecipazione, tanto alla fase discendente di implementazione del diritto dell'Unione, quanto alla fase ascendente di produzione della normativa europea in materia. Questa esigenza appare ulteriormente evidente se si considera che in Italia si è conso-

⁹¹ Prevista dalla legge n. 107 del 2017 che ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario. Su contesto, istituzione lavori e obiettivi della Commissione v. F. SALMONI, *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piove ...*, cit.

⁹² Ci si riferisce al noto scontro politico che partiva dalle accuse rivolte nei confronti dell'allora Ministro (del Governo Renzi) Maria Elena Boschi il cui padre era stato Consigliere e Vice-Presidente della Banca.

⁹³ La Commissione d'inchiesta ha prodotto al termine dei suoi lavori una relazione conclusiva e tre relazioni di minoranza, tutte reperibili nel sito web della Camera.

⁹⁴ Come espressamente previsto dall'art. 3, legge n. 107 del 2017 che ha istituito la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario.

lidata la tendenza ad attuare la normativa europea senza tenere conto delle specificità del nostro Paese in tema di risparmio e prestando poca attenzione alle caratteristiche del risparmiatore medio italiano⁹⁵.

Le crisi bancarie degli ultimi anni hanno oggettivamente evidenziato alcune criticità per quanto riguarda l'attività di vigilanza e la sua disciplina. Sono infatti emerse delle lacune nel sistema dei controlli operato da Banca d'Italia sul sistema bancario e da Consob sui mercati finanziari. La questione del ruolo e delle funzioni delle autorità di vigilanza in questo ambito, del resto, era rimasta aperta già all'indomani della legge sul risparmio del 2005 che si era concentrata sulla *governance* di Banca d'Italia senza rivedere il sistema della vigilanza nel suo complesso⁹⁶.

Il problema di una migliore cooperazione e assistenza reciproca attraverso un maggiore scambio di informazioni tra le due autorità di vigilanza rimane attuale e richiederebbe di essere affrontato⁹⁷. Pur preservando un sistema con due autorità preposte alla vigilanza, opportuno in quanto evita un eccesso di concentrazione di poteri, il legislatore potrebbe avviare una riflessione su un più deciso passaggio al modello “*Twin peaks*” per separare più nettamente i compiti delle due autorità che attualmente tendono in alcuni casi a sovrapporsi⁹⁸. Si potrebbe dunque affidare a Banca d'Italia il compito di preservare la stabilità finanziaria delle banche mediante l'applicazione di regole prudenziali a tutela della dimensione più oggettiva del risparmio, mentre a Consob dovrebbe spettare la verifica sulle modalità con cui le banche sottoscrivono i contratti con i risparmiatori nell'ottica di garantire la trasparenza delle informazioni ed evitare raggiri o comportamenti scorretti.

In tema di *governance* delle banche, sarebbe probabilmente opportuno introdurre criteri più stringenti relativamente ai conflitti di interesse e per quanto riguarda le competenze di manager e consigli di amministrazione,

⁹⁵ Come evidenzia G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, cit., 11 facendo riferimento in particolare alla composizione dei portafogli delle famiglie e alla scarsa educazione finanziaria dei piccoli risparmiatori.

⁹⁶ Come già evidenziato a suo tempo da F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio*, cit., 3 ss.

⁹⁷ Cfr. G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, cit., 12.

⁹⁸ Tema affrontato anche nella *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario del 2018*, 176 ss. su cui v. anche F. SALMONI, *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piove*, cit., 53 ss.

quantomeno nei casi in cui si rendano necessari interventi pubblici di salvataggio delle banche.

Inoltre, il numero eccessivamente alto, in particolare in Italia, di crediti deteriorati⁹⁹ che pesano sui bilanci bancari richiederebbe indubbiamente una maggiore attenzione da parte del legislatore che potrebbe introdurre discipline più severe per evitare condotte poco responsabili degli istituti di credito. Si potrebbe, sul punto, anche ripensare all'introduzione di una *bad bank* nazionale e quindi di un organismo pubblico in grado di gestire i crediti deteriorati. Quest'ultima ipotesi andrebbe però valutata anche in relazione al rischio di un suo impatto negativo sui conti pubblici in un contesto in cui, peraltro, l'Unione ha in passato deciso di non procedere a un intervento comune finalizzato alla creazione di un ente pubblico europeo di gestione delle sofferenze a livello di eurozona finanziato, ad esempio, dal Meccanismo europeo di stabilità (MES). Procedere in questa direzione non appare molto semplice poiché gli Stati membri dovrebbero essere disposti a chiedere ai propri contribuenti di accollarsi il peso del risanamento delle banche di altri Paesi.

Più in generale, un ripensamento del legislatore sul ruolo stesso delle banche sarebbe un'opzione da prendere in considerazione. Come si è già evidenziato, lo sbilanciamento delle banche verso modelli di operazioni finanziarie speculative mette a rischio l'erogazione dei tradizionali servizi legati alla tutela costituzionale del risparmio. Le regole sul funzionamento delle banche potrebbero quindi essere riconsiderate mettendo in discussione il modello della "banca universale", creato in Europa e Stati Uniti negli anni Novanta, in base al quale gli istituti di credito svolgono, oltre alla tradizionale attività di raccolta dei depositi ed esercizio del credito, l'attività di investimento finanziario per conto proprio o di altri¹⁰⁰. La nostra disciplina legislativa in materia si è conformata al paradigma della banca universale consentendo alle banche di esercitare ogni attività di investi-

⁹⁹ A tale riguardo, in occasione della sua audizione presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema bancario e finanziario dello scorso 10 febbraio 2021, il Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco ha sostenuto che l'aumento dei crediti deteriorati rappresenta il principale rischio che le banche italiane si trovano ad affrontare in questa fase.

¹⁰⁰ Sulle questioni e le criticità collegate al modello della banca universale si rinvia a F. MERUSI, *Stato e mercato: convergenze e divergenze nei diritti amministrativi in Europa*, in AA.VV., *La convergenza dei diritti amministrativi in Europa* (Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, 13 giugno 2000), Milano, 2002, 37ss.; A. CLINI, *Sovranità della persona nelle determinanti di tutela del risparmio*, cit., 370 ss.; E. GLIOZZI, *La tutela del risparmio e la banca universale*, in *Giur. comm.*, 2015, 465 ss.

mento finanziario (art. 10.3 TUB). Si trattava di un modello finalizzato al rafforzamento e alla stabilità del sistema bancario nel suo complesso ma che, in realtà, ha dimostrato tutte le sue criticità negli eventi connessi alla crisi economica.

In questa fase, invece, appare opportuno riaffermare un principio di separazione delle attività di investimento da quelle destinate alla raccolta e alla gestione del risparmio, in maniera tale da evitare che i rami di una banca dedicati agli investimenti possano pregiudicare i tradizionali servizi bancari. Questa evoluzione, oltre a ridurre i ricorsi ai salvataggi pubblici dannosi per le casse dello Stato e per il contribuente, consentirebbe di rendere più sicuro il sistema finanziario nel suo complesso separando le attività di investimento e, in particolare, quelle speculative, dal tradizionale risparmio della clientela che appare il primo elemento da preservare e garantire in base alla tutela costituzionale del risparmio. Una seria riflessione del legislatore su questo aspetto sarebbe senz'altro opportuna e costituirebbe un importante tassello nel mosaico di una nuova legge sul risparmio, in un ambito di assoluto rilievo sul quale l'Unione ha deciso di non intervenire con una scelta assai discutibile¹⁰¹. Sotto questo profilo, il Parlamento britannico può essere d'esempio e stimolo per il legislatore italiano (oltre che per quello europeo). Con il *Banking Reform Act* del 2013 il Regno Unito ha infatti riformato la disciplina del risparmio e del credito prevedendo una separazione tra le attività al dettaglio (depositi e prestiti) e le attività di investimento. Per garantire effettivamente questa separazione è stato introdotto il divieto di finanziare gli investimenti con i depositi raccolti ed è stata affidata la vigilanza sul rispetto di tale divieto ad una nuova autorità a ciò preposta (*Prudential Regulation Authority*). Negli Stati Uniti, peraltro, il legislatore si era già in parte orientato in questa direzione nel 2010, a due anni dal fallimento di Lehman Brothers¹⁰².

¹⁰¹ La Commissione europea ha presentato nel 2017 una proposta di regolamento relativa alla separazione delle attività bancarie dalle attività finanziarie. Si trattava della proposta di regolamento sulle misure strutturali volte ad accrescere la resistenza degli enti creditizi dell'UE, (proposta 2014/0020 (43) "Regolamento sulle misure strutturali") che successivamente è stata ritirata nel 2017 sulla base della discutibile idea che non fosse più necessario rendere più sicuro il sistema bancario ritenendo gli interventi adottati dall'Unione già sufficienti a raggiungere tale obiettivo.

¹⁰² Con il Dodd-Frank act del 2010 negli Stati Uniti è stato vietato alle banche che raccolgono depositi di impegnarsi nel "proprietary trade" e in finanziamenti a *hedge funds* o a fondi di *private equity* affidando a cinque autorità di vigilanza il compito di articolare nei dettagli questa disciplina legislativa. Nel 2013 le autorità di vigilanza hanno predisposto un

Le questioni aperte, qui brevemente richiamate, dimostrano che esistono spazi di intervento per una nuova disciplina del risparmio in attuazione dell'art. 47 Cost., pur riconoscendo che la stretta interconnessione del sistema finanziario europeo e gli sviluppi dell'Unione bancaria richiederebbero una normativa comune europea che, però, non sempre è possibile realizzare stante le profonde divergenze tra interessi nazionali. Una strada perseguibile potrebbe dunque essere quella di introdurre riforme a livello nazionale con l'obiettivo di una forte azione italiana nella fase ascendente al fine di una loro adozione, in una seconda fase, anche in ambito europeo. Il Parlamento potrebbe quindi fornire il proprio contributo con un approfondito dibattito sui temi del risparmio e l'adozione di una nuova legge organica in materia ponderata e parametrata sulle esigenze di questo periodo.

Lascia perplessi, invece, la scelta del legislatore di dar vita a una nuova Commissione parlamentare di inchiesta sulle banche istituita dalla legge 26 marzo 2019, n. 28, a distanza di pochi mesi dalla fine dei lavori della precedente Commissione di inchiesta in materia. Più che andare nella direzione di una riforma dell'assetto normativo esistente, infatti, il legislatore sembra essersi indirizzato verso scelte che rischiano di replicare l'utilizzo dello strumento della Commissione d'inchiesta, come è avvenuto con la precedente Commissione, a fini di propaganda politica (ed elettorale) lasciando, però, irrisolti i nodi di fondo. Oltretutto, come ha sottolineato il Presidente della Repubblica nella lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato all'atto di promulgazione della legge n. 28, alcune sue disposizioni pongono anche il tema di possibili interferenze delle attività della Commissione parlamentare in ambiti di competenza delle autorità di vigilanza¹⁰³ in un contesto in cui, come si è rilevato, la questione di un riassetto normativo dell'attività di vigilanza continua a non essere affrontata.

elenco delle attività consentite perché non rientranti nella categoria del "proprietary trade" e hanno stabilito che le banche che intendano intraprendere altre attività debbano dimostrare di fronte alle stesse autorità che tali attività non contrastino con gli intenti della legge. Cfr., sul punto, E. GLIOZZI, *La tutela del risparmio e la banca universale*, cit., 466.

¹⁰³ Nella lettera inviata ai Presidenti di Camera e Senato il 29 marzo 2019, Il Presidente Mattarella ha sottolineato che "È possibile, naturalmente, che l'operato di queste sia oggetto di inchiesta parlamentare – laddove così il Parlamento dovesse deliberare – ma occorre evitare il rischio che il ruolo della Commissione finisca con il sovrapporsi – quasi che si trattasse di un organismo ad esse sopra ordinato – all'esercizio dei compiti propri di Banca d'Italia, Consob, IVASS, COVIP, Banca Centrale Europea. Ciò urterebbe con il loro carattere di Autorità indipendenti, sancito, da norme dell'ordinamento italiano e da disposizioni dell'Unione Europea, vincolanti sulla base dei relativi trattati".

7. Il risparmio nel "caso" della formazione del Governo Conte I

Pur nella sostanziale assenza del Parlamento, la questione della tutela costituzionale del risparmio è comunque finita al centro delle dinamiche della nostra forma di governo negli ultimi anni. Ci si riferisce al caso della difficile formazione del primo Governo Conte nella primavera del 2018 e, in particolare, al rifiuto del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella di accettare la proposta presentata dalla maggioranza parlamentare formata da Movimento 5 stelle e Lega di affidare il ministero dell'economia a Paolo Savona, noto per le sue posizioni di radicale critica dell'euro e per aver paventato anche una possibile uscita dell'Italia dalla moneta unica.

Nel motivare questa sua netta presa di posizione, alla luce dell'incertezza che tale nomina avrebbe causato in relazione alla posizione del Governo italiano sull'euro che avrebbe potuto mettere in allarme investitori e risparmiatori, il Presidente della Repubblica ha fatto riferimento a un suo dovere di tutelare i risparmi degli italiani nell'esercizio del suo potere di nomina dei ministri. È stato dunque individuato nell'art. 47 Cost. un limite a conferire incarichi ministeriali di primario rilievo per l'economia nei casi in cui sia messa in sera discussione la permanenza dell'Italia nell'euro generando, come ha affermato il Presidente Mattarella in quell'occasione, un'impennata dello *spread* che comporta un continuo aumento del nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per interventi sociali¹⁰⁴. Un ulteriore e interessante elemento di riflessione è rappresentato dal fatto che in quella circostanza il Presidente ha ricollegato al tema del risparmio anche la questione, spinosa, della sovranità, in termini molto chiari e precisi: «è mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri che mi affida la Costituzione essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani. In questo modo si riafferma, concretamente, la sovranità italiana»¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Come si legge nella dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con Giuseppe Conte, in *www.quirinale.it*, 27 maggio 2018, "l'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello *spread*, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando – prima dell'Unione Monetaria Europea – gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento".

¹⁰⁵ In occasione della giornata mondiale del risparmio nell'ottobre 2018 il Presidente

Richiamandosi implicitamente all'art. 47 Cost., il Presidente Mattarella ha fatto riferimento al valore costituzionale della tutela del risparmio che è in primo luogo legato alla stabilità della moneta e alla permanenza dell'Italia nell'eurozona, condizione imprescindibile per una sua effettiva tutela. Un valore costituzionale che richiama quindi con decisione, ancora una volta, la dimensione oggettiva della tutela del bene risparmio. In un certo senso, anche alla luce dell'intervento del Presidente della Repubblica in occasione della formazione del Governo Conte I, si può dunque ritenere che la tutela costituzionale del risparmio possa essere letta anche come una delle declinazioni della tutela costituzionale dell'euro. Di conseguenza, la tutela del risparmio di cui all'art. 47 Cost. si deve tradurre anche in una forma di tutela costituzionale dallo *spread* eccessivo causato da scelte politiche ed economiche errate che rischiano di polverizzare i risparmi degli italiani.

8. *L'art. 47 e la dimensione oggettiva e sociale del risparmio*

Le considerazioni sin qui svolte portano a ritenere che la tutela costituzionale del risparmio necessiti di essere riconsiderata alla luce del quadro attuale. La garanzia della permanenza dell'Italia nell'euro unita alla stabilità monetaria e dei prezzi nonché al contenimento dello *spread* vanno considerate come precondizioni necessarie per non svuotare di contenuto la tutela costituzionale del risparmio. Da questo punto di vista, il classico collegamento operato in dottrina tra art 47 Cost. e difesa del valore della moneta¹⁰⁶ può quindi essere nuovamente valorizzato reinterpretandolo e attualizzandolo. Queste condizioni ineludibili per tutelare il risparmio sono risultate tutt'altro che scontate negli ultimi anni se si considera che, periodicamente, alcune forze politiche hanno messo in discussione la permanenza dell'Italia nella moneta unica.

Il contesto generale è certamente critico per la tutela del bene risparmio dopo un decennio di crisi economica al quale è seguita la grave crisi dovuta agli effetti della pandemia. Del resto, il ridimensionamento del piccolo e medio risparmio può essere individuato anche come uno dei molteplici fat-

della Repubblica è tornato sulla questione affermando che la tutela del risparmio, unita all'equilibrio dei bilanci pubblici – espressamente richiamato dalla Costituzione – è condizione essenziale dell'esercizio dell'effettiva sovranità del Paese.

¹⁰⁶ Al quale si faceva riferimento nel par. 1 di questo Capitolo.

tori che hanno contribuito allo sfarinamento della classe media, con le conseguenze nefaste a tutti note in termini di aumento della povertà relativa e delle diseguaglianze, crisi della rappresentanza e avanzata delle varie forme dei c.d. "sovranismi" in Europa.

Anche per queste ragioni, in questa fase storica sembra necessario proseguire con più decisione nel passaggio da un approccio microprudenziale, limitato alla tutela soggettiva del singolo risparmiatore, ad un modello di tutela macroprudenziale orientato a preservare e garantire le condizioni che consentono di tutelare e promuovere il risparmio. Il che richiede di concentrare l'attenzione sulla stabilità economico-finanziaria nel lungo periodo e sulla stabilità del sistema bancario nel suo complesso. Orientarsi, dunque, verso una tutela del risparmio fortemente ancorata alla sua dimensione oggettiva nella consapevolezza che ciò non comporta, come si è già osservato, l'assenza di protezione del singolo risparmiatore e delle sue legittime esigenze di tutela nel caso di crisi bancarie. In quest'ottica, gli indirizzi provenienti dall'Unione europea con la disciplina del *bail-in*, che indubbiamente non è perfetta ed è senz'altro migliorabile, possono tutto sommato essere valutati positivamente poiché tentano di andare in questa direzione.

La tutela costituzionale del risparmio, del resto, non può riassumersi soltanto nella protezione e tutela incondizionata del risparmiatore/investitore e di ogni tipo di investimento più o meno rischioso effettuato in una banca mediante la garanzia del ristoro da parte del legislatore nei casi di una crisi bancaria. Questa impostazione, anch'essa diffusasi negli ultimi anni e portata avanti in particolare dalla maggioranza parlamentare (composta da Movimento 5 Stelle e Lega) del primo Governo Conte, dà luogo, come si è cercato di evidenziare, a un'interpretazione riduttiva se non distorta dell'art. 47 Cost. e del risparmio che va, invece, considerato come un valore più ampio e funzionale al realizzarsi di altri obiettivi di rilievo costituzionale. Accogliendo questa interpretazione, al legislatore dovrebbe dunque spettare il compito di bilanciare l'attuazione della norma costituzionale e, in particolare, della tutela soggettiva del risparmiatore/investitore con altri principi e interessi di rilievo costituzionale che, peraltro, come si è cercato di evidenziare, sono interconnessi con la tutela costituzionale del risparmio derivante dall'art. 47. Ci si riferisce, come si è già detto¹⁰⁷, al legame tra risparmio, lavoro e principio lavorista della nostra Costituzione

¹⁰⁷ Si rinvia al par. 1 di questo Capitolo.

e, quindi, tra gli artt. 47, 1 e 4 Cost., nonché al legame dell'art. 47 con l'art. 41, terzo comma, Cost. in ordine alla necessità di un'utilità sociale del risparmio.

L'idea che il risparmio vada considerato «non come propensione all'accumulazione ma alla speranza, come atteggiamento di fiducia verso il futuro con la prospettiva di migliorare la qualità della propria vita»¹⁰⁸ merita di essere richiamata e tenuta in considerazione, oggi, dopo più di dieci anni di crisi economica. In parallelo, va recuperata, nell'ambito della Costituzione economica, una dimensione del risparmio slegata dalle attività di investimento finanziario delle banche, più genuinamente sociale e saldamente ancorata alle basi dello stato sociale che la lunga crisi ha messo in discussione, rafforzando il collegamento dell'art. 47 – e, quindi, del risparmio e dell'esercizio del credito – con il principio di eguaglianza sostanziale e con i principi lavorista e solidarista. Legislatore e politiche pubbliche potrebbero orientarsi in questa direzione, in nome del rilievo sociale del risparmio e della tutela, *in primis*, del piccolo risparmio che consente alla ricchezza privata di riversarsi nel sistema produttivo tramite il sostegno delle banche alle imprese e, quindi, all'occupazione. In questa prospettiva, la questione della tutela costituzionale del risparmio può rimanere viva e attuale.

¹⁰⁸ Così P. GROSSI, *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della Costituzione*, cit., 17.

CAPITOLO QUARTO

IL “REDDITO DI CITTADINANZA” TRA COSTITUZIONE (ECONOMICA) E PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. Contrasto all’esclusione sociale e forme di sostegno al reddito. – 3. Il sostegno al reddito nel quadro costituzionale e nei “rapporti economici”. – 4. Il Pilastro europeo dei diritti sociali e le sue indicazioni sul sostegno al reddito e all’occupazione: un sostanziale allineamento con l’impianto della Costituzione italiana. – 5. Il prolungato ritardo del legislatore italiano e l’istituzione del “Reddito di Inclusione” (ReI) nel 2017. – 6. La necessaria presenza della logica della condizionalità e dell’inclusione sociale nella disciplina legislativa sul reddito minimo. – 7. Dal ReI al “Reddito di cittadinanza” (Rdc): differenze e criticità della nuova misura di reddito minimo. – 8. Le prospettive e le difficoltà nell’implementazione di misure di sostegno al reddito in Italia. – 9. Da Bruxelles a Roma: andata e ritorno? La necessità di un sostegno europeo alle misure nazionali di reddito minimo.

1. *Premessa*

Il contrasto alla povertà e all’esclusione sociale¹ e il sostegno all’occupazione riguardano, considerati singolarmente, tematiche significativamente ampie e oltremodo complesse sul piano giuridico, politico ed economico. Si tratta di questioni che hanno a che fare con alcune delle principali sfide di fronte alle quali si trovano oggi l’Europa e il mondo occidentale. Mettere in relazione, poi, queste due tematiche accentua le complessità, tanto più dopo un periodo di prolungata crisi economica a seguito del quale è stato seriamente messo a dura prova in numerosi Stati membri il tradizio-

¹In tema di povertà ed esclusione sociale e sul suo inquadramento sul piano costituzionale v. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, fasc. 2, 2011, 391 ss.

nale modello di stato sociale e di *welfare* nato con le Costituzioni rigide del Secondo Dopoguerra ed affermatosi nei decenni successivi.

La complessità di questa relazione discende, *in primis*, da un dato forse banale ma certamente ineludibile se si vuole tentare in qualche modo di affrontare tale questione: è infatti evidente che, tanto le misure di lotta alla povertà, quanto quelle di sostegno all'occupazione, richiedono l'utilizzo di ingenti risorse pubbliche da parte degli Stati ed è altrettanto evidente che questo intervento sia stato pesantemente ridimensionato dalle politiche di *austerity* perseguite dall'Unione europea negli ultimi anni che hanno profondamente inciso sugli ordinamenti nazionali. I vincoli di bilancio derivanti dalle regole europee, il *Fiscal Compact* e la *golden rule* dell'equilibrio di bilancio che l'Italia ha inserito in Costituzione nel 2012² e mai compiutamente realizzato, la condizionalità degli aiuti agli Stati in difficoltà che sta alla base del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), come si è già rilevato in precedenza³, hanno certamente influito negativamente sulle politiche e gli investimenti pubblici nazionali degli Stati con un più alto debito pubblico e, di conseguenza, sui loro impianti costituzionali orientati sulla base dei principi di solidarietà ed eguaglianza.

È del resto altrettanto evidente che, allo stato attuale, i tradizionali paradigmi con cui si sono affrontate per decenni le tematiche della povertà e dell'esclusione sociale, del lavoro e dell'occupazione, nonché, più in generale, dello stesso modello di *welfare*, necessitano di essere riconsiderati alla luce della grave crisi economica cui ha fatto seguito la ancor più grave crisi pandemica, dei cambiamenti radicali avvenuti negli ultimi anni nel mondo del lavoro, nonché, evidentemente, delle crescenti diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza all'interno delle democrazie occidentali.

L'oggettiva complessità del rapporto esistente tra contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione appare, poi, ancora più rilevante in ragione di un quadro costituzionale come quello italiano che, come si cercherà di evidenziare più avanti, sembra collegare in maniera imprescindibile lavoro e lotta all'esclusione sociale non consentendo scelte di tipo univoco a favore dell'uno o dell'altra.

In questo contesto, un elemento di interesse è rappresentato dall'"intreccio" che deriva dall'incontro tra le politiche dell'Unione europea e le recenti evoluzioni che hanno caratterizzato, da ultimo, l'ordinamento ita-

² Mediante la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

³ Si rimanda, in particolare al Capitolo Primo e al Capitolo Secondo.

liano. Sotto questo profilo, un approfondimento del contenuto del Pilastro europeo dei diritti sociali – solennemente proclamato nel novembre del 2017⁴ – appare necessario poiché può fornire alcune indicazioni sulle modalità con cui conciliare forme di sostegno al reddito e lotta alla disoccupazione alla luce del quadro costituzionale italiano.

Il legame tra ordinamento europeo e dinamiche nazionali è poi certamente confermato se si analizzano, da un lato, l'origine delle problematiche attuali sul piano delle crescenti diseguaglianze e dell'esclusione sociale e, dall'altro, le possibili prospettive future. Come si accennava in precedenza, le politiche di *austerity* imposte dall'Unione in dieci anni di crisi economica hanno certamente influito negativamente sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare* nazionali ed hanno reso più difficile per l'Italia e per altri Stati membri con un significativo debito pubblico adottare misure di sostegno al reddito e all'occupazione.

Sul piano delle prospettive future, come si cercherà di evidenziare più avanti⁵, la soluzione per contrastare con efficacia disoccupazione, esclusione sociale e povertà non sembra possa essere fornita dal solo livello di governo statale. Il che rende dunque necessario lo sviluppo di un proficuo connubio tra adeguate politiche nazionali ed interventi dell'Unione nell'ambito di una rinnovata *governance* dell'eurozona. Alla luce dei livelli raggiunti dal debito pubblico italiano, infatti, appare complesso per il nostro Paese adottare misure di lotta alla povertà e alla disoccupazione di lungo periodo che siano al tempo stesso efficaci e sostenibili sul piano dei costi pubblici senza il sostegno dell'Unione.

Anche sul piano del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, pertanto, la dimensione sovranazionale è oramai imprescindibile e, sotto questo profilo, il cambio di approccio legato alla filosofia del piano *Next Generation EU* e la nuova espansione dell'intervento pubblico europeo e nazionale nell'economia può rappresentare un'importante occasione anche per il rafforzamento delle politiche europee e nazionali di contrasto alla povertà.

⁴ Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e firmato il 17 Novembre 2017 dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg. Sul Pilastro si rimanda alle osservazioni contenute nel par. 2 del Capitolo Primo.

⁵ Si rinvia, sul punto, al par. 9 di questo Capitolo.

2. *Contrasto all'esclusione sociale e forme di sostegno al reddito*

Allo stato attuale, quando si fa riferimento a misure di contrasto a povertà ed esclusione sociale ci si riferisce, *in primis*, a forme di sostegno al reddito. In questo ambito le denominazioni – reddito di cittadinanza, reddito minimo, reddito di base – e le definizioni sono molte, forse troppe e in alcuni casi sfuggenti. Di conseguenza, pare opportuno prendere le mosse dalla distinzione di fondo esistente tra “reddito di cittadinanza” e “reddito minimo” e, successivamente, evidenziare le differenze esistenti tra diverse tipologie di reddito minimo.

Sintetizzando al massimo i termini di un ampio e approfondito dibattito scientifico e multidisciplinare che è andato sviluppandosi negli ultimi anni⁶, si può affermare che con il termine “reddito di cittadinanza” si fa riferimento a quella che è probabilmente la forma più espansiva e universale del *welfare state*. Il reddito di cittadinanza garantisce una forma di sostegno al reddito universale e incondizionata, a prescindere dalle condizioni economiche individuali e del nucleo familiare di appartenenza, dalla situazione individuale in termini di occupazione lavorativa e dalla disponibilità a cercare un lavoro⁷.

⁶ Il dibattito scientifico sul tema del sostegno al reddito è stato affrontato da sociologi, politologi, economisti e giuristi. Senza pretesa di completezza si rinvia a G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011; ID., *Il diritto a un reddito di base*, Torino, 2017; P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006; ID., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017; AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, 2017 (I ed. 1982, trad. di A *Theory of Justice*, Cambridge Mass., 1971; L. FERRAJOLI, *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Ai confini dello stato sociale*, Roma, 1995; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; BIN-ITALIA (a cura di), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012; C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, 2016; G. BUSILACCHI, *Welfare e diritto al reddito*, Milano, 2013; C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015; C. DEL BÒ, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, 2004; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2007, 75 ss.

⁷ Per un approfondimento delle questioni definitorie relative a reddito di cittadinanza, reddito minimo e reddito di base, si rinvia, tra i tanti, a S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., 7 ss., C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2015.

