



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E DIRITTO
SEZIONE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

44

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA TRA SOLIDARIETÀ, VINCOLO ESTERNO E QUESTIONE AMBIENTALE

a cura di

Fabrizia Covino Valeria De Santis Elena Paparella

L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà,
vincolo esterno e questione ambientale

€ 50,00



J JOVENE

SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E DIRITTO
SEZIONE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

L'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA TRA SOLIDARIETÀ, VINCOLO ESTERNO E QUESTIONE AMBIENTALE

a cura di

Fabrizia Covino Valeria De Santis Elena Paparella



JOVENE

Il volume è pubblicato con i fondi del progetto di Ateneo su: «*Gli strumenti finanziari dell'Unione europea per combattere gli effetti economici della pandemia negli ordinamenti nazionali: dalla solidarietà economica a quella politica*» del 2020. Ha altresì beneficiato di un contributo nell'ambito del progetto dipartimentale «*Challenges for the Italian Economy in a changing world*» del 2023.

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2024

ISBN 978-88-243-2860-9

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

www.jovene.it info@jovene.it

Printed in Italy Stampato in Italia

INDICE

<i>Abbreviazioni</i>	p. VII
<i>Presentazione</i>	» IX
MAURIZIO FRANZINI	
Introduzione	» 1

PRIMA PARTE

LE MATRICI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA. SOLIDARIETÀ, VINCOLO ESTERNO E TRANSIZIONE ECOLOGICA

FABRIZIA COVINO	
Solidarietà e intervento pubblico nell'economia tra Costituzione e Unione europea	» 9
ELENA PAPARELLA	
L'evoluzione del vincolo esterno e il problema del limite costituzionale all'economia	» 59
VALERIA DE SANTIS	
La transizione ecologica dal <i>Green Deal</i> alla Costituzione. Un modello di sviluppo per l'Unione	» 93

SECONDA PARTE

L'EFFETTIVITÀ DEI PRINCIPI

LUCIO LANDI, GIUSTINO LO CONTE	
La nuova <i>governance</i> economica europea e gli effetti sull'ordinamento nazionale	» 133
LORENZO RICCI	
L'economia circolare fra vincolo esterno, solidarietà e programmazione	» 167

FRANCESCO VALERIO DELLA CROCE

Dignità come “minimo”: salario sufficiente e reddito adeguato nell’Ue
della “crisi perpetua” p. 225

MONICA CROATTO

Lo Stato di fronte alla sfida dell’economia sociale, nella dimensione
nazionale ed europea: quale identità? » 275

Notizie sugli autori » 313

ABBREVIAZIONI

A.C.	Assemblea costituente
AVO	Aree Valutarie Ottimali
BCE	Banca centrale europea
C. cost.	Corte costituzionale
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CCNL	Contratto collettivo nazionale di lavoro
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
DNSH	Do Not Significant Harm (non arrecare danno significativo all'ambiente)
DSA	Debt Sustainability Analysis
Ecofin	Consiglio economico-finanziario della UE
EDP	Excessive Deficit Procedure
FMI	Fondo Monetario Internazionale
GDP	Gross Domestic Product
GDe	Green Deal europeo
GG	Grundgesetz
GUCE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
IMF	International Monetary Fund
LF	Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania
MES	Meccanismo europeo di Stabilità
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
MTO	Medium-Term Objective
NGEU	Next Generation EU
OIL	Organizzazione Internazionale del Lavoro
OMT	Obiettivo di medio termine
PA	Pubbliche amministrazioni
Pdl	Proposta di legge
PdS	Programma di Stabilità
PIL	Prodotto Interno Lordo
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
PSC	Patto di stabilità e crescita
PSC-I	Patto di stabilità e crescita prima versione
PSC-II	Patto di stabilità e crescita seconda versione
PSC-III	Patto di stabilità e crescita terza versione
Reg. UE	Regolamento dell'Unione europea
RGS	Ragioneria Generale dello Stato

RRF	Recovery and Resilience Facility
SIEG	Servizi di interesse economico generale
TCECA	Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TSCG	Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance
TUE	Trattato istitutivo dell'Unione europea

PRESENTAZIONE

1. *Nello scenario attuale, caratterizzato da una fase di transizione verso un nuovo equilibrio degli assetti istituzionali che ridimensiona il ruolo statale, è pertinente uno studio sull'intervento pubblico in economia nella prospettiva del diritto costituzionale? Ci si chiede, in altre parole, se la Costituzione possa fornire ancora gli strumenti per orientare le scelte pubbliche in particolare nel sostegno all'economia.*

La domanda non sembra peregrina, considerato che ormai dalla seconda metà del Novecento l'intervento pubblico nell'attività economica acquista carattere recessivo, a causa di una prospettiva orientata al rigore finanziario "estremizzato", la quale genera come diretta conseguenza una crescente riduzione della spesa pubblica, con enormi ricadute nell'ambito della protezione sociale.

Se si vuole tentare di dare una risposta alla questione, occorre considerare preliminarmente lo scopo del detto intervento pubblico e, secondariamente, la sua effettività.

La prospettiva costituzionale, nel definire l'intervento in ambito economico, guarda al ruolo dello Stato e gli affida il compito di orientare lo sviluppo economico, al fine di favorire la rimozione degli ostacoli che impediscono la pari dignità sociale e l'uguaglianza di fatto tra i consociati. La Costituzione porta avanti una visione emancipante della persona, quale sostrato su cui costruire lo sviluppo democratico del paese e orienta l'intervento dei pubblici poteri in chiave redistributiva e solidaristica, nella convinzione che riequilibrare le situazioni di fragilità porti benessere alla collettività tutta intera.

La decisione sull'indirizzo politico-economico, pertanto, partecipa delle caratteristiche proprie dell'assetto democratico pluralista delineato dalla Costituzione stessa. Il dettato costituzionale infatti fornisce alcuni principi fondamentali, a titolo di parametro, al fine di valutare la compatibilità delle scelte dei pubblici poteri, in chiave gerarchica. Sono parametri che si enucleano con riferimento non soltanto alle disposizioni prettamente dedicate ai rapporti economici, ma a partire dalla Costituzione intesa nella sua totalità, in una visione unitaria. I principi fondamentali, nel determinare la forma di Stato, orientano così le scelte pubbliche che confluiscono nel richiamato indirizzo politico-economico.

Ulteriore elemento che orienta l'intervento pubblico in economia è dato dal processo di integrazione sovranazionale di cui infatti si deve tenere conto per delineare compiutamente l'azione dei pubblici poteri.

Non sempre la prospettiva costituzionale è andata di pari passo rispetto a quella sovranazionale quanto ai principi ispiratori. Si pensi agli indirizzi redistributivi a tutela del welfare, insiti nella Costituzione italiana in linea con le costituzioni democratiche del Novecento, e all'approccio rigorista – da intendersi nel senso di importanti restrizioni alle politiche finanziarie degli stati membri – che si è imposto alla fine del secolo nel contesto occidentale e che ha influenzato anche l'assetto sovranazionale con pesanti ricadute sull'ordinamento interno. Il principio della stabilità finanziaria, in effetti, ha avuto un impatto sui principi costituzionali penalizzando le acquisizioni in tema di diritti sociali finora raggiunte, al fine di consentire il progredire del processo di integrazione sovranazionale. La visione rigorista ha provocato altresì la contrazione delle risorse pubbliche a danno dello sviluppo socio-economico del paese in chiave solidaristica, anche se in determinati momenti, come si vedrà, il processo di costruzione sovranazionale ha aperto uno spiraglio ad un'azione dai tratti redistributivi, secondo gli auspici dei Padri fondatori.

A partire da queste riflessioni sulle ragioni dell'intervento pubblico e sulla discrasia rispetto agli obiettivi perseguiti, il lavoro esamina alcuni aspetti relativi al ruolo dello Stato e dell'Unione europea in ambito economico. Nel vagliare le scelte pubbliche si assumono tre punti di osservazione, rispettivamente il grado di solidarietà che caratterizza le politiche pubbliche, i condizionamenti sovranazionali e le sfide della transizione ecologica.

L'ipotesi di lavoro è che, stante la complessa interazione tra ordinamento nazionale e sovranazionale, i principi posti dalla Costituzione conservano tuttora la loro forza nell'orientare le politiche economico-sociali. Si tratta di principi che mantengono il loro valore anche nel guidare il prosieguo del cammino comune europeo; un cammino che deve dare corpo ad un'idea compiuta di cittadinanza, nel mantenere la persona al centro del dibattito sullo sviluppo dell'Unione stessa.

2. L'idea di un volume collettaneo nasce a partire da una riflessione sull'intervento pubblico in economia, organizzato nell'ambito del Convegno internazionale di Icon-s sul "Futuro dello Stato", tenutosi a Bologna nel settembre 2022. In quella sede si cercava di indagare l'effettività dell'intervento statale – con il suo portato di principi e valori costituzionali – e il condizionamento dell'ordinamento sovranazionale nell'ambito economico.

Alla fine del 2022 si usciva dal periodo della crisi pandemica durante la quale le diverse manifestazioni dell'emergenza avevano generato interventi inediti da parte dei poteri pubblici negli ambiti a maggior rischio, nella consa-

pevolezza che la crisi sanitaria si era trasformata nella più grande crisi economica del nuovo secolo. La Commissione europea presieduta da Ursula von der Leyen aveva individuato, già prima della pandemia, una serie di obiettivi per le azioni e le politiche dell'Unione (come ad es. il "Green Deal europeo" del novembre 2019), difforni dalle politiche di rigore finanziario che avevano caratterizzato la gestione della precedente crisi del "debito sovrano" nell'Eurozona; il culmine del mutamento dell'indirizzo europeo si raggiunge durante la pandemia con la sospensione del Patto di stabilità e crescita. Questa inversione di tendenza, valorizzata anche dall'istituzione di ambiziosi piani di sostegno finanziario convergenti nel Next Generation EU implementati attraverso i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, ha interrogato gli studiosi sulla presunta riemersione del principio solidaristico nel contesto dell'Unione. Al rigore delle politiche pubbliche, che aveva caratterizzato la gestione delle precedenti crisi, si sostituiscono interventi volti ad erogare risorse sia nella forma di trasferimenti a fondo perduto, sia nella forma di prestiti.

A partire da quelle riflessioni è stato avviato il progetto per un volume che raccogliesse contributi e ricerche miranti ad approfondire i temi del seminario. Ma l'analisi è andata oltre il paradigma introdotto dal NGEU e dal PNRR italiano, poiché il processo di integrazione europea è stato nel frattempo sollecitato da altri fattori esogeni ed endogeni, quali la guerra ai confini dell'Unione, la crisi energetica che ne è derivata, l'emersione di criticità quanto alla tutela dello "stato di diritto", nonché la necessità di tornare ad un maggiore rigore finanziario in nome di principi portati avanti dal processo di integrazione. I fattori testé richiamati hanno reso necessario, pertanto, allargare il fuoco dell'analisi ad altri ambiti che nel frattempo hanno acquisito maggiore evidenza.

3. Il lavoro è corredato da un'Introduzione a cura di Maurizio Franzini sui profili economici dell'intervento pubblico ed è suddiviso in due parti.

Nella prima parte si delineano alcune matrici di riferimento dell'intervento pubblico in economia nazionale e sovranazionale: rispettivamente la spinta solidaristica che orienta le politiche pubbliche, il "vincolo esterno" costituito dall'indirizzo imposto dall'Ue e la transizione ambientale che prospetta un modello di sviluppo economico diverso. Questi elementi consentono di tracciare le linee teoriche e normative di riferimento.

Il tema della solidarietà, quale principio costituzionale fondamentale che orienta l'intervento pubblico statale, incontra alcuni limiti nelle modalità in cui è delineato nel contesto sovranazionale. Dalla riflessione emerge come il principio solidaristico, che ha natura poliedrica, può essere declinato ora come principio di struttura, ora come semplice standard per proteggere l'assetto dei mercati sotteso alla UE (Fabrizia Covino).

In una prospettiva dialettica, il principio solidaristico incontra una resistenza da parte della spinta rigorista che ridimensiona l'intervento pubblico-economico in chiave redistributiva, in ragione dei "vincoli esterni" che discendono dalle regole europee in materia di finanza pubblica. Si tratta, tuttavia, di vincoli che assumono forme e obiettivi differenti nell'evolversi del processo di integrazione (Elena Paparella).

Altro elemento con cui l'intervento pubblico deve misurarsi riguarda le "urgenze" che si traducono nella nuova programmazione ambientale e nella gestione della transizione ecologica, la quale delinea un modello che, se sviluppato sul piano dell'effettività, può condurre l'Unione e gli stati membri verso la messa in comune di maggiori risorse, alimentando una nuova vocazione solidaristica dell'Unione (Valeria De Santis).

Nella seconda parte del lavoro, la dialettica tra profilo solidaristico, vincolo esterno e strumenti a tutela dell'ambiente, viene ulteriormente specificata con riferimento ad alcuni ambiti dell'intervento pubblico nell'economia. I singoli contributi tentano di misurarsi e di collegarsi idealmente ai fili conduttori del volume finora richiamati.

In tale scenario si colloca l'indagine sull'impatto del vincolo esterno europeo sulle scelte di finanza pubblica affrontata da Lucio Landi e Giustino Lo Conte, i quali (in una prospettiva giuridico-economica) riflettono sugli effetti del Patto di stabilità e crescita mettendone in evidenza l'evoluzione e gli effetti prodotti sull'attività del Governo e del Parlamento. Il saggio si interroga sulla compatibilità tra principio delle finanze pubbliche sane e sostenibili, cardine del Trattato di Maastricht, e possibilità di condurre politiche sociali avanzate (sanità, pensioni, istruzione) all'interno dei singoli paesi dell'Unione.

Il ruolo dei pubblici poteri viene indagato anche per far fronte dalla sfida climatica e ambientale, come emerge dal contributo di Lorenzo Ricci, dove si mette in evidenza l'importanza della risposta europea e nazionale quale fattore di trasformazione dell'assetto produttivo. Il 'modello circolare' sembra avere le potenzialità per riconfigurare il ruolo dei pubblici poteri in riferimento al mercato, in una rinnovata prospettiva solidaristica, attraverso lo strumento della programmazione economica.

La tendenza alla "de-solidarizzazione" trova riscontro nel contributo di Francesco Valerio della Croce che indaga come, negli ultimi anni, a valle di una crisi di lungo corso che attanaglia l'economia occidentale e del peculiare contesto determinato dal processo di integrazione economico-monetaria in Europa, si sia palesata "l'esigenza" di contrastare fenomeni come povertà lavorativa, esclusione sociale, disuguaglianza economica. Nel quadro di una dialettica tutt'altro che pacifica tra competenze nazionali e UE in materia di diritti sociali, l'esperienza del reddito di cittadinanza e le ipotesi di salario minimo

legale, arricchiscono il dibattito nazionale sulla ricerca di un'alternativa complessiva alla stagflazione, nel solco di valori e principi costituzionali.

Il principio di solidarietà viene interpellato sotto altro profilo anche nel contributo di Monica Croatto che esplora il fenomeno dell'economia sociale, indagandolo sia nella prospettiva europea sia in quella nazionale. In particolare, la riflessione si sofferma sulla possibilità di superare alcune criticità derivanti dal vincolo esterno, attraverso una lettura solidaristicamente orientata del modello produttivo.

L'analisi complessiva evidenzia la continua evoluzione dei temi trattati, in uno scenario normativo ed economico per nulla stabilizzato, nel quale anche la ricerca giuspubblicistica dei caratteri dell'intervento pubblico in alcuni settori dell'economia e del sociale è segnata da incertezza. È dentro questa complessità che è necessario leggere le riflessioni che seguono.

Roma, 10 agosto 2024.

F.C., V.D.S., E.P.

INTRODUZIONE

Senza far torto alla ricchezza dei temi che tratta, credo si possa affermare che questo libro è soprattutto un contributo alla riflessione su una questione che è cruciale da sempre ma lo è soprattutto in questa nostra difficile stagione: i rapporti tra giustizia sociale e intervento pubblico, letti anche alla luce della nostra Costituzione. In questa *Introduzione*, orientato dal contenuto dei lavori che compaiono in questo volume, vorrei a mia volta avanzare qualche breve riflessione.

La giustizia sociale può essere intesa in vari modi ma sarà ben difficile vederla realizzata se il sistema economico non prevede, accanto al mercato – il più possibile ben funzionante – un intervento pubblico esteso, variegato e incisivo. Avversare questo intervento, come fanno quanti da qualche decennio vengono considerati ispirati dal neo-liberismo (un termine che personalmente non gradisco molto per la ragione che dirò), significa non dare troppo peso alla giustizia sociale o concepirla in modo assai riduttivo, tipicamente come aspettativa di maggiore benessere economico per tutti, che si considera garantita dalla crescita economica, sostanzialmente eletta a unico obiettivo da raggiungere. La concezione di giustizia sociale cui appare ispirata la nostra Costituzione e che – pur senza sistematicità – affiora con molta chiarezza in alcuni suoi articoli non può fare a meno, per essere realizzata, dell'intervento pubblico, un intervento pubblico – appunto – esteso, variegato e incisivo, al punto da avvertire una qualche inquietudine quando si riflette su come esso potrebbe essere concretamente articolato senza minare le fondamenta di un'economia di mercato di tipo capitalistico.

Quell'intervento (e, più in generale, le politiche pubbliche) deve rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. Deve, se posso usare altri termini, realizzare l'eguaglianza delle opportunità, mettere ognuno in condizione di poter vivere la vita che intende vivere. E poiché difficilmente si desidererà vivere una vita che non preveda un lavoro dignitoso l'intervento pubblico dovrebbe permettere a ciascuno di possedere le capacità richieste per accedere a un lavoro di questo tipo e, al tempo stesso, dovrebbe moltiplicare le opportunità di detto lavoro, che non potrà essere tale se, tra le altre condizioni, il salario orario è sotto una certa soglia e se, pur desiderando altro, non si riesce a lavorare che poche ore al giorno o pochi giorni all'anno.

Le due condizioni appena citate, eguaglianza delle opportunità e lavoro dignitoso, ben presenti nella Costituzione, possono essere considerate i pilastri di una concezione piuttosto ‘severa’ della giustizia sociale che appare decisamente troppo esigente rispetto a quanto i sistemi economici in essere sembrano in grado di assicurare. Vale la pena chiedersi perché sia così e cosa sarebbe necessario perché non sia così.

Semplificando, ma non troppo, si può dire che cruciale, per rispondere, è il riferimento alla solidarietà. Quella solidarietà che la Costituzione considera un dovere inderogabile, e non potrebbe essere diversamente data la concezione sottesa di giustizia sociale. Cosa debba intendersi esattamente per solidarietà è difficile a dirsi, ma un suo tratto irrinunciabile è la preoccupazione, che non resta solo uno stato d’animo, per il benessere di chi, sotto vari aspetti, sta peggio. Così intesa, la solidarietà può essere esercitata dalle persone e dalle istituzioni e queste ultime oltre a esercitarla direttamente possono favorirne (o ostacolarne) la diffusione tra le persone. Forse è superfluo affermare che di questa solidarietà abbiamo avvertito, e avvertiamo, troppo di frequente la mancanza.

La solidarietà delle persone non è solo beneficenza o filantropia; ad esempio è, per chi ha il potere di fissare le altrui condizioni di lavoro, fare in modo che queste ultime garantiscano la dignità di cui si è detto; è impegno – non contrattuale – a non lesinare attenzione e generosità nei lavori di cura ed è ogni azione o decisione che può migliorare la stima e la considerazione che, attraverso il lavoro, uomini e donne possono avere di sé stessi.

Si può aggiungere che in talune circostanze questi comportamenti solidali possono fruttare una sorta di rendimento per chi li adotta, possono cioè restituire loro un vantaggio (anche materiale). Ciò è tanto più probabile quanto più ‘reciprocanti’ sono gli individui. Essere trattati bene nel lavoro può, ad esempio, spingere ad accrescere il proprio impegno e molti studi comportamentali ci dicono che questo è quanto accade di frequente. Se così fosse la solidarietà non sarebbe soltanto altruista, ma non per questo sarebbe poco rilevante per il benessere sociale.

È interessante chiedersi se e come l’intervento pubblico possa contribuire all’affermarsi di quella che potremmo chiamare una cultura della solidarietà individuale. La risposta non è facile, ma non vi è dubbio che una condizione necessaria è non avallare, esplicitamente o implicitamente, con le proprie politiche la perniciosa idea, messa in circolo secoli fa e da allora frequentemente sostenuta dagli economisti, secondo cui “*greed is good*”, cioè che l’avidità è una cosa buona. Questa idea, che non spinge di certo ad abbracciare la solidarietà e le sue virtù, sembra essere accettata e rinforzata da politiche che mirano a ottenere comportamenti solidali incentivandoli mo-

netariamente (ne sono un esempio i molti sussidi diretti a rendere convenienti, anziché doverose, azioni ‘giuste’).

Al di là di ciò, politiche di sostegno a istituzioni che non perseguono il profitto anche perché non sono di proprietà di azionisti rispetto ai quali il profitto è una sorta di obbligo contrattuale (istituzioni che possiamo collocare nell’ambito dell’economia sociale), potrebbero avere l’effetto di accrescere la diffusione di comportamenti solidali nel sistema economico. Potrebbero... al netto di possibili ‘deviazioni opportunistiche’ che sono sempre possibili ma che (seguendo una logica simile a quella che avversa l’intervento pubblico richiamando i suoi cosiddetti ‘fallimenti’) non possono essere acriticamente utilizzate per condannare, in modo indiscriminato, le istituzioni (buone) all’interno delle quali quei comportamenti (cattivi) si producono. E, ancora, lo Stato può difendere il lavoro dignitoso – che è un contributo alla solidarietà e alla giustizia sociale – assicurandolo negli ambiti in cui è lo Stato stesso a governare i processi di produzione, e in particolare nell’offerta di essenziali servizi di *welfare*. La sanità in primo luogo.

Ma forse più importante è ragionare sulla solidarietà nella dimensione politica, che può essere rilevata a diversi livelli, da quello locale a quello sovranazionale. La solidarietà quasi sempre richiede il trasferimento (diretto o indiretto) di risorse da chi ne ha più a chi ne ha meno. E può anche richiedere di indebitarsi oggi per dare risorse (e opportunità) a chi oggi ne è meno provvisto. A livello nazionale se non si tassano di più i ricchi per dare ai poveri occorre, appunto, indebitarsi. E quando qualche regola sovranazionale, ponendosi come vincolo esterno, limita la possibilità di indebitarsi (il riferimento è naturalmente alle regole fiscali europee) se non si vuole rinunciare alla solidarietà occorre inasprire la tassazione. Ma questo non è ciò che è avvenuto, anzi le imposte sono state in molti casi alleggerite (si pensi ad esempio, ma non solo, a quelle sui grandi patrimoni lasciati in eredità) e, cosa ancora peggiore, nel nostro paese si è tollerata una gigantesca evasione fiscale. Tutto il contrario della solidarietà.

Sostanzialmente la stessa cosa può dirsi a livello europeo per quello che riguarda ad esempio la tolleranza dei paradisi fiscali, luoghi che consentono di sottrarsi, soprattutto se si è molto ricchi, alla pratica della solidarietà con un’azione, quella di spostarsi in un altro paese, che anche simbolicamente è l’opposto della solidarietà. Responsabilità della politica è avere tollerato questa situazione e per troppo lungo tempo, con la conseguenza di rendere estremamente più complicato cambiare oggi l’ordine delle cose.

Difficile trovare, per tutto ciò, giustificazioni degne di questo nome; il meglio che si trova è forse l’idea – cui ho già fatto cenno – che alleviare il carico fiscale dei più ricchi alla fine diventa vantaggioso per tutti grazie alla maggiore crescita economica che ne deriverebbe. Il meglio, si diceva, forse è

questo ma sembra piuttosto poco e comunque si tratta pur sempre – come mostrano diversi studi – di un’idea in cerca di evidenza, non di altro.

È necessario tornare al rapporto tra solidarietà ed eguaglianza delle opportunità. L’intervento dello Stato, infatti, può incidere profondamente – e in vari modi – sulle prospettive di vita di ciascuno e in particolare di coloro che ‘la lotteria della vita’ ha fatto venire al mondo in famiglie e contesti svantaggiati. Per costoro gli ostacoli da rimuovere sono collegati alle loro origini e per rimuoverli non bastano sussidi e trasferimenti monetari, tipici dell’azione redistributiva dello Stato. Occorre assicurare a tutti l’accesso all’istruzione, anche la più alta; occorre non lasciare in eredità un ambiente degradato che limita le opportunità di molti nel futuro (ma quell’eredità negativa è già stata ricevuta, nel presente che fu futuro, da ampi segmenti della generazione presente); occorre non erigere barriere all’entrata nei mercati che limitano, appunto, le opportunità per molti di operare in quei mercati come imprenditori, più o meno piccoli.

Le barriere rilevanti a questo riguardo sono di varia natura: quelle dovute alle difficoltà di accesso ai finanziamenti che incontrano coloro che non dispongono di ricchezza da offrire come collaterale di garanzia; quelle connesse all’impossibilità di usare tecnologie protette, anzi super-protette, da granitici brevetti; quelle derivanti dalla presenza di imprese monopolistiche più o meno gigantesche.

Proprio con riferimento alla tolleranza (se non proprio all’incentivazione) di tutte queste barriere risulta difficile ricondurre la situazione attuale a una qualche forma di neo-liberismo. Impedire la concorrenza e perciò limitare le opportunità di molti non sembra avere nulla di liberista (o anche di liberale) nuovo o vecchio che sia. Più appropriato sarebbe un termine che catturi la perversa vicinanza tra potere economico e potere politico – forse il vetusto ‘*crony capitalism*’ (capitalismo clientelare) – una vicinanza che potrebbe spingere qualcuno a chiamarla solidarietà....Una solidarietà che consisterebbe nell’usare il potere (politico) di cui si dispone per migliorare la condizione di chi, quasi sempre, sta già meglio di molti altri. Comunque la si chiami, per andare verso la solidarietà della nostra Costituzione è assolutamente prioritario frantumare questa perversa vicinanza. E non è difficile individuare a chi rivolgere questa richiesta.

Andando verso la solidarietà della Costituzione diventerebbe, io credo, chiaro che essa può avere due modi per manifestarsi. Il primo è quello che consiste nel “dare possibilità” a chi non ne ha – possibilità di un reddito di mercato e di un lavoro dignitoso, *in primis*. Il secondo è quello che consiste nel compensare chi quelle possibilità non ha avuto o non ha potuto realizzare. In mancanza di termini migliori chiamerei la prima ‘solidarietà *ex ante*’ e la seconda ‘solidarietà *ex post*’.

Di entrambe oggi abbiamo un gran bisogno, ma soprattutto della prima anche perché nell'appropriato orizzonte temporale essa renderebbe meno necessaria la seconda.

Se a questo bisogno, rimasto insoddisfatto troppo a lungo, saranno dedicate le necessarie attenzioni nel prossimo futuro non è facile a dirsi. Però diversi segnali, a livello europeo e nazionale, non invitano all'ottimismo. Rigore, competitività, crescita sono, con pochi altri, i termini che ricorrono più frequentemente e acriticamente per indicare la (nuova?) direzione di marcia; ricorrono troppo frequentemente e troppo acriticamente per lasciarci tranquilli. Ma la speranza è che libri come questo aiutino a rimettere la solidarietà – quella buona, quella della Costituzione – al centro della politica, della cultura e dell'intervento pubblico.

MAURIZIO FRANZINI

PRIMA PARTE

LE MATRICI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA.
SOLIDARIETÀ, VINCOLO ESTERNO
E TRANSIZIONE ECOLOGICA

FABRIZIA COVINO

SOLIDARIETÀ E INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA TRA COSTITUZIONE E UNIONE EUROPEA

«(...) lo stato non può usare il suo apparato coercitivo allo scopo di far sì che alcuni cittadini ne aiutino altri, o per proibire alla gente attività per il suo proprio bene o per la sua propria protezione».

R. NOZICK, *Anarchia Stato e Utopia*, 1974.

SOMMARIO: 1. Premessa. Oggetto dell'analisi. – 2. L'orizzonte costituzionale della solidarietà: profili generali. – 3. (*Segue*). Solidarietà e “costituzione economica”. – 4. Integrazione europea e indirizzo costituzionale di governo dell'economia. – 5. Il principio di solidarietà nell'Unione europea. – 5.1. La “spinta” giurisprudenziale. – 5.1.1. La solidarietà orientata al mercato e la solidarietà “transnazionale”. – 5.1.2. Solidarietà e politiche migratorie. – 5.1.3. Solidarietà energetica. – 5.1.4. Solidarietà finanziaria. – 6. Presunta “vocazione solidaristica” europea e ricadute “redistributivo-espansive” nazionali. – 7. Questioni aperte.

1. *Premessa. Oggetto dell'analisi*

A settantasei anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale sono concordi nel ritenere che l'ordinamento democratico-pluralista si radica sul binomio rappresentato dalla tutela dei diritti inviolabili e dal dovere di solidarietà parimenti enunciati all'art. 2 Cost.¹. Il «perfezionamento» della persona umana attraverso la garanzia dei diritti inviolabili, da un lato; il rafforzamento del regime democratico e l'incremento della solidarietà sociale, dall'altro, costituiscono un intreccio di principi di cui erano consapevoli già le forze politiche che hanno scritto la Carta costituzionale². Principi che servono come chiave

¹ M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: articolo 2*, Carocci, Roma, 2017.

² Cfr. il discorso di Palmiro Togliatti nella seduta del 1° ottobre 1946, nonché le argomentazioni di Giorgio La Pira, sull'ispirazione pluralista e sociale della Costituzione nella seduta dell'11 marzo 1947, in CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Segretariato generale, Roma, rist. 1976, rispettivamente, VI, I, 469 ss. e 319 ss. Sul punto E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, ora in

di lettura di ogni parte della Costituzione e non possono arretrare davanti alle sfide che l'ordinamento deve affrontare.

La Costituzione, in effetti, nel rifiutare la concezione individualistica e liberale ottocentesca, in cui le situazioni giuridiche attive dei soggetti sono dei meri diritti "riflessi", che mantengono un assetto di stampo autoritario in capo allo Stato, si fonda su un paradigma diverso. Un paradigma con al centro la persona, i cui diritti sono riconosciuti in quanto soggetto appartenente alla consociazione umana e sono garantiti in un'ottica promozionale e di «liberazione» dal bisogno³. Un modello costituzionale che valorizza al contempo la partecipazione alla vita democratica, attraverso il richiamo al pluralismo sociale e istituzionale⁴. L'ottica pluralistica propria della Costituzione, infatti, è tesa a superare la primazia dello Stato sulla persona e sulle formazioni sociali, che culmina nella garanzia della *pari dignità sociale* e dell'eguaglianza, espresse dall'art. 3 Cost., e richiede un intervento della Repubblica per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'effettiva realizzazione di detti obiettivi, in nome dell'evocata solidarietà.

La solidarietà costituisce dunque un principio fondamentale dell'ordinamento, come tale dotato di capacità prescrittiva. È caratterizzato da una progettualità *politica*, quale obiettivo di lungo periodo che richiede l'intervento di tutti gli appartenenti alla Repubblica, siano essi persone fisiche o istituzioni, al fine di perseguire i principi e i valori costituzionali⁵. Viene estesa perfino a coloro che pur non essendo cittadini italiani condividono per un tratto della loro vita i valori e i principi in questione (*infra* § 2).

