

Filippo Scuto

La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo

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



Giappichelli

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.