È invece indubbiamente più "contenuta" la misura del reddito minimo che, in un certo senso, si contrappone al reddito di cittadinanza poiché destina le sue risorse solamente alle famiglie in condizione di indigenza economica ed introduce l'elemento decisivo della condizionalità. L'erogazione del beneficio economico, infatti, è in questo caso legata alla disponibilità da parte del beneficiario a cercare un lavoro e a partecipare ad attività di formazione professionale per potersi inserire o reinserire nel mondo del lavoro.

Più in generale, la condizionalità può riguardare anche la disponibilità a partecipare a molteplici attività di reinserimento sociale come il recupero dell'abbandono scolastico, di assistenza sociale come la cura dei minori e degli anziani e di protezione del patrimonio ambientale e culturale⁸. Com'è evidente, partendo da questa definizione è facile comprendere che le varianti nel campo delle misure riconducibili al c.d. reddito minimo possano essere molte in base all'utilizzo del fondamentale criterio della condizionalità che collega il beneficio alla disponibilità del beneficiario ad "attivarsi" e reinserirsi nel mondo del lavoro e che può essere declinato in molteplici e diverse forme.

L'altro elemento dirimente riguarda le modalità con cui viene utilizzato il criterio della selettività che impone di scegliere la platea dei beneficiari del sostegno al reddito individuando i requisiti per l'accesso.

Va peraltro rilevato che il c.d. reddito di cittadinanza non ha trovato effettiva applicazione continuativa in nessuno Stato, ad esclusione dell'esperienza dell'Alaska dove ogni cittadino riceve un reddito ulteriore derivante dai proventi delle attività petrolifere. Assai diffuso, sia pur in diverse forme, è invece il reddito minimo che la quasi totalità dei Paesi dell'Unione europea ha da tempo inserito tra gli interventi nazionali di lotta alla povertà.

L'Unione si è da tempo attivata in questo ambito, pur limitandosi a un'azione di impulso sugli Stati membri che sono comunque liberi di scegliere se adottare o meno misure di sostegno al reddito. I primi "inviti" dell'Unione a introdurre misure strutturali riconducibili al reddito minimo risalgono al 1992⁹ e sono proseguiti – prima e durante la crisi economica – mediante l'adozione di Comunicazioni della Commissione e Risoluzioni

⁸ Cfr., ancora, S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, cit., 7.

⁹ Mediante la Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio del 24 giugno 1992, in cui si definivano "i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale".

del Parlamento europeo¹⁰, sino ad arrivare alle indicazioni contenute nel Pilastro europeo dei diritti sociali.

In Italia il dibattito pubblico attorno alle misure di sostegno al reddito si è sviluppato soprattutto a partire dalla campagna elettorale per le elezioni politiche del 2013 quando il MoVimento 5 Stelle propose l'introduzione di un non meglio specificato reddito di cittadinanza come radicale misura di lotta alla povertà legata anche alla crescente disoccupazione. Nel corso della XVII legislatura il tema è poi stato affrontato a livello di proposte parlamentari provenienti dallo stesso M5S che, in realtà, aveva presentato un disegno di legge contenente misure riferibili non al reddito di cittadinanza bensì al reddito minimo poiché il sostegno era indirizzato soltanto alle persone che si trovassero al di sotto di una certa soglia di reddito¹¹. Nello stesso periodo, anche Sinistra Ecologia e Libertà (SEL) aveva presentato una proposta di legge finalizzata a introdurre una misura di reddito minimo¹².

Successivamente, nell'ultima fase di quella Legislatura, il Governo Gentiloni e la maggioranza parlamentare che lo sosteneva hanno introdotto nell'ordinamento italiano una nuova forma di reddito minimo, denominato Reddito di Inclusione (*ReI*).

¹⁰ Ci si limita a ricordare, in questa sede: la Comunicazione della Commissione del 1999 (COM. (98)774 def.) sui regimi nazionali di reddito minimo; la Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2003 – Relazione comune sull'integrazione sociale contenente una sintesi dei risultati dell'esame dei piani d'azione nazionali per l'integrazione sociale (20032005)[COM(2003)773]; la Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea (2008/2034); la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039); e, da ultimo, la Risoluzione del Parlamento europeo del 27 ottobre 2017 sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà (2016/2270(INI)).

¹¹ Si fa riferimento al d.d.l. n. 1148 presentato al Senato della Repubblica dal M5S il 29 ottobre 2013 e relativo a "Istituzione del reddito di cittadinanza nonché delega al Governo per l'introduzione del salario minimo orario". Per un approfondimento della proposta del M5S si rinvia al par. 7.

¹² Si tratta del d.d.l. n. 1670 presentato presso il Senato nel 2014 da SEL (che riprendeva una precedente p.d.l. depositata presso la Camera dei deputati) che faceva riferimento a un "reddito minimo garantito". Per un approfondimento delle prime impostazioni e proposte delle forze politiche italiane in materia di reddito minimo si rinvia a F. SCUTO, "Reddito minimo", *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. spec. 4, 2018, 149 ss.

Il dibattito politico italiano di questi ultimi anni si è quindi concentrato su un erroneo riferimento al “reddito di cittadinanza” poiché neppure la proposta di legge originaria del M5S era finalizzata a introdurre (nell’immediato) una misura di questo tipo. Del resto, lo stesso M5S ha proseguito sulla strada di questa ambiguità terminologica quando si è fatto promotore, durante il Primo Governo Conte, di una nuova disciplina legislativa in materia di reddito minimo che, però, ha assunto la denominazione di “reddito di cittadinanza”¹³.

I nodi cruciali attorno alle misure di sostegno al reddito sembrano dunque riguardare, essenzialmente, tre aspetti.

Il primo è relativo ai criteri scelti per la determinazione della platea dei destinatari delle misure di sostegno al reddito, dal momento che sembra esservi una sostanziale condivisione tra le forze politiche italiane sul fatto che le misure di sostegno non possano essere indirizzate indistintamente a tutti.

Il secondo nodo riguarda la condizionalità della prestazione. Su questo punto le divergenze nel dibattito politico italiano degli ultimi anni sono state invece più ampie dal momento che la tendenza di alcune forze politiche è stata a lungo quella di porre l’accento sulle misure di sostegno al reddito mettendo in secondo piano il tema del reinserimento lavorativo e sociale del beneficiario, mentre altre forze politiche ritengono necessario condizionare l’erogazione della prestazione allo svolgimento dei programmi di reinserimento.

Un terzo aspetto di notevole rilevanza investe il tema della quantificazione delle risorse da impiegare per far fronte a questa nuova (per l’ordinamento italiano) tipologia di intervento sociale, quantomeno sotto due profili che vanno considerati di assoluto rilievo costituzionale, come si cercherà di evidenziare più avanti¹⁴. Da un lato, infatti, è necessario approfondire con attenzione il tema del *quantum* in relazione al beneficio da erogare poiché l’obiettivo dovrebbe consistere nella ricerca di un non facile punto di equilibrio attraverso l’adozione di misure che siano in grado di contrastare la povertà senza finire per disincentivare la ricerca di lavoro e influire quindi negativamente sulla ripresa dell’occupazione. Su un piano più gene-

¹³ Ci si riferisce alle disposizioni contenute nel d.l. n. 4 del 2019 recante “disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” (c.d. quota 100), convertito in legge n. 26 del 2019. Sulla normativa introdotta nel 2019 e sul reddito di cittadina za “all’italiana” si rinvia al par. 7 di questo Capitolo.

¹⁴ Si rinvia, in questo senso, al sesto e al par. 7 di questo Capitolo.

rale e alla luce dei principi costituzionali, poi, è anche lecito domandarsi quante delle limitate risorse disponibili possano essere sottratte agli interventi pubblici per rilanciare l'occupazione ed essere, invece, indirizzate al sostegno al reddito.

Pur con numerosi aspetti problematici, come si vedrà, anche il nostro Paese si dunque è mosso, con notevole ritardo nel panorama europeo, nella direzione dell'adozione di interventi di sostegno al reddito finalizzati alla lotta alla povertà. Le divergenze, non di poco rilievo, riguardano le modalità con cui realizzare questi interventi. Del resto, il legame tra contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione che, come si cercherà di evidenziare, traspare molto chiaramente sia nella Costituzione economica che nel Pilastro europeo dei diritti sociali, tocca alcune delle questioni cruciali di ieri, di oggi e probabilmente anche di domani per il nostro Paese.

3. Il sostegno al reddito nel quadro costituzionale e nei "rapporti economici"

Com'è evidente, affrontare sul piano costituzionale le questioni relative al sostegno al reddito, al contrasto alla disoccupazione e all'esclusione sociale significa doversi confrontare con l'essenza più profonda della Costituzione repubblicana. Si tratta di tematiche strettamente legate al principio personalista e al principio solidarista dell'art. 2 Cost., al principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3, secondo comma, Cost. e alla declinazione della forma di Stato sociale delineata dalla nostra Costituzione, nonché al principio lavorista dell'art. 4 Cost. e al suo riferimento al lavoro come diritto e come dovere¹⁵.

¹⁵ Sulla concezione del lavoro come dovere si rinvia a M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, 1973, che evidenzia come il riferimento al dovere dell'art. 4 vada inteso sì come un dovere, benché prevalentemente morale: infatti l'espressione usata, "dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società", esclude l'applicabilità di qualsiasi sanzione come d'altronde risulta, sia dal fatto che per sanzionare tale dovere lo Stato dovrebbe stabilire esso quali siano le attività o funzioni socialmente utili, il che, in un ordinamento ispirato a principi liberali come il nostro, appare impossibile, sia dall'espressa volontà dei Costituenti. Come mette inoltre in luce l'A., «la disposizione di cui si tratta non intende costringere il cittadino a lavorare, bensì esprime soltanto l'ovvia esigenza che, per aver diritto a vivere a spese della collettività, occorre essere in condizioni tali da non poter sostentarsi, né con i propri beni, né con il proprio lavoro. (...) Viceversa, sembra che

Del resto, le attuali questioni, complesse e problematiche, del sostegno all'occupazione e del contrasto all'esclusione sociale riguardano da vicino quel che è il fondamento stesso su cui poggia la Repubblica italiana che, come prescrive l'art. 1 Cost., è fondata sul lavoro. L'osservazione può apparire ovvia e scontata ma spesso si tende a trascurarne la portata sia nel dibattito politico che in quello scientifico quando viene affrontato il tema del sostegno al reddito. Un'analisi sugli aspetti legati al "reddito minimo", al contrasto all'esclusione sociale e alla disoccupazione deve dunque necessariamente mettere in rilievo la "specialità" della Costituzione italiana rispetto alle altre costituzioni europee che, con il suo art. 1, dà vita a un ordinamento giuridico in cui il lavoro è posto a fondamento della Repubblica¹⁶.

Ogni riflessione costituzionale sulle misure di sostegno al reddito, peraltro, non può prescindere da un suo inquadramento alla luce delle caratteristiche della Costituzione economica e della sua disciplina contenuta nella parte della Carta fondamentale dedicata ai "rapporti economici". La relazione tra sostegno al reddito e Costituzione economica è innanzitutto certificata dallo stretto legame sussistente tra la materia del reddito minimo e i principi fondamentali contenuti negli artt. 1, 2, 3 e 4 Cost. Si tratta di un legame indissolubile che, come si è più volte evidenziato, contraddistingue la stessa Costituzione economica il cui impianto appare finalizzato al raggiungimento degli obiettivi posti da quegli stessi principi fondamentali. Inoltre, alcune norme contenute nella Costituzione economica – ci si riferi-

una sanzione indiretta del dovere di lavorare possa configurarsi in ciò che, essendo la Repubblica fondata sul lavoro, chi non si rende socialmente utile con la propria attività resta privo di tutti i vantaggi che l'ordinamento vi ricollega, attraverso le norme che, come si è visto, pongono i cittadini che esercitano attività concorrenti al progresso della società in una posizione di vantaggio». Sul fatto che il secondo comma dell'art. 4 Cost. non ponga una vera e propria norma giuridica assistita da una corrispondente sanzione e alluda piuttosto ad un contenuto etico minimo senza il quale nessun ordinamento sociale potrebbe sussistere si veda, inoltre, A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 114 ss. secondo cui il secondo comma dell'art. 4 Cost. con il suo amplissimo riferimento alle possibilità ed alle inclinazioni finisce per costituire più un limite per l'azione statale, che non un obbligo per il soggetto privato.

¹⁶ Sulla peculiarità italiana legata alla scelta della Costituzione di porre il lavoro a fondamento della Repubblica, v. C. PINELLI, *I diritti sociali nello spazio europeo (sistemi di valore a confronto)*, in L. CORAZZA, L. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, 212; M. CAVINO, *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013, 35 ss.; C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019.

sce, in particolare, agli artt. 38, 35 e 36 Cost. – consentono di inquadrare il tema, come si cercherà di evidenziare, individuando prospettive, limiti e struttura di un intervento in materia costituzionalmente orientato.

Per rintracciare un percorso costituzionale soddisfacente partendo dalle questioni che pone il reddito minimo, l'art. 38 Cost. fornisce alcune indicazioni preziose distinguendo gli inabili al lavoro dai lavoratori¹⁷. Per i primi è previsto un diritto al mantenimento e all'assistenza sociale nel caso in cui siano sprovvisti dei mezzi necessari per vivere. Ai lavoratori, invece, è riconosciuto un diritto ad avere assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in casi specifici e, tra questi, nel caso di "disoccupazione involontaria". La questione potrebbe quindi essere affrontata anche oggi in termini non dissimili rispetto alle conclusioni cui giungeva Costantino Mortati nel suo saggio sul lavoro nella Costituzione del 1954: la Costituzione, in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona deve garantire a tutti, con l'esclusione delle persone in grado di lavorare che non sono attive nella ricerca di un'occupazione, il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno¹⁸.

¹⁷ Fa riferimento ad una sorta di doppia anima dell'art. 38 Cost., ad impianto sia solidaristico sia mutualistico, che resta presente – pur con alterne vicende normative e giurisprudenziali – fino ai giorni nostri L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006. Come rileva l'A., delle due partizioni ideali che lo compongono, la prima è dedicata all'enunciazione dei diritti del singolo mentre la seconda delinea l'assetto organizzativo del sistema della sicurezza sociale. E, invero, al primo comma, che sancisce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino inabile al lavoro e indigente, fa seguito, nel secondo comma, il diritto alla previdenza, garantito ai "lavoratori" ed avente per oggetto non il solo mantenimento, ma "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita", secondo un elenco non tassativo di eventi, tutti peraltro riferibili *lato sensu* alla categoria degli "ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

¹⁸ In riferimento all'art. 38 Cost. a giudizio di C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, 242 ss. (ora ID. in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III, 237 ss). «l'unica forma di assistenza che nell'ipotesi considerata deve ritenersi dovuta, secondo una interpretazione sistematica della costituzione, è l'offerta al bisognoso abile di un posto di lavoro a lui adatto»; e, in relazione all'art. 38, secondo comma, Cost., «il dovere di procurare un posto di lavoro rientra fra le prestazioni incontrovertibili (alla pari di quella rivolta ad imporre l'occupazione degli invalidi, o, nella categoria delle prestazioni a carico del cittadino, l'obbligo del servizio militare), poiché il bene che si vuole assicurare non è solo la sussistenza ma una sussistenza ottenuta con il lavoro produttivo». Per Mortati, pertanto, «coloro che mancano di mezzi di sussistenza pur essendo abili al lavoro» non possono avanzare «alcuna pretesa di fronte allo Stato». Il riferimento dell'A. è in questo caso diretto alla «categoria degli oziosi, volontariamente ed abitualmente tali», ai quali la costituzione riserva «una posizione differenziata di minorazione rispetto agli altri cittadini».

La premessa di questo percorso è rinvenibile nell'art. 4, secondo comma, Cost. in base al quale il lavoro¹⁹ si configura anche come un dovere se si considera che esso è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è con il lavoro (nella sua ampia accezione dell'art. 4) che la persona restituisce alla società quello che riceve in termini di diritti e servizi²⁰. Anche alla luce dell'art. 4, gli interventi di sostegno al reddito possono quindi essere compatibili con il quadro costituzionale e sono da considerare ammissibili in quanto legati al reinserimento lavorativo delle persone in grado di lavorare che siano involontariamente disoccupate. Il beneficiario riceve una forma di assistenza sociale tramite il sostegno al reddito a condizione che sia disposto a (ri)attivarsi per restituire lavoro alla società e contribuire a rafforzare il vincolo sociale.

Peraltro, l'assoluto rilievo che è riconosciuto al lavoro nella nostra Costituzione è pienamente confermato anche dal primo articolo che la Costituzione dedica ai "rapporti economici": l'art. 35, primo comma, Cost., po-

¹⁹ Inteso come un diritto e come un dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso della società. Sulla concezione ampia ed estesa di lavoro alla luce dell'art. 4 Cost. che consente di ricomprendere sotto il termine lavoro diverse nozioni che hanno riguardo ora al lavoro subordinato, ora a questo e al lavoro autonomo, altre volte a qualsiasi attività relativa allo scambio di beni e servizi, e ancora a qualsiasi attività socialmente utile, v. A. CARIOLA, *Art. 4*, cit., 144 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. cost.)*, cit.

²⁰ Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2010, 637 che, partendo dal presupposto per cui «La valenza egualitaria ed eguagliatrice del riferimento al lavoro come fondamento della Repubblica sottintende la *centralità antropologica* del lavoro, inteso come tratto tipico della condizione umana», evidenzia che «Se si è scelto di costruire il lavoro (anche) come un dovere, dunque, è perché si è ritenuto che, laddove la sua centralità antropologica venisse a mancare, soccorrerebbe la sua *centralità etica*: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale». A tale riguardo, propone invece di superare l'obiezione ad un reddito universale incondizionato derivante dagli artt. 38 e 4 Cost. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., 411 ss. che ritiene che tale obiezione si fondi sull'equivoco per cui il dovere dell'art. 4, secondo comma, sarebbe mero risvolto del diritto al lavoro del primo comma: in realtà, a giudizio dell'A., il secondo comma fa riferimento alla necessità di svolgere una attività o una funzione e dunque non necessariamente una prestazione lavorativa, costituendo semmai il fondamento del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. Sul tema della dignità nella sua dimensione sociale e in connessione con il principio lavorista, si rinvia a A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2019, 1 ss.

sto non per caso come *incipit* della Costituzione economica, stabilisce che spetta alla Repubblica tutelare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Anche il secondo comma di questo articolo appare significativo per il percorso che si sta seguendo poiché mette al centro la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Sotto questo profilo, dunque, l'obiettivo del reinserimento lavorativo connesso alle misure di sostegno al reddito assume rilievo costituzionale anche in ragione del fatto che esso può rappresentare l'occasione per aggiornare e migliorare le conoscenze della persona in cerca di lavoro attraverso la sua formazione, al fine di una sua evoluzione (ed elevazione) sul piano professionale.

In altri termini, appare dubbia la legittimità costituzionale di misure di sostegno al reddito non rigorosamente vincolate a programmi finalizzati al reinserimento lavorativo delle persone in grado di svolgere attività lavorative²¹. Questo limite potrebbe peraltro trovare una conferma anche nell'art. 3, secondo comma, Cost. laddove si fa esplicito riferimento non ai cittadini, bensì ai lavoratori. Se è certamente vero che per la Costituzione è il cittadino, prima del lavoratore, al centro della partecipazione politica²², il riferimento all'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese può essere letto come una conferma della funzione essenziale del lavoro anche considerato come strumento di consolidamento del vincolo sociale.

Peraltro, la mancanza dell'elemento della condizionalità rispetto all'erogazione del beneficio, ma anche una sua disciplina non adeguatamente dettagliata e pregnante, rischierebbero di aumentare la platea dei non occupati, in questo caso non dei disoccupati involontari bensì "volontari", in ragione del fatto che potrebbe risultare conveniente non lavorare percependo comunque un reddito. Il che rende ancora più lontane dalla Costituzione forme di sostegno al reddito incondizionate o anche "debolmente" condizionate – ancorché destinate a soggetti effettivamente bisognosi in grado di svolgere attività lavorative – poiché rappresenterebbero un ulteriore

²¹ Giungono a diversa conclusione e ritengono invece che, alla luce del dettato costituzionale, sia necessario allontanarsi dalla prospettiva di un coinvolgimento dei beneficiari che sia ispirato alla rigida logica della condizionalità, V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 2018, 119 ss.

²² Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, cit., 644 secondo cui, però, ciò «non intacca in alcun modo quella triplice centralità costituzionale (antropologica, etica, economica) del lavoro» derivante dalla Carta fondamentale.

ostacolo al primario obiettivo costituzionale della piena occupazione²³.

Anche il riferimento all'art. 36 Cost., da cui potrebbe teoricamente derivare la garanzia di un reddito minimo ai più bisognosi – a prescindere dall'elemento decisivo della condizionalità della prestazione – come misura urgente legata alla necessità di garantire un'esistenza libera e dignitosa, sembra in realtà condurre ancora una volta alle conclusioni cui si è giunti in precedenza. Non è casuale che anche l'art. 36 faccia riferimento al lavoro che deve garantire al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa: il lavoro, non il reddito minimo svincolato dal reinserimento lavorativo.

La Costituzione richiede certamente interventi a sostegno di un'esistenza libera e dignitosa, tanto più nei periodi di crisi economica, ma al tempo stesso essa dovrebbe configurarsi come un diritto del lavoratore, non dell'"assistito", con l'esclusione, com'è ovvio, degli inabili al lavoro sprovvisti di mezzi necessari per vivere di cui all'art. 38, primo comma, Cost. Non a caso, in questo percorso logico si inserisce l'art. 38, secondo comma, Cost. in base al quale i lavoratori hanno diritto che siano assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria.

L'impianto costituzionale sembra dunque richiedere che gli interventi di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano debbano essere condizionati alla disponibilità, da parte del beneficiario, ad accettare un percorso di reinserimento lavorativo. Peraltro, non va trascurato il pericolo che forme di sostegno al reddito prive dell'elemento della condizionalità finiscano per riportare indietro a logiche in qualche modo riconducibili a quelle dello stato liberale ottocentesco. Gli interventi del legislatore potrebbero infatti in questo caso risultare assimilabili ai concetti di "carità" e beneficenza pubblica. Si tratterebbe, infatti, di interventi ben lontani dal realizzare quelle forme di emancipazione in senso ampio della persona e di partecipazione alla vita politica sociale ed economica del Paese che sono alla base del modello di Stato sociale previsto dalla nostra Costituzione a partire dall'art. 3 Cost. e dall'art. 2 nella sua duplice dimensione del principio personalista e del principio solidarista.

La necessità di forme di condizionalità per l'accesso al beneficio relativo al sostegno al reddito può anche essere ricondotta agli stessi doveri inderogabili di solidarietà cui fa riferimento l'art. 2 Cost.²⁴ che, nell'esprimere

²³ Che Mortati considerava come un «vero e proprio obbligo giuridico dello Stato» (cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., 250).

²⁴ Più in generale, fa riferimento al fondamento della richiesta di prestazione corrispet-

l'assoluta centralità costituzionale dei diritti inviolabili della persona, richiama tali doveri a cui si ricollegano, peraltro, i diritti sociali²⁵. Il dovere inderogabile di solidarietà sociale può quindi essere collegato anche all'art. 4, secondo comma, Cost. in riferimento al dovere verso il lavoro per la fondamentale funzione sociale che esso riveste per la persona. In questo senso, sembra dunque corretto ricollegare l'elemento della condizionalità nelle possibili tipologie di sostegno al reddito al dovere di solidarietà e al dovere verso il lavoro in riferimento a coloro che possono svolgere attività lavorative.

Il percorso sin qui seguito per verificare il fondamento costituzionale ma anche i limiti delle forme di sostegno al reddito nell'ordinamento italiano si presta, comunque, ad essere discusso e anche contestato in considerazione dell'assoluto rilievo che la Costituzione italiana assegna al lavoro. A tale riguardo, si è fatto riferimento alla necessità di ricostituzionalizzare il diritto del lavoro rimettendolo al centro dell'azione politica e, di conseguenza, alla necessità che i poteri pubblici agiscano non per garantire reddito, bensì lavoro²⁶. La questione chiama in causa, evidentemente, il tema cruciale dell'utilizzo delle risorse pubbliche disponibili che, dopo più di un decennio di crisi economica e in ragione dell'enorme debito pubbli-

tiva, collegandolo all'art. 2 Cost. e ai doveri inderogabili di solidarietà, E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Consulta online*, 2012, 9 ss.

²⁵ Evidenzia E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"?*, cit., 9, che «come coerente applicazione di questa prospettiva la Costituzione qualifica alcune situazioni alla stregua di diritti ed al contempo di doveri: si pensi al lavoro, affermato come diritto dal primo comma dell'art. 4 e sancito come dovere dal secondo comma dello stesso articolo; all'istruzione, configurata come diritto costituzionale ma al contempo fondamento dell'obbligo di istruirsi di cui all'art. 34, secondo comma; al voto, che l'art. 48 sancisce come diritto per tutti i cittadini al primo comma e come dovere civico al secondo; alla salute, "fondamentale diritto dell'individuo" per l'art. 32, ma anche causa giustificatrice del dovere imposto a tutti di accettare trattamenti sanitari obbligatori sul proprio corpo quando previsti dalla legge (dovere che sulla base del principio di solidarietà *sociale* dovrebbe essere interpretato con riferimento a quei trattamenti necessari per tutelare la salute "come interesse della collettività", ancorché non essenziali per garantire la salute del singolo individuo cui essi si riferiscono)».

²⁶ Cfr. M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2/2016, 199, da cui discenderebbe la sollecitazione «a sperimentare, in opposizione alla proposta di un reddito di cittadinanza, forme nuove e concrete di un "lavoro di cittadinanza"».

co italiano, sono comunque limitate. Il contesto italiano rende oggettivamente reale il rischio che, per dotare di risorse adeguate gli interventi relativi al reddito minimo, sia necessario effettuare una scelta tra politiche pubbliche di sostegno alla crescita e all'occupazione o, in alternativa, interventi su larga scala di sostegno al reddito contro la povertà e l'esclusione sociale.

La questione appare oggettivamente molto complessa. Un'interpretazione complessiva dei principi costituzionali sembrerebbe richiedere l'introduzione di misure sociali di sostegno al reddito contro la povertà, in particolare nei periodi di crisi economica e in attesa che i destinatari di quell'intervento di sostegno siano nelle condizioni di "riattivarsi" e (ri)entrare nel mercato del lavoro in termini ragionevolmente brevi. Seguendo questo percorso si potrebbe teoricamente ritenere che, se si tiene dritta la barra sulla funzione primaria che è assegnata al lavoro nella Costituzione, si dovrebbe trattare di una misura da considerare non strutturale sul lungo periodo: non strutturale nel senso che potrebbe essere accantonata o comunque ridimensionata nel *quantum* nei periodi di significativa ripresa della crescita economica e dell'occupazione stabile.

Il reddito minimo potrebbe quindi essere considerato un intervento costituzionalmente non obbligato ma costituzionalmente opportuno e, forse, necessario²⁷, in particolare nei periodi di crisi economica e di crescente sviluppo delle disuguaglianze economiche che rischiano di ridimensionare pesantemente la portata del principio di eguaglianza sostanziale, del principio solidarista e del principio lavorista. Non potendosi sostituire al lavoro, il reddito minimo va necessariamente inquadrato come una misura temporanea di accompagnamento al reinserimento lavorativo. Letto in quest'ottica, l'intervento di sostegno al reddito potrebbe anche essere considerato, in ragione della presenza di un incentivo per il reinserimento lavorativo, uno strumento utile per ridurre i tassi di disoccupazione e contribuire all'obiettivo costituzionale della piena occupazione²⁸. Va infatti considerato che, specialmente negli ultimi anni, una platea sempre più ampia di persone non occupate ha rinunciato a cercare un la-

²⁷ Ritiene "costituzionalmente necessario" il reddito minimo nella forma di una misura di sostegno condizionata all'attivazione del beneficiario C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 240.

²⁸ Nell'ottica di una ricostruzione del modello di Stato sociale che, come sottolinea A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2020, 34 ss., deve avvenire nel paradigma del principio lavorista.

voro. Di conseguenza, potrebbe essere più utile l'attivazione di un percorso personale di reinserimento lavorativo accompagnato dall'incentivo del reddito minimo piuttosto che il "solo" intervento pubblico finalizzato a sostenere la crescita economica e l'occupazione stabile. Inoltre, considerando il quadro costituzionale²⁹, non sembra possibile ignorare l'esigenza di contrastare la povertà e l'esclusione sociale in nome del principio lavorista, pur riconoscendo la centralità del lavoro nella Costituzione italiana.

Le considerazioni sin qui svolte consentono di ritenere che anche la questione del reddito minimo vada ricondotta al tema, più ampio, dell'intervento pubblico nell'economia finalizzato all'utilità sociale. Il sostegno al reddito può infatti essere considerato come una forma di intervento pubblico che si propone di contribuire a realizzare gli obiettivi della Costituzione economica riconducibili ai principi fondamentali già richiamati e, quindi, alla solidarietà, all'eguaglianza sostanziale e al principio lavorista.