In quanto tale, il principio di solidarietà prefigura il verso delle relazioni nell'ordinamento e guarda al futuro nella definizione degli obiettivi di coesione da raggiungere. Condiziona l'assetto istituzionale in tutti gli ambiti del vivere comune, in virtù della prospettiva unitaria con cui deve leggersi la Costituzione⁶.

Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, Il Mulino, Bologna, 1978, 34-35. Sul nesso esistente tra diritti e doveri che delinea il modo in cui la Costituzione concepisce la persona, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (fondatore da), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975.

³ Nel senso indicato da N. OCCHIOUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1988.

⁴ Sulla linea interpretativa che coglie il pluralismo valorizzato dai costituenti legando l'espansione del principio democratico alla promozione di un assetto dinamico delle forze sociali P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, spec. 191-192. Sulla dimensione pluralistica dello stato liberal-democratico, E. FRAENKEL, *Il pluralismo come elemento strutturale dello stato di diritto liberal-democratico* (tr. it.), in V. ATRIPALDI (a cura di), *Il pluralismo come innovazione*, Giappichelli, Torino, 1997, 5 ss.

⁵ Sulla politicità del principio si esprimono G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 53 ss.; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2016, 45-47.

⁶ Sull'impossibilità di separare le varie parti della Costituzione, M. LUCIANI, *La "Costi-*

Come tale, la solidarietà ha un impatto sull'indirizzo politico-economico, in virtù dell'assunto per cui, in un sistema a costituzione rigida, la manifestazione di volontà delle forze di governo – pur costituendo l'espressione della più elevata forma di politicità – trova il proprio radicamento «nel nucleo fondamentale della costituzione per trarne i canoni obiettivi»⁷. Tra questi principi emerge pertanto la solidarietà che agisce non solo tra i consociati ma è un principio-dovere che orienta le politiche pubbliche (§ 2); un principio che sospinge in particolare le scelte pubbliche economiche e come tale non può essere obliterata (§ 3). Il *focus* dell'analisi mira a comprendere le modalità con cui l'ordinamento aderisce concretamente al principio nel fornire risposte alle esigenze e a i bisogni della comunità che ne è alla base.

Il condizionamento della Costituzione sulle politiche economiche, però, non può non tenere conto di un ulteriore profilo dell'analisi, dato dalla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea.

La partecipazione al cammino comune europeo in effetti determina il ridimensionamento della sovranità statale e della capacità decisionale degli attori nazionali incidente sulla forma di governo e sull'indirizzo politico⁸. La compresenza di diversi fattori nella determinazione dell'indirizzo politico, infatti, delinea un *indirizzo di sistema* che, tra i suoi principali riferimenti, in-

tuzione dei diritti” e la “Costituzione dei poteri”. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, II, 1985, 497 ss.

⁷ Cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134 ss. Si evidenzia da parte dell'A. che, mentre nelle costituzioni flessibili le forze politiche esprimono una scelta «non vincolata nei fini» anche se coerente con il sistema complessivo, in presenza di una costituzione rigida la questione è diversa. Qui le forze politiche sono chiamate ad individuare i fini «generalissimi ed essenziali» i quali sono predeterminati dalla Costituzione. Si tratta di un'operazione che non è meramente discrezionale ma ha un «rilievo eminentemente politico». *Ibidem*, 137. Questo impianto condiziona anche la “costituzione materiale”, quale criterio ordinatore che trasforma la realtà sociale in realtà giuridica ad opera delle forze politiche: *ibidem*, 139. Sul concetto di costituzione in senso materiale, quale strumento nelle mani dei «gruppi prevalenti in virtù del potere di fatto esercitato, che ricercano nella Costituzione lo strumento idoneo alla tutela degli interessi di cui sono portatori, al consolidarsi dei principi di vita associativa che meglio giovano alla stabilizzazione ed al più ordinato svolgimento del potere stesso», C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, spec. 162. Sul condizionamento dei principi sulle scelte politiche anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970.

⁸ Sul punto A. RUGGERI, *Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2020, spec. 747, il quale mette in luce l'impatto del processo di integrazione sulla contrazione della democrazia parlamentare, nonché I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, Relazione al Convegno dell'AIC, Le dinamiche della forma di governo repubblicana, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 331 ss. In termini di europeizzazione della forma di governo, N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione “composita”*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 162 ss.

tegra il principio del “consenso” alle limitazioni della sovranità in condizioni di parità, secondo il dettato dell’art. 11 Cost., legittimando il potere che discende dal circuito sovranazionale⁹.

Detto schematicamente, pur appartenendo ad organi sovrani come il Parlamento e il Governo, l’indirizzo politico-economico è stretto tra due vincoli: quello “esterno” e quello costituzionale (§ 4). L’analisi sul vincolo esterno è condotta in un apposito saggio del presente lavoro¹⁰. L’oggetto specifico di questa riflessione, pertanto, resta quello di indagare – tra i principi costituzionali che condizionano l’indirizzo politico-economico – quale sia il “peso” del principio-dovere inderogabile di solidarietà sulle richiamate scelte in materia economica. Per questa ragione l’analisi deve necessariamente esplorare la natura del principio di solidarietà presente nel contesto sovranazionale e l’impatto che ha sulle scelte pubbliche economiche, nel processo dialettico che coinvolge Unione europea e ordinamento statale. Sul punto va chiarito che la dimensione costituzionale del principio di solidarietà e quella europea hanno pochi elementi di contatto per la distanza che intercorre tra i due ordinamenti (§ 5).

In particolare, la diversa declinazione della solidarietà europea rende il contesto sovranazionale più esposto ad una deriva rigorista espressa attraverso politiche di austerità. Sono politiche che impattano sulla contrazione della spesa pubblica nazionale, come dimostra l’introduzione del principio del pareggio di bilancio nel 2012, e non vengono compensate da interventi in materia fiscale da parte statale. Al contrario si assiste al ridimensionamento dell’equilibrio nell’imposizione fiscale ispirato al principio di progressività sancito in Costituzione con ricadute sulla tutela dei diritti sociali.

Anticipando le conclusioni, è necessario un reale cambiamento delle politiche economiche europee in una prospettiva effettivamente solidaristica, attraverso la messa in comune di risorse finalizzate a rendere l’Unione più forte sui mercati, più competitiva, ecologista e anche più coesa al suo interno. In attesa della transizione verso forme di maggiore coesione politica dell’Unione, l’ordinamento costituzionale deve valorizzare i fondamenti dell’assetto democratico-pluralista per fornire linfa nuova al percorso dell’integrazione europea, arginando altresì le derive populiste e sovraniste che polarizzano il dibattito sul futuro dell’Europa. Il fine è quello di preservare la democrazia intesa quale luogo dove i rapporti umani si fondano su principi di libertà ed eguaglianza nello spirito della Costituzione.

⁹ L’indirizzo di sistema ha la forma di un triangolo, i cui ulteriori angoli sono costituiti dagli artt. 3 e 139 Cost. Cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell’Assemblea*, tuttavia, Mucchi, Modena, 2020, spec. 32 e 60. Cfr. altresì, F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, Relazione al Convegno dell’AIC del 27-28 ottobre 2023, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 50 ss.

¹⁰ Cfr. E. PAPARELLA nel presente *Volume*.

2. *L'orizzonte costituzionale della solidarietà: profili generali*

Sul piano teorico il termine solidarietà deriva da *solidus*, solido che, nelle scienze giusprivatistiche, dice molto della relazione che intercorre tra i co-debitori perché configura un legame basato sul sostegno reciproco. Il principio, che è inizialmente riferito all'ambito civilistico e romanistico, trasla poi nel contesto giuspubblicistico per andare a delineare il rapporto intercorrente tra i consociati nella comunità politica. Pur essendo evocativo di una relazione improntata alla reciprocità e al mutuo soccorso tra i soggetti, si presta a dimensioni interpretative differenti, adattate poi dal linguaggio giuridico¹¹. Si tratta di un concetto complesso, *polisemico*, che ha matrici filosofiche, sociologiche, religiose e politiche¹². Le ragioni di carattere etico e morale che spingono il soggetto ad immedesimarsi nei bisogni dell'altro, indagate dalle neuroscienze, sono invece presupposte nella prospettiva costituzionale¹³.

Il dovere inderogabile di solidarietà viene inserito in Assemblea costituente nell'art. 2 Cost., in maniera speculare rispetto alla garanzia e al riconoscimento dei diritti inviolabili della persona, accanto al principio pluralista. Il principio pluralista, postula una disomogeneità che può sfociare anche in una contrapposizione radicale tra le diverse visioni politiche. Per questa ragione sussistono strumenti di garanzia, tra i quali emerge, sul piano sostanziale, la tutela dei diritti inviolabili. Si tratta di una forma di tutela apprestata da un ordinamento che pur non essendo omogeneo aspiri ad essere democratico¹⁴. Ma l'ordinamento costituzionale si dota anche di ulteriori forme di garanzia, al fine di combattere «quelle fratture che compromisero l'omogeneità dell'ordinamento» stesso¹⁵. La funzione normativa del principio di solidarietà costituisce proprio quel criterio di mediazione finalizzato a garantire sul piano costituzionale la detta omogeneità tra le forze in campo¹⁶. In tale prospettiva, il principio di solidarietà, espresso dall'art. 2 Cost., costituisce una disposizione al cui interno si realizza la “sintesi” dei principi fondanti la forma di Stato che si collocano in una logica unitaria alla base dell'impianto costituzionale¹⁷.

¹¹ Cfr. A. RIVIEZZO, *Solido principio. Un percorso costituzionale per la solidarietà*, Inscibbolet, Roma, 2023, 16-17.

¹² Indaga questi profili G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, Bologna, 2023, 15 ss.

¹³ Cfr. F. PIZZOLATO, G. COMAZZETTO, *La solidarietà allo specchio: il contributo delle neuroscienze e le ragioni del diritto*, in *Teoria e critica della regolazione soc.*, n. 1/2021, 151 e 166 ss.

¹⁴ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 47.

¹⁵ *Ibidem*, 48.

¹⁶ *Ibidem*, 50.

¹⁷ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, spec. 38 e 54 ss. Sul nesso che emerge dalla Costitu-

Esiste dunque una connessione tra solidarietà e diritti inviolabili, in quanto il riconoscimento dei detti diritti inviolabili della persona è legato all'adempimento dei doveri inderogabili che l'ordinamento impone in virtù dell'appartenenza del soggetto alla comunità, per garantire il conseguimento degli obiettivi dello Stato sociale¹⁸. Il principio infatti assume particolare rilevanza nell'intervento dei pubblici poteri per ridurre le disparità economiche che sono la ragione principale della disomogeneità e della contrapposizione, secondo quanto evidenziato dall'art. 3, secondo comma, Cost. In tale ottica, il principio/dovere di solidarietà è funzionale ad un processo di integrazione sociale, attraverso la coesione che da esso scaturisce¹⁹. Coesione e integrazione su cui bisogna intendersi, poiché nell'ordinamento la solidarietà non pretende di risolvere o negare il conflitto sociale, ma lo presuppone «nella sua capacità di avviare processi di evoluzione normativa e, più in generale, di emancipazione sociale»²⁰.

Il dibattito costituyente si svolge in I sottocommissione attraverso le relazioni di La Pira e Basso, le quali si concentrano rispettivamente sulla centralità della persona in relazione al potere pubblico, nonché sulla necessaria codificazione dei diritti inviolabili dell'uomo²¹. L'esplicito richiamo alla solidarietà è contenuto nell'o.d.g. Dossetti²², che la qualifica come «necessaria, sociale, economica e spirituale». Il testo viene poi approvato in Assemblea plenaria con le integrazioni di Amendola e Fanfani, dando forma all'attuale art. 2 Cost.²³. In sede di coordinamento finale il dovere di solidarietà diviene «inderogabile» e la stessa si qualifica come «politica, economica e sociale».

La disposizione costituisce una formula di compromesso approvata a partire dalle proposte cattolica e comunista. Mantiene una sua vaghezza di contenuti dovuta anche al modo diverso in cui le varie forze politiche interpretano il principio. La prospettiva conflittuale della lotta di classe di ma-

zione tra pluralismo (come principio da cui discende che «ciascuno ha una sua visione della realtà, ma nessuno la può imporre agli altri») e principio di solidarietà (che «insegna e dovrebbe insegnare a mettere via via insieme gli interessi di tutti e a sacrificare il proprio, quando lo esige il bene comune») C. PINELLI, *Settantacinque anni di Costituzione. Intervista a Giuliano Amato*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2023, 704.

¹⁸ Cfr. A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2012, la quale sottolinea come il compito di rimuovere gli ostacoli da parte della Repubblica al fine di garantire la pari dignità sociale, di cui all'art. 3, Cost., possa realizzarsi solo attraverso il riferimento costituzionale alla solidarietà. *Ibidem*, 38-41.

¹⁹ Sul tema dell'integrazione sociale ed economica e dell'omogeneità che il principio di solidarietà favorisce cfr. G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 50-51.

²⁰ A. JR GOLIA, *Il principio solidaristico*, in *Trattato di diritto costituzionale* a cura di M. Benvenuti, R. Bifulco, Giappichelli, Torino, 2024, II, 167.

²¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., VI, 323.

²² Seduta del 9 settembre 1946, *ibidem*.

²³ Seduta del 14 marzo 1947. In CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione*, cit., I, 2420.

trice marxista, in effetti, deve fare i conti con l'ottica della collaborazione in chiave sussidiaria tra le forze politiche e tra le classi sociali dell'anima cattolica, ispirata dalla dottrina sociale della Chiesa.

Circa l'ambito oggettivo, l'ispirazione cattolica e marxista, seppur da angoli visuali differenti, declina la solidarietà sul versante sociale ed economico, al fine di rimuovere le diseguaglianze, tutelare le classi più deboli e favorire il processo di integrazione impedendo che l'economia sia governata da «una forza cieca e un'energia violenta»²⁴. È necessario che le istituzioni si ispirino alla giustizia sociale in grado di conformare l'economia. Non si può trascurare in questa prospettiva il tratto della politicità del principio che chiama in causa l'intervento pubblico²⁵.

Queste considerazioni consentono di riflettere sull'ambito soggettivo della solidarietà nella Costituzione, che si rivolge parimenti ai consociati e ai pubblici poteri.

Non vi è dubbio infatti che il dovere di solidarietà si riferisca al rapporto tra i consociati, destinatari di diritti e di doveri per garantire la pacifica convivenza civile²⁶. Tra i doveri, quello di concorrere al pagamento delle imposte (art. 53 Cost.), di difendere la Patria (art. 52 Cost.), di fedeltà alla Repubblica e ai suoi valori (art. 54 Cost.).

Nella storia repubblicana, il principio di solidarietà è stato oggetto di interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali riduttive, che hanno talvolta negato la valenza giuridica al detto principio, ancorandolo ad una dimensione di natura morale²⁷. Una volta superata la questione della natura giuridica del principio, ne è stata sottolineata a lungo la dimensione doverosa, attraverso la previsione di obblighi e doveri normativamente imposti, alla cui esecuzione si era chiamati²⁸. La giurisprudenza costituzionale però ha attenuato il tratto della doverosità ponendo l'enfasi sul moto spontaneo in chiave solidaristica, legato alla vocazione sociale della persona. Il richiamato principio personalista, infatti, ha permesso di riconoscere l'esistenza di una forma di attuazione delle istanze solidaristiche che si manifesta attraverso un'adesione libera alle necessità dei propri simili²⁹. Questo aspetto viene messo in luce

²⁴ Cfr. *Enciclica Rerum Novarum*, 1891, § 26 ss.

²⁵ «La rimozione degli ostacoli di natura economica e sociale, invero non viene determinata [...] dalla sola forza normativa del testo costituzionale, ma tende a realizzarsi [...] in primo luogo attraverso l'attività legislativa e quella amministrativa»: così G. LOMBARDI, *Contributo*, 53.

²⁶ Sul tema in generale cfr. R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007.

²⁷ Così G. LOMBARDI, *op. loc. cit.*, 5-7.

²⁸ F. PIZZOLATO, *Fraternità (principio di)*, in *Dig. disc. giuspubbl.*, Utet, Torino, 2012, 379 ss.

²⁹ Cfr. la sentenza n. 75 del 1992, sulla legge quadro sul volontariato n. 266 del 1991. Qui la Corte costituzionale ha valorizzato il principio solidaristico, al fine di riconoscere la

dalla Corte costituzionale con riguardo ad una predisposizione d'animo che caratterizza la persona *uti socius* e che va al di là dello *status* di cittadino, potendo estendersi anche ai non cittadini³⁰. Una solidarietà, come di recente valorizzata dalla Corte costituzionale, che si mostra viepiù forte quando il legame tra le persone diventa di tipo affettivo-relazionale (come nel caso dell'adottato maggiorenne, sent. n. 135 del 2023).

Solidarietà tra pari dunque. Ma non solo.

Il principio costituzionale di solidarietà non si esaurisce nel mutuo rapporto operoso e collaborativo dei consociati ma si rivolge anche ai pubblici poteri determinandone un ruolo attivo.

Si tratta della c.d. solidarietà "pubblica" o meglio «paterna»³¹. Essa trova il proprio fondamento nel legame esistente tra il dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e il principio di eguaglianza sostanziale postulato dall'art. 3, secondo comma, Cost., già richiamato, sulla base del quale la Repubblica ha il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e politico che impediscono «il pieno sviluppo della persona umana»³². Costituisce pertanto un elemento tipico dello Stato sociale di diritto, finalizzato a garantire la dignità della persona umana³³. L'intervento dei pubblici poteri in tale prospettiva costituisce il fondamento democratico della legittimazione statale in cui si realizza la piena «identificazione dell'autorità e della libertà»³⁴.

Si tratta di un uso della solidarietà per portare a compimento il disegno costituzionale su un piano definito "verticale", vale a dire come funzione at-

pluralità di espressioni dell'autonoma iniziativa privata, individuale o associata, volta al perseguimento di scopi altruistici. Il principio di solidarietà è inserito tra i «valori fondanti dell'ordinamento giuridico» e costituisce la «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente», dalla quale la Corte ha costruito la definizione di uno spazio di azione in cui la libertà individuale si realizza compiutamente nella relazione con l'altro da sé. Per una lettura della solidarietà, oltre la mera doverosità a garanzia della sopravvivenza dell'ordinamento, cfr. E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, spec. 2351-2353.

³⁰ Cfr. la sentenza n. 75 del 1992. Sull'estensione del principio cfr. la sentenza n. 119 del 2015 sull'ammissibilità del servizio civile per gli stranieri regolarmente soggiornanti.

³¹ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 10-11.

³² Per una lettura di sistema dell'art. 2 con l'art. 3 Cost., E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 58-59, nonché F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana*, Giappichelli, Torino, 2 ed., 2018, spec. 2 ss.

³³ Cfr. G. PECES-BARBA MARTINES, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1990, spec. 154 ss. Sul nesso tra dignità della persona e principio di solidarietà attraverso l'intervento dello Stato, quale «eminente manifestazione della società politica», F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, 85 e 97-98; cfr. anche V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista Aic*, n. 4/2010, 2 ss.

³⁴ F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, 1 ss.

tiva in capo alla Repubblica, allo Stato e ai poteri pubblici in generale nei confronti dei cittadini³⁵.

Torna l'accezione *politica* della solidarietà, intesa quale obiettivo di lungo periodo rivolto anche ai pubblici poteri per garantire il benessere della collettività, al fine di definire un minimo di integrazione e omogeneità nell'assetto sociale «ancorché pluralista e frammentat[o]»³⁶. Questi elementi sono alla base anche della giurisprudenza costituzionale che richiama al raggiungimento dello sviluppo della solidarietà «l'intera comunità nazionale», obiettivo che «dev'essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome»³⁷. Un dovere di solidarietà in capo alla Repubblica e alle sue articolazioni, non commisurata ai carichi tributari sopportati del soggetto e scevra da finalità «commutative»³⁸. Ma anche di una solidarietà che appare limitata (ragionevolmente), come nel caso dell'esclusione dalla misura del reddito di cittadinanza da parte di chi abbia dilapidato il proprio patrimonio al gioco³⁹.

La solidarietà non costituisce un principio isolato ma è necessariamente correlato ad altre disposizioni costituzionali di cui determina in parte il contenuto. Essa dispiega la sua essenza in ambiti molto diversi, tra cui devono richiamarsi le relazioni istituzionali tra centro e periferia come risulta ad esempio dall'art. 119, terzo comma, con l'istituzione di un fondo perequativo volto a finanziare le funzioni regionali previste dalla Costituzione. La spinta solidaristica sottesa alla Carta fondamentale emerge anche dalle disposizioni

³⁵ Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., 51.

³⁶ E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 55. Sull'omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia da raggiungere attraverso l'art. 3, secondo comma, altresì L. CARLASARE, *op. ult.*, cit., il cui pensiero è richiamato di recente anche nella relazione al seminario commemorativo del settembre 2023, da parte di C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, ora in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 188 ss.

³⁷ Cfr. la sentenza n. 202 del 1992 in tema di cooperazione sociale che anticipa la revisione dell'art. 118 Cost., quale fondamento dell'attività dell'impresa sociale e del Terzo settore. Sulla declinazione della solidarietà in questi ambiti, si rinvia al contributo di M. CROATTO nel *Volume*.

³⁸ Cfr. sentenza n. 42 del 2024 che dichiara l'illegittimità costituzionale della legge reg. Toscana sui contributi alle famiglie con figli minori disabili nella parte in cui impone tra i requisiti quello della residenza biennale. Per la Corte il legame con la comunità territoriale che eroga prestazioni sociali non può costituire una preclusione motivata dall'esigenza di valorizzare il «contributo pregresso» che mediante l'imposizione locale è stato fornito da alcune categorie di cittadini. Nella specie «l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale [...]» (*cons. dir.* n. 5.4).

³⁹ Cfr. la sentenza n. 54 del 2024, secondo la quale, non si configura la violazione del principio di eguaglianza sostanziale in caso della mancata concessione del rdc «a chi, poco prima, si è rovinato con il gioco».

costituzionali sui rapporti economici, contenute nel Titolo III, Cost. e in particolare nell'art. 41 Cost., nelle locuzioni «utilità sociale», «fini sociali», «dignità», le quali orientano l'indirizzo politico-economico nazionale. La solidarietà è un elemento presupposto anche dall'art. 53 Cost., in cui il prelievo è declinato in chiave extrafiscale a fini solidaristici e redistributivi.

La disposizione si inquadra «nella logica operativa dei doveri che devono accompagnare l'esercizio di una libertà» all'interno di una comunità politica. Doveri che non possono prevedere «deroghe»⁴⁰. Più di recente inoltre la declinazione *pubblica* della solidarietà si è orientata fino a divenire solidarietà «ambientale» e «intergenerazionale», a seguito della revisione costituzionale di cui agli artt. 9 e 41 Cost., che pongono in capo ai pubblici poteri dei compiti a tal fine orientati⁴¹. Si tratta di obiettivi volti a concretizzare equi rapporti sociali attraverso le leve previste dalla Costituzione stessa.

3. (Segue). *Solidarietà e «costituzione economica»*

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, l'elemento solidaristico che si pone alla base dell'assetto democratico-pluralista condiziona tutti gli ambiti del vivere civile. Nella specificità della presente analisi, ricorrendo all'interpretazione sistematica del principio, si intende gettare luce sulle disposizioni relative ai rapporti economici connettendoli alla forma di Stato, vale a dire ai principi e valori alla base dell'ordinamento. Si tratta di principi essenziali, autonomi rispetto alla disciplina economica, la quale viene conformata dall'intervento pubblico⁴². Il verso impresso dalla Costituzione è teso a garantire lo sviluppo democratico⁴³.

⁴⁰ Così G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Agg. VI, 2002, 357.

⁴¹ Cfr. già R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in IDD. (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, IX ss., secondo i quali la prospettiva intergenerazionale e la connessa solidarietà richiamano, più che dei concetti, dei «complessivi e differenti modi di interpretare la realtà sociale», *ibidem*, X. Sulla solidarietà ambientale e le sue diverse sfaccettature cfr. le riflessioni rispettivamente di V. DE SANTIS e L. RICCI nel presente *Volume*.

⁴² Sulla lettura conformativa delle disposizioni costituzionali in materia economica alla luce della forma di Stato, L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica*, in *Scritti vari di diritto pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 1965, in cui si evidenzia come al diritto spetti la funzione di una «disciplina intelligente delle scelte economiche» coordinando il «principio economico» con un «sistema di valori autonomi rispetto all'economia», *ibidem*, 11. Sul punto anche M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, 1991, 373 ss.

⁴³ Sul connubio tra interventismo economico dei pubblici poteri e sviluppo democratico V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, ora in ID. *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 253-254.

La relazione tra assetto democratico e potere economico si sviluppa come in «una sorta di crescendo musicale» e ha una trama normativa così fitta da rendere evidente come il rapporto «tra la materia economica e la forma costituzionale», sia alla base dell'elaborazione della Carta repubblicana⁴⁴.

L'ordinamento democratico-pluralista, infatti, nel fare propri i tratti caratteristici della forma di Stato sociale, valorizza la richiamata tutela dei diritti inviolabili bilanciati dal principio/dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Accanto al binomio tra diritti e doveri, si colloca il principio di eguaglianza sostanziale. Sono questi i cardini dell'intervento pubblico in economia che ne mostrano la finalità *redistributiva*⁴⁵. Detta finalità mira alla piena tutela dei diritti sociali, i quali operano per rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla realizzazione dell'eguaglianza. In questa logica i pubblici poteri sono chiamati a contrapporsi ad ogni tentativo di contrastare e limitare l'effettività del principio. Altro riferimento che segna il verso dell'intervento pubblico in una logica di forma di Stato è il principio lavorista, di cui agli artt. 1 e 4 Cost., specificato dagli ulteriori richiami contenuti nella Parte I della Carta costituzionale⁴⁶. Il lavoro in effetti è definito l'elemento basilare «che identifica il tipo di democrazia che si vuole realizzare»⁴⁷.

Le disposizioni menzionate chiamano in causa e condizionano la disciplina costituzionale dell'economia, la quale attraverso l'apporto dei poteri pubblici concorre a determinare la «trasformazione dell'assetto economico-sociale»⁴⁸.

Analizzando le disposizioni costituzionali in materia economica si delinea il rapporto tra scienza giuridica e scienza economica attraverso la primazia della prima sulla seconda. La scienza economica classica ha «genialmente intuito» che lo scopo del lavoro umano fosse la ricerca dell'utile e che l'utile stesso servisse all'uomo, non tanto per soddisfare i bisogni e le esigenze istintive, ma per «appagare il bisogno di trasformazione di quelli che sono i bisogni puramente naturali in bisogni umani»⁴⁹; il compito della

⁴⁴ M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, Relazione al XXXII Convegno dell'AIC, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 253.

⁴⁵ E. FORSTHOFF, *La Repubblica federale tedesca come stato di diritto e stato sociale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 547 ss.

⁴⁶ Sull'art. 1 Cost., quale «sintesi dei caratteri essenziali della forma di Stato», C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (fondato da), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 1 ss.

⁴⁷ *Ibidem*, 14.

⁴⁸ Su questi aspetti anche F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in ID., M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli, 2012, 116 ss.

⁴⁹ Cfr. G. CAPOGRASSI, *Pensieri vari su economia e diritto*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1940, 209 ss. e spec. 212. L'A. evidenzia che l'uomo «prende occasione da questi bisogni e dalla limitazione dei mezzi per creare una esperienza [...], per dar

scienza giuridica è di portare *ordine* nella scienza economica, dove l'ordine è inteso «come limite e libertà» dell'attività umana⁵⁰. Si tratta di ridimensionare l'*homo oeconomicus* e allo stesso tempo di contenere i c.d. «fallimenti del mercato»⁵¹ per evitare di ricadere negli errori del passato liberista, in cui a fronte dell'appagamento di taluni, altri erano esclusi da detti meccanismi di «soddisfazione»⁵². Per questa ragione le costituzioni del dopoguerra hanno inteso imbrigliare sotto varie forme l'economia. Lo scopo delle norme giuridiche diviene quello di superare la spontanea autoregolazione del sistema economico, ponendo le premesse dell'intervento pubblicistico nel processo economico⁵³. L'obiettivo delle disposizioni costituzionali diviene quello di contrastare ogni forma di *povertà*, e non solo quella economica, che depriva la persona della sua dignità⁵⁴.

L'intervento pubblico in economia nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali, trova il suo fondamento nella formula conosciuta come «costituzione economica». Il dibattito dottrinario, tedesco prima e italiano poi⁵⁵, evidenzia come detta formula non implichi una decisione fondamentale relativamente all'economia, vale a dire la configurazione di un modello economico all'interno della Costituzione, verso il quale tendere⁵⁶. Essa, al

vita insomma ad un mondo nuovo in cui l'utile si pone come scopo concreto, storico, umano di una vasta organizzazione di attività e di realtà, e in cui il singolo bisogno del soggetto diventa il pretesto di tutta la storia della vita. Un mondo si può dire diretto proprio a *creare* i bisogni più che a soddisfarli». *Ibidem*, 213.

⁵⁰ Richiamando ancora G. CAPOGRASSI, *Pensieri vari*, cit., 233, secondo cui la scienza giuridica deve difendere tutte le esperienze umane dalla «violenta economizzazione che la troppo potente economia tenta». Allo stesso tempo la scienza giuridica deve «appagare quella profonda esigenza che l'economia stessa presenta, di essere veramente quella che è, mezzo per la vita dell'uomo».

⁵¹ Su cui v. T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1997, 37 ss.

⁵² Un periodo in cui si è assistito alla massima soddisfazione di alcuni attraverso la creazione di mezzi e di bisogni, provocando però l'assenza di un reale appagamento sociale, in quanto si è posto il problema della partecipazione delle masse al mondo delle ricchezze e all'utilizzo di questi mezzi: G. CAPOGRASSI, *op. loc. cit.*, 233-234.

⁵³ Cfr. T. ASCARELLI, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in *Studi in memoria di L. Mossa*, I, Cedam, Padova, 1961, spec. 60. L'A. precisa che il diritto costituisce esso stesso un elemento della struttura economica, vale a dire «uno strumento per il conseguimento di un determinato equilibrio economico». *Ibidem*, 61. Sulla «relazione logica» tra diritto ed economia in termini di «forma e contenuto» si sofferma L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica*, cit., 1 ss., il quale però aggiunge che è necessario «determinare la natura e il modo di operare della relazione». *Ibidem*.

⁵⁴ Conformemente all'idea della Costituzione come fattore di cambiamento sociale: Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 1/2019, spec. 9.

⁵⁵ F. SAITTO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015.

⁵⁶ *Contra* G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *La costituzione economica*, Cedam, Padova, 1997, 74 ss.

contrario, si pone come «decisione consapevole della comunità politico-economica» che trova il suo fondamento nel sistema di valori fatto proprio dalla Costituzione dello Stato che ha come orizzonte di riferimento i valori universali della persona umana⁵⁷. Per questa ragione, la nozione di “costituzione economica” va utilizzata in senso *descrittivo*, quale insieme di disposizioni costituzionali che si occupano dei rapporti economici ma che devono essere lette alla luce della Costituzione nella sua interezza⁵⁸.

Nonostante l'assenza di un paradigma economico in Costituzione, tendenzialmente l'orientamento delle disposizioni si ispira al paradigma dell'economia mista⁵⁹. La volontà dei costituenti è infatti orientata a garantire la compresenza di più operatori economici nei vari settori sulla base di regole predeterminate e valide per tutti.

In detta prospettiva, l'intervento pubblico nell'economia presuppone un'azione finalizzata al benessere di lungo periodo della collettività, come dimostrano i riferimenti alla “utilità sociale”, ai “fini sociali”, quali obiettivi verso cui indirizzare e coordinare l'attività economica⁶⁰. Si tratta di esplicitare in ambito economico il primato del principio personalista e del benessere della società, in una chiave definibile *solidaristica*.

La solidarietà nell'intervento pubblico discende dalla «connessione logico-causale» tra elemento economico ed elemento sociale⁶¹ posta al centro della norma fondamentale sui rapporti economici, data dall'art. 41 Cost. La disposizione determina l'«orientamento teleologico dell'intervento pubblico», funzionalizzandolo⁶². L'intervento pubblico, in effetti, è orientato alla «realizzazione di un ordine giusto nella società economica»; si tratta di concretizzare «lo Stato di diritto in senso sostanziale, come sintesi di libertà e uguaglianza» secondo quanto valorizzato dall'art. 3, secondo comma, Cost.⁶³. In questa prospettiva, l'intervento non è semplicemente in funzione

⁵⁷ Si v. L. MENGONI, *Forma giuridica*, cit., spec. 11-12.

⁵⁸ Cfr. M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, cit., 374-375; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Consulta on line*, 2014.

⁵⁹ Il concetto di economia mista non è univocamente considerato in dottrina. Mentre per alcuni studiosi l'orientamento è quello di realizzare attraverso lo sviluppo economico il programma indicato dall'art. 3, secondo comma, Cost. (M. LUCIANI, *Economia*, cit., 373), per altri l'obiettivo è quello scongiurare una deriva eccessivamente interventista e pianificatrice dell'attività economica (cfr. G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, cit., 74 ss.).

⁶⁰ Sul punto L. MENGONI, *op. loc. cit.*, 12, mette in evidenza che la “costituzione economica” vada intesa come «tensione della volontà collettiva verso un ordine giuridico che realizzi progressivamente [...] il principio della preminenza dell'uomo sulla materia economica».

⁶¹ O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Jovene, Napoli, 2016, 17.

⁶² *Ibidem*, 17. Sulla funzionalizzazione dell'attività economica, M. LUCIANI, *Economia*, cit., 373 ss.

⁶³ Le citazioni sono tratte da L. MENGONI, *op. ult. cit.*, 14.

«correttiva e integrativa» ma altresì «propulsiva» del processo economico⁶⁴. Le politiche pubbliche sono chiamate altresì a integrare strumenti di redistribuzione attraverso la leva tributaria nel rispetto della progressività dell'imposizione fiscale sancita all'art. 53 Cost., per garantire l'*extrafiscalità*, nonché la programmazione delle attività economiche al fine di correggere le disegualianze⁶⁵.

L'intervento pubblico prefigurato dalla Costituzione trova un richiamo nell'ideologia keynesiana, orientata alla piena occupazione nel valorizzare la persona del lavoratore, di cui è espressione il richiamato art. 3, secondo comma, Cost.⁶⁶. Anche attraverso la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, infatti, la prospettiva costituzionale concretizza la libertà dei cittadini⁶⁷. Nella sua fase espansiva il sistema di protezione sociale del lavoro è orientato ad un preciso modello di sviluppo socio-economico⁶⁸. Si tratta di dare attuazione ai principi costituzionali che riconoscono e garantiscono il lavoro e i diritti sociali in generale e di applicare i meccanismi extrafiscali che presiedono alle scelte economiche per realizzare l'eguaglianza attraverso la redistribuzione. Si palesano così alcuni strumenti dell'intervento pubblico che costituiscono una estrinsecazione *politica* della solidarietà, come obiettivo di lungo periodo entro il quale modulare l'indirizzo di governo dell'economia, nel solco delle disposizioni costituzionali. Sono principi che caratterizzano l'ordinamento italiano più di altri "modelli" capitalistici e che definiscono obiettivi redistributivi che lungo l'arco di un trentennio sono stati anche raggiunti ma non si sono consolidati⁶⁹.

4. *Integrazione europea e indirizzo costituzionale di governo dell'economia*

La solidarietà tra i consociati, principio ispiratore delle politiche economiche – che nel primo trentennio di vita repubblicana trae linfa dalla con-

⁶⁴ *Ibidem*, 12.

⁶⁵ F. FICHERA, *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*, Esi, Napoli, 1973, 9 ss.

⁶⁶ Sull'analisi del modello keynesiano e il raffronto (non sempre aderente) del dato costituzionale A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, 220. Sulla tutela del lavoro nella prospettiva attuale, si rimanda alla riflessione di F.V. DELLA CROCE nel *Volume*.

⁶⁷ Sull'essere lavoratore quale elemento di inclusione cfr. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Einaudi, Torino, 2013, 13.

⁶⁸ Secondo S. GIUBBONI, *Solidarietà*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 540, si tratta di un modello sociale e normativo di rapporto di lavoro, «tradizionalmente costituito dalla figura del contratto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, connotato dalla tendenziale garanzia della stabilità dell'impiego».

⁶⁹ G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino* (1988), ora in *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. 342-343.

cezione social-democratica, quale riferimento ideale e morale sotteso alle disposizioni costituzionali – subisce una contrazione a partire dagli anni Settanta del 1900⁷⁰. Si tratta di un fenomeno, ampiamente studiato dalla giurispubblicistica, comune alle democrazie occidentali e prodotto da mutamenti definiti di matrice “neoliberista” che condizionano il ruolo dei pubblici poteri nella sfera economica. L’indirizzo riferito all’intervento in economia si fonda infatti sulla “crisi” dello “Stato sociale”, tradotto in chiave economica nel “fallimento dello Stato”. Le teorie che si sviluppano indirizzano il processo di integrazione europea e le sue istituzioni verso un ridimensionamento del ruolo dei poteri pubblici, rendendo molto pervasiva la disciplina della concorrenza. Conseguentemente si registra l’impatto sull’indirizzo politico-economico dei governi che attutisce la spinta redistributiva a favore del taglio della spesa pubblica a sostegno del *welfare*⁷¹. Si assiste, come evidenziato in dottrina, alla perdita conformativa da parte delle costituzioni, accompagnata più in generale da «una perdita di energia della cultura del costituzionalismo»⁷². L’orientamento così delineato, infatti, tocca la sfera costituzionale, con ricadute sulla forma di Stato e sui suoi principi⁷³.

Tra le cause del cambiamento va annoverata la diversa visione dei rapporti economici insita nei trattati europei.

Si tratta di un *corpus* normativo fondato sull’originaria “decisione di sistema” volta a separare la costruzione del mercato comune «dall’edificazione di una corrispondente sfera sopranazionale di politiche di *welfare*»⁷⁴. Si assiste così alla progressiva trasformazione dei sistemi politici ed economici nazionali sotto la spinta di alcuni principi, tra i quali l’estremizzazione della logica concorrenziale nelle relazioni economiche, nel quadro di un modello ideale identificato con la locuzione «stato minimo»⁷⁵. Si registra una “svolta” basata su un nuovo “ordine” in economia fondato sull’egemonia

⁷⁰ Sul punto T. JUDT, *What is living and what is dead in Social Democracy?*, in *The New York Review of Books*, n. 20, 2009.

⁷¹ Sulla perdita di ruolo dello Stato cfr. tra i molti G. FERRARA, *Costituzione*, cit., 308 ss.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss.; M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 e ss.

⁷² S. STAIANO, *Stato, spazio tempo*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, spec. 140.

⁷³ M. LUCIANI, *Bilancio, forma di governo forma di Stato*, in G. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, 29.

⁷⁴ Come messo in luce da S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2012, 31 ss.

⁷⁵ La prospettiva “neoliberale” trova ideale ispirazione negli studi di R. NOZICK, nel classico *Anarchia Stato e Utopia* (tr. it.), Le Monnier, Firenze, 1981, in cui si afferma che «[l]o stato minimo ci tratta come individui inviolati, che non possono essere usati dagli altri in certe maniere come mezzi o arnesi o strumenti o risorse», spec. 353. A contatto con il processo di integrazione europea produce la contrazione del ruolo statale.

del capitale e delle rendite finanziarie che determina l'accrescersi delle disuguaglianze sociali e la contrazione della funzione redistributiva affidata allo Stato⁷⁶.

Sul piano teorico, l'evoluzione è stata definita culturale, ancor prima che giuridica, ed è stata successivamente posta alla base del modello politico, conferendo legittimità al nuovo assetto giuridico⁷⁷. La nuova visione ha tra le sue matrici l'ordoliberalismo, di derivazione tedesca, e la scuola della *Public Choice* di origine statunitense, pur approdando a prospettive differenti⁷⁸.

Procedendo schematicamente, il pensiero ordoliberalista modifica il modello di intervento pubblico nel fondare l'ordine del sistema economico sulla responsabilità degli attori economici, a partire dall'esistenza di una costituzione che pone dei principi etici e razionalizza il principio di concorrenza⁷⁹. I pubblici poteri sono chiamati ad orientare razionalmente l'attività economica garantendo il rispetto delle regole del gioco, al fine di preservare la molteplicità delle decisioni dei suoi attori che concorrono a delineare spontaneamente il processo di mercato. Si parla a questo proposito di "economia sociale di mercato" in una prospettiva scevra da connotazioni redistributive e tesa invece a valorizzare l'apporto della struttura decentrata che fa capo alla società, «basata sulla singola persona» in contrapposizione con l'economia centralizzata e governata dallo Stato⁸⁰.

Il modello di intervento nel sistema economico ha rango costituzionale e rappresenta la decisione complessiva sull'ordine. È altresì frutto di una decisione fondamentale finalizzata a limitare (imbrigliare) i poteri pubblici in una prospettiva tipica del costituzionalismo⁸¹. La differenza rispetto al costituzionalismo democratico è il primato della scienza economica sul politico.

⁷⁶ Sulle cause della forte crescita delle disuguaglianze, tra cui figurano l'egemonia del capitale e delle rendite finanziarie sul lavoro e sui salari e il ridimensionamento della politica, M. FRANZINI, M. PIANTA, *Disuguaglianze*, Laterza, Roma, Bari, 2016, 118 ss. e 138.

⁷⁷ F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, spec. 87 ss. e 108 ss.

⁷⁸ Per una puntuale ricostruzione dell'impatto dell'ordoliberalismo e della Scuola della *Public Choice* sull'intervento pubblico in economia nazionale e sovranazionale, O. CHESSA, *La Costituzione*, cit., spec. 49 ss., anche per le differenze sostanziali delle due scuole di pensiero, *ibidem*, spec. 61-63.

⁷⁹ Cfr. F. BÖHM, W. EUCKEN, H. GROSSMANN-DÖRTH, *Il nostro compito. Il Manifesto dell'ordoliberalismo del 1936*, (tr. it.), in F. FORTE e F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, spec. 47 ss. Gli economisti e i giuristi appartenenti alla c.d. Scuola di Friburgo si collegano, da un lato, al «liberalismo umanistico» e, dall'altro, alle politiche dell'economia sociale di mercato, come evidenziato nell'*Introduzione* di F. FORTE al volume testé richiamato, *ivi*, 25 ss.

⁸⁰ F. FORTE, *Introduzione*, cit., 35.

⁸¹ Cfr. sul punto O. CHESSA, *La costituzione*, cit., 49 ss.

Il diritto regola l'economia, ne è l'infrastruttura, ma le regole che ne sono alla base sono di natura economica. In primo luogo la regola della concorrenza nel mercato, seguita dal principio della stabilità monetaria e dal pareggio di bilancio. Sono regole stringenti in materia fiscale e monetaria rispetto all'approccio liberale classico, da cui discende il richiamato concetto di *neo-liberalismo*.

La previsione di regole più rigide entro le quali devono muoversi gli attori istituzionali assimila per alcuni aspetti l'ordoliberalismo alla teoria della *Public Choice*, di matrice statunitense⁸². Quest'ultima concorre alla definizione del modello di intervento pubblico in economia focalizzando l'attenzione specificamente sulle modalità in cui gli attori istituzionali compiono le scelte pubbliche. La teoria critica il modo in cui le scelte vengono compiute, in quanto esse sono orientate a massimizzare i profitti da parte degli attori politici come accade in un ordinario meccanismo di mercato. L'attore politico agisce in qualità di *homo oeconomicus*: in tale prospettiva, la "massimizzazione del profitto" è rappresentata dalla rielezione, per ottenere la quale userà le risorse pubbliche. Gli elettori al contempo sfrutteranno l'obiettivo dell'attore politico per ottenere benefici e vantaggi. Si tratta del "paradigma dello scambio" che la teoria della *Public Choice* vuole arginare, in quanto agire distorsivo dei meccanismi che presidiano le relazioni economiche. L'ambizione è quella di porre dei limiti al processo decisionale per evitare le distorsioni indotte dalle scelte pubbliche, attraverso tecniche e vincoli di natura costituzionale, tra i quali emerge la richiamata scelta del pareggio di bilancio⁸³.

Gli elementi teorici richiamati attecchiscono nel contesto sovranazionale e impattano altresì sugli ordinamenti degli stati membri, ridimensionando gli interventi a favore delle politiche sociali. E ciò accade, nonostante alle origini il processo di integrazione europea abbracciasse una prospettiva maggiormente attenta alla coesione sociale, economica e politica da realizzare mediante una «solidarietà di fatto», nella prospettiva di garantire un'unione più stretta *tra i popoli*, in chiave federale, come risulta dalle riflessioni delle madri e dei padri fondatori (*infra* § 5).

Nel periodo che inizia con la caduta del muro di Berlino, si consolida l'apertura dei mercati in settori economici rilevanti, cui contribuisce anche la prospettiva della globalizzazione che segna un processo di arretramento dello Stato imponendo «una sorta di imperialismo guidato dalle forze economiche»⁸⁴. Il nuovo assetto condiziona il sistema giuridico dandogli un nuovo orientamento attraverso l'apporto di principi e valori che contami-

⁸² Cfr. J.M. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, (tr. it.) Il Mulino, Bologna, 2006, 199 ss.

⁸³ Cfr. J.M. BUCHANAN, *Stato*, cit., 276.

⁸⁴ M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 2000, 12.

nano altresì il dettato costituzionale degli stati membri, neutralizzandolo in parte⁸⁵.

La rappresentazione ideale di detto modello culturale si radica nel Trattato di Maastricht, con la sua propensione per il mercato e per la tutela della concorrenza, determinando un vincolo via via più condizionante per l'ordinamento costituzionale.

L'avvento della teoria rigorista, che imbriglia le scelte pubbliche, produce una torsione interpretativa delle disposizioni che hanno immediatamente a che fare con l'intervento pubblico in economia, tra le quali in particolare l'art. 41 Cost. Ciò è reso possibile dalla natura *anfibia* della disposizione in questione⁸⁶, la quale ricorre a «concetti giuridici indeterminati» alla base dell'intervento pubblico, come l'utilità sociale e i fini sociali, ampliando così la discrezionalità del potere pubblico nel garantire il bene comune⁸⁷. Simile impianto ha consentito alla disposizione di resistere sul piano formale, nonostante l'evoluzione dell'intervento pubblico indotto dal processo di integrazione europea; allo stesso tempo ha determinato delle modifiche sul piano interpretativo a contatto con detto processo⁸⁸.

L'ideologia in esame si riverbera sui principi e valori costituzionali nonché sugli strumenti dell'intervento pubblico statale, accelerando il passaggio dall'attività imprenditoriale in capo allo Stato ad una di tipo regolativo. In questo scenario, il riferimento alla "costituzione economica" serve a connotare non più solo le disposizioni nazionali ma ha a che fare anche con i vincoli imposti dai principi sovranazionali⁸⁹.

Con riferimento ai principi, ciò che ha destato perplessità in dottrina è senz'altro l'emersione del principio di tutela della concorrenza nell'art. 41 Cost., nelle pronunce della Corte costituzionale. Lo spazio riservato al presente lavoro non consente di addentrarsi nel cammino intrapreso che, lungo l'arco di un trentennio, ha gradualmente condotto ad una «lettura efficientista ed economicista» dell'art. 41 Cost., abbinando la concorrenza all'utilità

⁸⁵ F. BILANCIA, *La crisi*, cit., 89. Sulla contrapposizione tra modello socio-economico europeo e modello costituzionale, A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Consulta online, 2020, 4 ss.

⁸⁶ V. ATRIPALDI, *La costituzione economica tra "patto" e "transizioni"*, in *Id. et al., Governi ed economia*, Cedam, Padova, 1998, 3.

⁸⁷ Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 87 ss.

⁸⁸ L'art. 41 Cost. ha dovuto «sopportare gran parte del peso della conciliabilità costituzionale del processo di integrazione europea» fondato sul mercato aperto e in libera concorrenza: F. ANGELINI, *L'iniziativa*, cit., 120.

⁸⁹ Come testimoniato dalla riflessione di C. PINELLI, T. TREU, *La costituzione economica: Italia, Europa, cit., passim* e più di recente da P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi*, n. 5/2019, 15 ss.

sociale e al «sano funzionamento del mercato»⁹⁰, in una logica estranea allo spirito della Costituzione⁹¹. La visione economicistica di alcune pronunce sarà poi ridimensionata dalla Corte costituzionale, in virtù della richiamata anfibia della disposizione. È quanto si evince dalla successiva sentenza n. 270 del 2010, sul «caso Alitalia», la quale dispone una deroga alla disciplina sulle concentrazioni per salvare i lavoratori, riportando per un momento in equilibrio il rapporto tra politica e processi economici⁹².

L'evoluzione dell'art. 41 Cost., e del connesso intervento pubblico in economia, precedono gli anni della crisi dei debiti sovrani, la quale ha un impatto sulle politiche dell'Unione nel verso dell'austerità e del rigore richiamati⁹³. La crisi costituisce il «motore di una forte integrazione» in quanto chiede agli ordinamenti costituzionali di adeguarsi alla costruzione europea che si viene a determinare⁹⁴. Detto adeguamento produce un condizionamento dell'indirizzo-politico economico che si riverbera sulle politiche di *welfare* nazionali. La conseguenza di detto sviluppo affievolisce «la fiducia nelle istituzioni e la percezione dell'appartenenza ad una comunità» e produce un'erosione dei vincoli di solidarietà reciproca, la cui manifestazione si ravvisa anche nella conflittualità tra lavoratori con gradi diversi di tutela⁹⁵.

L'impatto dell'indirizzo di governo prodotto dalle istituzioni europee è testimoniato particolarmente dalla definizione dei vincoli finanziari culminati nell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nell'art. 81 Cost. Si tratta di condizionamenti che traslano all'interno della Costituzione, incidendo sull'attuazione dei principi fondamentali, oltre ad avere un effetto sul

⁹⁰ Cfr. in particolare le sentenze nn. 223/1982; 241/1990.

⁹¹ M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994, 24, ritiene impossibile detto ridimensionamento della tutela, alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost.; cfr. F. ANGELINI, *op. ult. cit.*, 21 ss., sul primato del diritto UE e della logica mercantile che producono uno «svuotamento» della disciplina costituzionale in materia economica, in riferimento all'art. 41, commi secondo e terzo, Cost.

⁹² M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del «decreto Alitalia»*, in *Giur. cost.*, 2010, 474 ss.

⁹³ Esamina il sostrato istituzionale su cui si innesta la crisi economica del 2008, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 25 ss. Si evidenzia da parte dell'A., come il rinnovamento indotto dall'avvento del mercato globale, dall'interdipendenza tra sistemi economici e dalla trasformazione dell'Unione europea, indeboliscono il ruolo dello Stato e la sua sovranità a tutela dei principi costituzionali. Allo stesso tempo detti elementi costituiscono i fattori su cui si è radicata la crisi, cui non si è riusciti a fornire adeguate risposte. *Ibidem*, 172 ss. Sul prevalere della sfera economica rispetto al carattere conformativo del diritto dopo la crisi dei debiti sovrani anche A. NICO, *Costituzione, diritti e giustizia*, in AA.VV., *Costituzione, diritti sociali ed economia*, Cacucci, Bari, 2020, 79 ss.

⁹⁴ P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, cit., 19 ss.

⁹⁵ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Rivista Aic*, n. 4/2013, 3 ss.

ridimensionamento della sfera decisionale e politica dei parlamenti nazionali⁹⁶. Il ridimensionamento della capacità decisionale dello Stato è frutto di una visione economicistica che stride con l'originaria prospettiva costituzionale di bilanciare le risorse con la tutela dei diritti in una logica redistributiva e si riverbera sulla convivenza civile, nel rendere sempre più complessa l'effettività della tutela e la garanzia del finanziamento dei diritti costituzionali⁹⁷.

L'introduzione dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione pone l'obiettivo della finanza sana, quale caposaldo dell'unione monetaria, che determina un irrigidimento degli strumenti di intervento pubblico in economia. La ricerca dell'equilibrio infatti ridimensiona l'apporto degli organi democratici nella funzione di governo in un verso contrario allo "spirito" della Costituzione⁹⁸. Un forte ridimensionamento della sovranità dello Stato, dunque, anche se c'è chi ravvisa come il rigore imposto non possa essere fine a sé stesso ma deve essere "agganciato" alla «sostanza delle scelte politico costituzionali»⁹⁹.

Il vincolo di bilancio – elemento "vitale" in un'unione monetaria quale l'area dell'euro, dotata di una politica monetaria comune ma con politiche di bilancio decentrate – delinea un nuovo orientamento alle disposizioni costituzionali verso scenari serventi rispetto alla creazione della detta unione monetaria¹⁰⁰. L'impianto pone alcuni interrogativi circa lo sviluppo democratico del processo di integrazione europea e delle sue logiche decisionali. La crisi e gli inadeguati strumenti per superarla accentuano inoltre l'avvento dei populismi e dei sovranismi a livello nazionale e non solo. Simile fenomeno amplia la polarizzazione a livello politico e rende difficoltoso intervenire da

⁹⁶ G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3/2020, spec. 13 e 32, enfatizza la scelta dei costituenti di non accogliere alcuna teoria di finanza pubblica volta a introdurre limiti al debito o al disavanzo per non irrigidire con vincoli costituzionali le scelte sulle politiche di bilancio sottraendole al decisore politico; dai lavori preparatori si afferma piuttosto «il principio di neutralità della decisione di bilancio rispetto all'indirizzo politico di maggioranza». *Ibidem*.

⁹⁷ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012, sottolinea l'impatto della revisione costituzionale dell'art. 81 sulla forma di Stato, per i riflessi che la scelta di costituzionalizzare l'opzione di politica economica presente nelle formule normative richiamate può avere sulla effettiva garanzia dei diritti fondamentali, *ibidem*, 3.

⁹⁸ Sulla manovra di bilancio quale «fulcro dell'indirizzo politico economico nel rispetto del principio democratico» G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 11. Per l'impatto sulla forma di Stato anche R. BIFULCO, *Introduzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 1 ss., nonché G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, in *Enc. dir., Tematici*, V, Giuffrè, Milano, 2023, 1143.

⁹⁹ L. CASSETTI, *Diritto costituzionale e teorie economiche: dal confronto dottrinale "a distanza" alla decisione interpretativa sulle clausole economiche e finanziarie*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, 148 ss.

¹⁰⁰ Cfr. L. LANDI, G. LO CONTE nel *Volume*.

parte dei governi attraverso misure di contrasto alle disuguaglianze, le quali subiscono una contrazione anche a causa del mutamento delle politiche statali in materia di imposizione fiscale. Si registra il ridimensionamento delle finalità redistributive nel ridurre la progressività della tassazione delineata dalla Costituzione, privilegiando invece una politica di tagli soprattutto per le fasce più abbienti della popolazione¹⁰¹.

L'effetto complessivo che si genera è la contrazione dell'apparato statale e della spesa sociale. Tenendo ferma la prospettiva secondo la quale le libertà dei singoli comportano costi a carico di tutti, si tratta di una involuzione che affievolisce la tutela dei diritti¹⁰².

5. *Il principio di solidarietà in Europa*

Lo sviluppo dell'ordinamento sovranazionale e le ricadute sul (ridimensionamento del) modello di intervento pubblico nell'economia dell'assetto statale, ingenerano «sfide ed opportunità» che richiedono di riflettere ulteriormente sulla solidarietà come «concetto normativo»¹⁰³.

In dottrina si è rilevata l'importanza di ricostruire l'*humus* culturale nel quale maturano le varie accezioni di solidarietà nel contesto europeo¹⁰⁴. La solidarietà in effetti è insita nelle tradizioni costituzionali degli stati membri e nella cultura dei promotori del processo di integrazione, accomunati da visioni simili sul piano politico e altresì religioso¹⁰⁵. Al punto che essa appare uno degli obiettivi agli albori del cammino europeo, come chi scrive ha cercato di evidenziare altrove¹⁰⁶. A più riprese evocata nel lungo percorso dell'integrazione sovranazionale, sin dalla dichiarazione di Robert Schuman del 1950, nel richiamo alla «solidarietà di fatto» quale elemento che ispira l'intero processo¹⁰⁷. La solidarietà rappresenta inoltre lo strumento per risolvere

¹⁰¹ Alcuni dati sono contenuti in F. PALLANTE, *Elogio delle tasse*, Gruppo Abele, Torino, 2021, 17 ss.

¹⁰² Sulla «crociata bipartitica» a favore del taglio della spesa pubblica cfr. S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* (tr. it.), Il Mulino, Bologna, 2000, 30 e 231 ss.

¹⁰³ M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?* in *Riv. del dir. e della sicurezza sociale*, n. 2/2009, 247 ss.

¹⁰⁴ G. ALPA, *Solidarietà*, cit., 16.

¹⁰⁵ S. STJERNØ, *Solidarity in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

¹⁰⁶ Si consenta di rinviare a F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'Ue verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 183 ss., ma v. anche F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bup, Bologna, 2017.

¹⁰⁷ R. SCHUMAN, 9 maggio 1950: «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania».

le crisi che le comunità, prima, e l'Unione, poi, devono affrontare, come sostenuto da Simone Veil nel suo discorso di insediamento al Parlamento europeo nel 1979¹⁰⁸. Una solidarietà per unire, collegata alla necessaria competizione economica per favorire la crescita e la cooperazione al fine di rafforzare il progetto europeo, come emerge anche dall'analisi del Comitato Delors del 1988, in vista della creazione di un'unione monetaria e di uno spazio unico europeo¹⁰⁹. Concorrenza, stabilità e valorizzazione degli obiettivi di coesione economica e sociale, quindi. Alla base, l'ideale della solidarietà come motore delle relazioni tra gli stati, fondata su un'ideale di *fiducia* reciproca, oltre che nell'ordinamento sovranazionale, e di condivisione di valori comuni¹¹⁰.

Il richiamo alla solidarietà nel contesto sovranazionale discende anche dai riferimenti costituzionali al principio presenti nelle carte fondamentali di alcuni paesi fondatori e di altri ordinamenti vicini per tradizioni e cultura, che ricavano detto principio dalla Rivoluzione del 1789, ponendolo alla base della convivenza civile e democratica¹¹¹. Oltre all'esperienza italiana, sin qui richiamata, il cui perno è dato dal concetto di solidarietà *politica* (oltre che sociale ed economica), un altro importante riferimento è costituito dall'ideale di *fraternité* dell'ordinamento francese, che guarda alle relazioni tra i consociati¹¹²; il contesto spagnolo, focalizza l'attenzione invece sulla solidarietà intergovernativa, per permeare le relazioni tra centro e periferia¹¹³. Nel-

¹⁰⁸ Cfr. S. VEIL, Discorso di insediamento come presidente eletta al Parlamento europeo, Strasburgo, 17 luglio 1979: «Se vogliamo affrontare le sfide poste di fronte a noi, abbiamo bisogno di un'Europa capace di solidarietà, di indipendenza e di cooperazione. [...] Infine, e cosa ancora più importante di tutte le altre, bisogna promuovere la solidarietà tra gli uomini. Nonostante i progressi reali, e certamente notevoli, raggiunti in questa sfera negli ultimi decenni, molto rimane da fare. Tuttavia, in un tempo in cui tutti i cittadini dovranno senza dubbio accettare il fatto che l'aumento nei livelli di vita dovrà fermarsi o progredire più lentamente, e accettare altresì la frenata nella crescita della spesa pubblica, i sacrifici necessari non dovranno essere affrontati senza una reale riduzione delle disuguaglianze sociali».

¹⁰⁹ Cfr. il documento del 26 settembre 1988 alla base del "rapporto Delors" denominato *Union économique et monétaire et relance de la construction européenne*, in ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/documents/delc_5.1/index.it.html.

¹¹⁰ Gli stati membri condividono «una serie di valori sui quali l'Unione si fonda. [...] Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua». Cfr. CGUE, parere del 18 dicembre 2014, n. 2/13, sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, § 168.

¹¹¹ M. ROSS, *Solidarietà*, cit., 269, sul rilievo che detto concetto abbia dei riferimenti nelle costituzioni degli stati membri.

¹¹² Art. 3, secondo comma, Cost. del 1958 ma v. anche gli artt. 72, terzo comma e 87.

¹¹³ Cfr. artt. 2, 138 e spec. art. 145, secondo comma, della Cost. spagnola che valorizza la «solidarietà collettiva» nell'individuare i compiti dei pubblici poteri nell'utilizzare le risorse e nel preservare l'equilibrio economico.

l'ordinamento tedesco, parimenti, il principio si ricava in maniera implicita dall'interpretazione di alcune clausole sociali da parte del Tribunale costituzionale, propenso ad una visione espansiva sul versante dello sviluppo della persona e delle formazioni sociali, più restrittivo quando si tocca l'ambito istituzionale¹¹⁴. I richiami alla solidarietà esistenti nelle costituzioni nazionali hanno reso possibile la declinazione di detto principio nella dimensione sovranazionale, costituendo una fonte di ispirazione alla quale attingere per trarre le indicazioni dei comportamenti «collettivi privati e pubblici, nazionali e globali»¹¹⁵.

L'enfasi posta su questi riferimenti, tuttavia, non può non tener conto della speculare assenza di richiami alla solidarietà in altre esperienze costituzionali europee¹¹⁶. Detta assenza contribuisce a giustificare le ragioni della configurazione di relazioni intergovernative a livello europeo improntate ad una logica di competitività e di massima apertura dei mercati in un quadro fortemente concorrenziale e non bilanciato. Non solo, ma rende altresì possibile la svolta che si è tratteggiata (§ 4) e che si è tradotta in «un obbligo di non solidarietà» tra gli stati membri e tra questi e le istituzioni dell'Unione europea in una lunga fase del cammino comune¹¹⁷.

Nonostante le alterne vicende che lo riguardano, il principio di solidarietà ottiene una certa razionalizzazione nei trattati istitutivi accanto al principio di coesione e di leale collaborazione (art. 4, co. 3, TUE). Sono principi che rendono possibile una lettura dell'intervento pubblico ispirato ai valori democratici in ottica pluralistica¹¹⁸. Come tali delineano un intervento congiunto da parte degli stati membri per realizzare obiettivi di natura sociale ed economica, al fine di superare la conflittualità esistente nel continente europeo, prospettando un periodo di pace e di prosperità.