Ad ogni modo, dall'analisi dei principi costituzionali sembrano emergere alcuni punti fermi. Il reddito di cittadinanza inteso come misura di sostegno al reddito incondizionata non appare conforme alla Costituzione. Il reddito minimo, inteso come intervento di sostegno al reddito indirizzato alle persone in grado di svolgere un lavoro che si trovino in condizioni di povertà appare invece coerente con l'impianto costituzionale, purché sia strettamente condizionato alla disponibilità del beneficiario a partecipare a un percorso di reinserimento lavorativo e a condizione che il sostegno al reddito a favore del beneficiario sia temporaneo e non permanente.

²⁹ Soprattutto in riferimento ai principi fondamentali e, in particolare, agli artt. 2 e 3 Cost. Del resto, la dottrina ha da tempo messo in rilievo la primaria necessità di contrastare le diseguaglianze che deriva dalla Costituzione italiana in un contesto in cui la libertà, come sottolineato da V. CRISAFULLI, *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, 1954, 74, si traduce «in capacità e possibilità di libera scelta e di reale autodeterminazione in ciascun soggetto ed implica (...) il concetto della sicurezza, intesa come libertà dal bisogno e dal timore». A tale riguardo L. ELIA, *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI, *Povertà e Stato*, Roma, 1987, 112., prefigurava la necessità di far fronte a nuovi doveri e sacrifici collettivi per non rassegnarsi a una società in cui una parte della popolazione versasse in gravi disagi, sacrifici che l'A. riteneva necessari non per motivi di compassione, bensì in ragione di «precise direttive costituzionali».

4. Il Pilastro europeo dei diritti sociali e le sue indicazioni sul sostegno al reddito e all'occupazione: un sostanziale allineamento con l'impianto della Costituzione italiana

Come si è già avuto modo di rilevare, la proclamazione, nel 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali da parte di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione ha indubbiamente testimoniato l'intento di rafforzare la dimensione sociale dell'Europa, pur confermando i limiti che l'Unione ha sino ad oggi incontrato nella sua azione nel campo dei diritti sociali³⁰.

Nel Pilastro europeo sono presenti numerosi riferimenti a principi e diritti riconducibili all'intreccio di misure riguardanti il contrasto all'esclusione sociale e alla povertà e il sostegno all'occupazione che peraltro, come si è visto, trovano un fondamento giuridico anche nei Trattati dell'UE³¹.

Per quanto riguarda il lavoro e l'obiettivo della piena occupazione, il Pilastro si muove su più fronti. Il Capo I fa riferimento a un "*sostegno attivo all'occupazione*" in cui emergono alcuni elementi di interesse. Innanzitutto, spicca il diritto a ricevere sostegno nella ricerca di un impiego che si deve tradurre nel diritto a un supporto personalizzato e calibrato sulle caratteristiche della persona (un'assistenza "tempestiva e su misura") per migliorare le prospettive individuali di occupazione. Ai disoccupati va garantito non soltanto un sostegno personalizzato ma anche un accompagnamento "continuo e coerente" e per i disoccupati di lungo periodo si fa riferimento a un diritto ad una valutazione individuale che sia anche "approfondita".

I diritti individuati dal Pilastro si concentrano dunque su tre elementi fondamentali: intervento tempestivo; assistenza personalizzata e sostegno al miglioramento della formazione individuale. Quest'ultimo risulta decisivo, evidentemente, poiché fa riferimento al diritto a ricevere sostegno per la formazione o per l'ottenimento di nuove qualifiche in un contesto in cui appare sempre più necessario l'adattamento del lavoratore a un mercato del lavoro in continua e rapida evoluzione³². Per quanto riguarda la pro-

³⁰ Si rinvia, sul Pilastro europeo dei diritti sociali, al par. 2 del Capitolo Primo.

³¹ Come si è già evidenziato nel par. 2 del Capitolo Primo, oltre al modello di economia sociale di mercato delineato dall'art. 3.3 TUE, questi principi vengono richiamati anche in diverse parti del TFUE in relazione alla definizione e attuazione delle politiche dell'Unione e, in particolare, negli artt. 9 e 151 dove si evidenziano con forza gli obiettivi di un elevato e duraturo livello di occupazione nonché la necessità di garantire un'adeguata protezione sociale e di contrastare l'esclusione sociale.

³² Questo aspetto viene giustamente messo in rilievo nel Documento di lavoro dei servi-

blematica della disoccupazione giovanile, particolarmente grave nel nostro Paese, il Pilastro individua un diritto al tirocinio, all'apprendistato e a un'offerta di lavoro entro quattro mesi dall'uscita dal sistema di istruzione o dalla perdita del lavoro.

In relazione alle condizioni di lavoro, il Capo II, oltre a fare riferimento al diritto dei lavoratori ad accedere alla protezione sociale e alla formazione, mette in luce la consueta impostazione politica dell'Unione rispetto alle caratteristiche del mercato del lavoro. Si parla infatti di "necessaria flessibilità" del lavoro e agevolazione della mobilità professionale alle quali si accompagna la promozione del passaggio verso forme di lavoro a tempo indeterminato viste come punto di approdo di un percorso che comunque, si specifica, dovrebbe prevedere periodi di prova di durata "ragionevole", scoraggiare il lavoro precario e vietare l'abuso dei contratti atipici. Di rilievo, inoltre, è il riferimento alla garanzia di retribuzioni minime adeguate che soddisfino i bisogni del lavoratore e della sua famiglia.

Per quanto riguarda la questione della protezione sociale e della lotta alla povertà, il Capo III appare chiaramente orientato nel senso di affrontare il tema del *welfare* connettendo in maniera profonda protezione sociale, inclusione e occupazione. Emerge, nella sostanza, il legame tra misure di contrasto all'esclusione sociale e politiche di sostegno all'occupazione. Per i c.d. disoccupati involontari si fa riferimento a un diritto a un adeguato "sostegno all'attivazione" da parte dei servizi pubblici per l'impiego al fine di agevolarne l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro, nonché a un diritto ad adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole. Il reinserimento e l'attivazione lavorativa delle persone non occupate può quindi essere letta come una delle più importanti forme di protezione e inclusione sociale nell'ottica del Pilastro. Ed è in questo contesto che devono di conseguenza rientrare le forme di sostegno al reddito cui fa esplicito riferimento il Pilastro mediante il richiamo a un "diritto a un adeguato reddito minimo" finalizzato a garantire un'esistenza dignitosa in tutte le fasi della vita. Per i disoccupati involontari la misura del reddito minimo dovrebbe dunque accompagnarsi a un percorso di sostegno pubblico finalizzato al (re)inserimento nel mercato del lavoro. Reinserimento lavorativo e sostegno al reddito devono dunque andare di pari passo e non possono procedere autonomamente l'uno dall'altro. Viceversa, coloro che non sono nelle condizioni di poter svolgere un lavoro devono ricevere forme di tute-

zi della Commissione (cfr. p. 20) Bruxelles SWD (2017) 201 final, 26 aprile 2017, documento che accompagna la già richiamata Comunicazione COM(2017) 250 final.

la attraverso il sostegno al reddito senza che sia evidentemente richiesta, in questo caso, la disponibilità all'attivazione o alla riattivazione lavorativa.

Come ha inoltre evidenziato la Commissione europea nel suo documento di lavoro allegato alla Comunicazione relativa al Pilastro europeo³³, è comunque necessario che l'introduzione del reddito minimo sia coerente con gli incentivi a svolgere un lavoro e non renda meno conveniente per i disoccupati accettare un posto di lavoro. Le misure di sostegno al reddito devono dunque evitare il pericolo che i beneficiari del reddito minimo restino intrappolati in situazioni di inattività.

Dall'impostazione del Pilastro per quanto concerne le misure di sostegno al reddito e il loro stretto legame con l'obiettivo del (re)inserimento lavorativo emergono, dunque, significativi elementi di continuità rispetto all'impianto costituzionale desumibile dagli articoli riferiti ai "rapporti economici" e, in particolare, rispetto agli artt. 35, 36 e 38 Cost.³⁴.

Si tratta di un insieme di diritti e garanzie che, come si è già evidenziato³⁵, non sono direttamente applicabili e la cui portata non può quindi essere enfatizzata eccessivamente. Al tempo stesso però, i diritti del Pilastro e, tra questi, il diritto a un reddito minimo, possono essere letti come un tentativo di porre le basi per sviluppare il contenuto dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quantomeno richiedendo agli Stati membri di orientarsi nella direzione da esso tracciata. Tale richiesta dovrebbe rappresentare soltanto una prima fase in vista di una auspicabile partecipazione attiva dell'Unione sul piano delle risorse finanziarie. L'art. 34 della Carta dei diritti riconosce infatti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'UE e dalle legislazioni e prassi nazionali, il diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale anche nei casi di perdita del posto di lavoro. Previsione quest'ultima, piuttosto scarna che il Pilastro provvede, dunque, a integrare.

Letto in quest'ottica, il Pilastro accresce il livello di tutela contenuto nella Carta di Nizza per quanto riguarda le questioni legate alla lotta all'esclusione sociale e al sostegno all'occupazione. Appare abbastanza evidente, infatti, il tentativo di arricchire di contenuto non soltanto l'art. 34 della Carta, ma anche l'art. 14 relativo al diritto all'istruzione e alla forma-

³³ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bruxelles SWD (2017) 201 final, 26 aprile 2017.

³⁴ Sul punto, si rinvia al precedente paragrafo.

³⁵ Sui limiti del Pilastro europeo dei diritti sociali, anche in relazione alla sua non diretta applicabilità, si rinvia nuovamente al par. 2 del Capitolo Primo.

zione professionale continua e l'art. 29 riguardante il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.

L'approccio del Pilastro rispetto alla questione del contrasto alla disoccupazione richiede quindi di affrontare questa sfida cruciale per l'Europa (e per l'Italia) anche attraverso l'impiego di risorse pubbliche finalizzato a garantire un sostegno al reddito delle persone in maggiore difficoltà economica che sia tendenzialmente condizionato alla disponibilità da parte del beneficiario a reinserirsi nel mondo del lavoro. Il che significa, di conseguenza, che le misure per rilanciare l'occupazione non si traducono, nell'ottica dell'Unione, soltanto in investimenti pubblici e privati, in incentivi fiscali e nella ricerca di un'efficace disciplina delle regole relative al mercato del lavoro, ma anche nell'impiego di risorse pubbliche a sostegno del reddito per i bisognosi nell'ottica di un loro reinserimento lavorativo e sociale.

Come si accennava in precedenza, la portata del contenuto del Pilastro è pesantemente ridimensionata dal fatto che la sua implementazione è stata affidata *in toto* alla responsabilità degli Stati. Sotto questo profilo, può essere considerato di interesse il passaggio del Documento tecnico della Commissione allegato al Pilastro in cui si fa riferimento alla possibilità di "sfruttare" il Semestre europeo, nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche degli Stati da parte dell'UE, per il monitoraggio delle azioni sul piano nazionale in riferimento a punti qualificanti del Pilastro come il reddito minimo e il sostegno all'occupazione³⁶. Il semestre europeo, dunque, potrebbe teoricamente rappresentare l'occasione per le Istituzioni europee per acquisire un margine di manovra su queste materie esercitando "pressioni" sugli Stati affinché diano concreta attuazione a principi e diritti del pilastro. Il che non consentirebbe, però, in ogni caso, di risolvere le problematiche nazionali relative all'effettiva applicabilità e sostenibilità di queste misure che richiedono l'utilizzo di ingenti risorse finanziarie non facilmente reperibili nei Paesi con un alto debito pubblico come l'Italia³⁷.

Al di là dei suoi limiti, il Pilastro europeo dei diritti sociali appare comunque sufficientemente chiaro nell'indicare una direzione per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Tra le misure individuate, una posizione di rilievo è assegnata all'utilizzo di risorse pubbliche

³⁶ Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bruxelles SWD (2017) 201 final, 26 aprile 2017, 4.

³⁷ Aspetto, quest'ultimo, su cui si tornerà più avanti nel par. 9.

per il sostegno al reddito delle persone in difficoltà: un “*sostegno all’attivazione*” condizionato e finalizzato al (re)inserimento del beneficiario nel mercato del lavoro.

Seguendo questo percorso, inoltre, come si è già evidenziato, è possibile individuare un tendenziale allineamento tra l’indirizzo del Pilastro europeo dei diritti sociali e l’impianto costituzionale in precedenza richiamato e, in particolare, le previsioni contenute nella Costituzione economica. Gli interventi volti a introdurre misure di sostegno al reddito sono ammissibili e probabilmente necessari nei periodi di crisi economica e di aumento delle disuguaglianze, ma devono andare di pari passo con la finalità di reinserimento lavorativo e, dunque, con l’obiettivo della piena occupazione che è certamente più forte e stringente nella Costituzione italiana ma che possiede un suo fondamento giuridico anche nei Trattati europei. Del resto, i futuri sviluppi collegati all’implementazione del Piano *Next Generation EU* possono rappresentare l’occasione per un reale rafforzamento a livello europeo delle tutele sociali e delle politiche pubbliche per l’occupazione.

5. Il prolungato ritardo del legislatore italiano e l’istituzione del “Reddito di Inclusione” (ReI) nel 2017

L’Italia si è contraddistinta a lungo per l’adozione di discipline frammentate e non strutturali per quanto riguarda le misure di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. In relazione agli interventi di sostegno al reddito, il nostro Paese è stato per lungo tempo, sino al 2017, l’unico Stato membro dell’Unione insieme alla Grecia a non aver introdotto un intervento strutturale di sostegno al reddito riconducibile alla tipologia del reddito minimo³⁸.

Il carattere episodico e non strutturale e la limitatezza degli interventi anche dal punto di vista della platea dei destinatari, ha caratterizzato tutte le misure susseguitesi negli ultimi vent’anni in Italia, dal Reddito minimo di inserimento (RMI) la cui sperimentazione prevista per il biennio 1999-2000 si è poi protratta sino al 2007, al reddito di ultima istanza del 2003 mai reso effettivamente applicativo, sino alla Carta acquisti (“social card”) del 2008 e alla nuova Carta acquisti prevista dal legislatore nel 2012 suc-

³⁸Come evidenziato dal Rapporto del Parlamento europeo, *Minimum income policies in EU member states*, aprile 2017. Come avvenuto in Italia, anche la Grecia ha da ultimo introdotto una disciplina sperimentale del reddito minimo.

cessivamente rinominata “Sostegno per l’inclusione attiva” (SIA) con d.m. 26 maggio 2016³⁹. Al problema dei limiti, anche sotto il profilo dell’impegno delle risorse destinate, che caratterizzavano questi interventi si è poi aggiunta la criticità di una diffusione a macchia di leopardo delle misure di sostegno al reddito dovuta al progressivo intervento delle leggi regionali in materia che, per sua natura, non poteva essere distribuito in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. A partire dagli anni duemila, infatti, sono state approvate alcune leggi regionali e negli ultimi anni si è poi assistito a un incremento della produzione legislativa regionale in materia che è evidentemente ricollegabile all’aumento della povertà conseguente alla crisi economica⁴⁰.

La prolungata mancanza di un intervento statale di tipo strutturale in

³⁹Per una ricostruzione degli interventi frammentati operati nell’ultimo ventennio in Italia v. M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l’ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lav. dir.*, n. 2, 2017, 308 ss.; e sull’intreccio di queste misure con gli interventi normativi rientranti nel *Jobs Act*, si rinvia a C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come “risarcimento per mancato procurato lavoro”*, cit., M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa?*, cit., 179 ss.; L. DE CARLO, *Il contrasto alla povertà in Italia dall’Unità al REI e al RDC*, in *Forum di Quaderni cost.*, 4, 2020.

⁴⁰Si richiamano, innanzitutto, ad esempio, Friuli Venezia Giulia, legge reg. n. 6 del 2006; Lazio, legge reg. n. 4 del 2009; Campania, legge reg. n. 2 del 2004; Basilicata, legge reg. n. 3 del 2005; Provincia autonoma di Trento, legge reg. n. 13 del 2007; e, più di recente, Friuli Venezia Giulia, legge reg. n. 15 del 2015; Emilia Romagna, legge reg. n. 24 del 2016; Sardegna, legge reg. n. 18 del 2016; Valle d’Aosta, legge reg. n. 18 del 2015; Puglia, legge reg. n. 3 del 2016. Interventi finalizzati al sostegno al reddito sono inoltre stati adottati negli ultimi anni anche in Lombardia, Basilicata e Molise. La produzione normativa regionale in materia ha probabilmente avuto un ruolo di stimolo nei confronti del legislatore statale. Si tratta, nel complesso, di misure assimilabili tra loro poiché hanno riguardato interventi sperimentali che spesso si sono interrotti, si sono caratterizzate come forme di reddito minimo di cui hanno beneficiato soprattutto le persone anziane e hanno invece rappresentato un intervento poco tempestivo per le persone senza reddito e per coloro che hanno perso un lavoro. Va inoltre segnalato che, in generale, le risorse messe a disposizione sono state piuttosto esigue che si sono tradotte in concreto in benefici per numeri ristretti di persone (in relazione alla legge Campania, nella città di Napoli ha avuto accesso al sostegno economico il 12% degli aventi diritto). Per un approfondimento si rinvia a S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 112 ss. e a M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l’ipotesi del reddito di inclusione*, cit., 312 ss.; in particolare sulla legge pugliese, v. E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2017; A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul “Reddito di dignità” introdotto dalla l. r. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2016.

questo ambito non può essere considerata una casualità. Sin dagli anni dell'aumento incontrollato del debito pubblico italiano e di una gestione "allegria" delle finanze dello Stato certamente favorevole alla spesa pubblica e, in seguito, negli anni precedenti alla crisi economica, l'Italia non ha introdotto nessuna forma strutturale di lotta alla povertà e di reddito minimo. A differenza di quel che invece è avvenuto nei principali Paesi europei: a partire dagli anni Ottanta la Francia e il Regno Unito e, ancora prima, la Germania negli anni Sessanta⁴¹, hanno infatti introdotto misure assimilabili al reddito minimo. L'Italia, invece, non si è mossa in questa direzione e questa scelta non sembra frutto del caso: è probabile che in questo prolungato immobilismo abbia giocato un ruolo la forza del principio lavorista della Costituzione che, nella sua specialità, ha fondato la Repubblica sul lavoro.

Allo stato attuale, peraltro, sembra necessario rileggere la questione alla luce degli eventi dell'ultimo decennio e, in particolare, della durissima crisi economica seguita da quella pandemica e dei profondi cambiamenti del lavoro umano generati dagli sviluppi delle tecnologie e dalla digitalizzazione che, inevitabilmente, stanno trasformando e sono destinati a trasformare sempre di più il mercato del lavoro⁴². Questo ripensamento, pur necessario, va comunque condotto continuando ad avere come riferimento, senza snaturarlo, l'impianto profondamente "lavorista" della Costituzione italiana da cui derivano, inevitabilmente, alcuni limiti per il legislatore per

⁴¹ Per un approfondimento v. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza*, cit., 82 ss.

⁴² Oltre alle crisi economiche e alla conseguente crescente disoccupazione, infatti, anche lo sviluppo delle nuove tecnologie pone nuove sfide di non poco conto alla tutela del lavoro e, per quel che concerne la nostra Costituzione, all'effettività del principio lavorista. Si rinvia, sul punto alle riflessioni di F.G. PIZZETTI, *Potenziamento umano e principio lavorista. Spunti di riflessione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, fasc. 2, 2018, 261 ss., che mette in rilievo anche un'ulteriore criticità in relazione allo sviluppo delle tecnologie e dell'intelligenza artificiale che, oltre a rischiare di ridimensionare ulteriormente i livelli di occupazione alla luce dell'interferenza tra il fenomeno dell'automazione e il diritto individuale al lavoro, può produrre un ulteriore effetto "perverso": ovvero il pericolo che l'uomo possa potenziarsi artificialmente non per sfuggire al lavoro ma, al contrario, per stare al passo con le crescenti esigenze della società e dell'impresa. Per quanto riguarda il tema della "disoccupazione tecnologica" e delle trasformazioni che lo sviluppo tecnologico comporta nel mondo del lavoro, si veda G. CAVAGGION, *Il diritto al lavoro nella prospettiva dell'automazione e dell'informatizzazione*, in *Federalismi.it*, n. spec. 5., 2019, 235 ss. Sviluppo tecnologico e nuove tecnologie che, al contempo, come osserva E. CATELANI, *La donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, in *Federalismi.it.*, numero speciale 2, 2019, 23 ss., potrebbero divenire uno strumento per favorire l'essenziale funzione familiare di cui all'art. 37 Cost. della donna lavoratrice.

quanto riguarda le modalità di erogazione di misure di sostegno al reddito.

L'introduzione da parte del legislatore del "Reddito di Inclusione" (ReI) con la legge di delega n. 33 del 2017, seguita dal d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147⁴³, ha rappresentato indubbiamente un passaggio di rilievo poiché il legislatore si è per la prima volta orientato verso misure di contrasto all'esclusione sociale che si sono poste in discontinuità rispetto all'approccio parziale e frammentario che aveva caratterizzato i decenni precedenti.

Si trattava di una misura di contrasto alla povertà a carattere universale finalizzata ad introdurre un sostegno al reddito per i nuclei familiari in condizione di bisogno e che poggiava su di una "doppia condizionalità": l'erogazione del beneficio era infatti condizionata alla valutazione della situazione economica familiare e all'accettazione da parte del beneficiario di partecipare ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa. La legge di bilancio del 2018 ha introdotto, poi, importanti novità riguardo alla portata di questo intervento. La legge istitutiva del ReI, infatti, aveva ancora un carattere categoriale nel senso che individuava uno specifico e ristretto *target* di famiglie al di sotto della soglia di povertà ma anche in possesso di determinati requisiti⁴⁴. Grazie alle modifiche contenute nella legge di bilancio 2018⁴⁵, il ReI è poi divenuto una forma di sostegno non più categoriale ma a carattere universale, rientrando nel c.d. universalismo selettivo poiché sono venuti meno i requisiti familiari e i destinatari sono stati individuati soltanto sulla base dei requisiti economici calcolati sul nucleo familiare⁴⁶.

⁴³ Si tratta, rispettivamente, della legge 15 marzo 2017, n. 33 "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali", e del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, recante "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà". Per un commento sull'*iter*, sul contenuto della delega e del relativo decreto legislativo, v. N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2017; A. ALAIMO, *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. dir. sic. soc.*, fasc. 3, 2017, 419 ss.

⁴⁴ Per richiedere il beneficio il nucleo familiare doveva infatti trovarsi in almeno una delle seguenti condizioni: presenza di un minore; presenza di persona con disabilità; donna in stato di gravidanza; presenza di un disoccupato di età maggiore ai 55 anni.

⁴⁵ Si fa riferimento all'art. 1, commi 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, legge 27 dicembre 2017, n. 205 che hanno modificato il contenuto del d.lgs. n. 147 del 2017 con cui si era data attuazione alla delega relativa all'introduzione del ReI.

⁴⁶ In base a quanto previsto dall'art. 3, primo comma, del d.lgs. n. 147 del 2017 che individua i seguenti requisiti: un valore ISEE (indicatore situazione economica equivalente) non superiore a 6 mila euro; un valore ISRE (indicatore situazione reddituale equivalente)

Il ReI era indirizzato a cittadini italiani ed europei e a cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Era inoltre previsto il requisito, valido sia per cittadini italiani ed europei che per cittadini stranieri, della residenza in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda⁴⁷.

Appare certamente condivisibile, per ragioni di equità, la scelta di individuare nei destinatari del ReI i nuclei familiari anziché le singole persone non limitandosi all'utilizzo del dato del reddito individuale ma considerando la condizione economica complessiva sul piano dei redditi e dei patrimoni dei nuclei stessi. L'entità del beneficio variava in misura crescente sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare: l'importo medio per la persona sola era di 188 euro mensili e raggiungeva la cifra di 539 euro per un nucleo composto da 6 o più persone⁴⁸. L'importo del beneficio economico veniva erogato attraverso una Carta di pagamento elettronica per un massimo di diciotto mensilità, rinnovabile a determinate condi-

non superiore a 3 mila euro; un valore del patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione) non superiore a 20.000 euro; un patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 euro e 8 mila per la coppia e 6 mila per la persona sola; un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2 relativamente all'ISEE e all'ISRE riferiti ad una situazione economica aggiornata nei casi e secondo le modalità di cui agli artt. 10 e 11. Inoltre, con riferimento al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita, il nucleo familiare deve trovarsi congiuntamente nelle seguenti condizioni: nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto di cui all'art. 3, primo comma, d.lgs. 18 luglio 2005, n. 171.

⁴⁷ In base alle previsioni contenute nell'art. 3 del d.lgs. n. 147 del 2017. Sui rischi di una possibile irragionevolezza del criterio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e del criterio della residenza di due anni in rapporto alla finalità della legge e alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa all'accesso al welfare dei non cittadini v. N. MACCABIANI, *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, cit., 27 ss.; V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, cit., 136; e, su tale giurisprudenza, sia consentito il rinvio a F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2013, 57 ss.

⁴⁸ I dati sono forniti dall'Osservatorio statistico sul ReI dell'INPS e sono reperibili nel sito web dell'INPS. L'importo del beneficio per un nucleo di due persone è di 294.50 euro e di 382.50 euro per tre persone.

zioni per altre dodici mensilità⁴⁹. Quest'ultimo elemento confermava, peraltro, la natura del ReI, non qualificabile come misura assistenziale permanente di sostegno al reddito fine a se stessa, bensì come intervento temporaneo per affrontare un'emergenza e accompagnare il nucleo familiare verso il reinserimento sociale e lavorativo.

Oltre al suo carattere "universale", un secondo elemento di interesse è rappresentato dal fatto che il ReI aspirava a superare la frammentarietà degli interventi sino a quel momento previsti nel campo del sostegno alle fasce più deboli della popolazione. Nell'ottica di introdurre una misura in grado di accorpare ed incanalare in un'unica direzione gli interventi in questo settore, infatti, il legislatore ha previsto che a partire dal 2018 il ReI sostituisse il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione).

Il ReI può dunque essere considerato come una tipologia di reddito minimo che ha introdotto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, una misura a carattere universale volta a un riordino e a una tendenziale unificazione degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale indirizzati alla popolazione in età lavorativa. Si trattava, evidentemente, di un universalismo di tipo selettivo poiché l'erogazione del beneficio veniva subordinata alla verifica della condizione economica dei beneficiari.

L'ambizione di questo intervento era confermata dalla scelta del legislatore di inquadralo come nuova misura resa necessaria per garantire il mantenimento delle caratteristiche essenziali della nostra forma di Stato sociale adeguandole, come evidenziato dall'art. 1 della legge n. 33 del 2017, "ai bisogni emergenti" e alla necessità di introdurre forme di protezione più eque e omogenee nell'accesso alle prestazioni. Coerentemente, l'art. 1 individuava la finalità dell'intervento nell'obiettivo di contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e uguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, nonché di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, in attuazione dell'art. 3 Cost. L'altro elemento di rilievo che caratterizzava in maniera forte, quantomeno nei suoi intenti, la nascita del ReI, riguarda la sua qualificazione come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale. Il legislatore ha quindi utilizzato una competenza esclusiva statale finalizzata a garantire un intervento

⁴⁹L'art. 4, quinto comma, d.lgs. n. 147 del 2017 prevede che al termine dei diciotto mesi di erogazione il ReI non possa essere rinnovato se non sono trascorsi almeno sei mesi da quando ne è cessato il godimento. In caso di rinnovo, la durata è fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a dodici mesi.

omogeneo su tutto il territorio che evitasse livelli di tutela difformi⁵⁰, come era avvenuto sino a quel momento con l'azione limitata soltanto ad alcune leggi regionali di diverso contenuto. Una volta introdotta una misura uniforme a livello nazionale, al legislatore regionale è comunque consentito intervenire in questo ambito innalzando i livelli di tutela.

Nelle intenzioni del legislatore, il ReI poteva dunque essere considerato come uno dei nuovi ambiti di intervento dello Stato sociale italiano che appare inevitabilmente in via di trasformazione, in particolare dopo gli eventi dell'ultimo decennio. Si trattava di una misura che veniva saldamente ancorata all'eguaglianza sostanziale e che appariva in questo senso dotata di una sua coerenza complessiva rispetto all'impianto costituzionale, nel suo configurarsi come un "nuovo" ma al contempo "classico" intervento sociale finalizzato all'attuazione dell'art. 3, secondo comma, Cost.

6. La necessaria presenza della logica della condizionalità e dell'inclusione sociale nella disciplina legislativa sul reddito minimo

Sulla base delle sue caratteristiche "strutturali", il ReI seguiva un approccio saldamente legato alla logica della condizionalità e, come tale, lontano da un modello di reddito minimo indirizzato principalmente alla lotta alla povertà ma non al reinserimento lavorativo.