Il richiamo alla solidarietà emerge innanzitutto dal preambolo del TUE, letto in combinato disposto con l'art. 1. Si esprime la volontà di intensificare la solidarietà tra i popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni, al fine di garantire «un'unione sempre più stretta tra i popoli del-

¹¹⁴ Cfr. artt. 4 e 20 LF tedesca. Sul profilo istituzionale v. in particolare la sentenza del BverfG del 5 maggio 2020, sul programma di acquisto dei titoli del debito pubblico degli stati membri dell'UE in difficoltà a seguito della crisi economico-finanziaria da parte della BCE (*Quantitative easing*).

¹¹⁵ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà*, 5-6.

¹¹⁶ Cfr. ad es. le costituzioni degli ex paesi socialisti come Slovenia, Repubblica Ceca, Bulgaria e Romania. Nel dibattito europeo cfr. A. BIONDI, E. DAGILYTÉ, E. KÜÇÜK (a cura di), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the making*, Elgar, Cheltenham, 2018, 11-12.

¹¹⁷ Su cui P. MENGOLZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bup, Bologna, 2022, 257.

¹¹⁸ Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, 1 ss.

l'Europa». Ispirato al principio è anche l'art. 2 TUE, così come introdotto dal Trattato di Lisbona, il quale delinea «le radici profonde e l'impronta identitaria» dell'Unione e il «contratto sociale» che ne è alla base¹¹⁹. La disposizione comprende una prima parte che indica i valori fondativi dell'Unione e una seconda parte che richiama altri valori caratterizzanti le società degli stati membri, tra cui la solidarietà. Secondo alcuni autori tale distinzione colloca la solidarietà tra principi meno vincolanti, ascrivibili alle società sottese agli stati membri¹²⁰.

Un altro riferimento è contenuto nell'art. 3 TUE, il quale richiama la solidarietà tra le generazioni e tra gli stati accanto alla coesione sociale: sono obiettivi per garantire l'evocata «solidarietà di fatto» che richiede necessariamente un intervento a tutela del benessere della collettività¹²¹. Una tutela che discende dall'assunto secondo cui l'Unione non è formata solo dai suoi stati membri, ma anche dai cittadini di questi ultimi, secondo la prima giurisprudenza della Corte di giustizia¹²².

Il principio assume altresì, per così dire, un profilo organizzativo, ponendosi alla base di diverse politiche portate avanti dalle istituzioni europee in collaborazione con gli stati membri. Si tratta delle politiche in materia di asilo e immigrazione, oltre che di quelle relative al controllo delle frontiere (artt. 67, par. 2 e 80 TFUE)¹²³.

Improntate alla solidarietà sono anche le politiche per fronteggiare le emergenze e le crisi in capo agli stati membri, sulla base dell'art. 122 TFUE, il quale obbliga le istituzioni comunitarie ad intervenire con misure finanziarie «in uno spirito di solidarietà». Del pari, si profilano interventi solidaristici sulla politica energetica, di cui all'art. 194 TFUE, e sulla politica di sicurezza, come previsto dagli artt. 222 TFUE e 42, 7 co., TUE. La solidarietà costituisce, inoltre, l'intestazione di un intero capitolo della CDFUE, con disposizioni che riguardano i diritti dei lavoratori ma anche ulteriori misure le-

¹¹⁹ L.S. ROSSI, *Il valore giuridico dei valori. L'Articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell'UE e rimedi giurisdizionali*, in *Federalismi*, n. 19/2020, 4 ss.

¹²⁰ *Ibidem*. Contra G. ALPA, *op. loc. cit.*, 187.

¹²¹ K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux Etats membres et principe fédératif de l'Union européenne*, in *Cahiers de Droit européen*, n. 2/2021, 312.

¹²² Sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos* (C-26/62): «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale (...) che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini».

¹²³ L'art. 67, par. 2 specifica che l'Unione «[...] sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi». L'art. 80 stabilisce che «[l]e politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

gate indirettamente allo *status* di lavoratore¹²⁴. Si tratta di un ambito che resta di competenza degli stati ma che deve essere disciplinato anche nel rispetto della normativa sovranazionale.

I riferimenti alla solidarietà sono declinabili secondo varie accezioni nel contesto UE. Essa è apparsa un valore essenziale per spingere in avanti il processo di integrazione europea. Un principio definito «federativo» nel regolare i rapporti tra gli stati membri al fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione che costituisce un «*véritable enjeu existentiel*» per il cammino comune, secondo la migliore dottrina¹²⁵.

Tra le sue molteplici sfaccettature la solidarietà diviene altresì il baluardo delle politiche di coesione sociale che sviluppano il vago concetto di «Europa sociale»¹²⁶: una dimensione dell'Unione che non deve essere sottovalutata, né considerata separatamente da quella economico-monetaria¹²⁷. Detta dimensione si esprime attraverso il «Pilastro europeo dei diritti sociali», quale strumento per far fronte alla crisi economico-finanziaria dell'Unione, il quale, interviene in ambiti su cui l'Unione stessa ha scarse competenze¹²⁸. La politica sociale europea si fonda così su strumenti di *soft law*, quali raccomandazioni e intendimenti da parte degli stati, ridimensionando l'effettiva portata del «pilastro» sociale¹²⁹. Nonostante i tentativi di aggiornare detto strumento con attività di monitoraggio e di collaborazione con le istituzioni e le parti sociali per renderlo effettivo, la «questione sociale» eu-

¹²⁴ K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune*, cit., 315.

¹²⁵ K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune*, cit., 313 e 415, per i quali la poliedricità è connaturata al principio in esame e non ne costituisce un difetto: «*Il ne nous paraît dans ce contexte ni réaliste ni véritablement nécessaire de chercher à en échafauder une conception juridique univoque dans le droit de l'Union, un "one size fits all" qui aurait vocation à fournir une orientation précise à un problème quel que soit le domaine du droit de l'Union dans lequel il se présente*». *Ibidem*, 416.

¹²⁶ Sullo scetticismo per la dimensione sociale europea F. LANCHESTER, *Gli ombrelli nazionali e il modello sociale che verrà*, ora in *Id.*, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Giuffrè, Milano, 2014, 31. Sulla «incolmabile distanza» e sulla «estraneità» dell'ordinamento europeo rispetto alla costruzione di una condivisa dimensione sociale, M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, spec. 28.

¹²⁷ Come messo in luce da A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi*, n. 4/2018, 33.

¹²⁸ Il PEDS è sottoscritto da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione nel 2017 a Göteborg e rappresenta una strategia per migliorare le condizioni socio-economiche dei cittadini dell'Unione, attraverso azioni da perseguire da parte degli stati in materie che vanno dalla formazione continua dei lavoratori, alla parità retributiva tra i sessi, al sostegno all'occupazione per persone con disabilità. Sul punto, F.V. DELLA CROCE nel *Volume*.

¹²⁹ Sui rischi del tramonto dell'Europa sociale per la circostanza che l'UE non eroga direttamente le prestazioni sociali e sul pericolo di compromettere la tenuta dello Stato sociale sul piano nazionale, A. CIANCIO, *Verso un "pilastro europeo dei diritti sociali"*, in *Federalismi*, n. 13/2016, 2 ss.; S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, 562 ss.

ropea mantiene un profilo residuale in assenza di adeguati meccanismi decisionali in capo all'Unione¹³⁰.

L'andamento delle politiche sociali europee rende palese l'assunto per cui non sia sufficiente scrivere le norme, dal momento che i principi giuridici si fondano «sulle convinzioni degli uomini»¹³¹. Il momento della scrittura «anche quando non appare guidato prevalentemente da logiche di governo dell'economia, non è da solo sufficiente ad imprimere una svolta decisiva al mutamento istituzionale»¹³².

È sulla base di questa considerazione che è opportuno occuparsi della solidarietà dell'Unione europea esaminando la natura giuridica del principio, la sua portata precettiva o programmatica a partire dall'impiego da parte della CGUE. L'obiettivo è teso a comprendere se essa sia intesa in senso assiologico, quale principio finalizzato all'integrazione tra i cittadini europei attraverso politiche in capo alle istituzioni, oppure se si tratti solo di *standard* per vagliare le relazioni interstatuali dell'Unione.

5.1. La “spinta” giurisprudenziale

Mentre in astratto il principio di solidarietà sancito nei trattati ha il potere di incidere sui rapporti tra i cittadini dell'Unione, da una parte, e tra gli stati, dall'altra, migliorando le condizioni di vita all'interno di questi e operando quale strumento portatore di pace e di sviluppo, sul piano dell'effettività si registra una natura non univoca del principio che è declinabile in maniera difforme nei diversi ambiti in cui viene applicato. Si tratta di un principio che a livello normativo viene continuamente bilanciato con altri principi e valori in gioco aventi a che fare con il mercato unico; riguarda inoltre l'ambito legato alle politiche sociali, tuttora di appannaggio degli stati membri.

L'esistenza di tanti stati membri significa la definizione di altrettante politiche sociali differenti e questo ha delle ricadute sulla solidarietà. Emerge la «valenza ermeneutica» piuttosto che la natura prescrittiva della solidarietà¹³³.

Questi aspetti si rinvergono nell'analisi della giurisprudenza sovranazionale. La CGUE contribuisce in effetti alla creazione di un “prisma” della

¹³⁰ Cfr. G. GOTTI, *L'implementazione partecipata del Pilastro europeo dei diritti sociali: “nuovo inizio” e vecchi problemi*, in *Rivista Aic*, n. 1/2021, 196 ss.

¹³¹ A.A. CERVATI, *In tema di percorsi di riconoscimento del diritto costituzionale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, II, 2004, 616.

¹³² *Ibidem*, 617. L'A. si riferisce in particolare ai lavori della Convenzione europea dei primi anni duemila.

¹³³ Cfr. S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione Europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, 32.

solidarietà, in quanto, per alcuni versi, amplia gli ambiti oggettivi del principio, collocandolo alla base dell'ordinamento giuridico dell'UE; per altri ne ridimensiona la portata, al fine di conseguire gli obiettivi del mercato comune.

La giurisprudenza sulla solidarietà è da tempo oggetto di una riflessione sistematica da parte della dottrina europea¹³⁴. Tra i diversi ambiti cui esso trova applicazione, il *focus* dell'analisi riguarda soprattutto l'impiego nel contesto del mercato comune, nelle politiche a favore della cittadinanza europea, nelle politiche migratorie, nell'ambito energetico e finanziario. Una schematica riflessione su questi filoni giurisprudenziali conduce a comprendere il portato di detto principio nel contesto sovranazionale e le conseguenti ricadute sull'ordinamento costituzionale.

5.1.1. *La solidarietà orientata al mercato e la solidarietà "transnazionale"*

Il verso che la Corte di giustizia imprime al principio della solidarietà europea si evince a partire dagli anni Settanta del 1900. In linea con l'apertura dei mercati e la progressiva omogeneizzazione delle produzioni finalizzata all'integrazione economica, la prima connotazione della solidarietà appare prettamente orientata al mercato¹³⁵. In quanto tale, essa presenta un carattere limitato e selettivo ed è esplicitamente finalizzata a tutelare i soggetti attivi, produttori di ricchezza nel contesto europeo¹³⁶. Una solidarietà considerata "meccanica" e "funzionale" al raggiungimento degli obiettivi del mercato comune¹³⁷.

È quanto emerge dalla normativa sul settore siderurgico sottoposta al controllo della CGCE. Nella specie, la Corte vuole dirimere i conflitti relativi alla definizione dei prezzi di mercato e delle quote di produzione dell'acciaio operata dalla Commissione, per ovviare alla sovrapproduzione delle materie prime in detto settore strategico che ha un forte impatto sul mercato unico¹³⁸. La CGCE, nello scrutinare la normativa europea, stabilisce, innan-

¹³⁴ Cfr. ad es. C.S. BARNARD, *Solidarity and New Governance in Social Policy*, in G. DE BURCA, J. SCOTT (a cura di), *Law and New Governance in the Eu and US*, Hart Publishing, Oxford, 2006, 154 ss.

¹³⁵ Cfr. E. KÜÇÜK, *Solidarity in the EU. What is in a name?* in *Nordic Journal of European Law*, n. 2/2023, spec. 5 ss.

¹³⁶ Cfr. S. GIUBBONI, *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Biblioteca* 20 maggio, n. 2/2008, spec. 115.

¹³⁷ Prendendo a prestito le definizioni applicate al mercato del lavoro di R. ZOLL, *La solidarietà. Eguaglianza e differenza* (tr. it.), Il Mulino, Bologna, 2003, 32 ss. Sulla solidarietà meccanica vedi E. DURKHEIM, *De la division du Travail social*, Alean, Parigi, 1893.

¹³⁸ Dodici imprese produttrici di toni per cemento ricorrono alla Corte fra il luglio 1978 e il maggio 1979, per l'annullamento delle decisioni con cui la Commissione ha irrogato loro ammende per infrazioni della decisione generale CECA 4 maggio 1977, n. 962, che fissa

zitutto che, ai sensi dell'art. 61 Trattato CECA, la Commissione ha il compito di porre in essere le misure indicate per risolvere la profonda crisi del settore del carbone e dell'acciaio. In secondo luogo che tale intervento, dovendo tenere conto di tutti gli interessi in gioco, possa andare anche a detrimento di alcune imprese. Il principio su cui si impernia la politica anticrisi nel settore siderurgico, per la Corte di giustizia, è dato dal «principio *fondamentale* della solidarietà» tra le varie imprese, enunciato nel preambolo del Trattato CECA e concretato in vari articoli¹³⁹.

Si tratta di una solidarietà dalla portata *negativa*, vale a dire – come affermato dalla Corte – che l'art. 3 del Trattato CECA, nel richiedere agli stati firmatari di agire nel prioritario interesse comune, affida alla Commissione gli strumenti per preservare il mercato. Da ciò discende la possibilità di infliggere «grandi sacrifici» alle imprese coinvolte in quel mercato, le quali sono chiamate a rispondere *in solidus* per salvare il settore dalla crisi¹⁴⁰. Non quindi un principio dotato di forza giuridica sua propria, ma un elemento che consente di dare attuazione ai principi presenti nel Trattato¹⁴¹.

Un principio privo di riferimenti redistributivi comunque.

La difficoltà di fare emergere la natura redistributiva del principio è rinvenibile anche nella giurisprudenza in tema di prestazioni sociali a carico degli stati membri dell'UE a vantaggio dei non-cittadini di quegli stati. Questa giurisprudenza si articola su più piani.

La CGUE utilizza il principio in esame al fine di ampliare alcuni diritti garantiti dai trattati, come la libertà di circolazione, da cui fa discendere ulteriori prerogative legate allo *status* di cittadino europeo al fine di costruire il processo di rilegittimazione delle istituzioni europee¹⁴². La Corte di Lus-

prezzi minimi per alcune barre per cemento armato. Le imprese hanno fondato i ricorsi sull'art. 36 del Trattato CECA deducendo, in particolare l'illegittimità della decisione generale n. 962/77, la cui inosservanza è stata loro addebitata.

¹³⁹ Cfr. esemplificativamente la sentenza 21 gennaio 1987 *Spa Ferriera Valsabbia c. Commissione* (CC-154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79), spec. § 59. I riferimenti normativi richiamati sono l'art. 3 (prevalenza dell'interesse comune, che presuppone il dovere di solidarietà), gli artt. 49 e segg. (sistema di finanziamento della Comunità fondato sul prelievo), l'art. 55, n. 2 (sfruttamento comune dei risultati della ricerca in campo tecnico e sociale), l'art. 56 (aiuti per la riconversione e il riadattamento), l'art. 53 (instaurazione di apparati finanziari).

¹⁴⁰ Cfr. altresì le sentenze 18 marzo 1980, *Forges de Thy-Marcinelle et Monceau SA c. Commissione* (CC-28 e 86/79), nonché *Ferriera Padana Spa c. Commissione* del 16 febbraio 1982 (C-276/80).

¹⁴¹ P. MINGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1/2020, 3.

¹⁴² Sull'impatto di dette disposizioni per rilegittimare il processo di integrazione europea, nel verso di un'appartenenza «transnazionale», J.H.H. WEILER, *European Citizenship. Identity and difference*, in M. LA TORRE (a cura di), *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Kluwer, The Hague, London, Boston, 1998, 1 ss. Per l'A. si tratta di costruire «a

semburgo infatti stabilisce che la cittadinanza dell'Unione implica per i cittadini degli stati membri la parità di trattamento giuridico, indipendentemente dalla nazionalità¹⁴³. Ammette l'accesso ai sistemi di protezione sociale da parte dei cittadini europei non contribuenti dello Stato membro dal quale ottengono le dette prestazioni sociali, ampliando la portata delle disposizioni del TCE¹⁴⁴. E lo fa valorizzando la normativa secondaria dell'Unione, la quale ammette «una certa solidarietà finanziaria dei cittadini di tale Stato con quelli degli altri stati membri, specie quando le difficoltà cui va incontro il beneficiario del diritto di soggiorno sono di carattere temporaneo»¹⁴⁵. Si delinea la parziale apertura della Corte verso una «solidarietà transnazionale» che si spinge oltre «la sfera dei tradizionali destinatari delle libertà economiche del trattato», aprendo ad una dimensione *inclusiva* della solidarietà. Come è stato osservato, attraverso l'impiego della prospettiva solidaristica la libertà di circolazione si trasforma da diritto meramente economico a strumento che enfatizza la cittadinanza europea¹⁴⁶. Si configura il passaggio dalla già richiamata solidarietà «meccanica» ad una solidarietà «organica» che si estende al di là dei soggetti che contribuiscono ai processi di sviluppo del mercato e alla produzione della ricchezza¹⁴⁷. L'impiego del diritto alla libertà di circolazione conduce ad ampliare la prospettiva del principio solidaristico a prescindere dall'esistenza di una effettiva prerogativa dell'Unione in materia, conducendo la dottrina a parlare di «forzatura del dato letterale»¹⁴⁸.

new concept of Citizenship around the Fragmented Sovereignty of the porous State and the fractured Self of the individuals who comprise those 'States'. *Ibidem*, 2.

¹⁴³ Sulla tutela del particolare «rapporto di solidarietà e di lealtà» nel contesto nazionale, nonché sulla reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza cfr. sentenze del 2 marzo 2010, *Rottmann* (C-135/08); 12 marzo 2019, *Tjebbes e a.* (C-221/17), 18 gennaio 2022, *Wiener Landesregierung* e 5 settembre 2023, *X c. Udlændinge- og Integrationsministeriet* (C-689/21).

¹⁴⁴ Si tratta degli artt. 12 e 18 del Trattato CE sul diritto di soggiorno. Cfr. la sentenza 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (C-184/99) in materia di prestazioni sociali per garantire l'accesso ai benefici da parte degli studenti che risiedono legalmente sul territorio di quello Stato membro, spec. § 31. La garanzia della parità di trattamento nell'accesso al *welfare* connessa alla libertà di circolazione trova un suo precedente nella sentenza 12 maggio 1998, *Martinez Sala c. Freistaat Bayern* (C-85/96). Sull'esplicito riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio degli stati membri da parte dell'art. 18 del Trattato, cfr. la sentenza 17 settembre 2002, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department* (C-413/99).

¹⁴⁵ Sentenza *Grzelczyk*, § 44.

¹⁴⁶ Cfr. i saggi contenuti in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Il Mulino, Bologna, 2007.

¹⁴⁷ Scettico sulla reale portata innovativa delle norme sulla cittadinanza europea *post* Maastricht, S. GIUBBONI, *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare*, cit., 90 ss. e 115.

¹⁴⁸ Si tratta di un'estensione operata dalla normativa secondaria. Cfr. in proposito S. GIUBBONI, *Un certo grado di solidarietà*, cit., 104; E. KÜÇÜK, *Solidarity in the EU*, cit., 6-7.

A causa dell'assenza di una specifica base normativa per garantire l'espansione del *welfare* a livello transazionale, e in presenza di sistemi diversi di tutela delle prestazioni all'interno dell'Unione che possono generare un "turismo sociale", l'iniziale apertura della CGUE si ridimensiona¹⁴⁹.

La giurisprudenza infatti si mostra più attenta al bilanciamento degli interessi in gioco, costituiti dalla necessità di erogare le prestazioni sociali in base al grado di integrazione sociale del cittadino con la comunità facente capo a quello Stato membro¹⁵⁰, da un lato; ferma restando la necessità di mantenere la stabilità finanziaria dello Stato erogatore, dall'altro¹⁵¹.

Per fare questo la CGUE lega il diritto ad ottenere le prestazioni al possesso di alcuni requisiti. Nega così le prestazioni sociali non contributive ai cittadini di altri stati membri privi del «diritto di soggiorno», vale a dire di un'assicurazione medica completa e un'adeguata capacità finanziaria, per cittadini europei economicamente inattivi¹⁵²; assicura invece il riconoscimento di vantaggi sociali e assistenziali a *ex* lavoratori provenienti da un altro Stato membro e ai loro figli, in virtù del possesso del diritto di soggiorno

¹⁴⁹ Come ha osservato S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 23, la giurisprudenza della Corte in tema di accesso *cross-border* ai diritti sociali «è costretta dentro un paradigma normativo che programmaticamente esclude dal proprio orizzonte i problemi di giustizia distributiva sostanziale e, dunque, di solidarietà sociale». Un modello orientato non dalla logica della solidarietà e dei diritti collettivi, ma centrato sull'individualizzazione dei diritti fondamentali.

¹⁵⁰ Cfr. sentenza 15 marzo 2005, *The Queen, ex parte di Dany Bidar c. London Borough of Ealing e Secretary of State for Education and Skills* (C-209/03) § 57. Cfr. altresì la sentenza 23 marzo 2004, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions* sulla tutela dei diritti in chiave transnazionale per le persone in cerca di occupazione. Per una disamina dell'ulteriore giurisprudenza legata alla definizione dei criteri per provare l'effettiva residenza nel caso di soggetti disoccupati e in cerca di occupazione, cfr. S. GIUBBONI, *Un certo grado*, cit., 105 ss.

¹⁵¹ Cfr. sentenza *Bidar* § 56, in cui si ribadisce che «gli Stati membri [sono] chiamati a dare prova, nell'organizzazione e nell'applicazione del loro sistema di assistenza sociale di una certa solidarietà finanziaria con i cittadini degli altri Stati membri»; tuttavia viene ritenuto «opportuno che ciascuno Stato membro vigili affinché la concessione di aiuti a copertura delle spese di mantenimento di studenti provenienti da altri Stati membri non diventi un onere irragionevole che potrebbe produrre conseguenze sul livello globale dell'aiuto che può essere concesso da tale Stato».

¹⁵² Sulla base di quanto disposto dalla direttiva n. 2004/38/CE sulla libertà di circolazione. Cfr. sul punto le sentenze 19 settembre 2013, *Brey* (C-140/12) e 11 novembre 2014, *Dano* (C-333/13), in cui la Corte ha stabilito che i cittadini di altri stati membri soggiornanti nel paese ospitante da più di tre mesi ma da meno di cinque anni hanno diritto alle prestazioni sociali in un regime di parità con i cittadini di quello Stato, in base alla stessa direttiva n. 2004/38 e al Regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale n. 883/2004, solo se beneficiano del «diritto di soggiorno» ai sensi della direttiva, vale a dire se dispongono di risorse economiche sufficienti, per non oberare il sistema di assistenza sociale del paese ospitante.

da parte di questi ultimi¹⁵³. Si tratta di una declinazione “negativa” della solidarietà che ha legittimato un processo di «de-solidarizzazione» dei sistemi di protezione sociale¹⁵⁴.

5.1.2. *Solidarietà e politiche migratorie*

Un ambito significativo che mette in gioco la solidarietà è legato ai temi dell’immigrazione e della definizione di uno spazio comune europeo per la gestione delle richieste di asilo politico.

Come anticipato il TFUE valorizza il sostegno solidale e reciproco tra gli stati in questi settori, sulla base degli artt. 67 e 80¹⁵⁵. Si tratta del fondamento normativo per la definizione di misure ispirate alla solidarietà che concretizzano la responsabilità condivisa degli stati membri. La CGUE evidenzierà anche le ricadute economico-finanziarie nei rapporti tra gli stati che discendono dal principio in questione.

In tema di ricollocamento dei migranti la Corte, con la sentenza 6 settembre 2017, ha respinto i ricorsi di Slovacchia e Ungheria per ottenere l’annullamento della decisione n. 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015, la quale richiama il principio di solidarietà come base giuridica per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell’Italia e della Grecia¹⁵⁶. La decisione prevede il ricollocamento per un periodo di due anni, di un numero consistente di richiedenti protezione internazionale verso altri stati membri dell’Unione, in base agli artt. 78, par. 3 e 80 TFUE. La decisione della Corte respinge i ricorsi dei paesi del blocco di Visegrad, i quali si opponevano al ricollocamento in stati diversi da quelli di primo ingresso, sostenendo viceversa le ragioni di urgenza e di necessità sottese alla decisione del 2015¹⁵⁷.

¹⁵³ Nella sentenza 6 ottobre 2020 *Jobcenter Krefeld* (C-181/19), la CGUE ha riconosciuto il godimento dei benefici della parità di trattamento assicurata ai lavoratori dell’Unione, i quali derivano dal Regolamento (UE) n. 492/2011 sulla libertà di circolazione. Ha garantito così alcune prestazioni sociali, ai figli di un *ex* lavoratore, in virtù dell’autonomo diritto di soggiorno spettante a questi ultimi, estendendo dette prestazioni anche all’*ex* lavoratore residente nel paese ospitante, in quanto soggetto cui è affidata la cura dei figli (§ 54-55).

¹⁵⁴ Cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come “scudo”*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, 591 ss.

¹⁵⁵ *Infra* § 5.

¹⁵⁶ Cfr. la sentenza sul ricollocamento territoriale di richiedenti asilo provenienti dall’Italia e dalla Grecia: *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, sulle cause riunite CC-643 e 647/15 del 6 settembre 2017.

¹⁵⁷ Sul punto la CGUE ha affermato che «non si può imputare al Consiglio di aver commesso un errore manifesto di valutazione per il fatto di aver ritenuto di dover adottare, in considerazione dell’urgenza specifica della situazione, sulla base dell’articolo 78, paragrafo 3, TFUE, letto alla luce dell’articolo 80 TFUE e del principio di solidarietà tra stati membri in esso sancito, misure temporanee consistenti nell’imporre un meccanismo di ricollocazione vincolante, quale quello previsto dalla decisione impugnata».

Alla base della sentenza vi è un riferimento alla solidarietà, esplicitato nelle Conclusioni dell'avvocato generale Yves Bot, in cui si mette in evidenza come l'assenza di solidarietà tra gli stati membri, in circostanze eccezionali ed emergenziali, quali quelle sottese alla questione, renda impossibile costruire un'Unione europea fondata sulla solidarietà tra i popoli¹⁵⁸. Nella specie però il principio non viene svolto compiutamente, sì da renderlo un principio strutturale dell'Unione. Al contrario è valorizzato in maniera limitata dalla CGUE¹⁵⁹. Il riferimento implicito alla solidarietà infatti è circoscritto e giustificato dall'adozione di «misure temporanee», in considerazione delle «circostanze eccezionali» per fronteggiare l'emergenza migratoria¹⁶⁰. La Corte in effetti si serve di altri principi come la proporzionalità delle misure rispetto agli obiettivi e riconosce il potere discrezionale delle istituzioni europee nell'adozione di misure complesse al fine di compiere scelte politiche, generando solo «un effetto di avvertimento e monito» all'asse di Visegrad¹⁶¹. In buona sostanza, si omette il riferimento al principio solidaristico per supportare la situazione di difficoltà da parte delle autorità greche e italiane, interessate da un numero sproporzionato di sbarchi e di richieste di asilo politico in quel dato momento storico.

In altre circostanze il tema della solidarietà emerge in una prospettiva negativa. Nella sentenza in tema di *non refoulement* del 30 novembre 2023¹⁶², si ribadisce come la solidarietà e la fiducia reciproca tra gli stati dell'Unione siano i principi alla base della normativa europea in tema di immigrazione e delle politiche ingaggiate dagli stati per impedire il *refoulement* anche indiretto¹⁶³. Tuttavia la CGUE afferma chiaramente come detto principio venga spesso disatteso.

¹⁵⁸ Cfr. le conclusioni dell'Avv. Gen. Y. Bot, in cui si afferma che, posto che la solidarietà sia alla base dell'Unione, si pone la questione «di come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli dell'Europa e concepire un'unione sempre più stretta fra tali popoli, come auspica il preambolo del Trattato UE, senza una solidarietà fra gli Stati membri quando uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza». In un caso del genere, «viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo», *ivi*, § 17-18.

¹⁵⁹ Cfr. sentenza 6 settembre 2017, § 124.

¹⁶⁰ Sentenza 6 settembre 2017, § 92 e § 94.

¹⁶¹ L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2018, 17.

¹⁶² Cfr. la sentenza 30 novembre 2023, *Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Unità Dublino* (cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21).

¹⁶³ Il principio di fiducia reciproca tra gli stati membri riveste un'importanza fondamentale nel diritto dell'Unione, per quanto riguarda, in particolare, lo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia che l'Unione realizza e a titolo del quale, quest'ultima, conformemente all'articolo 67, paragrafo § 2, TFUE, sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. In tale contesto, il principio della fiducia reciproca

Nella specie si tratta di un rinvio pregiudiziale, in cui si chiede alla CGUE se le disposizioni del Regolamento “Dublino III” consentano al giudice nazionale di esaminare l'esistenza di un rischio di *refoulement* indiretto al quale il richiedente protezione internazionale sarebbe esposto a seguito del suo trasferimento verso lo Stato membro designato, nella misura in cui quest'ultimo avesse già respinto una domanda di protezione internazionale riguardante tale richiedente.

Per la Corte «nell'ambito di un sistema europeo comune di asilo» si deve presumere che il trattamento riservato ai richiedenti protezione internazionale in ogni Stato membro sia conforme alla normativa sovranazionale e internazionale e che il divieto di *refoulement*, diretto e indiretto, sia rispettato in ciascuno Stato membro. Tuttavia, per la Corte, non si può escludere che tale sistema incontri, *nella pratica, gravi difficoltà di funzionamento*, cosicché potrebbe sussistere «un grave rischio che taluni richiedenti protezione internazionale siano, in caso di trasferimento verso detto Stato membro, trattati in modo incompatibile con i loro diritti fondamentali»¹⁶⁴.

Pertanto, ove il giudice, investito di un ricorso avverso una decisione di trasferimento, disponga di elementi prodotti dall'interessato per dimostrare l'esistenza di un tale rischio, è tenuto a valutare, «sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati, e alla luce del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, l'esistenza di carenze vuoi sistemiche o generalizzate, vuoi che colpiscono determinati gruppi di persone»¹⁶⁵.

Dai richiami finora svolti, si evince come il riferimento alla solidarietà tra stati membri sul tema appaia generico e, come dichiarato dalla Corte con un eufemismo, «non sempre produttivo di effetti».

Il recente “Patto su migrazioni e asilo” approvato dal Parlamento europeo¹⁶⁶, tenta di far fronte ai conclamati fallimenti dell'Unione sul tema: una condivisione solidale degli oneri rimasta solo “sulla carta”; la disomogeneità nel recepimento delle regole circa la procedura di esame della domanda di asilo e l'accoglienza dei richiedenti asilo; l'incapacità dei paesi di primo ingresso di impedire lo spostamento non autorizzato verso gli altri

impone a ciascuno di essi di ritenere che, tranne in circostanze eccezionali, tutti gli altri stati membri rispettino il diritto dell'Unione e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo (§ 131).

¹⁶⁴ Sentenza 30 novembre 2023, § 133. Cfr. altresì sentenza del 19 marzo 2019, *Ibrahim*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, § 86.

¹⁶⁵ Sentenza 30 novembre 2023, § 136. Cfr. altresì sentenza del 19 marzo 2019, *Jawo*, C-163/17, § 90.

¹⁶⁶ Il “Patto su migrazioni e asilo” è parte della più ampia strategia europea in tema e figura tra i principali obiettivi della Commissione presieduta da Ursula Von der Leyen. È stato approvato dal Parlamento europeo il 10 aprile 2024 ed è in attesa di ratifica da parte del Consiglio.

stati membri; l'esiguità dei rimpatri rispetto al numero di coloro che non hanno il diritto a restare sul territorio UE¹⁶⁷. Nell'incorporare le acquisizioni provenienti dalla giurisprudenza della CGUE, si cerca di costruire una solidarietà "obbligatoria" (*mandatory solidarity*) tra stati membri nell'accoglienza dei rifugiati, sia prevedendo stingenti meccanismi di ricollocamento, sia attraverso apposti contributi finanziari. Si tratta di un meccanismo che presta il fianco a critiche circa i principi ispiratori della riforma, poiché, se è vero che impone misure "di solidarietà" tra gli stati membri, pone altresì dei dubbi circa la protezione effettiva dei richiedenti asilo, in una prospettiva che di solidale non ha nulla, soprattutto nella parte in cui prevede la possibilità di ricollocarli al di fuori del territorio dell'Unione¹⁶⁸.

5.1.3. *Solidarietà energetica*

Un significativo ambito di utilizzo del principio di solidarietà attiene alla gestione delle reti di produzione di gas ed elettricità. Si tratta del principio della c.d. "solidarietà energetica" impiegato dalla CGUE quale parametro di validità della normativa europea nelle politiche in materia di produzione di energia.

Nella sentenza del 15 luglio 2021 la CGUE ha respinto il ricorso della Germania declinando il principio di solidarietà energetica nell'ordinamento europeo. Si tratta di una questione già oggetto di una decisione dinanzi al Tribunale di primo grado, con la quale era stata annullata la decisione della Commissione finalizzata a concedere alcune deroghe all'accesso di soggetti terzi al gasdotto *OPAL*, favorendo alcune imprese tedesche e limitando i benefici di alcune imprese polacche¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Cfr. C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, *La Lettera AIC*, n. 4/2024.

¹⁶⁸ L'accordo mantiene il principio cardine del regolamento di Dublino circa le modalità di richiesta di asilo al primo paese dell'UE in cui si arriva. Prevede tuttavia maggiori deroghe le quali consentono di presentare la propria domanda in un altro paese (ricongiungimenti familiari, conoscenza della lingua e possesso di un titolo di studio di quel paese). È previsto un meccanismo di *solidarietà obbligatoria* da avviare ove uno o più stati membri siano sotto pressione. Gli altri stati membri devono contribuire ricollocando alcuni richiedenti asilo sul proprio territorio oppure finanziando mezzi e procedure di accoglienza nel paese in difficoltà. Uno dei punti più controversi è che i richiamati finanziamenti possono essere indirizzati anche alla gestione dei flussi migratori in paesi extra-europei.

¹⁶⁹ Si tratta delle restrizioni all'accesso al gasdotto *Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung* su cui si era già espresso il Tribunale su ricorso della Polonia, annullando la decisione della Commissione per violazione del principio di solidarietà. In base alla direttiva n. 2009/73/CE i proprietari di una rete di gas devono concedere accesso ai terzi (TPA), sebbene potenziali rivali, alle proprie infrastrutture. Il quadro normativo cerca un equilibrio tra le esigenze della concorrenza per il tramite dell'accesso delle terze parti e la previsione di deroghe per favorire l'investimento sul territorio. In casi specifici, infatti, è possibile che alcune infrastrutture ottengano delle deroghe al requisito del TPA. La normativa europea prevede che l'autorità di

Nell'impugnare la sentenza del Tribunale, il *petitum* del ricorso tedesco si incentra sul significato giuridico della solidarietà energetica, di cui all'art. 194, par. 1 TFUE. Nella prospettiva tedesca, detto principio costituisce una «nozione astratta, puramente politica» e non un «criterio giuridico» tale da obbligare le istituzioni europee (§ da 27 a 36). La Corte nel respingere il ricorso, afferma che le politiche dell'Unione nel settore energetico devono essere svolte in uno «spirito di solidarietà» che è diretta espressione del principio di solidarietà sancito nei trattati e che costituisce «uno dei principi fondamentali» dell'Unione (§ 38). In quanto tale, il principio è «sotteso all'intero sistema giuridico dell'Unione europea» ed è connesso al principio di leale collaborazione (§§ 39-41). Secondo la Corte, dal principio discendono «effetti giuridici vincolanti», pertanto la «solidarietà energetica» viene definita un parametro di validità degli atti UE (§ 44). Come tale, essa determina diritti e obblighi in capo alle istituzioni europee e agli stati. La decisione sembra dare alla solidarietà energetica la natura di principio immanente in quanto, secondo la CGUE, la circostanza che non fosse richiamato dal dato normativo, non giustifica la Commissione dal non aver tenuto conto degli interessi in gioco di tutti gli stati membri e dal non aver bilanciato detti interessi alla luce del principio in esame (§ 49-53). La solidarietà diventa così uno *standard* per valutare la conformità ai trattati delle misure adottate dalle istituzioni europee¹⁷⁰.

Sulla base di queste considerazioni viene respinto il primo motivo di ricorso tedesco circa la natura «programmatica» e astratta del principio in questione.

Dalla sentenza sul caso *OPAL* si ricava anche un'altra importante considerazione utile ai fini della presente riflessione. La Corte colloca su piani diversi il richiamato principio della solidarietà energetica dell'art. 194.1, rispetto al riferimento alla solidarietà, quale principio più generale che deve guidare le azioni degli stati membri, di cui all'art. 222 TFUE, nei casi di emergenza (atti di terrorismo, calamità naturali e altre circostanze eccezionali). Mentre il primo principio ha una portata cogente, viceversa l'art. 222 TFUE persegue l'obiettivo di orientare i comportamenti da tenere da parte degli stati in uno spirito di *soft law* (§ 67 e segg.). Se si potesse fare una gra-

regolamentazione nazionale di competenza nello Stato membro esamini la richiesta e successivamente la rimetta alla Commissione che può accettare la posizione favorevole dell'autorità di regolamentazione, chiederne una modifica o il ritiro. La questione ha origine a seguito della notifica da parte dell'agenzia federale delle reti tedesca alla Commissione europea della decisione di escludere il trasporto transfrontaliero attraverso il gasdotto OPAL dall'applicazione delle regole sull'accesso dei terzi e sulla tariffazione previste dalla direttiva n. 2009/73/CE.

¹⁷⁰ Cfr. E. KÜÇÜK, *Solidarity*, cit., 17.

dazione, la solidarietà applicata all'ambito energetico ha una portata normativa effettiva rispetto al principio di solidarietà *tout court*, il quale è un principio ispiratore delle relazioni tra gli stati dell'Unione in ipotesi aleatorie ed eccezionali.

5.1.4. *Solidarietà finanziaria*

Lo sviluppo dell'Unione nel solco del capitalismo, fondato sulla «collazione di capitali attraverso i mercati finanziari»¹⁷¹, lega l'applicazione del principio di solidarietà al tema degli aiuti finanziari. La giurisprudenza sul punto ha origine dalle decisioni relative alle risorse erogate durante la crisi dei debiti sovrani del 2008 e si articola secondo varie direttrici.

Le questioni principali attengono alla compatibilità degli strumenti messi in campo anche attraverso trattati internazionali per consentire il supporto agli stati in difficoltà sulla base del richiamato art. 122 TFUE. Detta disposizione, al primo comma, stabilisce che le misure anche finanziarie per fronteggiare particolari congiunture economiche in cui possa trovarsi uno Stato membro devono essere prese dal Consiglio, su proposta della Commissione, conformemente allo «spirito di solidarietà» tra gli stati membri dell'Unione. Sulla base di questo riferimento è stato adottato uno strumento come il MES negli anni della crisi dei debiti sovrani, scrutinato dalla CGUE nell'emblematica sentenza *Pringle*¹⁷².

In quella sede la Corte è investita di un rinvio pregiudiziale per chiarire la legittimità della decisione del Consiglio europeo n. 2011/199 sulla procedura di revisione semplificata dei trattati per introdurre all'interno dell'art. 136 TFUE un meccanismo di stabilità da attivare «ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro». Secondo i giudici del rinvio detto meccanismo potrebbe risultare illegittimo poiché estenderebbe l'interpretazione dell'art. 125 TFUE (il divieto di farsi garanti del debito di un paese appartenente all'Unione: la c.d. *no bail-out clause*) e limiterebbe allo stesso tempo il portato dell'art. 122, par. 2 TFUE (assistenza finanziaria concessa dal Consiglio ad uno Stato in difficoltà per circostanze eccezionali).

La CGUE stabilisce la compatibilità del MES con l'ordinamento sovranazionale e subordina l'impegno degli stati in tal senso al solo caso di raggiungimento di un obiettivo comune, dato dalla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro. La Corte perviene così alle medesime conclusioni dell'Avvocata generale – che si orienta a favore del MES al fine di garantire l'effettività della solidarietà tra stati membri – ma utilizza dette conclusioni

¹⁷¹ M.R. FERRARESE, *Le Istituzioni*, cit., 36.

¹⁷² Sentenza 26 ottobre 2012, *Thomas Pringle c Government of Ireland, Ireland e Attorney General* (C-370/12).

in una prospettiva differente¹⁷³. Per la Corte infatti il meccanismo di aiuti finanziari prevede un uso limitato del principio di solidarietà, strumentale ad evitare gravi perturbazioni causate da circostanze eccezionali, vale a dire *solo* ove ciò sia *funzionale* a preservare la *stabilità* finanziaria dell'Unione¹⁷⁴.

Profili di solidarietà riferiti all'ambito finanziario si rinvencono anche nella giurisprudenza più recente. Si tratta delle pronunce riferite al regime di condizionalità introdotto dalla normativa europea che subordina l'erogazione delle risorse al rispetto dei principi del c.d. "stato di diritto". L'atto introduttivo dei giudici è dato dai ricorsi di Polonia e Ungheria sul Regolamento UE/Euratom n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione¹⁷⁵. La CGUE si pronuncia a protezione del bilancio ed è interessante il modo in cui considera la richiamata solidarietà.

L'obiettivo del Regolamento n. 2092 è quello di tutelare lo "stato di diritto" nelle sue varie accezioni in chiave funzionalistica, vale a dire di mantenere un'omogeneità all'interno dei confini sovranazionali al fine di perseguire il fine specifico della tutela del bilancio, cioè delle risorse e degli interessi finanziari dell'Ue.

¹⁷³ L'Avvocata generale J. Kokott afferma come «[d]al principio di solidarietà non si può certamente desumere un dovere di assistenza finanziaria, come quella che deve essere prestata dal MES. Tuttavia, un'interpretazione teleologica estensiva dell'articolo 125 TFUE giungerebbe addirittura a vietare agli Stati membri di prestarsi volontariamente reciproca assistenza in caso di necessità, vale a dire per evitare le gravi conseguenze economiche e sociali di una bancarotta di Stato. L'assistenza in caso di necessità sarebbe così ammessa a favore di un qualsiasi Stato terzo, ma vietata nell'ambito dell'Unione. A mio avviso, un siffatto divieto metterebbe in discussione, nel complesso, la stessa *ratio* di una unione» (§ 143).

¹⁷⁴ In questa prospettiva, cfr. P. MENGOZZI, *Note*, cit., 7; E. LONGO, *La Corte di giustizia si pronuncia a favore della validità della modifica all'art. 136 TFUE e della compatibilità con il diritto dell'Unione del Trattato che istituisce un meccanismo europeo di stabilità*, in *Oss. fonti*, n. 1/2013. Parla di un «originale principio di solidarietà responsabile interstatale» A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014, 5-6. Riconduce più specificamente questa giurisprudenza al principio di solidarietà E. KÜÇÜK, *Solidarity*, cit., secondo cui la solidarietà emergente da detta pronuncia si ricava dal modo in cui la CGUE interpreta in maniera riduttiva il divieto imposto dai trattati di finanziare i governi degli stati membri in difficoltà, sancito dall'art. 123, par. 1 TFUE, nonché della clausola di *no-bail out* di cui all'art. 125.1 TFUE, estendendo al contempo il ruolo della BCE. *Ibidem*. Sugli sforzi portati avanti dalle istituzioni europee attraverso interventi pubblici nel debito sovrano e misure monetarie non convenzionali tra cui emergono anche ristrutturazioni del debito, che però non producono l'uscita dalla crisi dell'Eurozona, R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in *Federalismi*, n. 5/2019 spec. 31. Per un quadro generale sul tema, v. E. PAPARELLA nel *Volume*.

¹⁷⁵ B. GUASTAFERRO, *Il principio della rule of law nell'ordinamento euro-unitario: dalla «Comunità di diritto» alla giustiziabilità dei valori*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2023, 716-717. Il Regolamento instaura un regime di condizionalità a tutela del bilancio in generale e del programma NGEU, mettendo in correlazione l'erogazione dei fondi, gli interessi finanziari dell'Unione e i principi generali sanciti dai trattati, tra cui i valori espressi nell'art. 2 TUE e dunque anche lo "stato di diritto".

La normativa si basa sullo schema: ricerca di omogeneità (dei valori) per fare funzionare il sistema, al fine di imporre il rispetto di queste clausole anche ai c.d. “paesi illiberali” dell’Unione¹⁷⁶. Il rispetto dei principi dello “stato di diritto” diventa il rispetto di uno *standard* che definisce in maniera concreta l’omogeneità del sistema per garantirne il funzionamento, piuttosto che una forma di tutela dei principi “costituzionali” europei, in quanto adesione ideale ad un sistema di valori che caratterizza la convivenza civile di un popolo. Da ideali da perseguire divengono strumenti (attrezzi) per il buon funzionamento del sistema.

In questa prospettiva si orienta il Regolamento n. 2020/2092: il rispetto dei principi della solidarietà e dello “stato di diritto” garantisce le risorse europee. Si capovolge idealmente quella logica portata avanti dalla dottrina italiana più autorevole che vede nel rapporto tra risorse e tutela dei diritti un bilanciamento ineguale.

La CGUE è stata investita della questione e ha deciso in seduta plenaria con due sentenze del 16 febbraio 2022¹⁷⁷.

Pronunciandosi su domanda del Parlamento con procedimento accelerato, sui due ricorsi per annullamento presentati dall’Ungheria e dalla Polonia, la Corte di giustizia li ha respinti entrambi.

Le sentenze “quasi gemelle” tornano a parlare di solidarietà e di fiducia reciproca. Il ragionamento della CGUE si fonda sul rispetto da parte degli stati membri dei valori comuni sui quali si fonda la UE, i quali sono identificati e condivisi dagli stati e definiscono l’identità dell’Unione stessa. Tra questi lo “stato di diritto” e la “solidarietà”.

Per la CGUE il rispetto dei valori comuni costituisce la condizione per il godimento dei diritti derivanti dall’applicazione dei trattati nei confronti di uno Stato membro. L’Unione quindi deve essere in grado, nei limiti delle sue attribuzioni, di difendere tali valori. Afferma la Corte che il rispetto di detti valori non può essere ridotto a un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all’Unione e dal quale potrebbe sottrarsi in seguito alla sua adesione.

Le sentenze poi specificano un elemento importante nell’identificare il bilancio quale strumento che consente di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell’Unione, il principio fondamentale di solidarietà tra stati membri.

¹⁷⁶ Sul Regolamento n. 2092 del 2022 che condiziona l’erogazione di risorse al rispetto dei valori UE, toccando un tema nevralgico nella fase attuale del processo di integrazione nel determinare un «ispessimento costituzionale» cfr. A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello stato di diritto in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2023, 15 ss.

¹⁷⁷ *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea* (C-156) e *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea* (C-157).

Il bilancio in effetti dà attuazione al principio di solidarietà, esplicitando la fiducia reciproca tra gli stati nell'utilizzo responsabile delle risorse comuni. Su tale base, secondo la Corte, un «meccanismo di condizionalità» orizzontale, come quello istituito dal Regolamento n. 2020/2092, che subordina il beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione al rispetto da parte di uno Stato membro dei principi dello "stato di diritto", può legittimamente rientrare nella competenza, conferita dai trattati, di stabilire «regole finanziarie» relative all'esecuzione del bilancio, visto che la sana gestione finanziaria e gli interessi finanziari della stessa possono essere gravemente compromessi da violazioni dei principi dello "stato di diritto" commesse in uno Stato membro.

È evidente, dunque, il nesso esistente tra stato di diritto-solidarietà-regole di bilancio. Ciò che non è chiaro però è il verso della triade. Vale a dire che non è chiaro se esista una gerarchia tra questi elementi. In particolare bisogna verificare se il bilancio sia uno strumento per dare attuazione a dati principi oppure o costituisca un valore in sé. Dalla lettura delle sentenze il riferimento al bilancio concretizza più uno "strumento-valore" da proteggere. In altre parole, non è in gioco l'impatto della violazione e dell'uso distorto delle risorse sulla solidarietà. Il *focus* della Corte si appunta, al contrario, sulla circostanza per cui la violazione dello "stato di diritto" e della solidarietà hanno un impatto sul bilancio.

A conclusione dell'analisi sin qui condotta sulla giurisprudenza della CGUE sulla solidarietà nelle sue varie sfaccettature, si possono trarre alcuni elementi utili per delineare il principio nell'ordinamento sovranazionale.

Da un canto la solidarietà europea è annoverata tra i principi fondamentali dell'ordinamento, come avviene nella giurisprudenza in materia energetica. Dall'altro si evidenzia come il suo impiego sia utilizzato in negativo per imporre obblighi agli stati membri o alle imprese al fine di valorizzare il mercato comune, secondo quanto emerge dalla prima giurisprudenza a salvaguardia del settore siderurgico. Altre volte la sua portata normativa, applicata ad ambiti di protezione sociale, è messa in discussione e sormontata dalla contingenza, come nel caso delle prestazioni sociali transnazionali. Talvolta il principio viene sostituito da altri riferimenti ai fini della risoluzione delle questioni, come in alcuni casi esaminati relativi all'immigrazione. Sul piano dell'assistenza finanziaria garantita dagli stati membri dell'Eurozona, infine, sebbene essa rappresenti il primo passo verso «una solidarietà normativa», frutto di una tensione verso «forme più compiute di unità politica» che accentua il sentimento solidaristico inter-statale e supera la mera solidarietà di fatto, detta configurazione presenta una debolezza legata al tratto utilitaristico che la connota a causa della mutua interdipendenza tra gli stati. Si rende necessario pertanto distinguere questi rapporti basati sui vantaggi derivanti dalla

minimizzazione delle perdite, «dalla *fraternité* costituzionale», cui è sottesa «una rinuncia disinteressata alle convenienze soggettive»¹⁷⁸.

La prospettiva che emerge porta a dire che il principio di solidarietà non costituisca tanto un elemento teleologico per orientare le politiche europee. Detto principio, infatti, si riferisce per lo più alle relazioni tra gli stati; come tale, costituisce uno *standard* di validità delle misure adottate dagli stati e dalle istituzioni per il buon funzionamento del processo di integrazione. Una solidarietà che non ricade sui rapporti tra i cittadini ma che investe dati ambiti settoriali ed è confacente alla natura ibrida dell'ordinamento sovranazionale, nonché agli obiettivi, questa volta si “politici”, del processo di integrazione europea, finalizzati a costruire un mercato aperto e in libera concorrenza.

Ciò si traduce anche nella difficile identificazione della portata effettiva del principio stesso, in virtù della sua natura polisensa e ambigua che non getta luce sulla portata programmatica o prescrittiva del principio. Detta ambiguità ha consentito in alcuni casi di mettere da parte la solidarietà, privilegiando la logica economicistica e le politiche di austerità per tenere in equilibrio i bilanci, contraendo così i diritti sociali dei cittadini europei soprattutto nei contesti più fragili.

È stato osservato che lo *standard* di protezione dei cittadini europei resta uno dei più garantisti rispetto ad altri sistemi del capitalismo avanzato¹⁷⁹. Ma ciò non basta ed è inevitabile che gli studiosi continuino a interrogarsi sulle modalità per rendere effettivo il principio in esame, dato il peso dei temi in gioco – quali l'acuirsi delle disuguaglianze socio-economiche e la povertà, che vanno al di là dell'efficienza e del mercato – e a confrontarsi con le soluzioni possibili alla luce dell'applicazione del detto principio. La solidarietà, come è stato rilevato, è portatrice di una «benefica tensione» nelle relazioni istituzionali e resta un elemento «obbligante» dell'agire politico perché consente di preservare l'assetto democratico nazionale e sovranazionale¹⁸⁰.

6. *Presunta “vocazione solidaristica” europea e ricadute “redistributivo-espansive” nazionali*

I recenti sviluppi del processo di integrazione europea si realizzano in un contesto di crescente fibrillazione internazionale e sono caratterizzati dal susseguirsi di crisi che impattano sul piano sociale ed economico acuendo i

¹⁷⁸ Le citazioni sono riconducibili a C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti comparati*, n. 1/2018, spec. 109-110.

¹⁷⁹ G. ALPA, *Solidarietà*, cit., 207.

¹⁸⁰ S. RODOTÀ, *op. loc. cit.*, 7.

divari esistenti all'interno degli stati membri dell'Unione europea e al di fuori di essa. Si tratta degli eventi innescati dalla pandemia da *Covid-19*, accompagnata dalla «strisciante terza guerra mondiale» che si palesa tragicamente lungo i confini europei e nel Mediterraneo e che determina uno scenario di forte incertezza politica ed economica¹⁸¹.

È stata proprio la pandemia, con le sue ripercussioni di natura socio-economica dovute all'impatto delle misure di contenimento, oltre all'esposizione economica dei singoli stati, ad innescare un diverso approccio alle crisi da parte dell'Unione culminato con il NGEU¹⁸².

Il piano straordinario predisposto dalla Ue ha dimostrato la capacità delle istituzioni e degli stati «di assumere responsabilità condivise per affrontare sfide comuni»¹⁸³. Il fine è volto alla realizzazione di riforme strutturali nell'ordinamento all'esito delle quali erogare le risorse finanziarie necessarie. Si tratta di una «condizionalità» positiva o «utile» che segna una rinnovata strategia da parte delle istituzioni europee¹⁸⁴. Il programma di aiuti risponde a più esigenze concomitanti che inizialmente vogliono condurre gli stati membri fuori dalla fase emergenziale causata dalla pandemia e successivamente rispondere alle crisi, come quella energetica, in modo coeso, anche integrando «nei piani nazionali definiti nell'ambito del programma NGEU quelli di REPowerEU volti a ridurre la dipendenza energetica dalla Russia»¹⁸⁵.

L'Unione mette in comune risorse pubbliche per far fronte alla grave situazione. Le misure straordinarie introdotte richiamano l'art. 122, co. 2 del TFUE, il quale – in nome della solidarietà – consente un piano di aiuti di tipo finanziario verso lo Stato membro in difficoltà per «*circostanze eccezionali* che sfuggano al suo controllo» e che vedono impegnati Consiglio e Commissione, come avvenuto con il *Recovery and Resilience Facility*¹⁸⁶. Si evidenzia la vo-

¹⁸¹ Espressione utilizzata da S. RODOTÀ, *op. cit.*, 97, per evidenziare i focolai di guerra a livello globale che si sono acuiti con il divampare dei recenti conflitti.

¹⁸² Si tratta della proposta della Commissione Ue di Regolamento che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza del 28 maggio 2020, confluita nel Regolamento n. 2020/2094 del 14 dicembre 2020. Analizza gli effetti negativi della pandemia sulla salute pubblica e sull'economia degli stati membri, dovuta anche alle misure economico-finanziarie straordinarie a finalità assistenzialistica per famiglie e imprese, provocando l'innalzamento di disavanzo e debito, F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, 2 ss.

¹⁸³ BANCA D'ITALIA, *Considerazioni finali del Governatore*, Roma, 31 maggio 2023, 12 ss.

¹⁸⁴ Si rinvia alle considerazioni di E. PAPARELLA nel *Volume*.

¹⁸⁵ BANCA D'ITALIA, *ibidem*.

¹⁸⁶ Il Regolamento n. 2020/2094 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, al *Considerando* n. 5 valorizza la necessità di un approccio coerente e unificato a livello dell'Unione, per evitare l'ulteriore deterioramento dell'economia, dell'occupazione e della coesione sociale e dare impulso a una ripresa sostenibile

lontà comune di colmare i divari esistenti sia all'interno dei singoli stati membri dell'Unione, sia tra loro, oltre all'aspirazione di creare uno spazio europeo di solidarietà tra gli stati, su cui è necessario interrogarsi.

Nell'evidenziare come le crisi economiche del passato abbiano dimostrato che «gli investimenti sono spesso soggetti a tagli drastici»¹⁸⁷, la normativa si prefigge di sostenere gli investimenti stessi in questa particolare situazione, «per accelerare la ripresa e rafforzare il potenziale di crescita a lungo termine»¹⁸⁸. Si tratta di un intervento volto a determinare una rapida ripresa delle economie per delineare strutture economiche più solide, sulla base dell'esperienza della precedente crisi del 2008-2009¹⁸⁹. Gli obiettivi conclamati sono orientati a sostenere i *welfare* nazionali, da una parte, e garantire i mercati più deboli, dall'altra, al fine di preservare gli interessi dei paesi più forti – segnatamente Francia e Germania – nonché la tenuta complessiva dell'Unione.

Ciò che è evidente in questo scenario è il rinnovato interesse per l'intervento pubblico attraverso misure introdotte dalla UE che si indebita sui mercati finanziari a sostegno degli stati in difficoltà. Il piano si configura inizialmente con un ridimensionamento delle politiche rigoriste e successivamente si orienta verso una programmazione economica finalizzata a mettere a punto strategie e politiche comuni e a fornire risposte alle sfide tecnologiche, ambientali e di tutela della salute. Gli studiosi hanno evidenziato in questo processo un “cambio di paradigma” dell'intervento pubblico¹⁹⁰.

e resiliente dell'attività economica; il successivo Regolamento n. 2021/214 del 12 febbraio 2021, al *Considerando* n. 4 stabilisce che oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica «è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla *solidarietà*, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, con l'obiettivo di creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione».

¹⁸⁷ Cfr. il Regolamento n. 2021/241, *Cons.* n. 7.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ «La crisi da Covid-19, così come la precedente crisi economica e finanziaria del 2009, hanno dimostrato che lo sviluppo di economie solide, sostenibili e resilienti nonché di sistemi finanziari e di welfare basati su robuste strutture economiche e sociali aiuta gli Stati membri a reagire con maggiore efficacia e in modo equo e inclusivo agli shock e a registrare una più rapida ripresa [...]. Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità possono rivelarsi controproducenti ai fini di una rapida ripresa». *Ibidem*, *Cons.* n. 6.

¹⁹⁰ Sull'assetto che viene a configurarsi a partire dal NGEU e sul cambio di strategia nella elaborazione e nell'attuazione delle scelte di politica economica e monetaria, F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo* n. 1/2022, 2; S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno stato sociale?*, in *Rivista Aic*, n. 4/2021, 103 ss.; sostiene l'avvicinamento degli obiettivi della “costituzione economica” italiana con quella europea, F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2022, 3 ss.

Lo strumento composito coinvolge congiuntamente i singoli stati membri e le istituzioni sovranazionali attraverso un nuovo metodo di governo che trova la sua sintesi nel PNRR¹⁹¹. L'utilità del piano europeo è confermata dalla possibilità di intervenire con spese per investimenti al fine di produrre crescita e questo disegno consente un recupero del ruolo statale con interventi di correzione del mercato¹⁹².

Il processo innescato dal NGEU è *in itinere* e non consente di valutare appieno gli effetti delle nuove risorse sull'economia nei singoli contesti. Non vi è dubbio che alla base vi sia una diversa consapevolezza da parte delle istituzioni sovranazionali quanto alla necessità di ridurre le misure di austerità intraprendendo un cammino incidente sul bilancio europeo; il punto è comprendere se davvero questa prospettiva possa essere definita di tipo "redistributivo", in un'accezione "politica" del termine, ovvero costituisca solo un'ulteriore modalità per garantire la tenuta del mercato comune. La dottrina mostra qualche perplessità, nonostante gli auspici, in virtù dell'architettura non statuale dell'Unione¹⁹³. Perplessità che hanno direttamente a che fare con l'applicazione della solidarietà¹⁹⁴.

¹⁹¹ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2023, 729 ss.

¹⁹² Sottolineala la necessità di un'azione politica che, nel contesto del PNRR, persegua l'eguaglianza nel rispetto dei principi costituzionali, C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, spec. 326.

¹⁹³ Da un lato si mette in luce il fenomeno della redistribuzione, poiché le risorse provengono in parte dalla tassazione dei cittadini degli stati più forti economicamente a vantaggio degli stati più colpiti dalla pandemia, da parte di M. DRAGHI, discorso tenuto alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti nel 2021. Draghi afferma inoltre che con il NGEU, l'Unione ha preso una decisione «ispirata alla solidarietà», il che comporta che «lo Stato si trova a poter fare investimenti significativi con il solo vincolo che [...] aumentino la crescita del Paese e quindi contribuiscano anche alla sostenibilità del nostro debito pubblico». È importante anche perché «[m]ai nella storia dell'UE, i governi avevano tassato i loro cittadini per dare il provento di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione». Si tratta di una «straordinaria prova di fiducia reciproca che, se validata da scelte oneste ed efficaci, potrà un giorno sfociare nella creazione di un bilancio europeo comune da cui dovrebbero trarre maggior beneficio proprio i Paesi più fragili dell'Unione» (cfr. corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=e480c85b-f14d-49e7-b0f4-add8d39bb5f1). Dall'altro lato, in prospettiva parzialmente diversa, F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 25 ss., mette in luce la forte condizionalità in chiave neoliberista sottesa a questo intervento, sebbene realizzata con una tipologia di interventi «apparentemente più morbidi» da parte della Commissione, *ibidem*, 55 ss. Per un approccio critico sulla portata della solidarietà in Europa che appare un canone legato al «miglioramento delle prestazioni di mercato», I. CIOLLI, *L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La Regione Lazio e la Missione 6 Salute*, in *Le Regioni*, n. 6/2022, spec. 1209 ss.; in questa prospettiva cfr. anche A. SOMMA, *L'Unione europea non è un progetto incompleto e neppure riformabile: è un dispositivo neoliberale di successo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2023, 161 ss.

¹⁹⁴ G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico sanitaria*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 233.

Emergono altresì incertezze da parte di chi si chiede se gli stati membri saranno in grado di assorbire gli ingenti fondi con interventi efficaci¹⁹⁵ e di restituire quanto è stato prestato loro, stanti la crisi inflazionistica che attanaglia l'Europa e l'accrescimento del debito pubblico di questi prestiti ove le riforme non siano portate avanti con efficacia¹⁹⁶.