⁵⁰ Come noto, in base all'art. 117, quarto comma, Cost., la materia dei servizi sociali è rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Di conseguenza, l'introduzione del ReI come "livello essenziale delle prestazioni" ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., ambito di competenza esclusiva statale rende costituzionalmente legittimo l'intervento statale che non può essere considerato come eccessivamente limitativo delle competenze regionali nell'ambito dei servizi sociali. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale nella sent. n. 10 del 2010 ha legittimato (nella sentenza sulla c.d. "carta acquisti") interventi del legislatore statale finalizzati a garantire, tanto più in un contesto di crisi economica, la «protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana» e come tali, legittimati a limitare l'autonomia legislativa regionale per assicurare un livello uniforme del godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione. Impostazione peraltro confermata nella sent. n. 275 del 2016. V., sul punto, A. RUGGERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum di Quaderni cost.*, 2010. In generale, sulle possibili criticità di interventi legislativi sul reddito minimo alla luce del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, v. C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, cit., 210 ss.; P. BOZZAO, *I primi passi del Jobs acts*, in *Federalismi.it*, 2015, fasc. 7, 4.

Questa finalità era perseguita mediante la previsione di una necessaria adesione del beneficiario ad un progetto personalizzato di attivazione indirizzato all'inclusione sociale e lavorativa e predisposto in seguito a una "valutazione multidimensionale" orientata ad identificare gli effettivi bisogni del nucleo familiare che comprendeva, oltre al *focus* sulla situazione economica, l'esame delle condizioni sociali, abitative di istruzione e formazione⁵¹. Le azioni da mettere in campo sulla base del piano personalizzato riguardavano, dunque, non solo gli interventi relativi all'ambito del lavoro e della formazione, ma anche quelli riconducibili alle politiche sanitarie, educative e abitative⁵². Il progetto personalizzato individuava, in tal senso, gli impegni da parte dei componenti del nucleo familiare a svolgere specifiche attività cui il beneficio economico era condizionato⁵³. Impegni che si traducevano nella frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto e nell'impegno attivo nella ricerca di lavoro.

In particolare, rimandando al d.lgs. n. 150 del 2015 (uno dei decreti del "Jobs Act")⁵⁴, si prevedeva che il piano personalizzato dovesse includere le modalità con cui il beneficiario era tenuto a dimostrare al responsabile delle attività il suo impegno nella ricerca di lavoro nonché a confermare la disponibilità a partecipare ad iniziative formative per il rafforzamento delle proprie competenze. Soprattutto, era richiesta al beneficiario la disponibilità ad accettare "un'offerta di lavoro congrua"⁵⁵. L'elemento della "congruità" dell'offerta di lavoro è questione centrale per la determinazione, in concreto, della condizionalità della misura di sostegno al reddito. Nella declinazione di reddito minimo prevista dal ReI il sostegno al reddito risultava strettamente e severamente legato alla disponibilità "incondizionata" del beneficiario ad accettare offerte di lavoro, purché si trattasse di offerte

⁵¹ Questa impostazione è conforme rispetto alla scelta che appare corretta di intendere il concetto di povertà in senso ampio e quindi di misurarla, come evidenzia M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., 398, secondo un indicatore "multidimensionale" che tenga conto sia della situazione occupazionale che della fragilità e dell'esclusione sociale. Sul legame, derivante dal d.lgs. n. 147/2017, tra sostegno al reddito e valutazione multidimensionale v. G. GRASSO, *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2017.

⁵² Art. 6, quarto comma, d.lgs. n. 147 del 2017.

⁵³ Art. 6, secondo comma, d.lgs. n. 147 del 2017.

⁵⁴ D.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

⁵⁵ Come prescritto dall'art. 12, quinto comma, d.lgs. n. 147 del 2017.

congrue così come sono state definite dal legislatore nel 2015 che ha previsto una serie di criteri per stabilire la congruità di un'offerta di lavoro quali, ad esempio, la coerenza con le esperienze e le competenze lavorative maturate in precedenza, la distanza dal domicilio e la durata della disoccupazione⁵⁶.

Oltre alla temporaneità che caratterizzava questa tipologia di sostegno al reddito, l'altro elemento centrale è dunque rappresentato dalla necessità di accettare la prima offerta di lavoro (congrua) che veniva proposta: in caso contrario era subito prevista l'automatica cessazione del beneficio⁵⁷. Entrambi gli elementi contribuivano, dunque, a caratterizzare il ReI come misura di sostegno al reddito strettamente legata alla logica della condizionalità e al reinserimento lavorativo.

L'approccio delineato nel dettaglio dal d.lgs. n. 147 che ha introdotto per la prima volta una misura di reddito minimo in Italia appare condivisibile nella scelta di individuare un piano personalizzato sulla base delle esigenze del nucleo familiare. Un piano che fosse finalizzato non soltanto al reinserimento lavorativo ma anche all'effettiva inclusione sociale, come prevedeva l'art. 7 che individuava interventi e servizi sociali (tirocini, sostegno socio-educativo, servizi di pronto intervento sociale) indirizzati all'inclusione sociale. Si tratta di obiettivi che, evidentemente, non sono raggiungibili con la sola erogazione di prestazioni standardizzate e uguali per tutti. In presenza di obiettivi così ambiziosi, è certamente utile e necessaria la continua interazione tra soggetto erogante e beneficiario delineata dal legislatore delegato⁵⁸.

⁵⁶ Il d.lgs. n. 150 del 2015, all'art. 25, definisce congrua un'offerta di lavoro sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20% rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente.

⁵⁷ Come prevede l'art. 12, quinto comma, d.lgs. n. 147 del 2017. Nell'articolo sono indicati i meccanismi sanzionatori e, in particolare, i casi di sospensione e decadenza della prestazione.

⁵⁸ Sottolinea l'importanza di una continua interazione con il beneficiario di prestazioni sociali E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit., 16-17 secondo cui sarebbe necessario che il soggetto fosse attivamente coinvolto, sia al fine di individuare il migliore apporto che egli potrebbe offrire alle esigenze della società, sia allo scopo di meglio motivarlo in relazione alle finalità della richiesta di una prestazione di pubblica utilità. A tal fine, la continua interazione tra soggetto erogante e destinatario della prestazione appare come la via più corretta da seguire.

Questo complesso insieme di azioni ed interventi richiede il coinvolgimento di Regioni ed enti locali per dare concreta applicazione ad ogni misura di sostegno al reddito. Il suo funzionamento in concreto, infatti, chiama in causa direttamente il ruolo cruciale dei Comuni, in forma singola o associata, che venivano individuati, congiuntamente con l'INPS, quali soggetti attuatori del ReI e di tutte le azioni ed iniziative ad esso collegate⁵⁹. I Comuni erano innanzitutto responsabili di creare punti per l'accesso al ReI in grado di offrire informazioni, consulenza e orientamento ai nuclei familiari. Ai Comuni che dovevano operare insieme ai centri per l'impiego e al terzo settore, veniva poi affidata la regia per la concreta attuazione delle numerose misure di integrazione sociale e lavorativa previste dal legislatore delegato. Anche le Regioni erano chiamate a svolgere un ruolo di rilievo nell'applicazione delle misure previste, a partire dalla loro competenza in materia di formazione e programmazione delle politiche sociali. Il decreto legislativo, peraltro, si spingeva oltre, indicando alle Regioni il compito di adottare un Piano regionale triennale per la lotta alla povertà quale atto fondamentale di programmazione dei servizi necessari per l'implementazione del ReI come livello essenziale delle prestazioni⁶⁰. Veniva dunque promossa la partecipazione attiva delle Regioni nella loro decisiva funzione di programmazione delle politiche sociali di contrasto all'esclusione sociale, programmazione che deve esplicarsi mediante il confronto con le autonomie locali e la consultazione delle parti sociali e degli enti del terzo settore operanti nell'ambito della lotta alla povertà.

Il necessario coinvolgimento di Regioni ed enti locali rischia di scontrarsi, evidentemente, con il nodo irrisolto dei rapporti tra Stato e Autonomie in Italia anche a seguito della riforma incompiuta del Titolo V della Costituzione del 2001. Del resto, per poter funzionare in maniera adeguata, ogni misura di sostegno al reddito necessita indubbiamente di un soddisfacente livello di cooperazione tra Stato ed enti territoriali. È poi essenziale che funzionino anche le politiche attive di inclusione, ambito in cui i Comuni sono chiamati a svolgere un ruolo importante. Inoltre, l'attività di coordinamento e programmazione delle Regioni appare di vitale importanza per la realizzazione delle complesse attività connesse alle misure di inclusione sociale. Alla luce della grandezza di questa sfida, viene naturale nutrire un certo pessimismo sull'efficace realizzazione in

⁵⁹ Art. 13, d.lgs. n. 147 del 2017.

⁶⁰ Art. 14, d.lgs. n. 147 del 2017.

concreto di queste misure se si riconosce che, complessivamente, sia pur con alcune eccezioni, in questo periodo le autonomie territoriali e il regionalismo italiano non versano affatto in buone condizioni, soprattutto nelle aree del Paese in cui maggiori sono i livelli di disoccupazione e in cui dovrebbero dunque concentrarsi con più forza gli interventi delineati dal legislatore. Al tempo stesso, però, l'implementazione delle misure di inclusione sociali connesse all'introduzione del reddito minimo potrebbe rappresentare una nuova occasione per un rilancio del ruolo delle autonomie nel nostro Paese, a partire dall'acquisizione di una più decisa consapevolezza da parte delle Regioni dell'importanza del loro ruolo di enti di programmazione.

Considerato nelle sue caratteristiche essenziali, come si è visto, l'impianto di fondo del ReI era ben lontano da misure di tipo assistenziale che dessero luogo a forme di reddito minimo slegate dalla logica e dalla finalità primaria del reinserimento lavorativo. L'obiettivo del reddito minimo, infatti, non dovrebbe essere esclusivamente quello di assistere, quanto piuttosto, come aveva a suo tempo evidenziato una Risoluzione del Parlamento europeo, di "sostenere i beneficiari a passare da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva"⁶¹. Del resto, come si è evidenziato in precedenza, l'impianto costituzionale non appare conforme a modelli di tipo meramente assistenziale. Inoltre, come precisava la stessa Risoluzione, "la lotta alla povertà presuppone la creazione di posti di lavoro dignitosi e durevoli per le categorie sociali svantaggiate".

Quest'ultimo aspetto può senz'altro essere considerato centrale e dirimente. La lotta all'esclusione sociale e le misure a essa connesse, infatti, richiedono come elemento imprescindibile di contrasto alla povertà l'obiettivo di mettere al centro dell'azione il lavoro e l'occupazione stabile, tanto più alla luce dell'impianto costituzionale. Il che, peraltro, mette in evidenza ulteriori nodi problematici italiani dell'ultimo ventennio come l'alto tasso di disoccupazione giovanile e le difficoltà relative al consolidamento dell'occupazione stabile e duratura. Sotto questo profilo, la natura temporanea ed "emergenziale" del ReI e l'utilizzo di un severo criterio di condi-

⁶¹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010. È tornata con decisione sulla questione anche la più recente Risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo del 2017 (per i riferimenti v. nota successiva) in cui il Parlamento ritiene che "il reale obiettivo dei regimi di reddito minimo non sia semplicemente assistere, ma soprattutto accompagnare i beneficiari nel passaggio da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva, evitando così una dipendenza a lungo termine".

zionalità rendevano questo tipo di intervento senz'altro conforme all'obiettivo di contrastare la povertà mediante la (ri)attivazione lavorativa.

Il percorso tracciato dal legislatore nel 2017 con il “progetto personalizzato” basato su una “valutazione multidimensionale” delle esigenze del beneficiario, inoltre, appare conforme anche rispetto all'indirizzo indicato dal Pilastro europeo dei diritti sociali. Come si ricorderà, il Pilastro, oltre a indicare l'introduzione di forme di reddito minimo collegate alla disponibilità a una “(ri)attivazione”, pone l'accento sul necessario sostegno personalizzato, sull'accompagnamento “continuo e coerente”, sulla valutazione individuale “approfondita” e sul sostegno al miglioramento della formazione individuale. Sul punto, peraltro, merita di essere evidenziata la coerenza dell'intervento del legislatore anche rispetto alle indicazioni contenute in una Risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo del 2017 in cui risultava particolarmente accentuata la necessità di collegare forme di sostegno al reddito a un intervento parallelamente orientato all'integrazione sociale dei beneficiari⁶².

7. Dal ReI al “Reddito di cittadinanza” (Rdc): differenze e criticità della nuova misura di reddito minimo

Il processo di implementazione del ReI ha subito una brusca frenata a partire dalla nascita del Governo Conte I nel 2018 che, sostenuto nell'iniziativa in particolare dal MoVimento 5 Stelle, ha deciso di sostituire questa misura con una nuova tipologia di reddito minimo denominata “Reddito di cittadinanza” (Rdc), scelta che si è tradotta nell'adozione di nuove disposizioni contenute nel d.l. n. 4 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (c.d. “quota 100”). La legge n. 26 del 2019 di conversione del decreto legge è stata approvata definitivamente dal Senato il 27 marzo 2019 ed ha confermato la natura di livello

⁶² Si fa riferimento alla Risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017 “sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà” (2016/2270(INI)), in cui si evidenzia (punto 25) “che i regimi di reddito minimo dovrebbero essere integrati in un approccio strategico orientato all'inclusione e all'integrazione sociale, che preveda sia politiche generali sia misure mirate in materia di alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione, servizi sociali e altri servizi di interesse generale, che aiutino le persone a combattere la povertà, fornendo nel contempo un sostegno personalizzato, nonché assistenza nell'accesso al mercato del lavoro per chi può lavorare.

essenziale delle prestazioni del Rdc⁶³ già prevista in precedenza dal legislatore per il ReI.

Al di là delle molteplici perplessità che suscita, sul piano costituzionale, la scelta di introdurre questa nuova forma di reddito minimo mediante decretazione d'urgenza e congiuntamente a disposizioni in materia pensionistica, questo nuovo intervento normativo ha finito per azzerare il processo di implementazione del ReI che era solo ai primi passi. Di conseguenza, ci si è trovati nuovamente al punto di partenza per quanto riguarda l'introduzione su scala nazionale di misure contro la povertà riconducibili alla categoria del reddito minimo.

Trattandosi di discipline comunque innovative per l'ordinamento italiano che di per sé, come si è detto, comportano rilevanti e complesse questioni sotto diversi profili, può essere utile mettere a confronto la disciplina del ReI con quella del Reddito di cittadinanza (Rdc) che lo ha sostituito in relazione ai profili costituzionali che si sono evidenziati in precedenza.

Al di là dell'erroneo utilizzo della terminologia con cui si fa riferimento a un "Reddito di cittadinanza" (Rdc) per le ragioni che si sono già evidenziate⁶⁴, la nuova forma di reddito minimo introdotta dal legislatore nel 2019 si pone in parziale discontinuità rispetto al ReI, a partire dall'ampliamento della platea dei beneficiari.

Secondo le stime dell'ISTAT in Italia vivono sotto la soglia di povertà 5,5 milioni di persone, circa l'8% della popolazione, e 1 milione e 800mila famiglie. Si tratta di dati evidentemente preoccupanti che testimoniano il sensibile aumento delle disuguaglianze negli ultimi anni. Il ReI introdotto dal legislatore nel 2017 era indirizzato a cinquecentomila famiglie e, dopo l'estensione prevista dalla legge di bilancio del 2018, era in grado di raggiungere settecentomila famiglie, all'incirca 2,5 milioni di persone. Il primo elemento da tenere in considerazione è dunque che il ReI non raggiungeva tutte le famiglie sotto la soglia di povertà, bensì meno della metà. Eviden-

⁶³ Come previsto dall'art. 1, primo comma, d.l. n. 4 del 2019 convertito in legge n. 26 del 2019. In relazione all'inquadramento di questo intervento legislativo desumibile dall'art. 1 si rinvia alle riflessioni di E. ROSSI, *Il "Reddito di cittadinanza" introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, 2019, 24 ss., secondo cui dalla definizione riportata nell'art. 1 non si deduce quali siano i fondamenti costituzionali che si intendono effettivamente garantire poiché ci si limita a indicare una serie di obiettivi costituzionalmente rilevanti senza indicare puntualmente la corretta finalizzazione dell'istituto.

⁶⁴ Si rimanda, sul punto, alle distinzioni tra reddito minimo e reddito di cittadinanza richiamate nel par. 2.

temente, le misure fino destinate al sostegno al reddito previste dal ReI erano insufficienti per attenuare le condizioni di bisogno di un numero così rilevante di persone. Il Rdc ha opportunamente previsto un'estensione dei beneficiari essendo in grado di raggiungere 1,3 milioni di famiglie, avvicinandosi così al numero complessivo di nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà. L'estensione del numero dei beneficiari rispetto al ReI è stata possibile in ragione della scelta del Governo Conte I e della sua maggioranza parlamentare di rafforzare con decisione la somma da destinare annualmente alle misure di sostegno al reddito che è passata dai 2 miliardi di euro del ReI per il 2018 ai 6 miliardi stanziati per il Rdc per il 2019 ai quali vanno aggiunte le somme precedentemente stanziati per il ReI, per un totale di 8 miliardi di euro. A tale riguardo va evidenziato che, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Rdc, le perplessità non riguardavano la scelta, condivisibile, di aumentare la platea dei beneficiari, quanto piuttosto il fatto che, come noto, si è trattato a suo tempo di una spesa effettuata in *deficit*.

In relazione ai soggetti beneficiari, la disciplina del Rdc ha innalzato pesantemente rispetto al ReI il requisito della residenza in Italia che viene portato a dieci anni, misura che appare discriminatoria rispetto ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, per i quali era in precedenza richiesto il requisito del permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo. Il criterio della residenza decennale risulta, infatti, irragionevole in rapporto alla finalità della legge e alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa all'accesso al welfare dei non cittadini che, come si è ricordato in precedenza, si è già pronunciata a più riprese dichiarando l'incostituzionalità del criterio della residenza prolungata⁶⁵.

Il sostegno al reddito viene erogato in base a una serie di requisiti economici che non coincidono con quelli del ReI ma che comunque poggiano, anche in questo caso, sui valori ISEE del nucleo familiare⁶⁶. Il beneficio varia in funzione della composizione del nucleo familiare e del reddito già per-

⁶⁵ Si rimanda al par. 5. Sul punto e in materia, sia nuovamente consentito il rinvio a F. SCUTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, cit., 57 ss., si veda, inoltre, F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il "Reddito di cittadinanza"?*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, 2019, 129 ss.

⁶⁶ In particolare, un valore ISEE del nucleo familiare inferiore a 9.360 euro al quale si aggiungono altri requisiti economici che fanno riferimento al patrimonio mobiliare e immobiliare.

capito e può raggiungere la cifra di 780 euro mensili nel caso di una singola persona. Comparare i benefici massimi mensili previsti dal ReI con quelli del Rdc evidenzia la differenza di approccio dei due interventi: il ReI erogava per la persona singola un massimo di 188 euro mensili a fronte dei 780 euro previsti dal Rdc. Le differenze tra ReI e Rdc in relazione ai benefici erogati, peraltro, tendono ad attenuarsi al crescere della numerosità familiare poiché il Rdc privilegia i nuclei di piccole dimensioni, innanzitutto i *single*, rispetto a quelli con più componenti e risulta, quindi, iniquo nei confronti delle famiglie più numerose⁶⁷. Indubbiamente, i benefici erogati dal ReI necessitavano di essere rivisti al rialzo per attenuare maggiormente le condizioni di povertà⁶⁸. Il *quantum* previsto dal Rdc suscita però alcune perplessità in relazione al rischio che una tale misura possa disincentivare la ricerca di lavoro soprattutto da parte di *single* e nuclei familiari di piccole dimensioni.

In maniera non dissimile a quanto già previsto dal ReI, ai beneficiari del Rdc viene richiesto di iscriversi ai centri per l'impiego e di dare la disponibilità a partecipare a percorsi di formazione e a progetti di inclusione sociale gestiti dai Comuni. Il sostegno al reddito previsto dal Rdc cessa di essere erogato nel caso in cui il beneficiario non accetti "almeno una di tre offerte di lavoro" ritenute congrue⁶⁹. Quest'ultima disposizione suscita più di una perplessità se si considera la realtà del mercato del lavoro in Italia che rende assai improbabile, soprattutto in certe aree del Paese, ricevere tre offerte di lavoro congrue in un periodo di tempo ragionevole e poter scegliere quella più conveniente. Il rischio è che l'attesa delle tre offerte di lavoro da parte dei beneficiari possa dilatarsi nel tempo e che questo sostegno al reddito finisca per divenire una misura di tipo assistenziale.

⁶⁷ Si veda, sul punto, C. GORI, *Reddito di cittadinanza: il punto dopo il decreto*, in *La voce.info*, 2019 che, rilevando l'iniquità della destinazione dei fondi evidenzia che il Rdc risulta più alto della soglia di povertà assoluta per molte famiglie sino a 3 componenti (soprattutto nel Meridione, dato l'utilizzo di una soglia unica nazionale) e sempre inferiore per quelle con almeno 4 membri.

⁶⁸ Nella nota di lettura del servizio di bilancio del Senato – "Conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, n. 59, febbraio 2019 – sono indicati gli importi medi e massimi annuali previsti da ReI e Rdc. Ad esempio, per una singola persona il ReI ha destinato mediamente 2124 euro annui mentre il Rdc 4.328 euro. Per un nucleo familiare composto da tre persone l'importo medio annuale del ReI è di 3840 euro mentre quello del Rdc arriva a 6.677 euro".

⁶⁹ Secondo quanto previsto dall'art. 4, ottavo comma, lett. b), d.l. n. 4 2019 convertito in legge n. 26 del 2019.

Emerge, dunque, sotto questo profilo, la distanza rispetto alla disciplina del ReI. Quest'ultimo, infatti, cessava di essere erogato secondo criteri indubbiamente più rigidi che ne accentuavano il profilo di misura strettamente legata alla logica della condizionalità: in caso di mancata partecipazione ai progetti personalizzati derivanti dalla "valutazione multidimensionale", alle iniziative di carattere formativo o, si noti bene, come si è già visto, nel caso di mancata accettazione anche di una sola offerta di lavoro "congrua"⁷⁰.

Il diverso livello di collegamento alla logica della condizionalità tra le due misure è peraltro anche desumibile dalla durata prevista del beneficio. Nel caso del ReI, essendo il sostegno chiaramente collegato all'obiettivo primario di una (ri)attivazione lavorativa in tempi brevi, la misura aveva carattere temporaneo⁷¹. Nella disciplina prevista per il Rdc, invece, l'erogazione del beneficio economico ha di fatto carattere continuativo ed è garantita senza limiti temporali per coloro che continuino a rientrare nei parametri economici previsti dall'intervento legislativo del 2019. È infatti possibile richiedere il rinnovo al termine del periodo di erogazione di diciotto mesi⁷² anche se, in questo caso, il beneficiario è tenuto ad accettare la prima offerta di lavoro congrua⁷³. Anche sotto questo profilo, dunque, il Rdc sembra assumere più il carattere di una misura di sostegno al reddito di tipo strutturale che non un intervento strettamente legato all'obiettivo di un reinserimento lavorativo nel breve periodo.

La misura di reddito minimo introdotta con il Rdc suscita dunque alcune perplessità poiché potrebbe finire per scoraggiare la ricerca di un lavoro. Inoltre, le stime di spesa sarebbero teoricamente destinate a crescere se

⁷⁰ Secondo quanto previsto dall'art. 12, d.lgs. n. 147 del 2017. Nel caso di mancata partecipazione ai progetti personalizzati derivanti dalla "valutazione multidimensionale" effettuata sul nucleo familiare o alle iniziative di carattere formativo, la sanzione prevista dall'art. 12 è crescente nel senso che prevede, nel primo caso, una decurtazione della mensilità alla prima e alla seconda mancata partecipazione e la decadenza della prestazione in caso di ulteriore assenza, nel secondo caso la decurtazione alla prima assenza e la decadenza della prestazione già alla seconda assenza.

⁷¹ Come si è visto in precedenza, l'art. 4, quinto comma, d.lgs. n. 147 del 2017 prevede che il beneficio economico del ReI è riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e, superati tali limiti, non può essere rinnovato se non trascorsi almeno sei mesi da quando ne è cessato il godimento. In caso di rinnovo, la durata è fissata, in sede di prima applicazione, per un periodo non superiore a dodici mesi.

⁷² Come previsto dall'art. 3, sesto comma, legge n. 26 del 2019.

⁷³ Secondo quanto previsto dall'art. 4, ottavo comma, legge n. 26 del 2019.

si verificasse un effetto a catena derivante dall’aumento delle persone che potrebbero ritenere non più “conveniente” lavorare potendo invece ricevere sussidi. Il principale elemento di perplessità sul piano costituzionale deriva dal fatto che nel Rdc l’elemento della condizionalità non sembra adeguatamente stringente e appare, invece, piuttosto attenuato. In altri termini, non è chiaro quanto questa tipologia di reddito minimo sia effettivamente finalizzata al reinserimento sociale e lavorativo o non si configuri, piuttosto, come una misura di sostegno al reddito di fatto poco legata alla logica della condizionalità, con tutte le criticità che da ciò derivano rispetto al quadro costituzionale richiamato in precedenza e ad alcune problematiche strutturali del nostro Paese su cui ci si soffermerà a breve⁷⁴.

Durante la complessa e, per le ragioni che si sono richiamate, controversa implementazione delle prime misure di sostegno al reddito in Italia, la grave crisi economico-sociale generata dalla pandemia ha di fatto reso necessario un ulteriore intervento emergenziale di sostegno al reddito. Con il “decreto Rilancio”⁷⁵ il Governo ha introdotto il c.d. Reddito di emergenza (Rem), misura indirizzata a fornire un sussidio immediato alle famiglie maggiormente colpite dalla crisi generata dalla pandemia. Anche il Rem, al pari del Rdc, è stato indirizzato ai nuclei familiari in difficoltà economica in possesso dei requisiti previsti dalla legge e che non usufruivano del Rdc⁷⁶. A conferma della necessità di un intervento di questo tipo con il

⁷⁴ Non va dimenticato, infatti, che gli interventi di sostegno al reddito si concentrano in misura maggiore nel Mezzogiorno che è da sempre l’area più problematica del nostro mercato occupazionale per numerose ragioni che hanno le loro radici nella storia economica, sociale e culturale delle Regioni del Sud. Si pone quindi nuovamente il tema della necessità primaria, in particolare per questa area del Paese, del lavoro e del rilancio dell’occupazione. Come evidenzia M. FERRERA, *Stimoli, non sussidi per chi cerca lavoro*, in *Corriere.it*, 28 giugno 2018, «La sfida non è certo quella di “inserire” le persone, ma quella di creare nuovi posti di lavoro. I confronti internazionali segnalano che l’economia del Mezzogiorno è incapace di assorbire personale in aree chiave dei servizi: turistici, ricreativi, culturali, sociali, sanitari, educativi. Fatte le debite proporzioni, mancano centinaia di migliaia di posti. Prima di sussidiare chi cerca lavoro, bisogna stimolarne la domanda. Ciò richiede investimenti infrastrutturali e sociali, incentivi fiscali, una sostanziosa riduzione del costo del lavoro. Secondo alcune stime, circa il 70% dei venti miliardi del reddito di cittadinanza andrebbero al Sud. È probabile che si crei così un circolo vizioso: più spesa pubblica assistenziale, meno disponibilità di bilancio per investimenti e incentivi, persistenza o aggravamento del sottosviluppo, più spesa assistenziale».

⁷⁵ Art. 82, d.l. n. 34 del 2020. Successivamente, il d.l. n. 104 del 2020, e il d.l. n. 137 del 2020 hanno consentito di presentare ulteriori richieste per tutte le mensilità del 2020.

⁷⁶ L’importo mensile del Rem va dai 400 euro assegnati al nucleo familiare composto da

protrarsi dell'emergenza pandemica, successivi interventi adottati dal Governo Draghi hanno esteso il Rem anche per il 2021⁷⁷.

Si è trattato, in questo caso, di una tipologia di intervento temporaneo che giustamente non ha previsto logiche di condizionalità legate alla questione del reinserimento lavorativo e che, per la sua natura emergenziale, appare certamente conforme rispetto all'impianto costituzionale. Come si è detto, infatti, nei casi di crisi particolarmente gravi come l'emergenza pandemica del biennio 2020-2021 interventi di questo tipo possono considerarsi come costituzionalmente necessari per far fronte all'aumento delle disuguaglianze che rischiano di ridimensionare pesantemente la portata del principio di eguaglianza sostanziale e del principio solidarista⁷⁸.

8. *Le prospettive e le difficoltà nell'implementazione di misure di sostegno al reddito in Italia*

Allo stato attuale, l'unica certezza è che nell'ordinamento italiano è stata introdotta nel 2017 una forma di sostegno al reddito – il ReI – riconducibile all'universalismo selettivo e che tale intervento è stato sostituito dal legislatore nel 2019 da una nuova tipologia di sostegno al reddito – il Rdc – anch'essa rientrante nel *genus* dell'universalismo selettivo. Si tratta comunque di interventi strutturali nelle intenzioni, com'è testimoniato dalla messa a regime di un'azione pluriennale.