Con riferimento specifico al nostro paese alcuni dubbi sono espressi circa l'impatto del metodo che investe la decisione e l'attuazione del PNRR sulla forma di governo e sull'indirizzo politico, il quale viene condizionato dai tempi strettissimi di approvazione-attuazione del piano e prevede ridotti margini decisionali¹⁹⁷. Viene in evidenza, in primo luogo, il potere di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio a scapito della funzione del Consiglio dei ministri nella determinazione della politica del governo nonché, più in generale, i meccanismi derogatori dei circuiti decisionali e normativi rispetto al quadro costituzionale delle fonti¹⁹⁸. In secondo luogo, emergono criticità sull'ammontare del prestito che l'Italia si è sobbarcata. Detto prestito, in assenza delle riforme strutturali cui è condizionato, e che dovrebbero portare maggiore efficienza al sistema, ricade paradossalmente proprio sulla generazione che si vuole salvaguardare. Con specifico riferimento al nostro paese si è messo in luce come sarebbe stato più opportuno chiedere soltanto le risorse a fondo perduto e non quelle da restituire, sebbene a tasso agevolato. Tra le ragioni di queste considerazioni vi è anche la strutturale e atavica incapacità di programmare interventi di spesa pianificando l'uso delle risorse¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Specialmente «for those countries hit hardest by the pandemic and those with weak administrations», L. SCHRAM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, 8-9.

¹⁹⁶ M. KENDRICK, *NextGenerationEU: Will the Debt be Repaid by EU Own Resources or Member State Taxpayers?*, in *E. L. Rev.*, 2023, 29 ss.

¹⁹⁷ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi*, n. 18/2021, 236.

¹⁹⁸ Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, 222 ss.; sulla trasformazione del modo in cui si assumono le decisioni politiche anche E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, La Lettera AIC*, n. 5/2022. L'impatto sulle fonti è messo in luce anche da E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2023, 34 ss.

¹⁹⁹ T. BOERI, R. PEROTTI, *PNRR. La grande abbuffata*, Milano, Feltrinelli, 2023. Sulla programmazione degli interventi economici indotta dal NGEU cfr. V. DE SANTIS nel *Volume. Riflette sul PNRR quale strumento di programmazione definendolo "subito vecchio"*, in riferimento alla politica industriale, M. BENVENUTI, *Tendenze vecchie e nuove dell'intervento pubblico nell'economia, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza come parentesi*, in corso di pubblicazione in *Dir. cost.*

Una delle problematiche connesse con il piano in esame, inoltre, è la sua portata temporanea e limitata. Le nuove risorse erogate, infatti, rimettono in gioco senz'altro il ruolo propulsivo dello Stato nella realizzazione di riforme portatrici di un benessere diffuso, ma si evidenzia come dette misure debbano essere potenziate da interventi di tipo strutturale²⁰⁰. Per altro verso, l'aumento delle risorse disponibili incontra alcune problematiche, nella misura in cui ripropone il “paradigma dello scambio” tra elettori ed eletti delineato dalla Teoria della *Public Choice* (*infra* § 4). Si tratta di interventi orientati al *deficit spending* a fini di consenso elettorale, come accaduto nelle politiche volte a far ripartire il settore dell'edilizia attraverso meccanismi premiali che restituiscono al cittadino più di quanto ha investito (il c.d. *superbonus*)²⁰¹. Sono politiche che drenano risorse pubbliche verso investimenti che di redistributivo non hanno nulla e che si volevano scongiurare con le riforme ispirate al rigore finanziario.

7. *Questioni aperte*

L'analisi ha messo in luce l'impatto del principio di solidarietà sull'intervento pubblico in economia da parte dell'attore statale e sovranazionale. L'enfasi è stata posta sulla matrice politica della solidarietà propria dell'ordinamento nazionale, orientata a salvaguardare i principi fondamentali di eguaglianza e di pari dignità sociale dei cittadini, scritti nella Costituzione.

Detta solidarietà politica viene messa in discussione dal verso intrapreso dal processo di integrazione. Lo sviluppo del cammino comune europeo è legato infatti anche al diverso orientamento della solidarietà elaborata in quel contesto, in cui la declinazione del principio sconta la natura ibrida dell'ordinamento e gli obiettivi perseguiti a tutela della concorrenza e della stabilità monetaria che hanno delle ricadute sul ridimensionamento della tutela dei diritti sociali nell'ambito nazionale.

²⁰⁰ Il Piano «auspicabilmente chiude una stagione e mette in moto un processo di cambiamento delle condizioni del paese». Cfr. G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e il rilancio dell'Italia*, in *Menabò di Etica Economia*, 14 maggio 2023, per i quali dette misure devono divenire strutturali per essere realmente efficaci. In tale prospettiva è rilevante il ruolo delle politiche di coesione per il 2021-2027 e le possibili integrazioni fra PNRR, Fondi Strutturali, Fondo Sviluppo e Coesione, i quali potrebbero accrescere la dimensione degli interventi del PNRR, estendendone la durata temporale. In questo contesto contano anche le politiche nazionali di bilancio messe in campo per sostenere i nuovi servizi sulle quali si registra un impatto negativo generato dalle nuove regole europee di finanza pubblica.

²⁰¹ L'art. 119 del d.l. n. 34 del 2020 (c.d. “decreto Rilancio”) ha introdotto una detrazione del 110% delle spese relative a specifici interventi di efficienza energetica e di misure antisismiche sugli edifici. Il PNRR, Missione 2 (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici), destina 13,95 mld. di euro alla misura. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Il superbonus edilizia al 110 per cento - aggiornamento al decreto legge n. 61 del 2023*, pubblicato l'11 gennaio 2024.

Seguendo questa traiettoria si è evidenziato come la solidarietà – che pure costituisce uno dei fattori alla base del processo di integrazione sovranazionale – sia stata a più riprese messa da parte, privilegiando la logica economicistica e le politiche di austerità per tenere in equilibrio i bilanci, contraendo i diritti sociali dei cittadini soprattutto nei contesti più fragili. Si è evidenziata addirittura l'esistenza di una «*controcostituzione*» europea in nome del rigore finanziario che ha ridimensionato gli effetti del principio in esame²⁰².

Una tensione benefica verso la solidarietà si è in parte riscontrata nella fase pandemica del processo di integrazione europea con l'accrescersi delle risorse in una prospettiva redistributiva.

Lo scenario tuttavia è mutevole, come dimostra l'incertezza e l'instabilità socio-istituzionale dell'Unione nella fase attuale. L'Ue è infatti, focalizzata sui grandi temi della politica energetica e dell'aumento dei prezzi legati alla guerra che si protrae, scettica nella definizione di una politica di sicurezza comune, ma protesa a finanziare l'invio di armamenti per (tentare di) tenere lontana la guerra dai suoi confini, oltre a mostrare un volto poco solidale nelle politiche migratorie. A questo scenario si aggiungono altri elementi, come la riforma del PSC che ripropone politiche di rigore per rispettare i dettami della stabilità monetaria e attenua gli sforzi realizzati con il piano NGEU e il PNRR²⁰³. Si tratta di un assetto che, all'indomani delle elezioni europee, presenta delle incognite, le quali vanno a sommarsi ai rischi per la democrazia europea dovuti al progressivo coagularsi del consenso elettorale a favore del populismo sovranista espresso nelle varianti nazionali.

Questo è l'ambito di riferimento in cui si colloca la solidarietà europea. Essa, come si è esaminato, non presenta le caratteristiche di un principio-dovere orientato ad avvicinare i popoli e a fornire risposte ai bisogni dei cittadini. Una solidarietà di questo tipo non può che avere un timido impatto sulla coesione socio-economica sovranazionale.

Eppure autorevoli voci si levano per compiere passi avanti verso un'Unione più solidale. Sul piano teorico, seppur con una forte dose di scetticismo, si auspica la creazione di «una sfera pubblica sovranazionale» per consentire alla politica di svolgere un ruolo di governo dell'economia²⁰⁴. Da altre parti si chiede la definizione di una Unione più stretta, capace di investire risorse per rendere competitiva l'Europa, attraverso uno sforzo collettivo che determini un «debito comune europeo» a carico del bilancio «federale», rafforzando il livello della sovranità politica ed economica euro-

²⁰² S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 6.

²⁰³ Cfr. G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e il rilancio dell'Italia*, cit.

²⁰⁴ L. FERRAJOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Mucchi, Modena, 2017, 62-64.

pea²⁰⁵. L'effetto di simile intervento riporterebbe la centralità europea nelle sfide globali favorendo una competitività che permetterebbe all'Unione e ai suoi stati membri di «mantenere i nostri sistemi di *welfare* e preservare i nostri valori fondamentali»²⁰⁶. Detto schematicamente: serve solidarietà²⁰⁷. Una Unione più coesa e interdipendente sul piano finanziario promuove la crescita e apre spazi anche ad una maggiore redistribuzione.

Tra le sfide che l'Ue deve affrontare emerge quella ecologica e ambientale che prende vita con il *Green New Deal* del 2019 e viene ulteriormente affinata attraverso il principio della "neutralità climatica"²⁰⁸. Sono obiettivi che legano la produzione economica alla tutela dell'ambiente e della salute, con la messa a punto di antichi strumenti che prendono nuovo vigore: la programmazione in materia ambientale, anche a tutela della salute e delle generazioni future²⁰⁹. Si tratta di rivitalizzare la definizione di strategie di medio e lungo periodo, nel discorso politico condotto tra Stato e UE, le quali legittimano gli interventi già operati in sede sovranazionale (*infra* § 6) nell'orientare un nuovo modello di sviluppo economico.

L'*effettiva* attuazione degli obiettivi sovranazionali in tema ambientale, infatti, può avere un'incidenza sul richiamato modello di sviluppo economico dell'Unione, nel disegnare un intervento pubblico in economia avente un impatto sull'ecosistema e ridimensionando allo stesso tempo le diseguaglianze ambientali²¹⁰. Per la definizione di questo intervento è necessario un massic-

²⁰⁵ Cfr. M. DRAGHI, discorso sulla politica economica al Nabe, Economic Policy Conference di Washington, 16 febbraio 2024.

²⁰⁶ Cfr. M. DRAGHI, discorso tenuto alla Conferenza dei presidenti delle commissioni del Parlamento europeo, Strasburgo, 28 febbraio 2024, che ha altresì sottolineato come nell'immediato futuro bisognerà fare delle scelte difficili. Ma si tratta di decisioni fondamentali perché «determineranno la capacità dell'Europa di tenere il passo con i suoi concorrenti globali negli anni a venire».

²⁰⁷ Così, J. HABERMAS, *La democrazia, la solidarietà e la crisi europea*, Conferenza tenuta a Lovanio il 26 aprile 2013, in Istituto de Gasperi, Bologna, 8.

²⁰⁸ Cfr. il Regolamento n. 857 del 13 aprile 2023 sulla compensazione delle emissioni inquinanti e sulla neutralità climatica.

²⁰⁹ Come valorizzato dalla revisione costituzionale dell'art. 41 su cui, tra i molti, L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 188 ss. Sottolinea il mancato rispetto dei principi introdotti nell'art. 41 Cost., da parte di alcuni interventi recenti in materia energetica e industriale, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2023, 79 ss. Sulla necessità da parte degli stati di fornire una risposta che impone «un significativo sforzo di programmazione e azioni coerenti con gli obiettivi dello stato sociale perché il progetto di un'Europa sostenibile e resiliente (agli shocks)», anche attraverso l'impiego di risorse finanziarie per indizzare lo sviluppo economico secondo obiettivi di sostenibilità, cfr. il contributo di V. DE SANTIS, nel *Volume*. Sull'impatto di detto strumento programmatico più specificamente sulle strategie dell'economia circolare che impongono un nuovo modello di sviluppo si rinvia a L. RICCI, *ivi*.

²¹⁰ Sulle ricadute possibili in termini di riduzione delle diseguaglianze ambientali, tra

cio piano di finanza condivisa dagli stati membri, sul modello del NGEU²¹¹. Un piano da costruire in modo “permanente” dopo la pandemia²¹² che chiama in causa, ancora una volta, i principi di coesione e solidarietà.

La messa in comune di politiche e di strategie necessarie e urgenti – come per la sfida ambientale, ma anche per quella energetica e digitale – in definitiva, getta luce sul fatto che nonostante i venti di crisi che soffiano sull’Unione europea, detta organizzazione possa costituire il soggetto cui affidare le «scelte politiche orientate all’armonizzazione di una società plurale e cosmopolita» da parte degli stati membri²¹³. La posta in gioco è enorme e gli strumenti non sono sempre “appuntiti”: si pensi al perdurare di elementi di fragilità dell’assetto sovranazionale tra i quali la scarsa legittimazione democratica dell’Unione.

Nel presente scenario di instabilità, all’ordinamento costituzionale residua tuttora una capacità decisionale per fare la sua parte. In attesa di costruire un’Unione più coesa tra i popoli sul piano dell’effettività, si rende necessario preservare gli spazi della solidarietà costituzionale ancora in capo allo Stato. Si tratta di rivitalizzare i principi del costituzionalismo democratico e pluralista tra i quali spiccano la tutela del lavoro dignitoso e la ricerca dell’equilibrio fiscale tra i cittadini in chiave redistributiva, al fine di garantire l’effettività dei diritti nel rispetto dei principi di libertà ed eguaglianza.

Il recupero di questi principi da parte degli attori politici può valorizzare elementi comuni a più ordinamenti su cui radicare il cammino comune europeo. È un percorso complesso ma indispensabile perché ha a che fare con le conquiste di civiltà che hanno nelle costituzioni «la loro determinazione e il loro emblema»²¹⁴. Si tratta di non cedere alla *barbarie*²¹⁵ e di leggere in maniera costruttiva il prosieguo del processo di integrazione, secondo la logica espressa da Jean Monnet: l’Europa si farà a partire dalle *crisi* e costituirà la somma delle *soluzioni* che essa saprà dare per superarle²¹⁶.

nord e sud del mondo, legate ad una diversa produzione energetica e all’indebolimento dei monopoli in questo settore dopo la fase pandemica, M. FRANZINI, *Diseguaglianza economica e giustizia ambientale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 14 marzo 2023.

²¹¹ Cfr. L. REICHLIN, *Clima: retorica perdente e cambiamenti reali*, in *Corriere della Sera*, 17 marzo 2024.

²¹² L. SCHRAM, U. KROTZ, B. DE WITTE, *Building ‘Next Generation’ after the pandemic*, cit., 10.

²¹³ Cfr. A. APOSTOLI, *La svalutazione*, cit., 152.

²¹⁴ G. FERRARA, *Costituzione e revisione*, cit., 347.

²¹⁵ Riprendendo G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Laterza, Roma, Bari, 2022, 3, sulla possibilità degli uomini e delle donne di orientare gli esiti della storia, attraverso «l’utopia concreta delle Costituzioni», per ricreare un’Europa sociale e politica, *ibidem*, 7.

²¹⁶ «J’ai toujours pensé que l’Europe se ferait dans les crises, et qu’elle serait la somme des solutions qu’on apporterait à ces crises»: J. MONNET, *Mémoires*, Arthème Fayard, Paris,

ABSTRACT

L'indirizzo di governo portato avanti dall'Unione europea, nel tendere alla stabilizzazione finanziaria delle economie fortemente interconnesse degli stati membri, ridimensiona l'intervento pubblico dello Stato nell'economia e produce effetti sul portato redistributivo dei principi costituzionali in materia di welfare. L'intervento pubblico nazionale si ridimensiona anche per il progressivo scostamento dal principio costituzionale della progressività delle imposte. L'impianto così configurato interroga lo studioso di diritto costituzionale per l'impatto che esso ha sulla contrazione del principio di solidarietà. Detto principio, infatti, insieme alla garanzia dei diritti inviolabili costituisce il fondamento dell'ordinamento costituzionale e delinea l'orizzonte dell'intervento pubblico in ambito economico.

Il vincolo sovranazionale nel verso del rigore e della stabilità, reso possibile anche per l'assenza di riferimenti alla solidarietà in alcune costituzioni degli stati dell'UE, produce una solidarietà dalla portata limitata e parziale, come dimostrano il dato normativo e l'evoluzione giurisprudenziale.

Gli strumenti introdotti per far fronte alla pandemia e alla crisi economica che ne è scaturita producono un'espansione della spesa finalizzata alla crescita economica e conferiscono alla solidarietà europea una nuova prospettiva. Al contempo però, le politiche sovranazionali orientate al mutuo soccorso tra stati sono legate alla contingenza socio-economica e non prospettano una modalità di intervento pubblico di tipo strutturale.

The essay explores public intervention in the field of economics from a constitutional standpoint. In the Italian context, economic public policies are mainly driven by the principle of solidarity as expressed by Article 2 of the Constitution. This principle emphasizes solidarity among citizens as well as a mandatory guideline for public authorities. In the Italian context, solidarity is considered a political goal aiming at wealth redistribution to guarantee citizens equality.

Solidarity as expressed in the Italian context is then compared to the principle of solidarity included in the European Union Treaties. In fact, Eu norms reveal that solidarity is not quite a structural principle but rather an instrument to promote the common market and with only a modest redistributive objective.

ELENA PAPARELLA

L'EVOLUZIONE DEL VINCOLO ESTERNO E IL PROBLEMA DEL LIMITE COSTITUZIONALE ALL'ECONOMIA

SOMMARIO: 1. Premessa. Le ragioni di un'indagine sul vincolo esterno. – 2. La duplice natura del vincolo. – 3. L'evoluzione del vincolo esterno: dall'invenzione della sovranazionalità alla condizionalità. – 4. Le prime Comunità europee e le origini del vincolo esterno. – 5. Il Trattato di Maastricht, il Patto di stabilità e la formalizzazione del vincolo esterno. – 6. Il *post*-Maastricht 1: la crisi nell'Eurozona, la condizionalità del rigore e l'argine delle corti costituzionali. – 7. Il *post*-Maastricht 2: la crisi pandemica e la condizionalità della solidarietà. – 8. Conclusioni. La mancanza del limite costituzionale alla razionalità economica nell'Unione europea.

1. *Premessa. Le ragioni di un'indagine sul vincolo esterno*

Nel corso attuale dell'integrazione europea¹, intraprendere una riflessione sul “nuovo intervento pubblico nell'economia”² nella prospettiva di un possibile consolidamento del principio di solidarietà³ inteso come principio *fondante* della “costituzione economica”⁴ e obiettivo “fondamentale”

¹ Da intendersi innanzitutto come integrazione giuridico-economica e quindi anche politica, cfr. A. SPINELLI, *Diario europeo 1948-1969, 5 luglio 1949*, Il Mulino, Bologna, 1989, 57, sulla possibilità di “politicizzare” la Comunità con un'assemblea elettiva; tra gli storici dell'integrazione europea, cfr. ancora L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2000, 31 ss.; B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Il Mulino, Bologna, 1995, 321 ss.; B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, 22 ss.

² Sulle ragioni dell'avvio di una riflessione sul nuovo intervento pubblico nell'economia, in questo *Volume* si veda, F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA, *Presentazione*.

³ Per ampie riflessioni e riferimenti dottrinari sulle diverse declinazioni del principio fondamentale della solidarietà, si rinvia ancora in questo *Volume*, a F. COVINO; cfr. anche A. BURATTI, *Introduzione. Effettività e attuazione del principio di solidarietà in Italia e in Europa*, in ID. (a cura di), *I percorsi della solidarietà nello Stato costituzionale: nuovi attori e problemi, tra Costituzione e politiche europee*, numero monografico di *Voci costituzionali*, V, 2024, voci costituzionali.org.

⁴ Sulla nozione di “costituzione economica”, ricorda in particolare il tema della inscindibilità di questa dal resto della Costituzione, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, Relazione del XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costitu-

delle scelte di politica economica, richiede uno sguardo ampio che investe ambiti molteplici. Tra questi, si pone il tema – complesso – del vincolo esterno⁵, che spesso si è costituito come termine opposto e, per meglio dire, *oppositore* del principio di solidarietà⁶, sia in quanto principio fondamentale nella dimensione dell'ordinamento costituzionale statuale, sia nella sua dimensione sovranazionale⁷.

Il rinnovato intervento dei pubblici poteri – che siano statali, *sub* statali o europei – nei rapporti economici, segue infatti una duplice direzione. Per un verso, esso si manifesta in forme sicuramente inedite di erogazione di risorse finanziarie⁸, per l'altro, l'intervento pubblico prende le sembianze di limiti o vincoli all'attività imprenditoriale⁹.

Pertanto, le ragioni di una ricognizione – senza alcuna pretesa di esaustività, bensì con intento interlocutorio, anche in ragione del succedersi di sempre nuove misure e nuovi indirizzi – sul vincolo esterno, condotta nella traccia del principio della solidarietà, si possono ricollegare ad uno dei temi nodali della riflessione giuscostituzionalistica relativa al rapporto tra potere economico e potere politico, di cui la maggiore o minore estensione dello stesso principio è uno degli effetti¹⁰. Si tratta, in altri termini, di tornare ad

zionalisti, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 49 ss. in particolare 63 ss.; sul tema si ricordano, tra gli altri, i noti saggi di M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1991, ed. dig. 1 ss.; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di Costituzione economica*, in *Dir. econ.*, 1992, 71 ss.; A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Bonanno, Acireale, 1994, 126 ss.; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, X, 2001, 1 ss.; O. CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della Costituzione economica*, in *Dir. cost.*, n. 1/2021, 5; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista Aic*, n. 1-2/2018.

⁵ *Infra* § 2, sul significato attribuito a tale espressione; tra i numerosi contributi sul tema, si veda A. MANGIA, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in ID. (a cura di), *Sovranità Stato costituzionale e vincolo esterno*, in *Dir. cost.*, n. 2/2018, 5 ss.

⁶ Soprattutto nella forma delle restrizioni alla spesa pubblica, cfr. *infra* par. 5.

⁷ Per un approfondimento sulle misure a favore della solidarietà, sullo sfondo della crisi del debito nella zona euro, per un c.d. “corpo europeo della solidarietà”, cfr. F. COVINO, *L'istituzione del servizio civile in Europa simbolo del bisogno improcrastinabile di solidarietà*, in *Federalismi*, n. 6/2020, 170 ss.

⁸ Cfr. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2021, 51 ss.; ID., *Recovery Fund. Vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022 ss., ed anche F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2022, 1.

⁹ Soprattutto nel caso di obiettivi posti in funzione della transizione ecologica. Sul rapporto tra i nuovi valori e le procedure «condizionali», in questo *Volume* si veda, V. DE SANTIS.

¹⁰ Sulla dicotomia mercato-solidarietà nell'Unione europea, per una prospettiva specifica sulla dimensione transnazionale europea del mercato del lavoro, si veda S. SCIARRA, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2013, in partico-

esplorare, questa volta nella prospettiva del vincolo esterno, il terreno della grande e inesauribile questione della crisi della “cattura costituzionale del potere economico”¹¹, ovvero della crisi della capacità regolativa delle Costituzioni a fronte di processi, sia istituzionali che economici, di dimensione sovranazionale e/o internazionale e transnazionale¹².

A partire, quindi, dalla definizione e dall'effettivo significato che l'espressione vincolo esterno ha assunto, appare utile, anche in considerazione del suo carattere dinamico, ripercorrerne sinteticamente l'evoluzione. Le origini del vincolo sembrerebbero coincidere con la genesi dell'ordinamento sovranazionale europeo, nel momento stesso in cui si assiste all'“invenzione della sovranazionalità”, ovvero all'istituzione di un'autorità comune che, regolando il mercato interno agli stati membri della Comunità, sostanzialmente ne limita gli indirizzi di governo¹³. Quindi, nell'analisi dell'evoluzione degli specifici caratteri del vincolo, a seconda delle varie fasi del processo di integrazione e delle politiche europee, si porranno in evidenza la misura e le modalità secondo le quali esso agisce sulla formulazione delle politiche nazionali, sia in un senso maggiormente rigoristico, sia secondo orientamenti solidaristici¹⁴.

lare 67 ss.; sui noti casi della Corte di Giustizia europea, *Viking* e *Laval* – rispettivamente (C-438/05), 11 dicembre 2007 e (C-341/05), 18 dicembre 2007 – che segnano una svolta nella relazione tra mercato e solidarietà; sugli stessi temi si veda anche S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. Per un lascito fondamentale sulla “necessità” del principio di solidarietà, anche sul piano istituzionale sovranazionale, si veda S. RODOTÀ, *Solidarietà un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, che pone il principio di solidarietà nel perimetro di un ossimoro con una sua dimensione “utopica”, in particolare 39 ss., laddove l'A. sottolinea la collocazione «costituzionale» del principio di solidarietà, che avrebbe la funzione di connettersi, e connettere tra loro, gli altri principi che appartengono ad «un ordine giuridico inteso nella sua accezione più ampia, dunque anche oltre il perimetro dello Stato nazionale».

¹¹ Tra i contributi fondanti della riflessione costituzionalistica su questi temi, è sempre utile tornare alle riflessioni di M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996, 123, in particolare 160 ss.

¹² All'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che introduce le ben note restrizioni alle finanze pubbliche statali, come presupposto per l'adozione della moneta unica, cfr. G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), R.A. DAHL, G. FERRARA, P. HÄBERLE, G.E. RUSCONI, *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 27 ss.: «Si dirà che i processi di aggregazione sovranazionale possono benissimo sostituire le rotture delle solidarietà che si determinano nell'ambito degli stati. I processi in corso e che faticosamente vanno realizzandosi smentiscono questa speranza: il Trattato di Maastricht non menziona neppure una volta nei suoi tanti e minuziosi articoli la parola eguaglianza. Altro è il principio ispiratore e di altro segno: la libera concorrenza al punto che il mercato è elevato a valore supremo dell'Unione europea».

¹³ Cfr. *infra* § 3.

¹⁴ Sulla narrazione controversa del vincolo esterno nella prospettiva degli orientamenti politici, cfr. ancora D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione europea*, in *Riv. it. storia internazionale*, n. 3/2020, 90, ss.

Riflettere sul vincolo esterno nelle sue diverse declinazioni, può pertanto contribuire a definire – più, o meno, *a contrario* – la *misura* della solidarietà. Questa sarà maggiore o minore, a seconda della funzione e degli obiettivi dei “vincoli”, oltre che delle “condizioni”, nel quadro di indirizzi di governo rapportati a nuove frontiere dell’intervento pubblico, nell’ambito della protezione sociale¹⁵, nella sfera delle sfide ambientali e climatiche¹⁶ e anche rispetto a rapporti di impresa in grande evoluzione¹⁷.

In questo scenario, un’analisi incentrata sul vincolo esterno richiede che ne vengano colte le implicazioni sia giuridiche che economiche¹⁸, considerando che il nodo da sciogliere è relativo alla natura del vincolo, ma soprattutto alle sue funzioni. In altri termini, partendo dalla convinzione che non tutti i vincoli sono di eguale natura, né hanno i medesimi obiettivi, si tratta di provare ad individuare quali di questi possano andare nella direzione di una ricostituzione della relazione tra potere economico e potere politico che possa salvaguardare i fondamenti di quest’ultimo, insieme ad un sistema di garanzie per i cittadini¹⁹.

2. *La duplice natura del vincolo*

Il significato generalmente attribuito alla nozione di vincolo esterno, presenta qualche differenza a seconda che ci si trovi nell’ambito della riflessione giuridica oppure, diversamente, entro un perimetro di inquadramento dei fenomeni economici.

Tale espressione appare più diffusamente nel periodo che segue immediatamente la stipula e la ratifica del Trattato di Maastricht²⁰, e si delinea

¹⁵ Su nuovi strumenti di protezione sociale, in questo *Volume*, cfr. il contributo di F. DELLA CROCE, mentre sulle nuove prospettive dell’economia sociale, sempre in questo *Volume*, cfr. il contributo di M. CROATTO.

¹⁶ Cfr. in questo *Volume*, V. DE SANTIS.

¹⁷ Cfr. in questo *Volume*, L. RICCI, in particolare sul c.d. “modello circolare” e il condizionamento europeo.

¹⁸ Nell’ottica della riflessione economica, cfr. D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Un’analisi critica della proposta di riforma delle regole europee*, in *Menabò di Etica e Economia*, 18.12.2022.

¹⁹ Cfr. *infra* § 7 sulla “condizionalità della solidarietà”; inoltre, su quest’ultimo tema sia consentito di rinviare a E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 6/2020, 151 ss.

²⁰ Le negoziazioni per il Trattato di Maastricht in Italia sono contrassegnate dall’emersione della tesi della necessità del “vincolo esterno”. Ripercorrendo il dibattito in corso alla vigilia dell’adozione della moneta unica europea, negli ambienti politici ed economici italiani, viene alla luce un *comune sentire* per il quale il vincolo europeo sarebbe stato salvifico per le finanze pubbliche italiane, poiché pone un limite chiaro alle scelte della politica interna in materia finanziaria, anche al fine di arginare l’«indisciplina economica» emersa soprattutto negli anni Settanta; sul punto ancora D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua*, cit., 99; si veda

per un duplice carattere. In primo luogo, il vincolo appare alla stregua di una disposizione cogente, che può produrre effetti, anche importanti, sugli assetti istituzionali – e costituzionali – degli stati membri modificandoli in modo tanto rilevante, quanto pressoché tacito; in secondo luogo consiste in un dispositivo che veicola un programma di natura economica e, in quanto tale, produce un impatto sulle politiche pubbliche e sui rapporti economici in generale. Ciò avviene prevalentemente nella forma di limiti alla spesa pubblica e financo di effetti su dimensioni più prettamente microeconomiche, in ordine alle ricadute della politica monetaria sugli investimenti. Tale duplice valenza del vincolo esterno – di vincolo giuridico e di programma economico – fa sì che esso debba essere preso in considerazione, a partire da un piano definitorio, sia in ambito giuridico, che economico per l'ap-punto.

Per quanto attiene al significato giuridico, il vincolo esterno ha cominciato a diffondersi nella riflessione giuspubblicistica nel momento in cui sono emerse tangibilmente le restrizioni provenienti dall'ordinamento dell'Unione europea²¹ alla manovra di finanza pubblica²², introdotte già nella fase di avvio dell'Unione economica e monetaria di cui al Trattato di Maastricht²³. Tali misure hanno determinato un impatto generalizzato sulla so-

anche E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Milano, 2014, 9 ss.; L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, Il Mulino, Bologna, 1999, 258 ss. Per un orientamento secondo cui il vincolo esterno avrebbe incontrato più gli interessi dei *tecnocrati* che quelli dei politici, a causa di una serie di fattori tra i quali il rafforzamento della Banca d'Italia dopo il "divorzio" tra questa e il Governo, avvenuto nel 1981 dopo gli accordi tra il Ministro del tesoro Andreatta e il Governatore della Banca d'Italia Ciampi, cfr. K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht Negotiating Economic and Monetary Union*, OUP, Oxford, 1999, 485 ss.; IDD., *Italy and EMU as a "Vincolo esterno". Empowering the Technocrats, Transforming the State, in South European Society and Politics*, 1996, 272. Nella letteratura economica nella fase preparatoria della Unione monetaria europea, tra i sostenitori del vincolo esterno per l'Italia, si vedano, F. GIAVAZZI, M. PAGANO, *The Advantage of Tying One's Hands*, in *European Economic Review*, n. 32/1988, 1055.