L'elemento di rilievo primario del ReI sembrava essere non tanto il beneficio in denaro – invero limitato – quanto, piuttosto, il percorso di inclusione sociale e reinserimento lavorativo del nucleo familiare. Elemento decisivo, quest'ultimo, che lo faceva preferire, alla luce della sua conformità con i principi fondanti della Costituzione, ad altre proposte meno attente su questo punto e più orientate verso una dimensione di tipo sostanzialmente assistenziale. Il Rdc sembra porsi in una posizione intermedia dal momento che, rispetto alle proposte avanzate in questi anni dal M5S, dalla sua disciplina legislativa emerge con maggiore forza la necessità di collega-

una sola persona sino agli 840 euro previsti per i nuclei familiari composti da sei persone (di cui un disabile grave e tre minorenni).

⁷⁷ Il Rem è stato confermato, nello specifico, dal c.d. decreto Sostegni (d.l. n. 41 del 2021) e dal decreto Sostegni *bis* (d.l. n. 73 del 2021) entrambi adottati dal Governo nel 2021.

⁷⁸ Si rinvia, sul punto, alle considerazioni svolte in tal senso nel par. 3 di questo Capitolo.

re l'intervento di sostegno al reddito con il reinserimento lavorativo del beneficiario. Tuttavia, come si è visto, alcune disposizioni tendono a indebolire l'elemento decisivo della condizionalità rispetto alla disciplina del ReI.

Alla luce delle considerazioni svolte, la strada migliore da percorrere sarebbe stata probabilmente quella di aumentare le risorse da destinare al sostegno al reddito introdotto nel 2017 senza però introdurre una nuova forma di reddito minimo (il Rdc) sostitutiva di un precedente intervento che aveva appena iniziato ad essere applicato. Il Governo Conte I e il legislatore hanno invece scelto di interrompere il percorso avviato prevedendo una nuova disciplina che ha reso necessario riavviare praticamente da zero un percorso di implementazione di per sé già complesso per numerose ragioni.

Infatti, pur riconoscendo le potenzialità di interventi di sostegno al reddito finalizzati a contrastare la povertà e a favorire il (re)inserimento lavorativo, non si possono nascondere i problemi e le difficoltà che l'implementazione di tali misure rischia di incontrare nel contesto italiano.

Innanzitutto, la classica obiezione generale che viene mossa agli interventi di sostegno al reddito, vale a dire che rischierebbero di disincentivare l'attivazione lavorativa dei beneficiari, è dotata di una sua logicità. Questo rischio è certamente presente in Italia dove una certa tendenza a privilegiare logiche di tipo assistenziale è reale, al di là dell'immagine caricaturale che viene spesso proposta in alcuni Stati del Nord Europa di un Paese naturalmente portato all'ozio per il suo clima mediterraneo e per le bellezze naturali. Sul piano concreto, il ReI sembrava scongiurare questo pericolo in ragione della persino eccessiva esiguità del sostegno economico e poiché l'erogazione del beneficio era strettamente condizionata all'accettazione di un percorso di (ri)attivazione lavorativa che non ammetteva forme di assistenza che consentissero l'"ozio". Sotto questo profilo, la disciplina del Rdc offre invece meno garanzie per le ragioni che si sono richiamate. In ogni caso, il *quantum* del beneficio economico è uno degli elementi decisivi per la valutazione di questa tipologia di politiche sociali che, alla luce dell'impianto costituzionale e, quindi, a prescindere dalla disponibilità delle risorse da poter impiegare, non sembra comunque legittimata a introdurre forme di sostegno al reddito troppo "generose" e, come tali, disincentivanti rispetto alla ricerca di un lavoro.

Un ulteriore rischio per una buona implementazione delle misure di sostegno al reddito, in questo caso, purtroppo, molto concreto alla luce della realtà italiana, è ricollegabile ad alcune delle piaghe strutturali del nostro

Paese. Oltre a una certa tendenza al clientelismo e all'assistenzialismo, il riferimento va, *in primis*, alla larga diffusione del lavoro nero e dell'evasione fiscale. Questi fenomeni, evidentemente, rischiano non soltanto di ostacolare la buona attuazione del ReI, prima, e del Rdc, ora, ma di minarne alle fondamenta il loro carattere di misure di *welfare* finalizzate a contrastare le crescenti disuguaglianze e a dare effettiva tutela all'eguaglianza sostanziale prefigurata dall'art. 3.2 Cost. È infatti evidente che, in assenza di interventi seri e strutturali di lotta al lavoro nero e all'evasione fiscale, ogni misura di sostegno al reddito, per quanto ben organizzata, rischia di essere indirizzata a destinatari il cui reddito effettivo si collochi ben al di sopra delle soglie di povertà individuate. Un beneficio assegnato a coloro che non rientrino effettivamente tra i bisognosi potrebbe escludere altre persone indigenti e finirebbe per dar vita a nuove forme di disuguaglianze.

Un ulteriore ostacolo, poi, come si è rilevato in precedenza, può derivare dal cattivo stato di salute delle autonomie territoriali italiane il cui ruolo essenziale nell'applicazione di queste tipologie di sostegno al reddito rischia di scontrarsi con alcuni nodi di fondo della forma di Stato italiana. Sono certamente evidenti, infatti, i difetti del nostro regionalismo e le problematiche ancora irrisolte della riforma del Titolo V del 2001, peraltro accentuatesi nel corso della pandemia, a cui si è aggiunto il ridimensionamento delle entrate per gli enti territoriali negli anni della crisi che si è tradotto in una maggiore difficoltà a svolgere le funzioni loro assegnate. Come si è visto, a Comuni e Regioni è stato affidato un ruolo centrale nell'implementazione del ReI che ha in parte trovato conferma anche nella disciplina del Rdc ma, allo stato attuale, sembra difficile che tutti gli enti territoriali siano in grado di portare avanti i progetti personalizzati di reinserimento sociale oltre che lavorativo previsti dal legislatore.

Come era prevedibile, circa il 50% della platea dei beneficiari del Rdc si concentra in tre Regioni del Sud: Campania, Calabria e Sicilia⁷⁹. Si tratta delle Regioni che incontrano le maggiori difficoltà nella gestione associata dei servizi sociali da parte dei Comuni, che hanno una percentuale più bassa di assistenti sociali sul territorio, un numero maggiore di Comuni in *default* e una minore competenza nell'utilizzo delle nuove tecnologie che sono essenziali per dare attuazione alle misure previste. Se a questi dati si ag-

⁷⁹ A tale riguardo, uno studio sul reddito minimo aveva a suo tempo messo in rilievo questo aspetto. Cfr. Alleanza contro la povertà, *Rapporto di valutazione: dal SIA al REI. Ricerca valutativa sulla prima fase di implementazione del programma di contrasto della povertà – sostegno per l'inclusione attiva*, 8 novembre 2017.

giungono le evidenti criticità nel funzionamento dei Centri per l'impiego che andrebbero potenziati su tutto il territorio – obiettivo che hanno tentato di perseguire senza successo tutti i governi che si sono avvicinati negli ultimi anni – e un ancora scarso livello di collaborazione di questi ultimi con gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)⁸⁰, si comprende facilmente come l'implementazione delle misure di sostegno al reddito richieda tempo, impegno e investimenti affinché sia in grado di realizzare le sue potenzialità.

Più in generale, poi, la sfida ambiziosa delle misure di sostegno al reddito che aspirano a divenire un nuovo strumento per il reinserimento lavorativo si scontra oggettivamente con le gravi difficoltà epocali del mondo del lavoro che, per le sue evoluzioni dovute a molteplici fattori – economia digitale, delocalizzazione, sviluppo dei *robot* – rende ancora più difficile e forse irrealizzabile l'obiettivo della piena occupazione. Non è un caso che nel dibattito scientifico e politico sulle forme di sostegno al reddito vi siano correnti di pensiero che sottolineano l'esigenza di tipologie di reddito minimo svincolate dal tema del lavoro⁸¹, poiché il lavoro non è più "disponibile" né si sa dove "ritrovarlo" e si pensa che in futuro il quadro tenderà a peggiorare.

Con questa impostazione, però, si smarrisce la funzione primaria del lavoro come strumento di integrazione sociale ed emancipazione individuale che è così evidente nella Costituzione e, in particolare, nel principio lavorista. Ed è con questa caratteristica di fondo della Costituzione che è necessa-

⁸⁰ Come noto, in base a quanto previsto dalla legge n. 328 del 2000, la legge quadro "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" l'Ambito Territoriale Sociale è una aggregazione intercomunale che ha il compito di pianificare e programmare i servizi sociali dei Comuni. Evidenziando il ruolo dei Comuni nell'ambito dei servizi sociali, la legge ha previsto il metodo della pianificazione e programmazione in forma associata e in relazione con altri soggetti del territorio, sia pubblici che privati.

⁸¹ A tale riguardo M. VINCIERI, *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, cit., 320-321, facendo riferimento a parte della dottrina francese che si sta orientando nel senso di introdurre un sistema universale di tutela svincolato dalla logica della condizionalità, ritiene che lo scenario europeo si stia progressivamente spostando sul fronte della sperimentazione del reddito di base incondizionato. A livello di iniziative concrete in tale direzione, recentemente, a partire dal 2017, la Finlandia ha sperimentato una forma di reddito minimo non condizionato su un campione di 2.000 disoccupati (cfr. A. TARKQUINI, *Finlandia, gli effetti di 560 euro di reddito garantito: meno ansia e più voglia di trovare lavoro*, in *Repubblica.it*, 17 febbraio 2018). Si tratta comunque, allo stato attuale, di un esperimento piuttosto unico che è stato portato avanti in un Paese di piccole dimensioni e su un numero ridotto di beneficiari, ragioni per cui sembra difficile potersi pronunciare sui suoi effetti.

rio ancora oggi confrontarsi e che rende di stringente attualità il pensiero di Costantino Mortati nel suo Commento all'art. 1 Cost. nel Commentario alla Costituzione: il lavoro va considerato non soltanto come mezzo di sostentamento ma anche come strumento di emancipazione necessario all'esplicitarsi della personalità, lavoro che in quanto tale non può essere «in nessun modo surrogabile» da altre forme di sostegno al reddito che «pur se provvedono al diritto alla vita lasciano insoddisfatta quell'esigenza»⁸². Sembra, dunque, ancora oggi necessario affrontare in questi termini la questione, sia che si scelga di inquadrare il sostegno al reddito come misura riconducibile a un diritto fondamentale collegato alla garanzia di un "minimo vitale" per alleviare situazioni di bisogno e tendenzialmente svincolato dall'elemento della condizionalità⁸³, sia che lo si consideri principalmente come una nuova misura di *welfare* legata a una logica di condizionalità.

⁸² Cfr. C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 16.

⁸³ Sulla garanzia di un minimo vitale come diritto fondamentale si rinvia a M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., 404 secondo cui dai principi di dignità umana e dello Stato sociale si ricava che la garanzia di un minimo vitale costituisce un diritto fondamentale rivolto ad assicurare le condizioni materiali indispensabili all'esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale con la già richiamata sent. n. 10 del 2010 ha fatto riferimento, ricavandolo dai «principi fondamentali degli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, co. 2, lett. m, Cost.» a un «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare alimentare». In riferimento alla questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di politiche sociali, in questa sentenza la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento statale in quanto «necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale» che, ha sottolineato la Corte, soprattutto in presenza di una congiuntura economica eccezionalmente negativa, deve potere essere garantito uniformemente su tutto il territorio nazionale in maniera appropriata e tempestiva. Sulla prospettiva di un diritto a un reddito di base tendenzialmente svincolato dall'elemento della condizionalità v., inoltre, L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, 2018, 176 ss.; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base*, cit. Sulla questione dell'ammissibilità dell'imposizione di un obbligo (condizionalità) in relazione alla previsione di una prestazione riguardante un diritto alla luce dei doveri derivanti dal principio solidarista v. E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, cit., 15-16 e, in riferimento al sostegno al reddito, A. BONOMI, *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilanciamento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018, 35 ss.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, l'intervento legislativo che ha introdotto il c.d. Rdc appare quantomeno controverso e dettato più che altro dall'esigenza di rispondere in tempi brevi agli impegni presi con gli elettori erogando nell'immediato un sussidio da destinare a una platea più ampia rispetto a quella del ReI. Sarebbe, invece, stato più opportuno procedere in maniera meno affrettata senza introdurre un nuovo impianto normativo e occupandosi, piuttosto, del miglioramento dei servizi locali di welfare e del funzionamento dei centri per l'impiego nonché di una loro migliore cooperazione reciproca, del monitoraggio sul funzionamento della prima forma di reddito minimo su scala nazionale (il ReI) e anche del rafforzamento del sistema dei controlli per evitare di erogare il beneficio a chi non ne avrebbe diritto.

Anche in ragione delle modalità con cui, nel 2019, è stata introdotta nell'ordinamento questa nuova tipologia di reddito minimo, come era facilmente prevedibile, sino ad oggi una misura giustamente finalizzata anche a favorire il reinserimento lavorativo si è tradotta, di fatto, nella sola erogazione di contributi economici che si è comunque rivelata essenziale nel sostegno di numerosi nuclei familiari, tanto più a seguito della grave crisi generata dalla pandemia. Tuttavia, il modello che è andato sviluppandosi in questo triennio ha seguito una logica di tipo sostanzialmente assistenziale e ha lasciato irrisolto il tema decisivo del reinserimento sociale e, soprattutto, lavorativo delle persone che hanno beneficiato del sostegno.

A quasi tre anni dall'entrata in vigore del Rdc, infatti, la prime valutazioni sull'impatto di questa tipologia di sostegno al reddito di cui beneficiano 1,6 milioni di nuclei familiari (e 3,7 milioni di individui)⁸⁴ sembrano confermare a pieno le criticità che si sono messe in luce. Innanzitutto, come ha evidenziato un recente studio della Caritas⁸⁵, solo il 44% delle famiglie povere riceve il Rdc e un 36% di nuclei familiari riceve il sussidio pur non trovandosi in una condizione di povertà assoluta (secondo la definizione fornita dall'Istat). Inoltre, come si è già rilevato, la misura tende a concentrare le risorse sulle famiglie con uno o due componenti a scapito delle famiglie più numerose che molto spesso si trovano in condizione di maggiore povertà. Il sistema dei controlli, poi, non ha funzionato sino ad oggi poiché il meccanismo delle verifiche a campione non impedisce di evi-

⁸⁴ I dati sono disponibili nel sito dell'INPS.

⁸⁵ Si fa riferimento al rapporto Caritas "Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del reddito di cittadinanza", luglio 2021. Il Rapporto è disponibile sul sito web della Caritas.

tare che, anche a causa della dilagante evasione fiscale nel nostro Paese, ricevano il reddito persone che non ne avrebbero diritto⁸⁶. Inoltre, l'assenza di una differenziazione territoriale parametrata al costo della vita ha penalizzato il Nord del Paese tutt'altro che privo di sacche di povertà e ha finito per accentuare una tendenza, comunque inevitabile date le condizioni socio-economiche del Paese, a concentrare il Rdc al Sud.

La questione che continua ad apparire maggiormente critica sia sul piano costituzionale che da un punto di vista più generale, come confermano i dati a disposizione, riguarda l'incapacità del Rdc di favorire il reinserimento sociale e soprattutto lavorativo dei beneficiari. Infatti, oltre a non essere in grado di caratterizzarsi come una misura a sostegno delle politiche attive del lavoro anche per le ragioni che si sono in precedenza rilevate, il Rdc, così come è stato introdotto dal legislatore, ha finito per scoraggiare la ricerca di lavoro dal momento che in non pochi casi i beneficiari ritengono maggiormente conveniente percepire il reddito piuttosto che accettare lavori scarsamente retribuiti. Inoltre, questa misura ha finito per assecondare anche la tendenza a svolgere lavori in nero continuando a percepire il Rdc. Sul punto, peraltro, va anche evidenziato che questa criticità potrebbe essere risolta inasprendo e rendendo capillari i controlli.

Del resto, il tema di un adeguato sviluppo delle politiche attive del lavoro e del miglioramento dei servizi per l'impiego rappresenta da tempo uno dei nodi scoperti del nostro Paese e, sotto questo profilo, l'auspicio è che con l'*input* proveniente dal Piano *Next Generation EU* il PNRR sia in grado di aprire la strada a nuovi interventi che consentano di superare questo grave difetto strutturale accumulato negli anni⁸⁷.

Allo stato attuale, il che non stupisce date le evidenti criticità, il Governo Draghi ha istituito un apposito Comitato scientifico di valutazione del Rdc⁸⁸, coordinato dal Ministro del Lavoro Orlando, al fine di avanzare proposte di riforma della disciplina del Rdc. Il Comitato ha presentato una

⁸⁶ I controlli sono poco efficaci anche perché le banche dati non vengono incrociate per verificare l'eventuale possesso dei veicoli, i conti correnti e le case dei beneficiari del reddito. Nel 2020, la Guardia di finanza ha individuato 5.868 persone che percepivano il reddito senza averne diritto.

⁸⁷ Sul punto, si rinvia alle considerazioni svolte nel Capitolo Quinto e, in particolare nel par. 2 in cui si evidenziano le opportunità contenute nel PNRR riguardo al tema del reinserimento lavorativo e delle politiche attive del lavoro.

⁸⁸ Il Comitato è presieduto dalla Prof.ssa Chiara Saraceno, in qualità di rappresentante del Ministro del Lavoro.

prima relazione nel novembre 2021 con cui ha avanzato alcune proposte per migliorare questa misura di sostegno al reddito⁸⁹. Il tema è peraltro oggetto di dibattito politico in un contesto in cui diverse forze politiche di maggioranza e opposizione propongono di eliminare questa misura di sostegno al reddito (Lega, Italia Viva, Fratelli d'Italia).

Il Governo, nel frattempo, ha inserito alcune proposte di modifica alla disciplina del Rdc all'interno del disegno di legge di bilancio 2022, il cui contenuto è stato confermato nel testo finale della legge di bilancio n. 234/2021 approvata dal Parlamento. Il fondo per il Rdc è stato incrementato di circa un miliardo di euro raggiungendo un importo totale di 8,4 miliardi per il 2022. Si tratta di modifiche che affrontano solo in parte le criticità che si sono sin qui evidenziate e che sono indirizzate a rafforzare i controlli sui beneficiari per evitare che percepiscano il reddito coloro che non ne avrebbero diritto e a cercare di ridurre i possibili disincentivi alla ricerca di lavoro.

A tale riguardo, la legge contiene una stretta in relazione alla possibilità dei beneficiari di rifiutare un'offerta di lavoro "congrua" prevedendo che i beneficiari potranno rifiutarne solo una su due (rispetto alle attuali due su tre)⁹⁰. Inoltre, le nuove disposizioni prevedono che gli sconti contributivi per i datori di lavoro che assumano i beneficiari del Rdc non siano solo riservati, come previsto sino ad oggi, alle assunzioni a tempo indeterminato, ma anche a quelle a tempo determinato e parziale. Per quanto riguarda, poi, il coinvolgimento dei beneficiari nei progetti utili alla collettività (PUC) previsto dalla normativa in vigore, si stabilisce che i Comuni vi debbano impiegare almeno un terzo dei beneficiari residenti.

⁸⁹ Cfr. Relazione del Comitato scientifico di valutazione del Reddito di cittadinanza, disponibile sul sito web del Ministero del Lavoro. In particolare, sono stati evidenziati cinque tipi di criticità nel disegno della misura, che riguardano: 1) i criteri di accesso alla misura; 2) la difformità nel grado di sostegno al reddito a seconda dell'ampiezza e composizione per età della famiglia; 3) la valutazione, per chi ha i requisiti, delle risorse disponibili (reddito, ricchezza mobiliare e immobiliare) ai fini della determinazione dell'entità del sostegno; 4) l'implementazione dei patti per il lavoro; 5) l'implementazione dei patti per l'inclusione sociale. Si rinvia, a riguardo, alle osservazioni di C. SARACENO, *Quali sono i veri limiti del reddito di cittadinanza*, in *Lavoce.info*, 16 novembre 2021.

⁹⁰ Inoltre, a differenza di quanto previsto dalla disciplina del Rdc introdotta nel 2019, l'attuale proposta di revisione ha ridefinito come congrua una seconda offerta di lavoro su tutto il territorio nazionale. Si tratta di una scelta che suscita alcune perplessità poiché appare quantomeno dubbio che un possibile lavoratore del Sud beneficiario del Rdc possa permettersi i costi di spostamento, oltre che organizzativi, in altre parti del Paese stanti i bassi salari cui può aspirare con le sue qualifiche.

Si tratta di un insieme di misure che introducono dei primi correttivi a una disciplina che, comunque, necessiterebbe di un intervento riformatore più ampio per affrontare meglio le sue principali criticità. Peraltro, bisogna sempre tenere in considerazione che se il meccanismo dell'attivazione verso il lavoro dei beneficiari del Rdc non sta funzionando come dovrebbe, ciò dipende anche dalla carenza cronica di un efficiente sistema di politiche attive del lavoro nel nostro Paese.

Bisogna considerare, del resto, che l'introduzione di forme di sostegno al reddito ha avuto inizio da pochi anni nel nostro Paese e che si tratta di un percorso che appare tutt'altro che scontato negli esiti.

L'eliminazione del Rdc, anche se giustificata in nome dell'esigenza di utilizzare le risorse impiegate per favorire lo sviluppo dell'occupazione, non appare la scelta adatta. Una misura adeguatamente finanziata di sostegno al contrasto alla povertà appare infatti necessaria al fine di contribuire a ridurre le crescenti diseguaglianze e nel rispetto del principio dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, terzo comma, Cost. Sotto questo profilo, peraltro, la grave crisi generata dalla pandemia ha dimostrato quanto il sostegno al reddito sia indispensabile soprattutto nei contesti di crisi economiche. Inoltre, va ricordato che, sino all'introduzione del ReI nel 2017, l'Italia rappresentava un'eccezione nel panorama europeo poiché tutti i principali Stati membri hanno introdotto da tempo forme di sostegno al reddito. Tornare semplicemente indietro non è quindi opportuno anche perché le Istituzioni europee chiedevano da molti anni al nostro Paese un intervento in materia. Piuttosto, appare necessario riformare l'attuale disciplina tenendo auspicabilmente in considerazione le implicazioni di carattere costituzionale collegate alle misure di sostegno al reddito che si sono in precedenza richiamate.

9. Da Bruxelles a Roma: andata e ritorno? La necessità di un sostegno europeo alle misure nazionali di reddito minimo

Anche alla luce delle oggettive difficoltà cui si è appena fatto cenno, se il nostro Paese intende adottare misure adeguate e strutturali di sostegno al reddito per le famiglie in difficoltà sembra necessario "tornare a Bruxelles". Il tema degli interventi di contrasto all'esclusione sociale e alla disoccupazione dovrebbe infatti necessariamente essere affrontato in maniera congiunta tra ordinamenti nazionali e governo dell'eurozona, anche in ragione delle difficoltà che sta attraversando da tempo il processo di integrazione europea.

Come si è avuto modo di rilevare⁹¹, la prolungata assenza dell'Unione europea rispetto al tema delle politiche sociali che hanno un impatto facilmente percepibile dal cittadino nella vita quotidiana, è certamente una delle principali cause dello scarso sentimento di appartenenza europea registrato negli ultimi anni.

Sebbene alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, abbiano presentato in passato alcune proposte evolutive finalizzate a rafforzare il bilancio dell'UEM anche per utilizzare risorse da destinare al *welfare* e ai diritti sociali⁹², la risposta dell'Unione è stata a lungo insoddisfacente. Oltre al Fondo Sociale Europeo, "tradizionale" strumento utilizzato dall'Unione per sostenere l'occupazione attraverso il finanziamento di progetti locali, regionali e nazionali, un ulteriore intervento ha riguardato l'iniziativa per l'occupazione giovanile mediante il sostegno finanziario all'attuazione dei progetti della "garanzia per i giovani" nelle regioni in cui è più alto il tasso di disoccupazione giovanile (sopra il 25%). Avviata a partire dal 2013, si è trattato di un'iniziativa positiva la cui dotazione complessiva, però, le ha impedito di affrontare con forza il problema della disoccupazione giovanile che infatti è rimasta elevata in diversi Stati membri⁹³. Anche il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) – intervento finalizzato a coadiuvare gli Stati mem-

⁹¹ Si rinvia, sul punto, alle considerazioni svolte nel par. 2 del Capitolo Primo.

⁹² Sotto questo profilo, sembrava andare nella giusta direzione il documento elaborato dal Governo italiano nel maggio 2015 e contenente alcune proposte per il rafforzamento dell'UEM (Governo italiano, *Un'Unione Economica e Monetaria da completare e rafforzare. Contributo italiano*, maggio 2015). Nel documento si proponeva, innanzitutto, l'individuazione di diritti sociali come "diritti di cittadinanza europea", con l'obiettivo di rafforzare l'identità europea e dare alle giovani generazioni buone regioni per intendere l'Unione come fonte di opportunità e non di minaccia per i sistemi di protezione sociale, come è di frequente percepita. Tra gli strumenti per procedere in questa direzione si proponeva l'introduzione di un meccanismo comune di assicurazione contro la disoccupazione come strumento per smussare le contrazioni del ciclo economico, strumento da finanziare tramite un *Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione* ricavabile da una parte delle risorse attualmente utilizzate per le azioni condotte a livello nazionale. Significativa, in tal senso, anche la proposta del documento in ordine all'adozione di misure comuni contro la povertà estrema e la marginalità sociale destinando risorse dal bilancio UEM da gestire, poi, a livello nazionale secondo linee guida comuni.

⁹³ La dotazione complessiva dell'iniziativa per l'occupazione giovanile (per tutti gli Stati membri dell'UE ammissibili) era pari a 8,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020. A conferma dell'insufficienza dei fondi destinati il livello di disoccupazione giovanile è rimasto molto elevato e per questa ragione nel giugno 2017 il Consiglio e il Parlamento hanno convenuto un aumento di 2,4 miliardi di euro per il periodo 2017-2020 a favore degli Stati membri ammissibili, cifra che si è dimostrata, evidentemente, ancora insufficiente.

bri nel sostegno a compiere i primi passi per uscire dalla povertà fornendo agli indigenti assistenza materiale (generi alimentari, abiti, ecc.) – è certamente utile ma non può essere considerato un intervento strutturale e di rilievo primario nel contrasto alla povertà, all’esclusione sociale e alla disoccupazione, anche in considerazione delle scarse risorse di cui è dotato⁹⁴. Un discorso simile vale pure per il Programma dell’UE per l’occupazione e l’innovazione sociale (EaSI), tanto ambizioso negli intenti (promuovere un elevato livello di occupazione sostenibile e di qualità, garantire una protezione sociale adeguata, combattere l’emarginazione e la povertà e migliorare le condizioni di lavoro), quanto scarsamente dotato nelle risorse (circa 920 milioni di euro per il periodo 2014-2020). Si è trattato, dunque, di iniziative certamente utili ma, nel complesso, ampiamente insufficienti per realizzare gli interventi che sarebbero necessari.

Indubbiamente, gli eventi più recenti legati alla reazione alla pandemia possono rappresentare una svolta verso l’“Europa sociale”. Pur trattandosi di provvedimenti temporanei, infatti, con l’adozione del programma *SURE* finalizzato a sostenere finanziariamente gli Stati nel contrasto alla disoccupazione a seguito degli effetti della pandemia e, ancora di più, con il Piano *Next Generation EU*⁹⁵, si sono compiuti passi in avanti inimmaginabili sino a poco tempo fa. Sulla scia di questo cambio di prospettiva dell’Unione, sarebbe quindi opportuno tentare di porre le basi per un sostegno finanziario strutturale a livello europeo delle misure nazionali di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. Proseguendo con coraggio nel cammino intrapreso, l’Unione dovrebbe procedere nella direzione di un intervento significativo in questo campo, superando le resistenze e gli egoismi nazionali e dando vita ad un nuovo e cospicuo fondo europeo contro la povertà e a sostegno dell’occupazione. Potrebbe trattarsi di un sostegno europeo condizionato alla richiesta di stringenti requisiti di condizionalità che leghino l’accesso alle varie forme nazionali di reddito minimo all’esigenza di reinserimento sociale e lavorativo della persona, come prevede già, del resto, lo stesso Pilastro europeo dei diritti sociali⁹⁶.

Anche alla luce di queste considerazioni, tornando al Pilastro europeo, il suo principale difetto sembra risiedere non tanto nell’incapacità di estendere il livello di tutela dei diritti o di adottare atti vincolanti in questo am-

⁹⁴ Per il periodo 2014-2020 sono stati stanziati per il FEAD circa 3,8 miliardi di euro.

⁹⁵ Su *SURE* e sul *Next Generation EU* si rimanda alle considerazioni svolte nel Capitolo Secondo e, in particolare, nel par. 2 del Capitolo.

⁹⁶ Come si è già messo in evidenza nel par. 4 di questo Capitolo.

bito, né nell'idea che esso finisca per assecondare, come si è sostenuto, una sorta di «neoliberismo progressista»⁹⁷, quanto, piuttosto, nella sua incapacità quantomeno di prefigurare un salto di qualità decisivo mediante l'individuazione di un nuovo fondo europeo dotato di risorse significative per intervenire nel contrasto alla povertà e alla disoccupazione.