²¹ Con il Trattato di Maastricht, infatti l'impianto normativo dell'UEM traduce una specifica ed esclusiva visione di politica monetaria, a riguardo si pensi a quanto il "modello Bundesbank" abbia ispirato l'impianto della politica monetaria europea, sul punto cfr. G. BUCCI, *La banca centrale e il potere economico-monetario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del Convegno, di Roma, 26-27 aprile 2012, Jovene, Napoli, 2012, 458 ss.; il modello della politica monetaria unica è stato quindi connesso ad una concezione competitiva, non solo del mercato unico, ma anche delle relazioni tra gli stati membri, in base alla quale è posto il divieto del *bail out* ex art. 125 TFUE.

²² Agli esordi degli studi su questi temi, in particolare sulla "perdita dei confini" delle decisioni di bilancio nel quadro di una c.d. "costituzione economica europea", cfr. G. RIVOS-SECCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, 43 ss.

²³ Per un'analisi storica del cammino verso il Trattato di Maastricht, in particolare sulla necessità, avvertita in quella fase, di formalizzare delle spinte che si stavano materialmente

vrantà, oltre che sull'impianto costituzionale degli stati membri anche sul piano della forma di governo²⁴, in ragione dei modelli economici normativizzati nel Trattato²⁵. Ciò si verifica più specificamente, in rapporto all'esercizio della funzione di indirizzo politico-economico, quest'ultimo da intendersi come specificazione dell'indirizzo politico generale²⁶.

manifestando già dagli anni Ottanta, per una profonda riforma dei Trattati, cfr. N.P. LUDLOW, *European Integration in the 1980's: on the way to Maastricht*, in *Journal of European integration history*, 2012, 1.

²⁴ La riflessione della dottrina costituzionalistica in tema di forma di governo è amplissima, e spesso forma di governo e forma di stato sono oggetto di trattazioni congiunte, in ragione della specularità e interconnessione delle due nozioni, pertanto ci si limita in questa sede ai contributi miliari, tra i quali C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, 635 ss.; N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Giappichelli, Torino, 1976, 3 ss.; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, 1 ss.; G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994, 37 ss.; F. CUOCOLO, *Forme di stato e di governo*, in *Digesto discipline pubbliche*, VI, Utet, Torino, 1991, 494 ss.; G. FERRARA, *Forma di governo e forma di stato nella crisi attuale della democrazia*, in *Riv. it. sc. giur.*, n. 3/2012, 65 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1987, 81 ss. Sul punto specifico dell'impatto dei vincoli europei sulla forma di governo, per un orientamento volto ad individuare una crescente dimensione euro-nazionale della forma di governo, anche in mancanza di un momento costitutivo formale, cfr. N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, 175 ss.; ID., *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 162 ss. Sulle torsioni della forma di governo a causa della crisi pandemica e della gestione del PNRR, si veda ancora ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2023, 729 ss.; S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnnr sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, 222 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, 325; I. RUGGIU, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, Relazione del XXXVIII Convegno dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia Repubblicana*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 330; sul vincolo esterno, che si traduce in condizionalità, a seguito delle misure adottate per far fronte alla crisi pandemica, cfr. *infra* § 7.

²⁵ Anche se occorre tenere conto di quella parte della dottrina che sostiene non vi sia una necessaria coincidenza tra crisi della sovranità e crisi delle Costituzioni e che insiste sulla necessaria distinzione tra sovranità interna ed esterna, per sostenere che solo la seconda determina una «progressiva perdita di senso delle costituzioni, qui finisce per sfuggire la materia prima del loro disporre, e cioè il potere», M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 163 ss.; sui diversi effetti che si determinano da parte di «agenti esterni» sulla sovranità interna e sulla sovranità esterna, cfr. di recente D. GRIMM, *Sovranità origine e futuro di un concetto chiave*, con *Introduzione* di G. PRETEROSI, Laterza, Roma-Bari, 2024, 78 ss.

²⁶ Si ricordano qui soltanto alcuni dei riferimenti dottrinari fondamentali sulla categoria dell'indirizzo politico, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi*

Nel periodo dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht si manifesta la "crisi profonda della statualità" ad opera di regole provenienti dall'ordinamento sovranazionale e internazionale in relazione, per l'appunto, a nuove ingerenze del potere economico. Il Novecento era stato il secolo in cui si era determinata la "cattura costituzionale del potere economico", mentre, con la svolta di Maastricht, si assiste ad una nuova concezione, nonché articolazione, dei rapporti tra potere politico e potere economico²⁷. Il vincolo esterno si presenta, dunque, anche con le sembianze della crisi della sovranità statale, quest'ultima ne diventerà il significante prevalente e si porrà d'ora in avanti come questione strutturale che caratterizza il rapporto tra la dimensione economica e la dimensione politica, fino alle più recenti evoluzioni nelle forme della condizionalità²⁸.

Negli studi di economia, al contrario, il significato di vincolo esterno presenta plurime accezioni, sia nell'ambito della politica economica, che in quello più strettamente di finanza pubblica. Vi sono dei significati che at-

Urbinati, 1939, 1 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e ministri*, Edizioni Universitarie, Roma, 1942, 44 ss., E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, 3 ss.; G. GROTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, 1 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, 9 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 1 ss.; G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, Relazione al Convegno AIC, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova, 19-20-21 giugno 2003, su *associazionedeicostituzionalisti*. Per un'ampia e approfondita analisi della categoria dell'indirizzo politico, nel quadro dell'interrogativo sulla scindibilità da questa della eventuale sotto-categoria dell'indirizzo politico economico, si veda F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, Relazione del XXXVIII Convegno dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia Repubblicana*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 50 ss., in particolare 63-64 ss., laddove arriva ad escludere un'autonoma attività di indirizzo politico-economico, separata da quella più generale di indirizzo politico *tout court*; si veda sul punto, tra gli altri, anche G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 27.

²⁷ Cfr. *infra* par. 4-5, e ancora M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 162; in senso critico sul punto dell'attenzione degli studiosi del diritto costituzionale incentrata, in questa fase, soprattutto sulle sfide dell'integrazione europea formalizzata nei termini del contrasto tra la visione del "primato" del diritto comunitario e la dottrina dei controlimiti, cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995, 95 ss.; piuttosto che sulle sfide conseguenti all'integrazione economica sostanzialmente priva di qualsiasi formalizzazione, in tal senso, cfr. ancora G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, cit., 70; sugli effetti dell'integrazione nei termini della prevalenza dell'economico sul politico, altra dottrina giuspubblicistica in questo periodo propende e sostiene una radicale messa in discussione della sovranità degli stati da parte del sistema europeo di governo dell'economia, vedi G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 38.

²⁸ Sugli effetti della "mondializzazione", cfr. G. FERRARA, *Dell'eguaglianza*, cit., 57, sul c.d. "costituzionalismo della crisi", cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e della legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

tengono alla politica economica, dove per vincolo esterno comunemente si può intendere la condizione che caratterizza le economie aperte alle relazioni economiche con l'estero, che vedono ridursi i loro margini di manovra a causa degli squilibri che una deviazione dal grado di competitività compatibile con l'equilibrio esterno (ovvero l'equilibrio della bilancia dei pagamenti) determinerebbe. In altri termini, un paese a bassa competitività che è più facilmente degli altri a rischio di veder peggiorare la sua posizione nei confronti delle altre economie, ha limitata capacità di stimolare la domanda con manovre espansive. Dette manovre infatti possono facilmente tradursi in un incremento dei redditi, quindi dei prezzi e della competitività relativa delle merci vendute sul mercato internazionale. Un'altra accezione di vincolo esterno sul piano economico attiene alle dimensioni dell'economia (aperta) presa in considerazione che, se media o medio piccola, potrebbe avere una matrice produttiva poco diversificata ed avere costante bisogno di comprare beni essenziali sui mercati internazionali (petrolio, farmaci, *micro-chip* etc). In questo caso il vincolo è di natura strutturale e riduce nuovamente i margini di manovra fiscale e, in particolare, la possibilità di usare la leva del cambio per promuovere le esportazioni. Svalutare per promuovere dette esportazioni vuol dire allora ridurre il valore della moneta con cui si comprano i beni di cui sopra e di cui si può avere molto bisogno. Infine, per quanto concerne la finanza pubblica il vincolo esterno si ricollega e corrisponde al caso europeo. In altre parole, esso emerge nel caso di unioni monetarie incomplete, con rinuncia alla sovranità monetaria, assenza di politica fiscale comune e strutture produttive eterogenee, e va ad orientare (condizionare) le politiche economiche dei paesi (come l'Italia) che sono considerati meno affidabili dai mercati finanziari ove operano i soggetti che sottoscrivono i titoli di Stato. Se la politica in questione viene rappresentata come eccessivamente espansiva, e dunque capace di porre a rischio la sostenibilità finanziaria nel medio periodo, ciò si traduce in una minore propensione dei soggetti finanziari a sottoscrivere tali titoli di Stato, determinando una crescita del servizio del debito e il rischio di crisi sistemiche²⁹.

3. *L'evoluzione del vincolo esterno: dall'invenzione della sovranazionalità alla condizionalità*

Nel corso del processo di integrazione europea, il vincolo esterno si evolve e si presenta con caratteri che variano. L'originaria manifestazione del

²⁹ Su questi temi della riforma delle regole fiscali europee, in tono critico, cfr. G. CELI, D. GUARASCIO, A. SIMONAZZI, *Sull'affollata via di Damasco*, in *Menabò di Etica e Economia*, 18.12.2022.

vincolo si può ricondurre alle prime Comunità europee, in una forma che attiene alla natura della scelta funzionalista relativa alla creazione di un mercato comune³⁰, nel quale gli stati sono vincolati da una regolazione orientata alla concorrenza, che tuttavia non investe la sovranità esterna, mentre investe solo parzialmente la funzione di indirizzo politico. L'obiettivo è instaurare e accrescere un regime di mercato competitivo tra le imprese e garantire le libertà di circolazione funzionali a quel mercato³¹. Con il Trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità³², gli stati membri affrontano la grande questione della cessione della sovranità monetaria all'Unione, accompagnata dagli obblighi di convergenza economica. Il vincolo esterno è formalizzato nei termini di restrizioni alle politiche fiscali e di bilancio degli stati³³, generando quello che è probabilmente il primo passaggio critico per gli ordinamenti interni, circa la compatibilità costituzionale dei trattati, tanto da richiedere, in alcuni casi, interventi delle corti costituzionali³⁴ e revisioni costituzionali³⁵. La scelta alla base dell'impianto normativo della moneta unica,

³⁰ Cfr. E. CANNIZZARO, *Riflessioni sull'ordinamento dell'Unione come sistema politico di doppio livello*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'interpretazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2010, 24-25.

³¹ Cfr. *infra* § 3, artt. 2 Trattato CEE.

³² Cfr. *infra* § 4.

³³ Art. 105 Trattato sull'Unione europea.

³⁴ Si veda il *Conseil Constitutionnel* francese, Décision "Maastricht 1", 92-308 DC, del 9 aprile 1992, con la quale i giudici costituzionali francesi sostengono che le condizioni di esercizio della sovranità monetaria trasferita a livello sovranazionale non coinvolgono i valori fondamentali garantiti dalla Costituzione francese; il trasferimento di sovranità sarebbe pertanto legittimo e quindi anche il Trattato di Maastricht sarebbe compatibile con la Costituzione francese, cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., 120-121. I giudici costituzionali tedeschi, con la *Maastricht Urteuil* del 1993 – nel solco delle sentenze milari sulla compatibilità dei trattati con le garanzie costituzionali dell'ordinamento interno, cfr. le sentenze BVG, 29 maggio 1974, in BVerfGE, 37, 271, "Solange I", e BVG, 22 ottobre 1986, in BVerfGE, vol. 73, 339, "Solange II", nonché, V. ANGIOLINI, *Trasformazione dei principi fondamentali della Costituzione italiana in confronto al diritto comunitario*, in *Amministrare*, 1989, 5 ss., ed E. CANNIZZARO, *Un nuovo indirizzo della Corte costituzionale tedesca nei rapporti tra ordinamento interno e norme comunitarie derivate*, in *Riv. dir. internazionale*, 1988, 24 ss. – segnano anch'essi un passaggio cruciale dell'integrazione europea: «Il principio democratico non preclude alla Repubblica federale di Germania di partecipare ad una comunità di stati organizzati in forma sovranazionale. Tale partecipazione tuttavia esige che una legittimazione e una potestà di influenza di derivazione popolare siano assicurate anche all'interno dell'associazione di Stati (Staatenverbund) neologismo del giudice Kirchhof che sta indicare "associazione di Stati"», cfr. BVerfGE 89, 155 in 89 Official Courts Reports, cfr. M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992; N. MACCORMICK, *The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 1, 3, 1995, 259-266; A. ANZON, J. LUTHER, *Il trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale*, in *Giur. cost.*, 1994, 677-678; G.U. RESCIGNO, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giur. cost.*, 1994, 2.

³⁵ In Francia nel 1992 è stata introdotta una riforma della Costituzione, in vista della ratifica del Trattato di Maastricht, con legge costituzionale 92-554, del 25 giugno 1992, che

ovvero il modello delle c.d. “aree monetarie ottimali”³⁶, ha determinato un regime di rigore finanziario che si è fortemente radicato nella *governance* europea³⁷. Nel tempo detto regime è stato coniugato ad una ferrea difesa degli interessi e delle libertà funzionali al mercato, anche ad opera di significativi orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁸, a danno di un principio solidaristico che pure si andava affermando a seguito dell’emanazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue³⁹. Con il deflagrare della crisi della zona euro – resa evidente dal primo salvataggio alla Grecia effettuato nel maggio del 2010⁴⁰ – al rigore dei vincoli finanziari, si aggiunge lo strumento – inedito in Europa – della “condizionalità”⁴¹, ovvero procedure di erogazione di supporto finanziario, sottoposte a specifiche condizioni, inerenti alle azioni di politica interna degli stati beneficiari⁴². Con l’introduzione delle procedure condizionali, inserite anche nel Trattato del Meccanismo europeo di Stabilità⁴³, il vincolo esterno si parcellizza: a differenza delle proce-

ha modificato gli artt. 2, 54, 74 della Costituzione e introdotto il nuovo Titolo XV sull’Unione europea; in Germania, una volta ratificato il Trattato di Maastricht da parte del *Bundestag* il 2 dicembre 1992, si procedette all’approvazione di un’apposita modifica all’art. 23 GG, che avrebbe consentito un’agevole e celere cessione di sovranità verso la Comunità “*Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt*”, l’emendamento costituzionale fu ritenuto lesivo del principio di democrazia (*ex art. 38 GG*), Manfred Brunner e un altro gruppo di richiedenti rappresentati da Hans-Christian Ströbele e da Ulrich K. Preuß, promossero il ricorso avverso tale decisione dinanzi al Tribunale costituzionale tedesco.

³⁶ P. DE GRAUWE, *Economia dell’unione monetaria*, Il Mulino, Bologna, 2010.

³⁷ Alimentando anche dinamiche tecnocratiche che sono divenute sempre più pervasive, nel nome della neutralità delle regole, cfr. J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 11 ss.

³⁸ S. SCIARRA, *L’Europa e il lavoro*, cit., 85, su di un c.d. “effetto valanga” delle sentenze *Laval* e *Viking*, che aprono la strada a restrizioni combinate, tra giudici e legislatori nazionali, dei diritti dei lavoratori a fronte di un’espansione della tutela delle libertà economiche, cfr. *supra* nota 10.

³⁹ Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in GU C 202, 7 giugno 2016, 389, tra i primi commenti, cfr. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁴⁰ Si veda sui temi della crisi e lo “scoppio” della crisi greca, tra gli altri, M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell’Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 123 ss.

⁴¹ Si veda A. SOMMA, *Il governo della condizionalità. Dal piano Marshall all’Unione europea*, in C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino, 2019, 433 ss., e *infra* § 6.

⁴² Procedure che sono state mutate dal Fondo Monetario Internazionale, cfr. *infra* § 6.

⁴³ I paesi della zona euro hanno firmato il trattato intergovernativo che ha istituito il MES – Meccanismo europeo di Stabilità – il 2 febbraio 2012, inaugurato alla fine dell’anno 2012, il MES è un’organizzazione intergovernativa regolata dal diritto pubblico internazionale, con sede in Lussemburgo, i suoi azionisti sono i paesi della zona euro, il MES emette strumenti di debito per finanziare prestiti e altre forme di assistenza finanziaria nei paesi della zona euro; nella riunione del Consiglio direttivo della Bce del 6 settembre 2012 è stato deli-

ture di vigilanza sui parametri di Maastricht⁴⁴, le procedure condizionali atomizzano le relazioni tra gli stati che interagiscono con le istituzioni europee in un dialogo bilateralizzato⁴⁵, che incide sulla sovranità degli stati e sul principio democratico⁴⁶.

berato di procedere con le *Outright Monetary Transactions* (OMT – «Operazioni definitive monetarie»), ovvero programmi di acquisto da parte della Bce sul mercato secondario di titoli di Stato, in favore di stati che aderiscono ad un programma di assistenza finanziaria del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) o del MES; in altri termini la Bce può attivare le OMT nei confronti di uno stato che ne faccia richiesta, solo nel caso in cui questo presenti una contestuale richiesta di aiuti anche al MES, che a sua volta comporta che venga siglato un protocollo di intesa tra la Commissione Ue e lo Stato interessato; la finalità di tali acquisti è quella di ripristinare i canali di trasmissione della politica monetaria, compromessi dalla crisi del debito degli stati; sul Trattato MES, tra gli altri, R. OLIVARES CAMINAL, *The EU Architecture to Avert a Sovereign Debt Crisis*, in *OECD Journal, Financial Market Trends*, 2(2011), 13 ss.; G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il Meccanismo di stabilità e il Fiscal Compact*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2012, 468; inoltre B. DE WITTE, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, in *SIEPS, Swedish Institute for European Policy Studies*, 2011, 1 ss.

⁴⁴ Art. 126 TFUE.

⁴⁵ Cfr. *infra* § 5.

⁴⁶ È noto come il Tribunale costituzionale di Karlsruhe, sia pure dalla posizione differente che la Germania ha occupato nella crisi, ne ha monitorato la gestione, per verificare “fino a che punto” – cfr. *supra* nota 34 sulle sentenze “*Solange I*” e “*Solange II*” – questa si fosse mostrata compatibile con il radicamento costituzionale della partecipazione della Germania all’Ue; sulle sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco “*Aiuti alla Grecia/EFSF*”, BVerfG, 7 settembre 2011, 2 BvR, 987/10, “*MES/Fiscal Compact*”, BVerfG 12 settembre 2012, 2 BvR 1390/12 *et al.*, e “*Bce/OMT*”, BVerfG 21 giugno 2016, 2 BvR 2728/13, emanata a seguito della pronuncia della Corte di Giustizia del 17 giugno 2015, C-62/14, adita per l’appunto in via preliminare dal Tribunale costituzionale federale tedesco, al fine di poter procedere con il giudizio sulla legittimità delle c.d. *Outright Monetary Transactions* della Banca centrale europea, cfr. P. FARAGUNA, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso OMT/Gauweiler*, in *Diritti comparati*, Working papers, n. 1/2016; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi*, n. 18/2012; ID., *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi*, n. 4/2014; E. OLIVITO, *Atto primo: il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di Giustizia su OMT e poteri della BCE. Un’occasione per il futuro dell’Unione europea?*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2013; E. PAPARELLA, *Il Tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle OMT: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, in *confronticostituzionali.eu*, 9 luglio 2013; A. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della Bce. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi*, n. 13/2015; le decisioni del Tribunale costituzionale federale tedesco rappresentano una forma di tutela indiretta dei diritti attraverso i principi, poiché sanciscono la centralità del Parlamento, sono rivolte alla tutela del diritto fondamentale di voto (art. 38 LF), da intendersi nel senso ampio di garanzia, per i cittadini, della “copertura” parlamentare al trasferimento in sede sovranazionale dell’esercizio di poteri sovrani, da ricollegare all’intangibilità del principio democratico (art. 20 LF), quest’ultimo, coesistente alla stessa identità costituzionale (art. 79.3, LF). Si noti che in tali giudizi la Corte tedesca adotta un *modus* interpretativo riconducibile ad una tipologia c.d. “monitoria”, caratterizzata da un portato decisionale che, superando gli ambiti del sindacato di costituzionalità e della

Con la crisi pandemica, la condizionalità assume, almeno in parte, caratteri differenti, poiché è utilizzata in funzione di obiettivi anche virtuosi, che rientrano in un quadro di orientamenti dell'Unione europea volti a discostarsi dallo stretto rigore finanziario, e ad approcciare politiche maggiormente orientate alla solidarietà finanziaria e sociale. La Commissione europea insediata nel 2019, ha infatti intrapreso un'azione di bilanciamento tra gli obiettivi delle politiche che formano oggetto delle sue prevalenti funzioni di monitoraggio⁴⁷ e nuovi obiettivi di indirizzo delle politiche, a partire dal lancio del *Green Deal* europeo⁴⁸, in seguito assorbito negli obiettivi posti per gli interventi e le misure di sostegno finanziario strutturate per far fronte alla crisi pandemica⁴⁹.

Non si può, pertanto, non riconoscere un carattere evolutivo del vincolo esterno che, come si vedrà di seguito, si determina in base ad obiettivi che mutano nel tempo: dal funzionalismo delle origini, alla *condizionalità rigoristica*, alla *condizionalità solidaristica*, per approdare alla *condizionalità politica*⁵⁰, in un'Unione europea nella quale permane, sempre più netta, la distinzione fra differenti orientamenti delle politiche, e quindi dei *vincoli*, che vengono indirizzati per l'appunto verso obiettivi di finanza rigorista, o soli-

decisione di rigetto che ne consegue, non si limita ai profili sollevati dai ricorrenti, ma pone condizioni rivolte alle istituzioni coinvolte, siano queste il *Bundestag* o la Banca centrale europea. Sulle decisioni combinate dei giudici costituzionali tedeschi e dei giudici europei sul Trattato MES, cfr. anche G. RIVOCCHI, *Il Trattato sul MES e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale costituzionale federale e della Corte di Giustizia*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2014, 478.

⁴⁷ Sul punto cfr. in questo *Volume*, il contributo di G. LO CONTE, L. LANDI.

⁴⁸ Sul percorso del *Green Deal* europeo, intrapreso con una Comunicazione della Commissione del 11 dicembre 2019 – COM(2019) 640 final Bruxelles, 11.12.2019 – si veda in questo *Volume*, V. DE SANTIS.

⁴⁹ Il *Next Generation EU* è stato predisposto per rafforzare il *Quadro finanziario Pluriennale europeo* (QFP), quest'ultimo è infatti individuato dalla Commissione e quindi anche dai Capi di stato e di governo come il principale strumento europeo per far fronte alla crisi Covid-19, come è noto, si tratta di un pacchetto articolato di 1.824,3 miliardi di euro, nel QFP, con uno sforzo straordinario pari a 750 miliardi di euro per la ripresa, previsto per il *Next Generation EU*; tale denominazione è stata coniata dalla Commissione europea e dal Consiglio europeo – cfr. Consiglio europeo, Conclusioni, 21.7.2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, 1 – ed indica variamente il “progetto”, o “dispositivo”, o “piano”, consistente in un insieme di misure di intervento di sostegno finanziario ai paesi membri, quasi tutte già operative nella forma di Fondi strutturali e/o di programmi di investimento, ripotenziati e incrementati per far fronte alla crisi da Covid-19; nel linguaggio comune e giornalistico – ma non solo – inizialmente si era diffuso il termine *Recovery Fund* e ciò è da imputare all'iniziativa che è all'origine del piano, che ha visto Emmanuel Macron e Angela Merkel promotori di un pacchetto da 500 miliardi di euro a fondo perduto da offrire ai paesi in difficoltà, concordato nell'ambito di un incontro informale che ha preceduto il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020.

⁵⁰ Sul Regolamento Ue, 2020/2092, cfr. R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista Aic*, n. 4/2022.

daristici o, ancora, in funzione di argine al nazional-populismo⁵¹. Nonostante queste ultime due accezioni del vincolo, nell'ottica del costituzionalismo democratico, di esso prevale una visione negativa⁵²: si presenta come una modalità di sovrapposizione alla disciplina statuale di regole etero-prodotte a livello sovranazionale che, tradizionalmente, nel corso del processo di integrazione europea, sono state l'espressione di orientamenti e di modelli economici tradotti in quelle stesse regole, rispetto ai quali la dimensione statale degli ordinamenti costituzionali si è ritrovata progressivamente priva di strumenti⁵³. L'asimmetria tra politica monetaria europea unica e politica economica di dimensione nazionale ha rappresentato un ostacolo soprattutto per quel "governo dello Stato sociale", che rimane nella competenza degli stati, nonostante l'incremento delle azioni a livello europeo⁵⁴. I vincoli alle politiche fiscali e di bilancio hanno colpito le capacità redistributive dei governi, a fronte di una sottrazione del mercato alle regole e ai principi fondanti, e in mancanza di un'allocazione di quelle stesse funzioni redistributive a livello sovranazionale⁵⁵.

⁵¹ Sui temi dell'involuzione illiberale di alcuni paesi membri dell'Ue si veda A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, FrancoAngeli, Milano, 2023, 102.

⁵² C. DE FIORES, *L'Europa smarrita. Dalla Costituzione-Trattato al Trattato senza Costituzione*, in A. CANTARO (a cura), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione. L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁵³ A. VON BOGDANDY, *L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in G. ZAGREBELSKY (a cura), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

⁵⁴ Si veda a tale riguardo il *Pilastro europeo dei diritti sociali*, come definito dalla Commissione: «Il 17 novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno approvato il Pilastro europeo dei diritti sociali in una proclamazione firmata al vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque. Il pilastro stabilisce 20 principi e diritti fondamentali per quanto riguarda pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, nonché protezione e inclusione sociali. Il pilastro europeo dei diritti sociali, che esprime i principi e i diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del XXI secolo, è concepito per fungere da bussola per una rinnovata convergenza verso il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, ispirandosi direttamente alle numerose buone pratiche esistenti in Europa, sulla base del solido complesso normativo in vigore a livello internazionale e dell'UE», Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2018*, Bruxelles, 22.11.2017, 3. Non sono mancate critiche negli anni seguenti in riferimento alla effettiva attuazione dei principi enunciati nel Pilastro sociale, cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 1 ss. anche se secondo altri orientamenti il Pilastro è da considerare una "svolta", cfr. E. GRANAGLIA, *Welfare. La UE come Unione sociale*, in E. GRANAGLIA, G. RIVA, *Quale Europa. Capire, discutere, scegliere*, Donzelli, Roma, 2024, 83 ss., e E. GOES, *Social Democracy. Short Histories*, Agenda Publishing, Newcastle upon Tyne, 2024.

⁵⁵ Per una lettura molto netta di tali processi nella prospettiva di un "federalismo neoliberale" consolidatosi a livello europeo, cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 455 ss.

4. *Le prime Comunità europee e le origini del vincolo esterno*

Il vincolo esterno si materializza, anche se in forma differente, ben prima del Trattato di Maastricht, già a partire dall'istituzione delle prime Comunità europee. Con l'istituzione, nel 1950, della prima Comunità europea si dà origine al primo mercato comune in Europa sulla base di un trattato internazionale, che vincola gli stati membri all'osservanza di regole poste per il funzionamento di quello stesso mercato. Il primo *vincolo esterno* proveniente dall'Europa, ovvero da un altro e diverso ordinamento rispetto a quello degli stati europei firmatari del Trattato CECA prima, e del Trattato CEE qualche anno dopo, ha una matrice e una natura ben più politica che economica. Infatti, la grande intuizione è quella di utilizzare l'economia per raggiungere l'obiettivo politico della pace – primario per quel tempo⁵⁶ – facendo emergere una dimensione istituzionale nuova, ovvero “sovranaazionale”, intermedia tra quella nazionale e quella internazionale⁵⁷.

La vicenda è nota: Monnet e Schuman si posero il problema della ricostruzione della siderurgia tedesca utilizzando “sovranaazionalmente” la Ruhr, anche se collocata geograficamente nel territorio di uno Stato sovrano⁵⁸. Si trattava di prestabilire un percorso graduale per giungere ad una capacità decisionale congiunta tra i governi interessati. Nella proposta Schuman, di centrale importanza è considerata la costituzione di una “autorità indipendente dagli stati”, preposta alla gestione e al controllo della produzione del

⁵⁶ In seguito sarà l'elemento economico, nelle sembianze del mercato concorrenziale comune europeo, a prevalere sull'elemento politico, rendendo sempre più complessa la definizione di una “teoria costituzionale del mercato”, cfr. *infra* § 8 e P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), R.A. DAHL, G. FERRARA, P. HÄBERLE, G.E. RUSCONI, *La democrazia alla fine del secolo*, cit., 95 ss., più tardi, sul punto della “costituzione economica internazionale”, cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova, 2011.

⁵⁷ Si tratta infatti di una soluzione nuova e diversa dalle numerose proposte di federizzazione dell'Europa, che circolavano non solo a partire dagli anni dell'immediato secondo dopoguerra, ma anche precedentemente alla fine della guerra e/o tra le due guerre mondiali, cfr. D. PREDÀ, *Una Costituzione per l'Europa. Le proposte costituenti tra seconda guerra mondiale e assemblea «ad hoc»*, in F. BONINI, S. GUERRIERI (a cura di), *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 168 ss.; G. PRETEROSI (a cura di), E.W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 173.

⁵⁸ “Fare dell'acciaio tedesco un acciaio europeo”, su questo passaggio della Dichiarazione Schuman si veda M. NERI GUALDESI, *L'Italia, la CECA e la costruzione comunitaria: aspetti storico-istituzionali*, in R. RANIERI, L. TOSI (a cura di), *La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1952-2002)*, Cedam, Padova, 2004, 70, speculare a questa proposizione è la convinzione di Monnet, per il quale la sovranità degli stati – esterna ed intatta – era un ostacolo alla pace, cfr. P. GERBERT, *La naissance du Plan Schuman*, in A. WILKENS, *Le Plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 13-14.

carbone e dell'acciaio nella regione della Ruhr. Imprescindibile quindi era l'“abbandono” di sovranità a favore di un organo superiore⁵⁹. Il Trattato per la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) viene firmato a Parigi il 18 aprile 1951⁶⁰ e segna la nascita della prima Comunità europea con la quale per la prima volta si istituzionalizza un'inedita interdipendenza economica tra gli stati membri, che pone un fondamento molto più solido alle regole di interazione tra gli stessi stati, di quanto non fossero stati gli accordi e le regolazioni postbellici del 1918⁶¹.