Come appare evidente, molti Stati membri e, tra questi, certamente l'Italia in ragione del suo debito pubblico, non sembrano in grado di far fronte da soli alle enormi sfide che derivano dall'aumento delle diseguglianze, dal profondo cambiamento dei mercati del lavoro e dall'emergere della questione della povertà e dell'esclusione sociale. I tempi sono quindi certamente maturi per introdurre nel breve periodo interventi di solidarietà sociale e territoriale mediante azioni comuni dell'UE che siano indirizzate con decisione e con risorse adeguate al sostegno all'occupazione e al contrasto alla povertà mediante l'istituzione di un adeguato fondo comune.

Non bisogna dimenticare che, attualmente, la quasi totalità dei finanziamenti nei settori di intervento individuati dal Pilastro europeo dei diritti sociali proviene dagli Stati membri. Sotto questo profilo, le misure introdotte a livello di Unione con il programma *SURE* e con il Piano *Next Generation EU*, rappresentano certamente una svolta significativa ma, come si è detto, non sono strutturali. Sarebbe dunque necessario che l'Unione proseguisse con decisione in questa direzione andando oltre la logica degli interventi emergenziali e rendendo strutturali anche i meccanismi di flessibilità a favore degli investimenti pubblici nazionali per sostenere l'occupazione, senza limitarsi a richiedere agli Stati sacrifici dettati da esigenze di bilancio e contenimento della spesa pubblica, come avvenuto a seguito della crisi economico-finanziaria. Si tratta di un percorso che appare obbliga-

⁹⁷ Secondo quanto sostiene S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, cit., 961 che utilizzando questa espressione in relazione al Pilastro europeo fa riferimento a N. FRASER, *Il neoliberismo progressista contro il populismo reazionario: una scelta di Hobson*, in H. GEISELBERG (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, 2017, 61 ss. Facendo risalire questo "neoliberismo progressista" all'elezione di Bill Clinton alla presidenza degli Stati Uniti nel 1992, l'A. ne individua la caratteristica principale nello sviluppo di politiche che identificano il progresso con la meritocrazia (al posto dell'eguaglianza) e con l'ascesa di donne e minoranze in un sistema gerarchico basato sul modello del vincitore; un sistema che, a giudizio dell'A., ha rafforzato un nuovo modello di capitalismo che ha eliminato i poteri regolatori degli Stati consentendo alla finanza mondiale di subordinare governi e popoli agli interessi degli investitori privati.

to se si vuole recuperare il consenso (significativamente eroso da più di un decennio di crisi economica mal governata a livello di Unione) delle opinioni pubbliche nazionali e dei cittadini europei riguardo al processo di integrazione europea.

CAPITOLO QUINTO

IL CONTESTO EUROPEO E IL PNRR:
L'OCCASIONE PER UN RITORNO
ALLA CENTRALITÀ DELLA COSTITUZIONE
ECONOMICA ITALIANA

SOMMARIO: 1. Le nuove potenzialità della Costituzione economica. – 2. Il PNRR e la sfida aperta di un “recovery italiano” orientato all’equità sociale e alle politiche per il lavoro. – 3. L’obiettivo della costruzione dell’Europa sociale.

1. *Le nuove potenzialità della Costituzione economica*

Le questioni affrontate nel corso del lavoro sembrano confermare l’esistenza di un contesto in evoluzione, un’evoluzione che può rendere nuovamente attuali alcune delle caratteristiche strutturali della Costituzione economica italiana che, com’è ovvio, necessitano di essere reinterpretate alla luce del quadro attuale.

Per procedere in questa direzione sembra necessario muovere dalla consapevolezza dell’“originalità” della nostra Costituzione rispetto alle altre costituzioni liberal-democratiche in relazione al legame che sussiste tra i principi fondamentali solidarista, di eguaglianza sostanziale e lavorista e i “rapporti economici” del Titolo Terzo della Parte Prima della Costituzione e che non la rende, *sic et simpliciter*, sovrapponibile al modello di economia sociale di mercato delineato dai trattati europei.

Come è stato rilevato¹, la Costituzione, lo si evince chiaramente dal terzo comma dell’art. 41 Cost. e dall’art. 43 Cost., consegna alle istituzioni rappresentative gli strumenti di una politica economica di ampio respiro,

¹Cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 63.

che comprende varie alternative in vista del raggiungimento dei fini di progresso sociale connessi al valore della persona umana. Ed è in questo rapporto tra principi fondamentali e Costituzione economica e, in particolare, tra eguaglianza sostanziale e art. 41, terzo comma, Cost., che la Costituzione individua un programma di sviluppo con l'obiettivo della costruzione di una nuova società².

Anche in questo passaggio fondamentale è individuabile un filo rosso che lega tra loro le questioni trattate in questo lavoro: l'intervento pubblico nell'economia, la tutela costituzionale del risparmio in senso oggettivo e in chiave sociale in relazione alla funzione sociale delle banche per il loro sostegno alle imprese e quindi al lavoro e all'occupazione e, da ultimo, le misure di sostegno al reddito, dovrebbero essere finalizzati alla realizzazione di un programma di sviluppo che persegua l'obiettivo della solidarietà economica e sociale e dell'eguaglianza sostanziale.

Ed è in questo ambito che, si ritiene, possa essere ricercata quella forza prescrittiva che ancora deve dispiegarsi completamente di disposizioni costituzionali come l'art. 41 Cost.³ che, peraltro, devono essere riconsiderate con uno sforzo di attualizzazione di cui gli influssi provenienti dall'integrazione europea nel quadro della crisi pandemica rappresentano attualmente un elemento imprescindibile. Questa appare la direzione da seguire, anche in ragione del mutato approccio rispetto al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia durante il biennio della pandemia, abbandonando definitivamente, invece, l'idea di modifiche della Costituzione economica e, *in primis*, dall'art. 41, volte a eliminare il riferimento decisivo ai fini sociali e all'utilità sociale del secondo e terzo comma. Al di là della dubbia legittimità costituzionale di interventi di revisione volti a scardinare il rapporto tra Costituzione economica e tratti fondanti del modello costituzionale di Stato sociale, si tratta di proposte di modifiche che, non a caso, si sono succedute nelle varie legislature nell'ultimo trentennio⁴ e che appaiono

²Evidenziano, in questa chiave di lettura, il legame tra art. 41, terzo comma e art. 3, secondo comma, Cost., A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, 194 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 48 ss.

³Cfr., ancora, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit., 78.

⁴Nel complesso, dal 1992 (XI Legislatura) in poi, si è assistito alla presentazione di 13 progetti di legge finalizzati alla riforma della Costituzione economica; progetti aventi di mira una varietà di obiettivi (particolarmente l'art. 41). In ordine cronologico, si vedano: C. 2759 e C. 3204, di modifica dell'art. 41 Cost., nella XI Legislatura; C. 3973 di modifiche agli artt. 41, 42 e 43 Cost., nella XIII Legislatura; C. 572 e C. 2571, di modifica all'art. 41 Cost., nella XIV Legislatura; C. 2432, di modifica agli artt. 41, 42 e 43 Cost., nella XV Le-

l'espressione di un'epoca da archiviare. Si è trattato di una stagione (richiamata più volte nel corso del lavoro) basata su una fiducia pressoché assoluta nelle capacità del libero mercato (e dei mercati finanziari) di generare, autoregolandosi, crescita diffusa nell'epoca della globalizzazione e che poggiava sull'aperta ostilità nei confronti di ogni forma di intervento pubblico nell'economia. Un'epoca che si auspica possa essersi chiusa con la crisi pandemica.

Si tratta di questioni che meritano di essere riconsiderate con un approccio equilibrato e di lungo respiro che eviti di limitare la portata dell'art. 41 Cost. e, in generale, dell'intervento pubblico nell'economia, alla logica, per certi versi schizofrenica⁵, di interventi emergenziali che sono destinati a cessare al termine della fase emergenziale, sino alla successiva crisi economica che imporrà di intervenire nuovamente. Del resto, i dati dell'ultimo trentennio hanno ampiamente dimostrato che anche prima delle crisi economiche e in assenza di un modello di Stato imprenditore, i livelli di crescita economica del nostro Paese sono stati del tutto insoddisfacenti.

Nell'attuale fase, peraltro, sembrano sussistere le condizioni per questo auspicabile cambio di prospettiva di lungo o, quantomeno, medio periodo. Il piano pluriennale di sostegno finanziario contenuto nel *Next Generation EU* e la sua implementazione prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), infatti, ha un orizzonte temporale che si spinge sino al 2026 e che, pertanto, può consentire di avviare una nuova fase al termine della quale potrebbe registrarsi una decisa inversione di rotta rispetto all'ultimo trentennio.

Lo stesso Presidente del Consiglio Mario Draghi si è pronunciato più

gislatura. Nella XVI Legislatura (2008-2012): C. 3039, di modifica all'art. 41 Cost.; C. 3054 di modifiche agli artt. 41, 45, 47 e 53 Cost.; S. 2269 di modifiche all'art. 41 Cost.; C. 3967 di modifica all'art. 41 Cost.; C. 4328, di modifiche agli artt. 41, 97 e 118 Cost.; C. 4472, di modifica degli artt. 41, 42 e 43 Cost.). Sul clima, ostile, di quegli anni riguardo alla Costituzione economica italiana si vedano le considerazioni di M. FIORILLO, *La riforma della Costituzione economica fra tempo, memoria e rimozione*, in *Ragion pratica*, fasc. 1, 2014, 35 ss.

⁵Come rileva, a riguardo, M. FIORILLO, *La riforma della Costituzione economica fra tempo, memoria e rimozione*, cit., 45, «si tratta di un atteggiamento sorprendente, schizofrenico, che richiede il totale allontanamento dello Stato dalla libera iniziativa individuale nelle fasi di sviluppo economico e ne pretende invece l'ingresso nelle fasi di recessione, quando si tratta di rimediare agli insuccessi (diciamo pure: spesso fallimenti di fatto, che però non possono tradursi per vari motivi in fallimenti formali) della libera intrapresa, con tanti saluti al principio di equilibrio ed autoregolazione del mercato».

volte, negli ultimi mesi, in favore di politiche che contemplino un attento intervento pubblico nell'economia e adeguati investimenti pubblici per stimolare la ripresa e orientarla nell'ottica dell'utilità sociale. Nella conferenza stampa sull'andamento dell'economia italiana del 30 settembre 2021⁶, il Presidente del Consiglio ha affermato che i buoni risultati relativi all'abbassamento del debito pubblico italiano del 2021 confermano che «dal debito alto si esce con la crescita, una crescita che deve essere duratura ed equa». A tale riguardo, ha proseguito Mario Draghi, è necessario dare la priorità agli investimenti pubblici e privati che sono destinati ad aumentare del 15,6% nel 2021 e del 6,8% nel 2022. In questo contesto, come affermato nella stessa conferenza stampa, il percorso di rientro dal debito comincerà nel 2024 con l'obiettivo di ricondurlo ai livelli (comunque molto alti, 134% del PIL) precedenti alla pandemia entro il 2030.

A tale riguardo, meritano di essere richiamate alcune riflessioni dello stesso Mario Draghi contenute nel noto articolo pubblicato dal *Financial Times* all'inizio della pandemia, nel marzo 2020⁷. Alcuni passaggi, in particolare, appaiono centrali per l'analisi che si sta svolgendo. Ritenendo che nella fase pandemica il ruolo dello Stato dovesse consistere nel mettere in campo il suo bilancio per proteggere i cittadini e l'economia, Draghi evidenziava la necessità di sostenere l'occupazione e la capacità produttiva non limitandosi a fornire un reddito minimo a chi perdesse il lavoro. In considerazione dell'immenso sostegno di liquidità che richiede(va) questa fase storica, poi, si concentrava l'attenzione sul ruolo delle banche le quali avrebbero dovuto fornire sostegno finanziario alle imprese nella situazione emergenziale divenendo un "veicolo di politica pubblica" mediante il sostegno fornito dal Governo sotto forma di garanzie statali.

Si trattava, evidentemente, di un ragionamento, quello contenuto nell'articolo per il *Financial Times*, legato all'emergenza pandemica e alla necessità di rispondere nell'immediato alla crisi che essa stava generando. Tuttavia, a giudizio di chi scrive, tale impostazione dovrebbe essere mantenuta anche in futuro, dopo la fase emergenziale e, in questo senso, la pandemia può rappresentare l'occasione per quel cambio di rotta che si ritiene auspicabile, come si è più volte argomentato in questo lavoro. Si tratta, in particolare, di garantire un adeguato intervento pubblico nell'economia strettamente legato

⁶ Cfr. E. MARRO, *Draghi: "Il Paese è di nuovo credibile, Ripresa oltre le stime grazie ai vaccini"*, in *Corriere della Sera*, 30 settembre 2021.

⁷ Cfr., M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020.

a finalità sociali come prescrivono gli artt. 41 e 43 Cost.⁸. Proteggere il lavoro e l'occupazione significa anche richiedere un maggiore impegno alle banche nel sostenere le imprese e il loro accesso al credito recuperando con più decisione la funzione sociale del credito e la dimensione sociale e oggettiva della tutela del risparmio desumibili dall'art. 47 Cost.⁹. Inoltre, la garanzia di un reddito minimo mediante una nuova (per l'Italia) forma di intervento pubblico finalizzata al rafforzamento del principio di eguaglianza sostanziale deve inquadrarsi nell'ottica della protezione sociale e, contemporaneamente, del reinserimento lavorativo delle persone in grado di lavorare, sulla base delle indicazioni desumibili, oltre che dai principi solidarista, di eguaglianza sostanziale e lavorista, dagli artt. 38 e 36 Cost.¹⁰.

I prossimi anni dovrebbero dunque caratterizzarsi nel segno di una fase economica di investimenti e espansione e, sotto questo profilo, l'*input* decisivo proveniente dal Piano *Next Generation EU* offre un'occasione per una crescita stabile e duratura su livelli ben più alti dell'ultimo ventennio. A tale riguardo, la sfida, decisiva, dovrebbe consistere non soltanto nell'utilizzare in maniera adeguata e senza sprechi le risorse stanziare dall'Europa a favore dell'Italia, ma anche nell'orientare gli investimenti secondo le direttive della Costituzione economica e, quindi, nel senso dell'utilità sociale, della solidarietà, dell'eguaglianza sostanziale e della tutela del lavoro e dell'occupazione.

2. Il PNRR e la sfida aperta di un "recovery italiano" orientato all'equità sociale e alle politiche per il lavoro

Come si è evidenziato più volte nel corso del lavoro, il *Piano Next Generation EU* rappresenta un'occasione forse irripetibile per compiere un'inversione di rotta rispetto al modello economico che ha contraddistinto l'Europa negli ultimi trent'anni. A riguardo, va ricordato che le misure di sostegno finanziario decise in sede europea hanno l'ambizioso obiettivo di conciliare il principio della solidarietà interstatale (e quindi europea) con quello della condizionalità¹¹, finalizzato a garantire che il

⁸ Si rimanda, in tal senso, alle considerazioni svolte nel Capitolo Secondo.

⁹ Sul punto, si rimanda alle riflessioni contenute nel Capitolo Terzo.

¹⁰ A tale riguardo, si rimanda alle osservazioni contenute nel Capitolo Quarto.

¹¹ Per un approfondimento sui due principi e, in particolare, sul tema del complesso

sostegno finanziario erogato a favore degli Stati venga impiegato in maniera adeguata.

Sotto questo profilo, è indubbio che le condizionalità richieste agli Stati e, in particolare, all'Italia, per l'erogazione del sostegno non siano poche e, in tal senso, particolare rilievo assumono le condizionalità connesse al monitoraggio del raggiungimento di “*milestones and targets*” rispetto al quale ogni Paese è obbligato a fornire una rendicontazione trimestrale. A queste si aggiungono le condizionalità specifiche per ciascun Paese¹² con cui viene richiesto di realizzare le cosiddette riforme strutturali¹³ che, per quanto

rapporto tra essi, si rinvia a G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, 2020, 34; E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020; C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 233 ss.; G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 259 ss.; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, 184 ss. Il principio della condizionalità, peraltro, si pone anche in rapporto con il principio di leale collaborazione che, nell'ordinamento europeo, comporta anche degli obblighi di azione a carico degli Stati membri nell'esecuzione delle decisioni e della normativa adottate dall'UE. Si veda, sul punto, F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 91 ss.

¹² Per l'Italia, cfr., *Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, (2020/C 282/12).

¹³ Per un dettagliato elenco delle condizionalità previste dal Piano si rinvia a F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, 78 ss. Oltre a quelle richiamate nel testo, si segnalano le condizionalità contenute nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, vale a dire i quattro principi guida ivi individuati che rappresentano le priorità al centro del Semestre europeo e consistono nella sostenibilità ambientale, nella produttività, nell'equità e nella stabilità macroeconomica e il rispetto di quanto prescritto dall'art. 10 RRF sulla sana *governance* economica. Per quanto riguarda l'Italia, poi, la richiamata Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 richiede il perseguimento di «politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito», di «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali» specie in ambito sanitario, di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione», oltre a tutte le riforme essenziali «per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine», che, quindi, «restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il semestre europeo» e saranno considerate anche «per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa». A queste vanno aggiunte anche le indicazioni contenute nella Rac-

riguarda l'Italia, riguardano questioni di assoluto rilievo come la sostenibilità del debito, il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione, la promozione della concorrenza¹⁴. Si tratta di questioni che, peraltro, appare difficile negarlo, rappresentano da tempo delle criticità strutturali per lo sviluppo del Paese.

La presenza di numerose condizionalità introdotte a livello europeo per l'erogazione del sostegno finanziario previsto dal *Next Generation EU* è stata oggetto di critiche¹⁵ ma appare sostanzialmente comprensibile per due ordini di motivi.

Il primo riguarda il fatto che risulta oggettivamente difficile ipotizzare lo sviluppo, a partire dal *Piano Next Generation EU*, di un meccanismo – che si spera possa divenire strutturale – di solidarietà economica e sociale

comandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, (2019/C 301/12), tra le quali spiccano le richieste di riformare il mercato del lavoro, intervenire sulle restrizioni alla concorrenza, introdurre un'imposta patrimoniale, aggiornare i valori catastali e aumentare l'IVA, attuare le passate riforme pensionistiche per ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica.

¹⁴Nel corso del 2021 il Governo Draghi ha avviato il percorso delle riforme strutturali intervenendo in questi ambiti attraverso la c.d. Riforma Cartabia in materia di giustizia penale approvata dal Parlamento con la legge 27 settembre 2021, n. 134, mediante il decreto legge relativo a “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”, convertito in legge n. 113 del 2021. Da ultimo, il Governo Draghi ha approvato il 5 novembre 2021 il “ddl Concorrenza” recante nuove disposizioni per la tutela della concorrenza. Da notare che l'art. 1 del ddl individua, tra le finalità dell'intervento, l'obiettivo di “promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, tenendo in adeguata considerazione gli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, nel quadro dei principi dell'Unione europea, nonché di contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, di migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e di potenziare la tutela dell'ambiente e il diritto alla salute dei cittadini”.

¹⁵Per una critica al sistema delle condizionalità si rinvia a F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., 80 ss., secondo cui esse generano una nuova intrusione nella struttura politica e sociale dei Paesi che porterebbe a una loro omologazione. Inoltre, lo stringente controllo sull'applicazione del piano di Commissione europea e Consiglio assomiglierebbe a un commissariamento degli Stati, proprio come ai tempi della *Troika* quando essa poneva i suoi vincoli agli Stati europei che, sull'orlo del *default*, chiesero e ottennero gli aiuti finanziari dai vari organismi sovranazionali e internazionali deputati a erogare prestiti (*i.e.*, il MESF, il FESF, il MES). Queste osservazioni sono sviluppate anche in F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021.

tra Stati dell'UE che sia svincolato dal principio della condizionalità, poiché la sua assenza renderebbe indigeribile per molti Stati membri l'intervento di sostegno pubblico condotto a livello europeo. Del resto, un attento e costante monitoraggio sulle modalità di spesa e di utilizzo dei fondi europei da parte del nostro Paese dovrebbe essere valutato positivamente *in primis* dai cittadini italiani. L'obiettivo, infatti, dovrebbe essere quello di una spesa virtuosa e senza sprechi che eviti di ripetere gli errori compiuti in passato nel nostro Paese con l'utilizzo talvolta sregolato dei fondi pubblici.

Il secondo motivo va ricondotto a quella che dovrebbe essere considerata la ragione profonda di questo sostegno previsto a livello europeo. I fondi del Piano *Next Generation EU*, infatti, non possono che essere letti in un'ottica di lungo periodo poiché questo intervento ambizioso non si imita a prevedere un sostegno agli Stati per affrontare l'emergenza pandemica ma, anche grazie alle condizionalità introdotte, va ben oltre prefigurando un nuovo modello di crescita e sviluppo sostenibile che potrebbe consentire agli Stati una ripresa duratura e più attenta all'utilità sociale e all'eguaglianza sostanziale¹⁶.

Per queste ragioni appare, dunque, di fondamentale importanza l'implementazione del *Next Generation EU* di cui il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) rappresenta la declinazione nel nostro Paese. Prima di richiamare alcuni aspetti e criticità del PNRR, sembra necessario rievocare nuovamente il suo impianto di fondo che deriva, né poteva essere diversamente, dal "Piano madre" europeo. Come si è già avuto modo di rilevare¹⁷, il PNRR, il cui orizzonte temporale è significativo poiché si concluderà nel 2026, individua *tre assi strategici* (dai quali discendono le sei missioni del Piano) che si pongono in linea di continuità con il *Next Generation*: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione so-

¹⁶ A tale riguardo, si rinvia anche alle considerazioni di G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, 158, che, ritenendo legittimo l'utilizzo delle condizionalità, sottolinea come i fondi del *Next Generation EU* debbano servire a far sì che gli Stati più in difficoltà oggi possano progettare e attuare riforme durature nel tempo in modo che possano camminare sulle proprie gambe, una volta aiutati a stare in piedi. Per questa ragione la condizionalità non è l'ultimo colpo inferto a una sovranità nazionale, già agonizzante, ma il giusto corrispettivo che opera nell'interesse comune per scongiurare il ritorno al punto di partenza: le asimmetrie tra genti, generazioni e territori.

¹⁷ Sul possibile impatto del PNRR si rimanda ai numerosi riferimenti contenuti nel Capitolo Secondo e, in particolare, al par. 2.

ziale. Quest'ultimo, in particolare, si pone l'obiettivo di superare quelle che il Piano stesso definisce le "diseguaglianze profonde" accentuate dalla pandemia individuando come priorità la parità di genere¹⁸, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali¹⁹.

Seguendo l'obiettivo di superare le diseguaglianze esistenti, il PNRR articola questo specifico asse strategico concentrandosi su alcune questioni. La "missione 4" – "Istruzione e ricerca" – punta a colmare le numerose carenze dei servizi di istruzione in tutto il ciclo formativo prevedendo, tra l'altro, l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido e proponendosi di favorire l'accesso all'università. La "missione 5" – "Coesione e inclusione" – si propone di investire nelle infrastrutture sociali, rafforzare la coesione territoriale e le politiche attive del lavoro e migliorare il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica. La "missione 6" – "Salute" – punta a potenziare il Servizio Sanitario Nazionale migliorando il sistema di prevenzione e assistenza sanitaria sul territorio e ammodernando le sue dotazioni tecnologiche.

Esiste, dunque, negli intenti, sia pur generali, del PNRR la volontà di declinare gli interventi anche in senso sociale riducendo le diseguaglianze e percorrendo la strada dell'eguaglianza sostanziale indicata dall'art. 3, secondo comma, Cost. Dalle linee programmatiche di intervento provenienti dal Piano *Next Generation EU* e dalla loro applicazione delineata dal PNRR nazionale sembra che possa pertanto emergere un nesso significativo, come si è già evidenziato²⁰, con la dimensione sociale della Costituzione economica italiana letta in connessione con i principi fondamentali di solidarietà, eguaglianza sostanziale e lavorista.

Indubbiamente, non mancano alcune criticità nel PNRR sia in relazione alla sua genesi e alle modalità di controllo e monitoraggio sia per quanto riguarda i suoi contenuti.

Va innanzitutto rilevato, infatti, che il ruolo del Parlamento è stato piuttosto marginale nella predisposizione del Piano da parte del Governo (*rectius* del Governo Conte, prima, e del Governo Draghi, poi²¹). Soprattutto,

¹⁸ Sulla questione della parità di genere nel PNRR si rinvia a C. TRIPODINA, *I giardini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021, 126 ss.

¹⁹ Sull'occasione fornita dal PNRR anche in relazione alla riduzione del divario Nord-Sud, si rinvia a A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 199 ss.

²⁰ SI rimanda nuovamente al par. 2 del Capitolo Secondo.

²¹ Una prima bozza del PNRR, infatti, era stata presentata dal Governo Conte prima

al Parlamento non è stata riconosciuta la necessaria centralità per quanto riguarda il monitoraggio e il controllo sulle fasi di implementazione del PNRR. Il controllo sulla sua attuazione, infatti, è affidato al Ministero dell'economia e delle finanze cui spetta il ruolo di coordinamento centrale e, soprattutto, a una "Cabina di regia" istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla quale è assegnato il compito di verificare l'avanzamento del Piano e la sua implementazione²². La Cabina di regia è l'organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all'attuazione degli interventi del PNRR. Anche dalla composizione dell'organo emerge in maniera abbastanza evidente la marginalità del Parlamento: la Cabina di regia è infatti composta, oltre che dal Presidente del Consiglio, dai ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate di volta in volta e dai rappresentanti degli enti territoriali quando vengono affrontate questioni di loro competenza²³. Come è evidente, il ruolo del Parlamento rischia di essere marginale²⁴ e si dovrebbe quindi valutare l'opportunità di coinvolgere in maniera più significativa le Camere cercando di trovare un migliore bilanciamento tra la necessità di efficienza decisionale e l'altrettanto rilevante necessità di avvalersi dell'apporto e del confronto derivanti dal dibattito parlamentare. Sotto questo profilo, sarebbe forse auspicabile allargare anche la composizione della Cabina di regia per ricomprendervi i rappresentanti dei Gruppi parlamentari e i rappresentanti del terzo settore.

Pur nelle difficoltà derivanti da questo sistema di *governance*, l'applicazione del PNRR potrebbe rappresentare per il Parlamento italiano una sfida e forse una nuova opportunità per riacquisire centralità, ma questo dipenderà anche dalla capacità e dalla volontà dei partiti politici di impegnarsi per riportare nel dibattito parlamentare il confronto sui temi del PNRR. Al momento, non si può che auspicare che le parole della Presidente del Senato Casellati, secondo cui alle Camere spetterà un ruolo strategi-

delle sue dimissioni e successivamente, il nuovo Governo Draghi è partito da quella proposta per rimodellare e modificare il Piano che è stato presentato alla Commissione europea pochi mesi dopo il suo insediamento, nell'aprile del 2021.

²² Le indicazioni relative all'attuazione e al monitoraggio sono contenute nella Parte Terza del PNRR.

²³ Composizione, ruolo e funzioni della cabina di regia, che si è riunita per la prima volta il 7 ottobre 2021, sono indicate nel sito web del Governo.

²⁴ Sottolineano questa criticità G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 125 ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., 88.

co e da protagoniste in relazione all'implementazione delle riforme del PNRR²⁵, possano trovare riscontro nella realtà dei fatti.

Per quanto riguarda, poi, il contenuto del PNRR, da più parti sono state evidenziate alcune critiche che in questa sede ci si limiterà a richiamare per sommi capi.

Così, ad esempio, è stato rilevato che le risorse destinate all'istruzione (30,88 miliardi di euro) e, in particolare all'Università (1 miliardo), non siano sufficienti rispetto all'ambiziosa sfida di ridisegnare un sistema scolastico che complessivamente è in affanno da molto tempo²⁶. Inoltre, è stato rilevato che il potenziamento dell'offerta di asili nido e la relativa dotazione finanziaria non siano sufficienti a colmare il significativo ritardo che contraddistingue il nostro Paese in questo ambito e che parimenti insufficienti siano da considerare le risorse stanziare per il contrasto alla dispersione scolastica e per i necessari interventi di edilizia scolastica²⁷.

Per quel che concerne la transizione ecologica, poi, è stato evidenziato che le ambizioni appaiono eccessivamente modeste poiché gli obiettivi per il clima sono inferiori a quelli europei (51% di riduzione di CO₂ entro il 2030 contro il 55% stabilito dall'UE), che gli aspetti sociali (anche in termini di costi) della transizione ecologica siano poco considerati e che sia presente un'eccessiva sproporzione tra investimenti per il trasporto locale e ferroviario regionale e quelli per l'alta velocità²⁸.

Anche in relazione al tema di fondamentale importanza del lavoro e del sostegno all'occupazione sono state evidenziate criticità riconducibili al fatto che l'impegno per stimolare l'aumento di posti di lavoro mediante la leva della domanda pubblica (o sollecitando con opportuni incentivi quella privata) appare piuttosto ridotto, specie se paragonato all'*American jobs*

²⁵ Cfr. V. PICCOLILLO, *Casellati: con il PNRR il Parlamento riconquista la sua centralità*, intervista al *Corriere della sera* del 7 ottobre 2021. Nell'intervista, la Presidente del Senato ha sostenuto che il «PNRR sarà l'occasione per il Parlamento di recuperare pienamente la sua centralità e far rientrare nei binari costituzionali il procedimento legislativo» e che «alle camere infatti è attribuito il ruolo strategico di controllare che le riforme per la ripresa economica siano attuate».

²⁶ Cfr. G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 142.

²⁷ Cfr. FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del Piano inviato all'UE e "che fare ora"*, 11 maggio 2021. Documento disponibile nel sito web del forum al quale si rimanda per una puntuale disamina di pregi e difetti del contenuto del PNRR.

²⁸ Cfr. FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del Piano inviato all'UE e "che fare ora"*, cit.

plan presentato e proposto dall'Amministrazione Biden nel 2021 con i suoi 2.29 trilioni di dollari investiti per alimentare la domanda di lavoro²⁹. Riguardo alle questioni connesse al lavoro, inoltre, è stato rilevato che il PNRR non dedichi la necessaria attenzione alla qualità del lavoro e alla qualità dei posti di lavoro creati in un Paese in cui, peraltro, in riferimento alle condizioni lavorative, si registra un numero molto alto di infortuni e decessi sul luogo di lavoro³⁰.

Al tempo stesso, però, in tema di lavoro il PNRR sembra contenere degli elementi di innovazione in una questione di assoluto rilievo che è quella, qui trattata nel Quarto Capitolo, relativa al rapporto tra misure di sostegno al reddito e reinserimento lavorativo dei beneficiari. Si tratta, come si è già evidenziato³¹, di una delle criticità connesse al “reddito di cittadinanza” italiano, che, del resto, rientra nel tema ben più ampio e altrettanto problematico per il nostro Paese di un adeguato sviluppo delle politiche attive del lavoro e del miglioramento dei servizi per l'impiego. Attraverso il PNRR, l'Italia si è impegnata a seguire le Raccomandazioni della Commissione europea indirizzate al nostro Paese nel biennio 2019-2020³² alle quali si è aggiunta la Raccomandazione della Commissione del 4 marzo 2021 destinata a tutti gli Stati membri e relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione³³. Si tratta, nella sostanza, di raccomandazioni che richiedono di migliorare il sostegno alle c.d. “transizioni occupazionali” fornendo alle persone in cerca di lavoro un efficiente supporto personalizzato che comprenda servizi di consulenza, orientamento e assistenza nella ricerca di un impiego.

Per dare un seguito a queste raccomandazioni, con la legge di bilancio per il 2021 l'Italia ha dato vita a un nuovo programma di “Garanzia di oc-

²⁹ Si rinvia, su punto, alle osservazioni di G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 142 ss.

³⁰ Cfr. FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del Piano inviato all'UE e “che fare ora”*, cit.

³¹ A tale riguardo, si rinvia alle osservazioni contenute, in particolare, nel par. 8 del Capitolo Quarto.

³² Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul *Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*; Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul *Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*.

³³ Commissione europea, Raccomandazione 2021/402 del 4 marzo 2021 relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi Covid-19.

cupabilità dei lavoratori (Gol)” (stanziando risorse per 233 milioni di euro) per tentare di avviare una riforma delle politiche attive del lavoro. In questo contesto, si è opportunamente scelto di inserire il programma Gol all’interno del PNRR nella missione 5 (componente 1) dedicata alle “politiche per il lavoro”. Già l’entità del finanziamento di questa missione fa comprendere le potenzialità sottese a questo intervento riformatore. Il PNRR, infatti, ha previsto interventi per 6,6 miliardi di euro in questo campo di cui 4,4, miliardi andranno destinati al programma Gol e alle politiche attive del lavoro. Il programma, ambizioso ma effettivamente orientato a colmare una lacuna tanto rilevante quanto risalente nel nostro Paese, prevede il potenziamento delle politiche attive del lavoro al fine di sostenere l’occupabilità dei lavoratori “in transizione” – e, tra questi, dei percettori di reddito di cittadinanza, NASPI e CIGS³⁴ – e dei disoccupati. A tale riguardo, indubbiamente centrale appare l’obiettivo previsto dal PNRR di rafforzare i Centri per l’impiego che, allo stato attuale, rappresentano uno degli anelli deboli della catena delle politiche per il lavoro poiché non sono in grado di collegare la domanda con l’offerta di lavoro. Il Piano prevede che tale rafforzamento sia finalizzato a favorire processi di miglioramento dell’offerta di servizi di qualità che comprendano l’analisi dei fabbisogni di competenze, la definizione di piani formativi individuali e servizi efficaci di orientamento e presa in carico delle persone in cerca di occupazione. Inoltre, si prevede che i servizi finalizzati alla riqualificazione professionale debbano coinvolgere *stakeholder* pubblici e privati e che debbano essere rafforzate le reti tra i diversi servizi territoriali esistenti.

Per le ragioni che si sono richiamate, dunque, gli interventi previsti dal PNRR in tema di politiche attive del lavoro possono essere considerati come un esempio positivo poiché sono state poste le basi (con relativo supporto finanziario) per la realizzazione di un’importante riforma che andrà implementata con specifiche linee di azione nei prossimi anni. In questo caso, il PNRR ha posto le premesse per poter intervenire con efficacia su uno dei nodi sistemici del nostro Paese il cui impatto assume, peraltro, un rilievo costituzionale assoluto poiché chiama in causa il principio lavorista e la dimensione sociale del lavoro e dell’obiettivo costituzionale della

³⁴ Si fa riferimento, rispettivamente, alla “Nuova assicurazione sociale per l’impiego” (NASPI) che è un’indennità mensile di disoccupazione e alla “Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS)” che è un’indennità erogata dall’INPS per integrare la retribuzione di lavoratori di aziende che devono affrontare situazioni di crisi e riorganizzazione o contratti di solidarietà difensivi.

più ampia occupazione come strumento essenziale per ridurre le disuguaglianze e favorire la coesione sociale.

Quanto si è appena osservato consente, peraltro, di ritornare sulla questione del rapporto tra “reddito di cittadinanza” e misure di sostegno all’occupazione. Come si è rilevato nel Quarto Capitolo di questo lavoro, l’opzione preferibile dovrebbe essere quella di disporre di una misura di reddito minimo basata sull’effettivo reinserimento lavorativo degli abili al lavoro. Tale opzione, però, rende imprescindibile l’esistenza di un sistema di politiche attive del lavoro ben funzionante che, allo stato attuale, non è presente nel nostro Paese. Anche per questo motivo, dunque, l’occasione fornita dal PNRR deve essere sfruttata nel migliore dei modi così da conciliare le esigenze di solidarietà sociale ed eguaglianza sostanziale connesse alle misure di sostegno al reddito con l’altrettanto centrale, nell’impianto costituzionale, portata del principio lavorista che inquadra il lavoro come diritto e anche come dovere in considerazione della fondamentale funzione sociale che esso riveste per la persona³⁵.

In base a quanto si è detto, dunque, il PNRR non può essere considerato come la panacea di tutti i mali. Si tratta di un Piano che contiene certamente delle criticità e forse, come è stato osservato, non delinea un radicale mutamento di prospettiva che consentirebbe di evitare ogni pericolo di un ritorno alla situazione precedente alla pandemia dal punto di vista delle disuguaglianze e del problema della crescita del Paese³⁶. Al tempo stesso, però, è difficile sostenere che il Piano non preveda linee di azione e ambiti di intervento per avviare un processo riformatore che segua la direzione della crescita duratura e stabile e della riduzione delle disuguaglianze, come si è evidenziato in precedenza.

Nella sostanza, il PNRR sembra tratteggiare alcuni indirizzi generali che dovranno essere riempiti di contenuti nella sua implementazione e che consentono di essere perseguiti nell’ottica dell’utilità sociale e dell’eguaglianza sostanziale. Sotto questo profilo, dunque, Parlamento, Governo, partiti politici, società civile e terzo settore sono chiamati a compiere uno sforzo ulteriore per orientare l’azione del PNRR sulla base dell’impianto della nostra forma di Stato sociale e, in particolare, della connotazione che esso assume nella Costituzione economica.

Quest’ultimo aspetto merita di essere evidenziato poiché il PNRR, grazie

³⁵ Si rinvia, sul punto, alle considerazioni svolte nel par. 3 del Capitolo Quarto.

³⁶ Cfr. FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITÀ, *Cosa pensiamo del Piano inviato all’UE e “che fare ora”*, cit.

ai fondi messi a disposizione dall'Unione europea con il Piano *Next Generation EU*, offre al decisore pubblico e alle istituzioni rappresentative l'occasione di riaffermare, dopo decenni, la centralità della Costituzione economica nel suo legame imprescindibile con i principi lavorista, di solidarietà e di eguaglianza sostanziale. E consente di farlo sin da subito, a prescindere dalle scelte che l'Europa compirà nei prossimi anni, invertendo la rotta rispetto al percorso seguito nell'ultimo trentennio che ha finito per far privilegiare le logiche di mercato rispetto al tema della giustizia sociale. Certamente non è poco, poiché si è aperto uno scenario impensabile soltanto sino a ieri.

Al tempo stesso, però, va ricordato che rimane aperta una questione decisiva che andrà affrontata nei prossimi anni. Si pone, infatti, con tutta evidenza il tema di un consolidamento dell'approccio seguito dall'Unione europea in risposta alla pandemia che ha dato luogo a misure temporanee e non strutturali e che dovrà misurarsi con numerose questioni spinose, a partire dalla revisione delle regole del Patto di Stabilità e Crescita. Nella risposta a questa sfida sarà decisivo l'orientamento che prenderanno le Istituzioni europee e gli Stati membri, in particolare i Paesi fondatori e quelli che più credono nell'unione politica. Sotto questo profilo, l'Italia è chiamata a giocare un ruolo da protagonista per molteplici motivi ma anche per ragioni di ordine costituzionale: è la sua Costituzione economica, infatti, a richiedere di andare nella direzione tracciata in via temporanea dal *Next Generation EU* e di adeguare anche la Costituzione economica europea agli obiettivi di giustizia sociale e tutela del lavoro.

In ogni caso, in attesa di conoscere gli esiti di questa sfida decisiva a livello europeo, il PNRR offre comunque al nostro Paese un'occasione che merita di essere adeguatamente sfruttata.

3. L'obiettivo della costruzione dell'Europa sociale

Dal momento che, come si è rilevato, la sfida decisiva si svolgerà a livello europeo, appare opportuno tornare sulla questione del rapporto tra Costituzione economica italiana e Costituzione economica europea. Come si è già evidenziato³⁷, il trentennio che ha preceduto la crisi pandemica ha messo in luce una sostanziale tensione tra Costituzione economica nazionale ed europea dal momento che la prima prevede un ruolo attivo dello Sta-

³⁷ Si rimanda, sul punto, alle osservazioni contenute nel par. 1 del Capitolo Secondo.

to in economia al fine di perseguire l'obiettivo della giustizia sociale, mentre la seconda si è caratterizzata per un ruolo sostanzialmente passivo dello Stato nell'ambito economico.

Si tratta di una tensione che potrebbe essere superata, o quantomeno fortemente attenuata, se si sfrutterà appieno l'occasione fornita dalla crisi pandemica che ha portato alla creazione di un nuovo assetto temporaneo nel governo dell'eurozona culminato con l'approvazione del Piano *Next Generation EU*. Il momento è infatti propizio per ricostruire la Costituzione economica europea dando piena attuazione, a differenza di quanto accaduto sino ad oggi, all'art. 3.3 TUE che non si limita a prevedere un'economia sociale di mercato fortemente competitiva ma che richiede anche che essa sia indirizzata alla piena occupazione e al progresso sociale. La pandemia pare, dunque, aver fornito l'occasione per avvicinare Costituzione economica italiana ed europea accomunandole nell'obiettivo primario dell'utilità sociale e della solidarietà.

In questo mutato contesto, peraltro, la stessa costruzione dell'"Europa sociale" potrebbe rappresentare l'evoluzione ultima di un lungo percorso che viene da lontano. La sua origine, infatti, può essere ricondotta alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri le cui costituzioni rigide del Secondo dopoguerra hanno delineato i tratti salienti della forma di Stato sociale. Un ulteriore passaggio, in questo senso, è rappresentato dalle promesse solo parzialmente realizzate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE che, come noto, appare piuttosto debole sul piano della tutela dei diritti sociali ma che, al tempo stesso, contiene nel suo orizzonte valoriale il riferimento alla "solidarietà" come Titolo del Capo IV³⁸. Da ultimo, poi,

³⁸ Sui limiti relativi al profilo "sociale" della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, si rinvia, tra i tanti, a M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 3/2000, 267 ss.; R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, cit.; P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, *ivi*, 3 ss.; A. CIANCIO, *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali*, cit., 20 ss.; B. GUASTAFERRO, *La "partecipazione ai beni vitali". I diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 159 ss.; M.E. GENNUSA, *Una Carta in chiaroscuro. Le sentenze sull'effetto diretto orizzontale e il significato costituzionale della Carta*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2020, 636 e ss.; M.E. GENNUSA, S. NINATTI, D. TEGA, *La Carta vent'anni dopo Nizza*, *ivi*, 623 ss.; M. DELLA MORTE, *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastrato di Goteborg*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.it*, 7 luglio 2020; E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2015.

non può essere dimenticata la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017, pur con tutti i suoi limiti in riferimento all'effettiva capacità di intervento dell'Unione in questo campo³⁹. L'obiettivo della costruzione di un'Europa sociale, peraltro, è stato recentemente confermato dalla Dichiarazione di Porto del Consiglio europeo del 2021 con cui il Consiglio ha richiesto di intensificare gli sforzi per dare attuazione al Pilastro europeo concentrandosi sulla riduzione delle disuguaglianze, sulla tutela del lavoro e sulla creazione di posti di lavoro⁴⁰.

Giunti a questo punto, dunque, spetta alle Istituzioni europee, agli Stati e, in particolare, ai Paesi fondatori dell'UE realizzare il difficile ma opportuno compito di declinare in senso sociale anche la Costituzione economica europea. E di dare vita in via strutturale a un'economia sociale di mercato a livello europeo che dia maggiore spazio e respiro all'intervento pubblico in quanto finalizzato all'utilità sociale, alla solidarietà sociale e al sostegno dell'occupazione.

L'opportunità di proseguire in questa direzione, peraltro, non è soltanto legata alla necessità di rafforzare la tutela dei diritti sociali e, più in generale, di procedere verso la costruzione dell'Europa sociale. L'opzione di un rafforzamento dell'intervento pubblico nell'economia, infatti, come si è visto, è anche funzionale a proteggere l'Europa in un contesto di economia globale che non è più soltanto fortemente competitivo ma che si contraddistingue anche per le politiche commerciali aggressive che vengono portate avanti da alcuni Paesi utilizzando proprio la leva dell'intervento pubblico nell'economia per sostenere la crescita e rafforzare le proprie economie nazionali⁴¹. Cina e Russia, ad esempio, intervengono da tempo in maniera massiccia con il capitale pubblico per tutelare gli interessi nazionali e hanno anche evidenti mire espansionistiche perseguendo l'obiettivo di acquisire (con il sostegno pubblico alle proprie imprese) imprese europee operanti in ambiti di interesse strategico. Anche sotto quest'ultimo profilo, dunque, il tema di un maggiore intervento pubblico, oltre che un obiettivo legato a logiche di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale, appare una necessità per l'Europa in questa fase storica.

L'obiettivo di una nuova declinazione della Costituzione economica europea in senso sociale va considerato, è bene specificarlo, come un auspicio poiché l'approdo in questa direzione è tutt'altro che scontato. In seno al-

³⁹ Sul Pilastro europeo dei diritti sociali si rimanda ai parr. 4 e 9 del Capitolo Quarto.

⁴⁰ Cfr. Consiglio europeo, *Dichiarazione di Porto sulle questioni sociali* dell'8 maggio 2021.

⁴¹ Si rimanda, sul punto, al par. 7 del Capitolo Secondo.

l'Unione, infatti, come noto, alcuni Stati (i c.d. "Paesi frugali"⁴²) non sono favorevoli a ridisegnare in maniera strutturale, sul modello della risposta dell'UE alla pandemia, le regole che hanno sino ad oggi contraddistinto il governo dell'eurozona. Ciononostante, questa sfida complessa va colta e perseguita da quei Paesi, come l'Italia, più interessati a tale sviluppo, se del caso contemplando anche l'opzione di modelli di cooperazione rafforzata o nuove forme di "Europa a più velocità" poiché, per la prima volta, si sono create le condizioni per una svolta verso un impianto più orientato alla solidarietà e alla giustizia sociale a livello europeo e, quindi, a cascata, a livello nazionale. Del resto, occorre anche avere consapevolezza del fatto che, allo stato attuale, l'unico modo per tornare a valorizzare l'impianto sociale della Costituzione economica italiana è quello di traslarlo sul piano europeo, essendo ormai evidente che si tratta di una materia "costituzionalizzata" a livello europeo e, comunque, di competenza condivisa tra UE e Stati.

Pur trattandosi di un auspicio, va comunque rilevato che, dopo un trentennio contraddistinto in Europa dal predominio delle regole del libero mercato e dalle politiche di *austerità*, la lunga crisi economica e, successivamente, quella pandemica, hanno indicato piuttosto chiaramente che l'intervento pubblico finalizzato all'utilità sociale è ancora necessario. Si tratta, quindi, di un'opzione che deve essere riconsiderata e per orientare con efficacia questo percorso la nostra Costituzione economica può essere utilizzata come una bussola davvero preziosa.

Del resto, è l'idea stessa dell'*austerità* e del richiamo all'esigenza del pareggio di bilancio come priorità assoluta in risposta agli eccessi della spesa pubblica (riconducibili ai pilastri dello Stato sociale) che appare oramai superata dagli eventi.

La crisi del debito, infatti, dipende da molteplici fattori. Indubbiamente, gli eccessi e gli sprechi (anche) nell'ambito della spesa sociale vanno eliminati e questo richiamo deve fungere da monito soprattutto per quei Paesi, come l'Italia, che in passato sono stati meno scrupolosi sotto questo profilo. Al tempo stesso, però, non si può dimenticare che oramai da molto tempo altri fattori ostacolano la riduzione del debito nel nostro Paese. *In primis*, va richiamata l'annosa questione relativa alla mancata adozione di una politica fiscale che consenta di recuperare una quota significativa dell'elevata evasione fiscale, come peraltro richiede espressamente l'art. 53 Cost. che, con il suo principio del concorso di tutti alle spese pubbliche sulla base di criteri di

⁴² In particolare, Paesi Bassi, Austria e Svezia.

progressività, rappresenta un significativo tassello della forma di Stato sociale disegnata dalla Costituzione. In secondo luogo, va richiamato l'enorme tema della scarsa crescita economica del nostro Paese nell'ultimo ventennio. Per invertire questa tendenza divenuta, purtroppo, strutturale sono quindi necessari interventi pubblici finalizzati a sostenere la crescita e l'occupazione⁴³. Quest'ultima, peraltro, potrebbe essere la strada da seguire anche per abbassare il debito poiché l'opzione del contenimento della spesa pubblica non ha prodotto risultati. L'esperienza degli ultimi anni dimostra, infatti, che le politiche dell'*austerità* non soltanto non sono riuscite a ridurre il debito pubblico dei Paesi più fragili da questo punto di vista ma, anzi, hanno contribuito a farlo aumentare, come testimonia il caso dell'Italia⁴⁴.

Si tratta di questioni che dovrebbero essere tenute in debito conto da Istituzioni europee e Stati membri quando dovranno essere prese delle decisioni sulla riforma del Patto di Stabilità e Crescita⁴⁵ che, allo stato attuale, è stato sospeso sino al termine del 2022 mediante il prolungamento della clausola di salvaguardia. L'esigenza di continuare a sostenere l'economia e aumentare l'occupazione mediante investimenti pubblici, infatti, rimarrà anche nei prossimi anni e, pertanto, le regole di bilancio e il percorso di rientro dal debito dei Paesi più esposti dovranno essere necessariamente rivisti anche alla luce delle lezioni del passato e privilegiando, quindi, la strada della crescita sostenibile caratterizzata dall'equità sociale. Non va dimenticato, peraltro, il contesto di riferimento dei prossimi anni che si caratterizzerà per l'implementazione dei Piani di ripresa nazionali mediante la realizzazione degli investimenti pubblici finanziati dal *Next Generation EU* il cui orizzonte temporale si spinge in avanti nel tempo, sino al 2026. Del resto, come si è già evidenziato⁴⁶, l'opzione del ritorno automatico alle regole dell'eurozona che hanno preceduto l'insieme degli interventi temporanei adottati dall'UE per rispondere agli effetti della crisi pandemica

⁴³ Peraltro, dopo il biennio legato alla pandemia, il Pil italiano appare in ripresa. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale dell'ottobre 2021, dopo anni a crescita zero, il Pil dell'Italia è destinato a crescere del 5,8% nel 2021 e del 4,2% nel 2022.

⁴⁴ Alla vigilia dello scoppio della crisi finanziaria e poi economica del 2008, infatti, nel 2007 il debito pubblico italiano si attestava al 104% del Pil. Dopo un decennio di crisi economica, alla vigilia della crisi pandemica, il debito pubblico italiano è aumentato nel 2019 al 134,6% del Pil.

⁴⁵ Il dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità è attualmente in corso e, a dire il vero, era stato avviato già nel 2019, prima dello scoppio della Pandemia.

⁴⁶ Si rimanda, sul punto, alle osservazioni contenute nel Capitolo Secondo.

appare irrealistica oltre che dannosa per le ragioni che si sono qui richiamate.

Giova ricordare⁴⁷, a tale riguardo, che il progetto europeo è entrato in crisi profonda in termini di consenso dei cittadini nel momento in cui le rigide regole di bilancio in risposta alla crisi economica hanno imposto politiche nazionali di rigore che hanno impattato negativamente sui sistemi di *welfare* e protezione sociale nazionali che caratterizzano le forme di Stato sociale dei principali Paesi europei. Come conseguenza, si è diffuso un sentimento comune che ha visto nell'Unione la principale responsabile della contrazione dei diritti sociali e dell'aumento delle diseguaglianze. Sotto questo profilo, va rilevato che l'impianto messo in piedi dall'Unione in risposta alla crisi pandemica segue una logica opposta, come dimostra il Piano *Next Generation EU*. Va infatti ricordato che la rilevanza, anche costituzionale, dell'impianto del Piano è legata innanzitutto al fatto che esso è orientato alla solidarietà sociale ed economica, ma anche alla circostanza che per il finanziamento degli interventi pubblici previsti in quest'ottica si sia seguita una strada a dir poco innovativa. Per la prima volta, infatti, gli Stati membri, sia pure in maniera provvisoria, hanno scelto di adottare una forma di condivisione del debito con cui si sono poste le basi per la creazione di un debito europeo che potrebbe rappresentare un significativo passo nella direzione di una capacità fiscale permanente dell'Unione⁴⁸.

A seguito della pandemia, l'Europa è quindi giunta a uno snodo decisivo dopo aver rimandato per anni, dopo l'avvio della crisi finanziaria ed economica nel 2008, la propria scelta di fondo sulla strada da percorrere. Oggi, appare più che mai necessario decidere se si vuole tornare indietro, alle origini della costruzione europea, e quindi a qualcosa di sostanzialmente simile a una zona di libero commercio oppure, come appare auspicabile, portare a compimento il lungo percorso di un'Europa politica che non può che essere, evidentemente, anche un'Europa sociale che comprenda le politiche del debito e le politiche sociali nell'ottica della solidarietà sociale e dell'eguaglianza sostanziale (anche se sulla base del principio della condizionalità). Del resto, le risposte fornite dalle Istituzioni europee alla crisi pandemica e, in particolare, il Piano *Next Generation EU*, hanno indicato un possibile percorso virtuoso che si auspica possa contraddistinguere il futuro del processo di integrazione europea.

⁴⁷ La questione è stata trattata nel par. 2 del Capitolo Primo al quale si rimanda.

⁴⁸ Per un approfondimento sul punto, si rimanda al par. 2 del Capitolo Secondo.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *La Costituzione economica*, Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 1997.
- AA.VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997.
- AA.VV., *La convergenza dei diritti amministrativi in Europa*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, 13 giugno 2000, Milano, 2002.
- AA.VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010.
- AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, Napoli, 2012.
- AINIS M., PITRUZZELLA G. (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Napoli, 2019.
- ALAIMO A., *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Riv. dir. sic. soc.*, fasc. 3, 2017.
- AMATO G., *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. GALGANO (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977.
- AMATO G., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 1992.
- AMMANNATI L., CAFARI PANICO R. (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018.
- ANGELINI F., BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012.
- ANTONELLI G., MORRONE A., *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, 2020.
- ANTONIAZZI S., *L'Unione bancaria europea: i nuovi compiti della BCE di vigilanza prudenziale degli enti creditizi e il meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2014.
- APOSTOLI A., *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2019.
- APOSTOLI A., *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2020.
- ARMANI P., ROVERSI MONACO F. (a cura di), *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano 1977.
- AROLLI G. (a cura di), *La tutela del risparmio. Quaderno di sintesi della giurisprudenza costituzionale*, in *www.cortecostituzionale.it*.
- ARTONI R. (a cura di), *Storia dell'IRI, Crisi e privatizzazione*, Roma-Bari, 2014.

- ARTONI R., *Un profilo d'insieme*, in ID. (a cura di), *Storia dell'IRI, Crisi e privatizzazione*, Roma-Bari, 2014.
- ARTONI R., BETTINELLI E., *Povert  e Stato*, Roma, 1987.
- ATRIPALDI M., *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano. Dinamiche attuative dell'art. 47, II comma, Cost.*, Napoli, 2014.
- ATRIPALDI M., *Quale tutela, quale favor per il risparmio popolare*, in *Nomos. Le attualit  nel diritto*, n. 2, 2017.
- ATRIPALDI V., *La Costituzione economica tra "patto" e transizioni*, in V. ATRIPALDI, G. GAROFALO, C. GNESUTA, F. LOTITO, *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Padova, 1998.
- ATRIPALDI V., GAROFALO G., GNESUTA C., LOTITO F., *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, Padova, 1998.
- BACHELET V., *L'attivit  di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.
- BACHELET V., *Criteri programmatici e fini sociali nelle leggi che limitano l'iniziativa privata*, in *Giur. cost.*, 1962.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *Kore Europa*, 2014.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in A. NICO (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016.
- BALAGUER CALLEJÓN F., AZPITARTE SANCHEZ M., GUILLEN LOPEZ E., SANCHEZ BARILLAO J.F. (a cura di), *The reform of the European Union economic governance and the progress of political integration – La reforma de la gobernanza económica de la Union Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, 1971.
- BALDASSARRE A., *Propriet  (diritto)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989.
- BALDUZZI R., *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.
- BALLARINO T., BELLODI L., *La golden share nel diritto comunitario*, in *Riv. Societ *, n. 2/2004.
- BARONCELLI S., *Art. 47*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- BASSAN F., *Dalla golden share al golden power: il cambio di paradigma europeo nell'intervento dello Stato sull'economia*, in *Studi sull'integrazione eur.*, vol. 9, n. 1, 2014.
- BASSANINI F., *La politica industriale dopo la crisi. Il ruolo di Cassa Depositi e Prestiti*, in *Astrid Rassegna*, 7/2015.
- BATTILOSSI S., *La «nuova» Cassa depositi e prestiti*, in *Storia della Cassa depositi e prestiti. Un nuovo corso: la societ  per azioni*, Bari, 2013.

- BELLETTI M., *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.
- BELLETTI M., *La limitazione della competenza regionale – sempre più «stretta» tra vincoli europei e criterio della prevalenza – impatta sulla funzione sociale della cooperazione nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017.
- BELLETTI M., *Fondamento costituzionale all'implementazione delle dinamiche della concorrenza, come elemento di contemperamento tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e garanzia di adeguati livelli di solidarietà sociale*, in L. MEZZETTI, E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018.
- BENEDETTI A., *La giurisprudenza sui contratti derivati degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013.
- BENVENUTI M., *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012.
- BENVENUTI M., *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, 2016.
- BENVENUTI M., *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Quaderno della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2/2016.
- BENVENUTI M., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018.
- BERETTA P., *La "Costituzione economica": genesi e principi*, in *Il politico*, 1988.
- BERTOLINO A., *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.
- BETZU M., *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, 2018.
- BIANCHI P., *L'Europa, l'industria, le politiche*, in *L'industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, 2018.
- BIANCO G., *Costituzione economica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2008.
- BIFULCO R., ROSELLI O., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006.
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012.
- BILANCIA P., *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.
- BILANCIA P. (a cura di), *Tutela del risparmio, Authorities, governo societario*, Milano, 2008.
- BILANCIA P., *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012.
- BILANCIA P., *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, n. 1-2-3, 2013.
- BILANCIA P., *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

- BILANCIA P. (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4, 2018.
- BILANCIA P., *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4, 2018.
- BILANCIA P. (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019.
- BILANCIA P., *Introduzione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019.
- BILANCIA P., *L'AGCM nella giurisprudenza costituzionale*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Napoli, 2019.
- BILANCIA P., *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019.
- BILANCIA P. (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019.
- BILANCIA P., *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta Online*, 2020.
- BILANCIA P., *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2021.
- BILANCIA P., DE MARCO E. (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2021.
- BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- BIN R., CARETTI P., PITRUZZELLA G., *Profili costituzionali dell'Unione europea: processo costituente e governance economica*, Bologna, 2015.
- BIN-ITALIA (a cura di), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012.
- BIONDI DAL MONTE F., *Quale cittadinanza per il "Reddito di cittadinanza"?*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, 2019.
- BOGNETTI G., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983.
- BOGNETTI G., *La Costituzione economica italiana. Interpretazioni e proposte di riforma*, Milano, 1995.
- BONELLI F., ROLI M., voce *Privatizzazioni*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2000.
- BONOMI A., *Brevi osservazioni sul "Reddito di dignità" introdotto dalla l. r. n. 3/2016 della Regione Puglia: aspetti positivi e punti di criticità sotto il profilo della compatibilità costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2016.
- BONOMI A., *Brevi osservazioni sugli aspetti più problematici del delicato bilancia-*

- mento fra universalismo selettivo, diritti fondamentali e vincoli di bilancio: alla ricerca dell'universalismo selettivo temperato*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2018.
- BOZZAO P., *I primi passi del Jobs acts*, in *Federalismi.it*, fasc. 7, 2015.
- BRESCIA MORRA C., *Nuove regole per la gestione delle crisi bancarie: risparmiatori vs contribuenti*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2016.
- BRONZINI G., *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011.
- BRONZINI G., *Il diritto a un reddito di base*, Torino, 2017.
- BUSILACCHI G., *Welfare e diritto al reddito*, Milano, 2013.
- BUZZACCHI C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015.
- BUZZACCHI C., *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della banca centrale europea: beni costituzionali che intersecano ordinamento della Repubblica e ordinamento dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016.
- BUZZACCHI C., *Il lavoro. Da diritto a bene*, Milano, 2019.
- CAGGIANO P., *Covid-19. Misure urgenti sui poteri speciali dello Stato nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni*, in *Federalismi.it – Osservatorio emergenza Covid-19*, 29 aprile 2020.
- CALABRÒ A., *L'impresa riformista. Lavoro, innovazione, benessere, inclusione*, Milano, 2019.
- CALAMANDREI P., LEVI A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.
- CAPOGRASSI G., *Persona e pianificazione*, in ID., *La pianificazione e i diritti della persona umana*, Roma, 1955.
- CAPRARA D., DE BONIS R., INFANTE L., *La ricchezza delle famiglie in sintesi: l'Italia e il confronto internazionale – Occasional Papers di Banca d'Italia*, novembre 2018.
- CAPRIGLIONE F. (a cura di), *L'ordinamento finanziario italiano*, Padova, 2005.
- CAPRIGLIONE F. (a cura di), *La nuova legge sul risparmio. Profili societari, assetti istituzionali e tutela degli investitori*, Padova, 2006.
- CAPRIGLIONE F., *L'Unione bancaria europea: una sfida per un'Europa più unita*, Torino, 2013.
- CAPRIGLIONE F., *La Finanza UE al tempo del Coronavirus*, in *Riv. trim. dir. economia*, n. 1/2020.
- CARAVITA B., *Il fondamento costituzionale della concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2017.
- CARAVITA B., *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2020.
- CARIOLA A., *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- CARRIERO G.L., *Crisi bancarie, tutela del risparmio, rischio sistemico*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 2, 2016.

- CASAMASSIMA V., VIVALDI E., *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 2018.
- CASSESE S., *Azionariato di Stato*, in *Enc. dir.*, IV, 1959.
- CASSESE S., *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1991.
- CASSESE S., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4/1996.
- CASSESE S., *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in G. MARASÀ (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998.
- CASSESE S., *La Costituzione economica europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2001.
- CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, vol. IV, Milano, 2002.
- CASSESE S., *Dl Rilancio, le ombre sui tempi (e i modi)*, in *Corriere della sera*, 13 maggio 2020.
- CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2020.
- CASSETTA E., POZZI C., *Politiche industriali, selettività e mercato*, in *L'industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, 35, 2016.
- CASSETTI L., *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997.
- CASSETTI L., *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002.
- CASSETTI L., *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2004.
- CASSETTI L., *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018.
- CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it – paper*, 23 giugno 2021.
- CATELANI E., *La donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, in *Federalismi.it.*, numero speciale 2, 2019.
- CATELANI E., *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2015.
- CATELANI E., TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2015.
- CAVAGGION G., *Il diritto al lavoro nella prospettiva dell'automazione e dell'informatizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019.
- CAVAGGION G., *Crisi sanitaria "Covid-19", solidarietà fiscale e integrazione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo*, Research paper, settembre 2020.

- CAVALLO B., DI PLINIO G., *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1983.
- CAVINO M., *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. CAVINO, I. MASSA PINTO, *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 2013.
- CECCHETTI M., *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020.
- CERRINA FERONI G., (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011.
- CERRINA FERONI G., *Verso il meccanismo unico di vigilanza sulle banche. Ruolo e prospettive dell'European Banking Authority (EBA)*, in *Federalismi.it*, 2014.
- CHELI E., *Libertà e limiti all'iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1/1960.
- CHESSA O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2016.
- CIANCIO A. (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017.
- CIANCIO A., *Alle origini dell'interesse dell'Unione europea per i diritti sociali*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.
- CIFFARELLI R., *L'art. 43 della Costituzione e il Decreto-Legge n. 207/2012: primissime riflessioni in Amministrazione in Cammino*, 2013.
- CLARICH M., *La disciplina del golden power in Italia e l'estensione dei poteri speciali alle reti 5G*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening. Il Controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019.
- CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018.
- CLINI A., *Sovranità della persona nelle determinanti di tutela del risparmio*, in *PA – Persona e Amministrazione*, 2017.
- COIANTE A., *Le "Potenzialità concorrenziali" nascoste dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020.
- COMAZZETTO G., *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021.
- CORAZZA L., ROMEI L. (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014.
- COVINO F., *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021.
- CRISAFULLI V., *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in *Dir. lav.*, 1954.
- CUOCOLO F., *Risparmio e credito nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Victor Uckmar*, vol. I, Padova, 1997.
- CURRERI S., *Lezioni sui diritti fondamentali*, Milano, 2018.

- D'AMICO M., CATALANO S., *Tutela del risparmio e principi costituzionali*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2008.
- DE ANGELIS L., *La trasformazione delle società*, Milano, 1998.
- DE CARLO L., *Il contrasto alla povertà in Italia dall'Unità al REI e al RDC*, in *Forum di Quaderni cost.*, 4, 2020.
- DE MARCO E., *Collettivizzazione e libertà economiche*, in *Foro amm.*, 6/1977.
- DE MARCO E., "Costituzione economica" e integrazione sovranazionale, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019.
- DE MINICO G., *Esiste ancora l'interesse alla difesa del risparmio?*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2002.
- DE MINICO G., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021.
- DE MINICO G., VILLONE M. (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta Online*, 2020.
- DE VERGOTTINI G., *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967.
- DE WITTE B., *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *European Policy Analysis*, 2011.
- DE WITTE B., BEUKERS T., *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013.
- DEL BÒ C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, 2004.
- DELLA CANANEA G., NAPOLITANO G. (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998.
- DELLA LUNA MAGGIO L., *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2015.
- DELLA MORTE M., *Tendenze e prospettive dei diritti sociali in Europa: dalla Carta di Nizza al Pilastro di Goteborg*, *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.it*, 7 luglio 2020.
- DEMURIO I., *Società privatizzate*, in *Diritto commerciale Dizionari del diritto privato*, Milano, 2011.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Stato ed economia di mercato. La via italiana per la ricostruzione postbellica tra giudizio storico e seduzioni contemporanee*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2020.
- DI PLINIO G., *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011.
- DI PLINIO G., *La velocità delle costituzioni economiche tra passato e presente*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Torino, 2017.
- DIVERIO D., *L'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato ai servizi di interesse*

- economico generale puramente locali*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di), *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018.
- DONATO A., *Il ruolo di holding di Cassa depositi e prestiti S.p.A.: profili giuridici attuali della gestione di partecipazioni come strumento di politica industriale*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2015.
- DRAGHI M., *We face a war against coronavirus and must mobilise accord-ingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020.
- ELIA L., *Si può rinunciare allo "Stato sociale"?*, in R. ARTONI, E. BETTINELLI, *Povert  e Stato*, Roma, 1987.
- ERCOLANI V., GUGLIELMETTI E., RONDINELLI C., *Dietro il risparmio degli italiani c'  la paura del futuro*, in *Lavoce.info*, 13 luglio 2021.
- ESPOSITO C., *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962.
- EUCKEN W., *Der Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*, in *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, 1942.
- FERRAJOLI L., *Il futuro dello stato sociale e il reddito minimo garantito*, in AA.VV., *Ai confini dello stato sociale*, Roma, 1995.
- FERRAJOLI L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, 2018.
- FERRERA M., *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Bari, 2016.
- FERRERA M., *Stimoli, non sussidi per chi cerca lavoro*, in *Corriere.it*, 28 giugno 2018.
- FIORILLO M., *La riforma della Costituzione economica fra tempo, memoria e rimozione*, in *Ragion pratica*, fasc. 1, 2014.
- FITOUSSI J. P., *Il teorema del lampione*, Torino, 2013.
- FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSIT , *Cosa pensiamo del Piano inviato all'UE e "che fare ora"*, 11 maggio 2021.
- FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSIT , *Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane. Un'opportunit  per guidare lo sviluppo del Paese – (Parte I. Un cambiamento tecnologico che accresca la giustizia sociale)*, in *www.forumdisuguaglianzediversita.org*, luglio 2020.
- FRACCHIA F., *Studio delle societ  «pubbliche» e rilevanza della prospettiva giuspubblicistica*, in *Foro it.*, 2005, III.
- FRACCHIA F., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 13 luglio 2016.
- FRASER N., *Il neoliberalismo progressista contro il populismo reazionario: una scelta di Hobson*, in H. GEISELBERG (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, 2017.
- FRENI F., *L'incompatibilit  con le norme comunitarie della disciplina sulla golden share*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2001.
- FRENI F., *Golden share e principio di proporzionalit : quando il fine non giustifica i mezzi*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10/2002.

- FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it-paper*, 23 giugno 2021.
- FURLAN F., *Articolo 43*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018.
- GABRIELE F., *Conclusioni*, in G. RIVOSECCHI, M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, 2010.
- GALGANO F. (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977.
- GALGANO F., *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione – artt. 41-44*, Bologna-Roma, 1982.
- GALGANO F., *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982.
- GAMBINO S., *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n. 5, 2015.
- GASPARI F., *Poteri speciali e regolazione economica tra interesse nazionale e crisi socioeconomica e politica dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2020.
- GEISELBERG H. (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, 2017.
- GENNUSA M.E., *Una Carta in chiaroscuro. Le sentenze sull'effetto diretto orizzontale e il significato costituzionale della Carta*, in *Quaderni cost.*, n. 3/2020.
- GENNUSA M.E., NINATTI S., TEGA D., *La Carta vent'anni dopo Nizza*, in *Quaderni cost.*, fasc. 3, 2020.
- GHEZZI F., BOTTA M., *Standard di valutazione, interessi nazionali ed operazioni di concentrazione in Europa e negli Stati membri, tra spinte centrifughe ed effetti di spill-over*, in *Riv. soc.*, 2018.
- GIAMPIERETTI M., *Commento all'art. 47 della Costituzione*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Padova, 2008.
- GIANFRANCESCO E., *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Dir. e soc.*, n. 1, 2021.
- GIANNINI M.S., *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958.
- GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989.
- GIANNITI L., *Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 3.
- GIOVANNELLI A. (a cura di), *Aspetti della governance economica nell'UE e in alcuni Stati dell'Unione*, Torino, 2014.
- GIUBBONI S., *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni cost.*, fasc. 4, 2017.
- GIUNTA A., ROSSI S., *Che cosa sa fare l'Italia. La nostra economia dopo la grande crisi*, Roma-Bari, 2017.
- GIUPPONI T.F., *Articolo 81*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018.

- GLIOZZI E., *La tutela del risparmio e la banca universale*, in *Giur. comm.*, 2015.
- GOBBATO S., *Golden share ed approccio uniforme in materia di capitali nella recente giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2004.
- GORI C., *Reddito di cittadinanza: il punto dopo il decreto*, in *La voce.info*, 2019.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012.
- GRASSO G., *Appunti su reddito di inclusione, assistenza socio-sanitaria e vincoli sulle risorse disponibili*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2017.
- GRECO G. L., *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di risoluzione delle banche*, in *Banca, impr. soc.*, n. 1, 2016.
- GRIPPO A., *Verso la definizione degli aiuti di Stato: il caso NORD/LB e la necessità della continuità*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2020.
- GROSSI P., *La tutela del risparmio a settant'anni dall'approvazione dell'art. 47 della Costituzione*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2017.
- GUARINO G., *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970.
- GUARINO G., *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quaderni cost.*, 1992.
- GUARINO G., *La sovranità e le sue mutazioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999.
- GUASTAFERRO B., *La "partecipazione ai beni vitali". I diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021.
- GUAZZAROTTI A., *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016.
- GUAZZAROTTI A., *Quanto è pluralista la "Costituzione economica europea"? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018.
- GUELLA F., *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014.
- HUBER E.H., *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1956.
- IBBA C., *La tipologia delle privatizzazioni*, in *Giur. comm.*, 2001.
- IBRIDO R., *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017.
- INNOCENTI E., ROSSI E., VIVALDI E. (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, 2019.
- LABRIOLA S., CATELANI A. (a cura di), *La Costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001.
- LAVAGNA C., *Diritto pubblico dell'economia. Introduzione*, Roma, 1971.
- LOSURDO F., *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016.

- LUCARELLI A., *Commento all'art. 43 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- LUCARELLI A., *Il bail-in paradigma dell'eterno conflitto tra Stato assicuratore e Stato regolatore. Crisi delle banche e nuove forme di risanamento: tra mercato, regola della concorrenza e dimensione sociale*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2016.
- LUCARELLI A., *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate*, in *Federalismi.it*, 2016.
- LUCHENA G., *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, Bari, 2006.
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983.
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 3/2000.
- LUCIANI M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3, 2010.
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011.
- LUPO N., *L'influenza dell'alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica: ovvero, sulla centralità dei principi dell'art. 11 Cost*, in *Riv. trim. dir. economia*, n. 3, 2020.
- LUPO N., *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 2020.
- LUTHER J., *Garanzie e limiti costituzionali del diritto alla cogestione delle aziende: la sostenibilità di equivalenti italiani alla Mitbestimmung*, in *Federalismi.it*, n. spec. 5/2019.
- MACCABIANI N., *Una misura nazionale e strutturale di contrasto alla povertà: portata, iter e profili di rilievo costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3, 2017.
- MALINCONICO, *Aiuti di Stato*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. CHITI, G. GRECO, I, Milano, 2007.
- MANGIA A. (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020.
- MANGIAMELI S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986.
- MARASÀ G. (a cura di), *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Torino, 1998.
- MARCHESE C., *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021.
- MARCHETTI G., *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale*, in P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019.
- MARRELLA F., *Unione europea ed investimenti diretti esteri*, in S.M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht*, Napoli, 2013.

- MARRO E., *Draghi: "Il Paese è di nuovo credibile, Ripresa oltre le stime grazie ai vaccini"*, in *Corriere della Sera*, 30 settembre 2021.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, 1973.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G.M., *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, 2007.
- MAZZUCATO M., *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2014.
- MAZZUCATO M., *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Bari-Roma, 2021.
- MERUSI F., *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano 1977.
- MERUSI F., *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980.
- MERUSI F., *I servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990.
- MERUSI F., *La Corte di Giustizia condanna la golden share all'italiana e il ritardo del legislatore*, in *Dir. pubb. comm. eur.*, 2000.
- MERUSI F., *Stato e mercato: convergenze e divergenze nei diritti amministrativi in Europa*, in AA.VV., *La convergenza dei diritti amministrativi in Europa* (Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, 13 giugno 2000), Milano, 2002.
- MERUSI F., *Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Banca, impr. soc.*, n. 1, 2006.
- MERUSI F., *Il conflitto di interessi tra tutela del risparmio e normativa comunitaria*, in *Banca, impr. soc.*, n. 2, 2008.
- MEZZETTI L.E., FERIOLI E. (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bologna, 2018.
- MICCÙ R., *Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del governo economico nazionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012.
- MICCÙ R. (a cura di), *Le società partecipate al crocevia. Processi di razionalizzazione, modernizzazione e spinte all'efficienza*, in Fascicolo monografico di *Federalismi.it*, 2018.
- MICCÙ R., *Le trasformazioni della Costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in P. BILANCIA (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019.
- MICCÙ R., FRANCAVIGLIA M., *Le società pubbliche e i servizi di interesse economico generale: l'impatto del d.lgs. n. 175/2016 sull'affidamento e sulla gestione del servizio idrico integrato*, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2016.
- MIDIRI M., *Tutela della concorrenza e giurisdizione*, Napoli, 2018.
- MONCERI F., *Servizi pubblici e istanze sociali nella Costituzione economica europea*, Firenze, 2011.

- MONTICELLI E., *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2, 2017.
- MORBIDELLI G., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989.
- MORRONE A., *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giur. cost.*, 3/2001.
- MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni cost.*, n. 1, 2014.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014.
- MORRONE A. (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015.
- MORRONE A., *La concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Napoli, 2019.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954.
- MORTATI C., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, in AA.VV., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972.
- MORTATI C., *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III.
- MORTATI C., *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.
- MOSCONI F., *Bruxelles, Stati membri, Regioni d'Europa: coerenza e coraggio per una nuova politica industriale*, in *L'industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, 36, 2015.
- MOSCONI F., *Tessendo la tela della nuova politica industriale europea. Il caso di Italia, Germania, Francia*, in *L'Industria. Riv. di econ. e pol. ind.*, n. 4, 2019.
- MOSTACCI E., *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2020.
- MOTZO G., PIRAS A., *Espropriazione e pubblica utilità*, in *Giur. cost.*, 1959.
- NAPOLITANO A., *Economia sociale di mercato e tutela dei diritti. Servizi essenziali e forme di gestione*, Torino, 2019.
- NAPOLITANO A., *Il ritorno decisivo dello Stato imprenditore. Dalla nazionalizzazione di Alitalia all'estensione dei c.d. golden powers*, in *DPER online*, n. 2, 2020.
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005.
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012.
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Foreign Direct Investment Screening. Il Controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019.
- NAPOLITANO G. (a cura di), *Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, Bologna, 2019.
- NAPOLITANO G., *L'irresistibile ascesa dei golden powers e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2019.

- NICO A. (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016.
- NICO A., *Le contraddizioni dello Stato sociale*, in R.Y. QUINTANILLA NAVARRO, O.I. TATEOS Y DE CABO (a cura di), *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*, Madrid, 2018.
- NICO A., LUCHENA G., *Lo Stato sociale sub condizione quale esito delle politiche finanziarie: le "raccomandazioni" europee per l'inclusione*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2, 2018.
- NICOTRA I.A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it-paper*, 30 giugno 2021.
- NIRO R., *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006.
- OROFINO M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti*, Torino, 2014.
- OROFINO M., *Diritto alla protezione dei dati personali e sicurezza: osservazioni critiche su una presunta contrapposizione*, in L. PANELLA, *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno. Quaderni Ordine Internazionale e Diritti Umani*, Napoli, 2018.
- ORTINO S., *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979.
- PACE A., *Libertà "del" mercato e libertà "nel" mercato*, in *Pol. dir.*, 2/1993.
- PALMIERI M., VELLA F., *Grandi imprese, quel fondo è senza fondo*, in *lavoce.info*, 1-6-2020.
- PALMIERI M., VELLA F., *Rilancio: poco tempo per ricapitalizzare le Pmi*, in *lavoce.info*, 27 maggio 2021.
- PALMIOTTI D., *Ex Ilva, si sblocca l'ingresso dello Stato con 400 milioni: nasce Acciaierie d'Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 14 aprile 2021.
- PAPA A., *Le imprese pubbliche tra Costituzione ed ordinamento comunitario*, in S. LABRIOLA, A. CATELANI (a cura di), *La Costituzione materiale: percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001.
- PAPA A., *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4, 2018.
- PAPA A., *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5, 2019.
- PASQUI L., *Un'altra emergenza per l'Unione europea: tra intervento pubblico e governance*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, fasc. 2, 2020.
- PATRONI GRIFFI A., *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, numero speciale 4, 2018.
- PERICU A., *Il diritto comunitario favorisce davvero le privatizzazioni dei servizi pubblici?*, in *Privatizzazioni e regioni*, Milano, 2003.

- PETRILLO G., *Coronavirus e aiuti di Stato: un'occasione di riflessione per il futuro*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, fasc. 2, 2020.
- PICCOLILLO V., *Casellati: con il PNRR il Parlamento riconquista la sua centralità*, intervista al *Corriere della sera* del 7 ottobre 2021.
- PINELLI C., *I diritti sociali nello spazio europeo (sistemi di valore a confronto)*, in L. CORAZZA, L. ROMEI (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014.
- PINELLI C., TREU T., *Introduzione. La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010.
- PINI O., *Sofferenze e insofferenze della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione dei concetti economici*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2020.
- PITRUZZELLA G., *La costituzione economica europea. un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2018.
- PIZZETTI F., *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Forum di Quaderni cost.*, 2004.
- PIZZETTI F.G., *Riflessioni sul principio di leale cooperazione nell'ordinamento comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004.
- PIZZETTI F.G., *Potenziamento umano e principio lavorista. Spunti di riflessione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, fasc. 2, 2018.
- PIZZETTI F.G., *Brain-Computer Interfaces and the Protection of the Fundamental Rights of the Vulnerable Persons*, in *Neuroscience And Law. Complicated Crossings And New Perspectives*, a cura di A. D'ALOIA, M.C. ERRIGO, Basilea, 2020.
- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004.
- POGGI A., *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Milano, 2014.
- POGGI A., *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.
- POGGI A., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021.
- POLI G., *Commento a M. ATRIPALDI, La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano. Dinamiche attuative dell'art. 47, II comma, Cost.*, Napoli, 2014, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2016.
- PORCHIA O., *Aiuti di Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010.
- PREDIERI A., voce *Collettivizzazione*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960.
- PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.
- PRODI R., *Un piano industriale in tre mosse per fare ripartire l'Italia*, in *Il Messaggero*, 20 ottobre 2019.
- PRODI R., *Proposte per rilanciare il Paese con una nuova politica industriale*, in *Il Messaggero*, 1° dicembre 2019.

- PROFETA G., *La fisionomia delle concessioni autostradali: un pendolo tra pubblico e privato*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2020.
- PULSONI P., *L'intervento dello Stato nell'economia ai tempi del Covid-19. Analisi critica della normativa emergenziale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020.
- QUADRI G., *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1980.
- QUINTANILLA NAVARRO R.Y., TATEOS Y DE CABO O.I. (a cura di), *La exclusión social: estudio comparado desde la perspectiva jurídica laboral y constitucional*", Madrid, 2018.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia*, Milano, 2017 (I ed. 1982, trad. di *A Theory of Justice*, Cambridge Mass., 1971).
- RINELLA A., PICCININI I., *La Costituzione economica cinese*, Bologna, 2010.
- RIVIEZZO A., *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 4/2021.
- RIVISECCHI G., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.
- RIVISECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012.
- RIVISECCHI G., ZUPPETTA M. (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Roma, 2011.
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, 2012.
- RODRIK D., *Intervento nell'Economist Debate: «Industrial Policy: This House Believes that Industrial Policy Always Fails»*, in *www.economist.com*, July 2010.
- ROSSI E., *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Consulta online*, 2012.
- ROSSI E., *Il "Reddito di cittadinanza" introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, 2019.
- ROSSI P., *La disciplina "emergenziale" delle crisi bancarie in Italia: dal decreto "salva banche" al decreto "salva risparmio". Quale protezione per i risparmiatori?*, in *Amministrazione in cammino*, 2017.
- ROSSI P., *Banking resolution e tutela del risparmio, tra bail out e bail in*, in *Amministrazione in Cammino*, 2017.
- ROSSI P., *L'erompere della pandemia sulle crisi bancarie, ovvero l'inevitabile riemersione dello Stato "salvatore"?*, in *Amministrazione in cammino*, 30 dicembre 2020.
- RUGGERI A., *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *Forum di Quaderni cost.*, 2010.

- RUOTOLO M., *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, fasc. 2, 2011.
- SACCO GINEVRI A., *La nuova golden share: l'amministratore senza diritto di voto e gli altri poteri speciali*, in *Giur. comm.*, 2005, II.
- SACCO GINEVRI A., *L'espansione dei golden powers tra sovranismo e globalizzazione*, in *Riv. trim. dir. economia*, 2019.
- SALAZAR C., *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013.
- SALERNO G.M., *Art. 47*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- SALMONI F., *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piove ...*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018.
- SALMONI F., *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019.
- SALMONI F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pan-demica*, in *Federalismi.it*, 2020.
- SALMONI F., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021.
- SALMONI F., *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1964.
- SANTONASTASO F., *Dalla "golden share" alla "poison pill": evoluzione o involuzione del sistema?*, in *Giur. comm.*, 2006, I.
- SARACENO C., *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015.
- SARACENO C., *Quali sono i veri limiti del reddito di cittadinanza*, in *Lavoce.info*, 16 novembre 2021.
- SARCHILLO G., *Dalla golden share al golden power: la storia infinita di uno strumento societario: profili di diritto europeo comparato*, in *Contratto e imprese/Europa*, n. 2/2015.
- SCHMITT C., *Der Hüter der Verfassung*, 1931, trad. it., *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981.
- SCIPIONE L., *La "golden share" nella giurisprudenza comunitaria: criticità e contraddizioni di una roccaforte inespugnabile*, in *Società*, 2010.
- SCOGNAMIGLIO A., *Profili di costituzionalità dei limiti all'utilizzo degli strumenti finanziari derivati da parte degli enti territoriali*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2011.
- SCUTO F., *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2013.
- SCUTO F., *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015.

- SCUTO F., *Il governo dell'economia nello stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali: possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SANCHEZ, E. GUILLEN LOPEZ, J.F. SANCHEZ BARILLAO (a cura di), *The reform of the European Union economic governance and the progress of political integration – La riforma de la gobernanza económica de la Union Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017.
- SCUTO F., *'Reddito minimo', contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilaastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. spec. 4, 2018.
- SICLARI D., *Costituzione e attività di vigilanza bancaria*, Padova, 2007.
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959.
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1962.
- SPATTINI G.C., *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino, 2006.
- STIGLITZ J., *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, 2010.
- STILE M.T., *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.
- STRAUSS W., *Entwicklung und Probleme des heutigen Wirtschaftsrecht*, Karlsruhe, 1957.
- TARQUINI A., *Finlandia, gli effetti di 560 euro di reddito garantito: meno ansia e più voglia di trovare lavoro*, in *Repubblica.it*, 17 febbraio 2018.
- TEBANO L., *Aiuti di Stato (dir. lav.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2015.
- TIRABOSCHI M., *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Torino, 2002.
- TIRABOSCHI M., *Aiuti di Stato alla occupazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2007.
- TOSO S., *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Bologna, 2016.
- TRIGGIANI E., *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enc. dir.*, 2013.
- TRIMARCHI BANFI F., *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2007.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013.
- TRIPODINA C., *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2015.
- TRIPODINA C., *I giardini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2, 2021.

- TRISCORNIA A., *Golden Power: un difficile connubio tra alta amministrazione e diritto societario*, in *Riv. soc.*, 2019.
- VALAGUZZA S., *Giurisprudenza comunitaria in tema di golden share e principio di legalità*, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2003.
- VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006.
- VAN PARIJS P., VANDERBORGHT Y., *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017.
- VILLAFRANCA A. (a cura di), *Le sfide della governance economica europea*, Bologna, 2007.
- VINCIERI M., *Verso la tutela della povertà: l'ipotesi del reddito di inclusione*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2017.
- VIOLINI L., *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- VOLLAARD H., VAN DE BOVENKAMP H., SINDBJERG MARTINSEN D., *The Making of a European Healthcare Union: A Federalist Perspective*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 2, 2016.
- VON DER LEYEN U., *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe*, by candidate for President of the European Commission 2019-2024, Strasbourg, 16 July 2019.
- ZATTI F., *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno*, in *Forum di Quaderni cost.*, 2010.
- ZITO A., *Contraddizioni concettuali ed anomalie sistemiche del mercato finanziario: considerazioni minime sulla centralità della tutela del risparmiatore*, in *Diritto dell'economia*, 2008.
- ZOPPOLI L., *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2007.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2022
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