Tra gli obiettivi della CECA vi è quello di “contribuire, in armonia con l'economia generale degli stati membri e mediante le istituzioni di un mercato comune, all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione ed all'elevazione del livello di vita negli stati membri”⁶². Non meno rilevanti sono le finalità di carattere sociale volte al miglioramento delle condizioni dei lavoratori, secondo un'armonizzazione della regolazione che doveva seguire un percorso comune di progresso sociale⁶³. Il mercato comune si realizza attraverso la libera circolazione del carbone e dell'acciaio tra i paesi membri, da attuare attraverso l'eliminazione dei dazi⁶⁴, il libero accesso alle fonti di produzione⁶⁵, il divieto degli aiuti di Stato⁶⁶, il divieto di intese restrittive del mercato comune⁶⁷. Il sistema di questa innovativa unione tra stati è modellato sui fondamenti del pensiero di Monnet e Schuman, ovvero, *in primis*, sull'idea di creare un'Alta Autorità indipendente dai governi: anche se non se conoscevano ancora le forme, la sovranazionalità è considerata un veicolo necessario senza del quale l'accordo tra Francia e Germania sulla produzione di carbone e acciaio si sarebbe limitato sostanzialmente ad un cartello. Questo nuovo modello istituzionale permette alla Germania di uscire dalla sua condizione di inferiorità politica ed economica, ponendola

⁵⁹ D. GRIMM, *Sovranità origine e futuro*, cit., 99 ss.

⁶⁰ Il Trattato CECA è stato in vigore dal 1952 per una durata di 50 anni fino alla scadenza nel 2002, è stato modificato numerose volte a partire dal Trattato di fusione del 1965, fino al Trattato di Nizza del 2001; dal 2002 le disposizioni relative a carbone e acciaio sono state integrate nel Trattato che istituisce la Comunità europea, il Trattato di Roma del 1957.

⁶¹ A.S. MILWARD, *L'integrazione dell'Europa occidentale negli anni dell'ERP: l'esperienza del Gruppo di Studio Europeo per l'Unione doganale*, in E. AGA ROSSI (a cura di), *Il Piano Marshall e l'Europa*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1983, 109-110.

⁶² Art. 2, TCECA.

⁶³ In altri termini si tratta di un primo accenno di “Europa sociale”, cfr. Art. 3.1, lett. c), TCECA, «(...) gli organi della Comunità devono, (...) promuovere in ciascuna delle industrie che rientrano nella sua competenza, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, consentendone la parificazione verso l'alto».

⁶⁴ Art. 4.1, lett. a), TCECA.

⁶⁵ Art. 4.1, lett. b), TCECA.

⁶⁶ Art. 4.1, lett. c), TCECA.

⁶⁷ Art. 4.1, lett. d), TCECA.

in una posizione di parità con gli altri paesi membri della CECA, poiché ognuno di questi, aderendo al Trattato, accetta una riduzione della propria sovranità ed un controllo sovranazionale, attraverso i quali inizia a configurarsi, per l'appunto, il primo vincolo esterno.

A partire dall'idea dell'indipendenza delle istituzioni sovranazionali comincia ad emergere una nuova nozione di "funzione pubblica europea"⁶⁸, in base alla quale, sia pure in modo ancora embrionale, si pensa debbano essere esercitati i nuovi pubblici poteri sovrastatali. Non a caso è con il Trattato CECA che vengono definite le istituzioni sovranazionali in seguito trasferite nel Trattato CEE ed è in occasione del dibattito sull'assetto istituzionale della prima Comunità che viene data una prima forma al sistema di governo europeo⁶⁹, caratterizzato da una prevalente struttura esecutiva. Anche il Trattato di Roma, istitutivo della CEE, replica il modello del Trattato CECA⁷⁰, secondo il quale gli stati membri sono vincolati dalle norme dei Trattati e dal diritto secondario, anche se le grandi questioni riguardano piuttosto le relazioni tra ordinamenti, risolte gradualmente in via giurisprudenziale e non concernono ancora l'impatto sull'indirizzo politico-economico⁷¹.

5. *Il Trattato di Maastricht, il Patto di stabilità e la formalizzazione del vincolo esterno*

I parametri di Maastricht rappresentano sicuramente un'evoluzione del funzionalismo delle origini delle prime Comunità europee, infatti l'istituzione dell'Unione monetaria europea ha tradotto il vincolo esterno in parametri chiari e stringenti per nulla eludibili dai governi nazionali nelle manovre della finanza pubblica.

L'intento di riformare i trattati europei a favore di una sempre maggiore integrazione del mercato unico, ulteriore rispetto al sistema di regolazione istituito con le prime Comunità europee CECA e CEE, comincia ad

⁶⁸ M. NERI GUALDESI, *L'Italia, la CECA e la costruzione comunitaria*, cit., 67 ss., sul punto, 80.

⁶⁹ K. SCHWABE (ed.), *The beginning of the Schuman Plan. Contribution to the Symposium in Aachen, May 28-30, 1986*, Nomos, Bruylant, Bruxelles, 1988.

⁷⁰ Cfr. B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna, 2015, 17 ss., 21-22.

⁷¹ Si ricorda che questa fase è caratterizzata dalla laboriosa definizione in via giurisprudenziale della relazione tra ordinamento europeo e ordinamento sovranazionale, in relazione ad una espansione delle competenze normative comunitarie a settori sempre più ampi, che venne accompagnato dal riconoscimento del principio degli effetti diretti, cfr. Corte di Giustizia (C 26/62), 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, e della preminenza del diritto comunitario sul diritto interno, cfr. Corte di Giustizia (C-6/64), *Costa c. Enel*, 15 luglio 1964.

emergere all'inizio degli anni Settanta, nella consapevolezza dell'opportunità di collocare la politica economica e la politica monetaria, in un assetto di coerenza reciproca, che fosse funzionale agli obiettivi individuati. Soprattutto la piena occupazione e la stabilità dei prezzi esigevano una gerarchizzazione. Il Trattato istitutivo CEE li menzionava, infatti, tra gli obiettivi da coordinare attraverso le politiche economiche nazionali degli stati membri⁷². Come è noto, l'architettura delle politiche europee ha assunto, in seguito, un carattere marcatamente asimmetrico, con la politica monetaria di competenza esclusiva dell'Unione⁷³ e la politica fiscale e di bilancio esclusa anche dalle competenze concorrenti⁷⁴, da quelle di sostegno, coordinamento o completamento⁷⁵, bensì rimessa solo al coordinamento cui sono tenuti gli stati membri, analogamente alle politiche occupazionali⁷⁶.

Già nel Rapporto Werner si ipotizzava la definizione di una politica fiscale e di bilancio unica sovranazionale, come naturale completamento del mercato comune basato sulle quattro libertà di circolazione, in una fase congiunturale complessa, in cui le economie degli stati membri, pur essendo già ad uno stadio avanzato di interconnessione, rischiavano di compromettere la tenuta della Comunità europea, a causa delle risposte differenziate che esse approntavano a fronte delle difficoltà economiche del momento⁷⁷. Vi sono almeno tre fattori di particolare interesse, soprattutto se osservati dall'angolazione dello stato attuale del processo di integrazione europea, insiti nelle formulazioni del Rapporto Werner. Il primo riguarda il tono neutro e scevro da connotazioni ideologiche connesse a modelli specifici, con il quale nel Rapporto si descrivono i tratti della politica fiscale e di bilancio comune, che si sarebbe diretta irreversibilmente verso l'eliminazione dei margini di fluttuazione dei cambi, la fissazione dei rapporti di parità tra le monete e l'eventuale adozione di una moneta comunitaria unica; il secondo elemento significativo è dato dal fatto che la politica monetaria

⁷² Art. 104, TCEE, «Ogni Stato membro attua la politica economica necessaria a garantire l'equilibrio della sua bilancia globale dei pagamenti e a mantenere la fiducia della propria moneta, pur avendo cura di garantire un alto livello di occupazione e la stabilità del livello dei prezzi», sul punto cfr. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì sé stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 68.

⁷³ Art. 3, TFUE.

⁷⁴ Art. 4, TFUE.

⁷⁵ Art. 6, TFUE.

⁷⁶ Art. 5, TFUE.

⁷⁷ Il c.d. Rapporto Werner - *Rapporto al Consiglio e alla Commissione sulla realizzazione per fasi dell'Unione economica e monetaria nella Comunità*, in *Bollettino delle Comunità europee*, 3, 1970, Suppl. 11 – venne redatto da una Commissione presieduta dal Primo ministro del Lussemburgo, Pierre Werner, con il compito di formulare una proposta di revisione del Trattato per l'adozione di un'unione economica e monetaria unica europea, da realizzarsi gradualmente attraverso diverse fasi.

comune avrebbe dovuto essere varata allo stesso tempo della politica fiscale e di bilancio comune, come complementari, in vista delle misure da adottare a livello sovranazionale nella particolare congiuntura, oltre che coerenti negli obiettivi da perseguire; infine, il Rapporto sottolineava l'esigenza di evitare eccessive divergenze nel livello dei redditi, affidando alla politica economica anche finalità di carattere redistributivo della ricchezza e indicando anche la necessità di consultare le parti sociali sugli orientamenti della politica economica; inoltre si proponeva che al Parlamento europeo fossero cedute porzioni di poteri sovrani da parte dei parlamenti nazionali, parallelamente alle cessioni di sovranità monetaria ed economica ad organi della Comunità⁷⁸.

Emerge con evidenza quanto fosse avanzato il progetto contenuto nel Rapporto Werner che, pur rimanendo nei ranghi del modello funzionalista applicato nella costruzione della CEE⁷⁹, si dimostra profondamente lungimirante. Nel modello economico proposto, infatti, si sente fortemente la mancanza di due elementi in particolare: *in primis*, la simmetria tra le politiche monetaria ed economica, in secondo luogo, la garanzia di un controllo efficace ricondotto nella sfera parlamentare.

Nel decennio successivo, il Libro Bianco di Delors è di tenore ben differente. Benché riaffermi la necessità del parallelismo tra politica monetaria e politica economica e menzioni tra gli obiettivi delle politiche di bilancio e delle politiche fiscali, la stabilità dei prezzi, una crescita equilibrata e sostenibile, *standard* di vita convergenti e piena occupazione, al contempo finisce per disattendere tali finalità, poiché le subordina al presupposto, adottato come fondamentale per l'unione economica e monetaria, della «completa liberalizzazione dei capitali» e della «piena integrazione dei mercati finanziari»: era questa la formulazione definitiva dell'architettura istituzionale preposta alla gestione della politica monetaria, per la quale l'indipendenza della Banca centrale europea diviene il fattore imprescindibile⁸⁰ e costituirà uno dei perni del sistema in seguito delineato nella disciplina sull'unione monetaria europea del Trattato di Maastricht⁸¹, in quanto funzionale all'obiettivo – che diverrà primario – della stabilità dei prezzi e, quindi, del contenimento dell'inflazione⁸².

⁷⁸ Su questi temi cfr. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, cit., 84-85.

⁷⁹ B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, cit., 22.

⁸⁰ Art. 130 TFUE.

⁸¹ COMMITTEE FOR THE STUDY OF ECONOMIC AND MONETARY UNION, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, 17 aprile 1989.

⁸² Cfr. ancora A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, cit., 85 ss., con Jacques Delors si pone fine alla scelta keynesiana e agli obiettivi mancati del progetto di riforma poi sfociato nell'AUE, che scaturivano dalla profonda esigenza di rilanciare il mercato unico.

Il Trattato di Maastricht ha sancito, quindi, l'asimmetria tra politica monetaria e politica economica⁸³, secondo un orientamento di fondo riconducibile ad una presunta neutralità della politica monetaria, anche in conformità ad un disegno di "spoliticizzazione" del mercato, volta a sottrarlo a quelle regole dirette a realizzare una sua possibile "funzione sociale" latamente intesa⁸⁴. In altri termini, a livello sovranazionale, è sancito un "nuovo diritto costituzionale dell'economia", per l'appunto fondato sul vincolo all'indirizzo politico economico dei governi nazionali, attraverso la fissazione di regole inderogabili da parte degli attori politici, in tal modo privati di un'amplissima dose di discrezionalità in merito alle scelte di politica macroeconomica⁸⁵. Il potere politico statale risulta svuotato a vantaggio di un modello di potere economico, che si impone nello scenario europeo, utilizzando il viatico della moneta unica e ponendosi al servizio del mercato. In tal modo sono "traditi", sia progetti, come il piano Werner, che andavano in altre direzioni, sia moniti molto chiari anche di matrice giurisprudenziale⁸⁶, a favore di un'impostazione neoliberista, ben distante dall'applicazione di ogni principio solidaristico⁸⁷, che pure, come poc'anzi ricordato, era stato tenuto in considerazione nella fase progettuale di riforma dei trattati degli anni Settanta⁸⁸.

⁸³ Sulle peculiarità dell'impianto economico dell'Unione monetaria, cfr. P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., 30 ss.

⁸⁴ Sul punto, cfr. ancora A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, cit., 2021, 67.

⁸⁵ Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale e pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, 369, «(...) L'obiettivo è sottrarre le politiche economiche alle scelte discrezionali degli attori politici e degli organi costituzionali di direzione politica, per sottoporle all'operato impersonale di automatismi garantiti da regole (costituzionali) fisse e prestabilite (nonché riservate alla custodia di organi tecnici, come le banche centrali o le giurisdizioni contabili). Insomma, in tema di politiche fiscali e monetarie si auspicano «rules rather than discretion», cioè regole vincolanti anziché discrezionalità politica, per riprendere la nota formula di F.E. KYDLAND, E.C. PRESCOTT, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, in *The Journal of Political Economy*, 85, 1977, 473 ss.

⁸⁶ Si ricorda che la sentenza Tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Maastricht conteneva un monito molto netto circa la necessità di costituire in tempi relativamente brevi anche un'unione politica nell'Unione europea; in generale sulla sentenza "Maastricht" del *Bundesverfassungsgericht*, si veda ancora, A. ANZON, J. LUTHER, *Il trattato di Maastricht*, cit., 677 ss.

⁸⁷ Cfr. ancora in questo *Volume*, il contributo di F. COVINO.

⁸⁸ Sul tema cfr. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, cit., 70, e ampia letteratura ivi citata, in particolare, sul punto della «protezione dei soggetti economicamente deboli» e della «solidarietà tra gruppi di popolazione a beneficio di quelli meno privilegiati», che venivano teorizzati in questa fase in relazione alla riforma dell'impianto economico e istituzionale europeo, cfr. W. VAN GERVEN, *The Optimal Economic Constitution of the European Community with reference to the Economic Constitutions of the Member States*, in *Common Market Law Review*, n. 13/1976, 215 ss.

Il Trattato di Maastricht disciplina l'impianto normativo relativo all'Unione economica e monetaria e, attraverso di questo, formalizza l'"obiettivo principale" della politica monetaria unica europea, dato dal "mantenimento della stabilità dei prezzi"⁸⁹. Successivamente, il vero e proprio vincolo, nei termini delle restrizioni alla politica fiscale e di bilancio degli stati membri, sarà introdotto con la disciplina contenuta nel pacchetto normativo che compone il Patto di Stabilità, ovvero i tre provvedimenti⁹⁰ – adottati anche in vista dell'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'*ex* blocco sovietico⁹¹ – aventi la finalità di mettere in sicurezza il modello economico alla base dell'unione monetaria, saldamente ancorato al binomio della primazia dell'obiettivo della stabilità dei prezzi e dell'indipendenza della Banca centrale europea. Con il Patto di Stabilità si delinea stabilmente la "regola aurea" del pareggio del bilancio⁹², fondamento della teoria della c.d. "austerità espansiva"⁹³.

È quindi con il Trattato di Maastricht che il significato di vincolo esterno si stabilizza in senso rigoristico e, soprattutto, diventa oggetto e contenuto, spesso ideologizzato, non soltanto sul piano dei modelli economici, ma anche nell'ambito di un certo riformismo politico⁹⁴.

⁸⁹ Art. 105, Trattato sull'Unione Europea: «L'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità (...)».

⁹⁰ La Risoluzione del Consiglio europeo «relativa al Patto di stabilità», 17 giugno 1997, 97/C 236/01; il Regolamento CE, 7 luglio 1997, n. 1466/97, "per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche" e il Regolamento CE, 7 luglio 1997, n. 1467/97, "per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi"; cfr. in questo *Volume*, il contributo di G. LO CONTE, L. LANDI.

⁹¹ Sulla storia dell'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'est europeo, tra gli altri, cfr. M. GANINO, G. VENTURINI (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Atti del convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Giuffrè, Milano, 2001.

⁹² *Ex plurimis* I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2013; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.

⁹³ È noto come certa una teoria economica, in particolare la c.d. *Constitutional Political Economy*, derivata dagli studi della *Public Choice*, pone l'indipendenza delle banche centrali come presupposto irrinunciabile a fronte degli effetti inflazionistici delle scelte di *deficit spending* dei governi. Per riferimenti alla teoria economica sull'indipendenza dalle banche centrali, cfr. ancora sul punto O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 455 ss., e 372, sul tema dell'«austerità espansiva».

⁹⁴ «Sin dagli anni Cinquanta, in alcuni milieux tecnocratici si era diffusa una concezione della Comunità quale attore sovraordinato necessario a dare disciplina ad un Paese sostanzialmente incapace di governarsi da solo. Gradualmente interiorizzato anche dalla classe politica, il «vincolo europeo» è rimasto a lungo circoscritto agli ambienti più direttamente coinvolti nella elaborazione della politica comunitaria del paese. Con il Trattato di Maastricht, però, il vincolo si è trasformato in elemento chiave della narrazione pubblica sull'Europa. L'enfasi posta sulla disciplina di bilancio e sui rigidi criteri da rispettare per aderire alla zona

6. *Il post-Maastricht 1: la crisi nell'Eurozona, la condizionalità del rigore e l'argine delle corti costituzionali*

Con la crisi economico-finanziaria dell'Eurozona si conferma il significato del vincolo come paradigma negativo⁹⁵ e si apre la strada alla “condizionalità del rigore”, mutuata dalle procedure di erogazione dei prestiti del Fondo Monetario Internazionale⁹⁶.

La “condizionalità del rigore” è il vincolo che rompe lo schema del rapporto tra l'ordinamento europeo e gli ordinamenti degli stati membri, sino a quel momento caratterizzato da «cessioni di sovranità in condizioni di parità»⁹⁷. Si indebolisce la natura normativa di tale rapporto, basata sugli accordi di diritto internazionale, ovvero sui trattati, a favore di dinamiche più ristrette di natura negoziale, con effetti importanti anche sugli ordinamenti costituzionali⁹⁸.

La sequenza di accordi e di atti attraverso i quali la «stretta condizionalità» è stata inizialmente assorbita nel quadro istituzionale dell'Unione europea⁹⁹, non solo offre un'ulteriore conferma dell'inequivocabile virata della gestione della crisi del debito degli stati membri verso modalità intergovernative, con tutti i connessi rischi di “cattura” dei processi decisionali da parte degli stati più forti, ma consente anche di cogliere le ricadute sulla funzione di indirizzo politico dei governi coinvolti in procedure di cui la BCE è

euro ha favorito una sorta di identificazione tra lo strumento e l'obiettivo: il vincolo era l'Europa, e viceversa», cfr. D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua*, cit., 89-90.

⁹⁵ Cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Cedam, Padova, 2011, 339 ss.

⁹⁶ Sul ruolo del Fondo Monetario Internazionale nella gestione della crisi dell'Eurozona, sia consentito rinviare a E. PAPARELLA, *Il Fondo Monetario Internazionale nell'Eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Jovene, Napoli, 2018, 67 ss.

⁹⁷ Art. 11, Cost.

⁹⁸ Si pensi soltanto alla revisione dell'art. 81 Cost. per introdurre il principio dell'equilibrio del bilancio, legge cost. n. 1/2012. Sul punto dell'*acquisizione* nell'ordinamento italiano del principio dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità finanziaria, i contributi dottrinari sono numerosissimi, tra gli altri, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012; G. RIVISECCHI, *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; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., 63 ss.; ed ancora, cfr. M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Castelvecchi, Roma, 2017, 13; per un'analisi della riforma costituzionale tedesca sul pareggio del bilancio, cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale post-nazionale?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2011.

⁹⁹ Si ricorda che è passata quasi del tutto inosservata la posizione negativa del Parlamento europeo sull'adozione della «stretta condizionalità» nel MES, cfr. PE, Risoluzione 3 marzo 2011, sul punto cfr. C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria mondiale*, V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, Lecce 14 settembre 2012, 7, in *gruppodipisa.it*.

parte attiva¹⁰⁰. Basti pensare alle tre valutazioni sulla Grecia congiunte – Commissione, BCE e FMI – tra agosto 2010 e febbraio 2011, che investono il sistema pensionistico, il mercato del lavoro, il sistema tributario, il bilancio, i trasporti, l'energia, le liberalizzazioni, le professioni, la sanità. La stessa procedura si ripeterà ben presto per l'Irlanda e per il Portogallo.

Nel sistema del FMI la condizionalità in tutte le sue declinazioni, dalla “*strict conditionality*” e alla “*relaxed conditionality*”, non ha mancato di suscitare, sin dai primordi della sua istituzione, dubbi e riflessioni, soprattutto in relazione a problemi di *accountability*. A riguardo, il punto 6 delle *Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines*, January 25, 2010, stabilisce che la definizione dei programmi concordati con il FMI e sottoposti a condizionalità è «responsabilità primaria» delle autorità statali. Questa previsione contribuisce alla chiarezza, ma non certo scioglie il nodo di politiche interne ampiamente eterodirette¹⁰¹.

¹⁰⁰ La sequenza è la seguente: 25 marzo 2010, i capi di stato e di governo dei paesi dell'area euro decidono, insieme al FMI, di offrire sostegno finanziario alla Grecia nel caso in cui questa lo avesse richiesto, cfr. *Statement by the Heads of State and Government of the Euro Area*, 25 March 2010, www.comsilium.europa.eu/eudocs; la richiesta ufficiale da parte della Grecia viene effettuata il 23 aprile 2010, cfr. *Dichiarazione congiunta della commissione europea, della Bce e della Presidenza dell'Eurogruppo sulla Grecia*; il 2 maggio 2010, viene stipulato l'Accordo su un pacchetto di prestiti per la Grecia, concordato tra i paesi dell'Area Euro e il FMI per un valore di 110 miliardi di euro.

¹⁰¹ Il termine “condizionalità” è comparso nello Statuto del FMI non prima del 1964, nel Rapporto annuale di quell'anno, anche se in due decisioni del 1952 è espressa una prima anticipazione del concetto, precedente ad un vero proprio contenuto e significato giuridico. Solo con una decisione del Comitato esecutivo del 1979 sono definiti i principi da applicare nell'uso delle risorse del Fondo, sostanzialmente considerati come le linee guida della condizionalità, cfr. R.M. LASTRA, *The International Monetary Fund in Historical Perspective*, in *Journal of International Economic Law*, 2000, 516-517; originariamente la procedura prevedeva che lo Stato richiedente il prestito presentasse al FMI una lettera di intenti contenente un piano di riforme (“programma”) inerente essenzialmente le politiche fiscali, monetarie e di cambio. A partire dagli anni Ottanta, con l'aumentare dei programmi e con la riduzione delle risorse del Fondo in proporzione al commercio internazionale, l'ambito della condizionalità ha subito un'espansione verso settori precedentemente ad essa sottratti; l'obiettivo della condizionalità nelle procedure di assistenza finanziaria a stati/debitori sovrani da parte del FMI è, quindi, alternativo a quello dei collateralisti nei prestiti commerciali da parte delle banche, e implica un impegno maggiore per gli stati che ricevono il prestito poiché, diversamente da quanto avviene per altri tipi di obbligazioni che essi possono contrarre come membri di organizzazioni internazionali, i termini dell'accordo condizionale e i relativi adempimenti, possono rappresentare un decisivo segnale per i mercati della credibilità delle loro politiche, considerato che l'intervento del FMI in certi paesi, può incoraggiare gli investitori privati; si veda tra gli altri, J.K. HORSFIELD, *The International Monetary Fund, 1945-65*, 1, Washington D.C., International Monetary Fund, 1969; H. JAMES, *From Grandmotherliness to Governance. The Evolution of IMF Conditionality*, in *Finance and Development*, IMF, 35, 1998; tra i documenti del FMI, cfr. International Monetary Fund, *IMF Conditionality*, 23 October 2017, nella dottrina di diritto internazionale italiana, G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in ID., S. CAFARO (a cura di), *La crisi del*

A tale riguardo si ricorda che uno dei temi ricorrenti nel dibattito sulla condizionalità nel Fondo monetario, è proprio quello dell'attribuzione della responsabilità delle politiche poste in essere dagli stati sottoposti a condizionalità, che nel linguaggio del Fondo monetario si traduce nella questione della *ownership*. In altri termini, il problema è quello del ruolo del FMI come agenzia internazionale avente come interlocutori stati sovrani che chiedono di essere «assistiti, ma non sostituiti» nelle decisioni e nelle valutazioni proprie del processo politico interno¹⁰², e questo anche nei casi di procedure urgenti – le c.d. *Accelerated Procedures* o le *Exceptional (Emergency) Procedures* – in cui l'azione del FMI si avvicina molto a quella di *lender of last resort*. In tali casi la domanda che si pone è la seguente: nel caso in cui gli stati siano sottoposti ad una “condizionalità coercitiva”, ovvero i governi nazionali siano tenuti ad intraprendere azioni eterodirette, sono da considerarsi responsabili degli effetti delle politiche di fronte all'elettorato? Quest'ultimo aspetto sembrerebbe assumere, abbastanza inequivocabilmente, i connotati di un vero e proprio problema di democrazia¹⁰³, che alcuni dei negoziatori di Bretton Woods avevano ben chiaro in mente¹⁰⁴.

Le stesse questioni possono quindi essere sollevate in riferimento alle procedure condizionali adottate nella gestione della crisi della zona euro, le cui criticità risultano ancora più serie se si pensa che l'assorbimento della “stretta condizionalità” nel quadro istituzionale dell'Ue è passato per la via intergovernativa e in assenza di una formalizzazione, nonché legittimazione, in una sede più appropriata di quella della determinazione di indirizzi da parte dei capi di stato e di governo nel Consiglio europeo¹⁰⁵.

Tale ambito di gestione della crisi, strutturata sulla condizionalità nei confronti di alcuni stati, non solo ha effetti sull'indirizzo politico-economico

debito sovrano degli stati dell'area euro, Giappichelli, Torino, 2013, e S. CAFARO, *Il Governo delle organizzazioni di Bretton Woods, Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹⁰² M. FELDSTEIN, *Refocusing the IMF*, in *Foreign Affairs*, 77(2), 1998, 20-33.

¹⁰³ Cfr. A. BUIRA, *An Analysis of IMF Conditionality*, G-24 Discussion Paper no. 22, United Nations Conference on Trade and Development, Center for International Development Harvard University, August 2003, 2: Id., *An Analysis of IMF Conditionality*, Department of Economic Series Ref: 104, University of Oxford, June 2002.

¹⁰⁴ Cfr. D. MOGGRIDGE, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, 25, ricorda il convincimento di Keynes sulla posizione del tutto passiva – o neutrale – che il Fondo avrebbe dovuto avere, lasciando il diritto d'iniziativa agli stati e alle banche centrali.

¹⁰⁵ Tra le trattazioni più approfondite sull'intergovernativismo in Europa, cfr. C.J. BICKERTON, D. HODSON, U. PUETTER (a cura di), *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

di questi, ma anche e soprattutto sulla garanzia dei diritti sociali fondamentali, nei relativi ordinamenti¹⁰⁶.

In riferimento a questi aspetti, vale la pena ricordare che la giustizia costituzionale di alcuni dei paesi membri è stata attivata per svolgere un ruolo di argine nei confronti delle strategie tendenti ad assicurare l'assoluta priorità al rigore fiscale, sia nella forma di obblighi relativi al pareggio di bilancio, sia nella forma di restrizioni alla spesa pubblica. Il *Conseil constitutionnel* francese, il Tribunale costituzionale portoghese e il Consiglio di Stato greco, sia pure con obiettivi ed esiti differenti, si sono misurati con gli interventi anti-crisi e con gli effetti delle procedure condizionali, in difesa della funzione di indirizzo dei governi nazionali e a garanzia dei diritti sociali fondamentali. Anche il Tribunale costituzionale federale tedesco, benché da una posizione differente, non ha mancato di monitorare «fino a che punto» le misure anti-crisi fossero compatibili con la Costituzione tedesca.

In Francia le riforme in tema di controllo della finanza pubblica sono state condivise e avviate dalla varie maggioranze che si sono alternate al governo dal 1996 in poi, sino alla riforma costituzionale del 2008, avente l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche¹⁰⁷. Su questo impianto si innestò il tema della costituzionalizzazione della regola del pareggio, contro la quale il *Conseil Constitutionnel* ha levato una barriera con la *Décision* 2012-653 DC, 9 agosto 2012. Infatti, per il recepimento delle disposizioni del c.d. "Fiscal Compact"¹⁰⁸, ha deviato verso l'adozione di una legge organica, che è "fonte permanente" come richiede il Trattato di stabilità, ma è la stessa fonte che si utilizza per l'approvazione del bilancio, in tal modo il *Conseil* evita l'irrigidimento costituzionale e futuri maggiori condizionamenti sull'esito dei suoi giudizi¹⁰⁹.

In Portogallo, nel 2013, per il secondo anno consecutivo, la legge di bilancio¹¹⁰ è stata sottoposta al giudizio di costituzionalità; gli esiti di tale giudizio e l'orientamento interpretativo dei giudici costituzionali portoghesi,

¹⁰⁶ Per una riflessione sui temi della crisi nell'Eurozona nella prospettiva della contro-versa relazione tra mercato e costituzionalismo, in particolare sulla questione della protezione dei diritti sociali, cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 152 ss.; ed ancora più specificamente sui diritti sociali, sempre ID., *Diritti sociali*, Utet, Torino, 2013, 145 ss.

¹⁰⁷ Legge di revisione cost. 23 luglio 2008, n. 2008-714, Governo Sarkozy.

¹⁰⁸ Art. 3.2, Trattato sulla Stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, del 2 marzo 2012, «Le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

¹⁰⁹ I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, cit., 83; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014, 2 ss.

¹¹⁰ Lei n. 66-B/2012, in *Diario da Republica* Dec. 30, 2012.

nonché l'impatto complessivo che tali sentenze hanno prodotto nel quadro complessivo dell'ordinamento in questione, sono indicative di una sofferenza da parte dell'ordinamento giuridico-costituzionale di questo paese, generata dalle misure di austerità provenienti dall'ambito sovranazionale e internazionale. Nel caso specifico, il governo composto da socialdemocratici e popolari si assume la responsabilità di dare applicazione al *Memorandum of Understanding* (MoU del 17 maggio 2011), ispirato a criteri di «stretta condizionalità», che di fatto rappresentano la sfida più ardua che sinora questo paese ha dovuto affrontare in ottemperanza al «dovere costituzionale» di partecipazione all'Unione europea di cui art. 7 Cost. Le condizioni negoziate nel *Memorandum* sono state tradotte a livello delle politiche nazionali con tagli alla spesa sociale, agli stipendi dei dipendenti pubblici e alle pensioni, dando luogo ad un primo ricorso al Tribunale costituzionale ad opera di alcuni parlamentari socialisti, conclusosi con la sentenza n. 353/2012 (5 luglio 2012)¹¹¹, che ha dichiarato la sospensione delle tredicesime e delle quattordicesime per i dipendenti pubblici e i pensionati, in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 13 Cost.), in quanto generatrice di una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato¹¹². Anche la sentenza del 2013, nel giudizio sollevato dal Presidente della Repubblica, da deputati dell'opposizione, e dal *Provedor de Justicia* (*Ombudsman*), ha dichiarato l'incostituzionalità di quattro misure su nove – la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica, (art. 29 LOE), l'estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca (art. 31 LOE), la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati (art. 77 LOE), e il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia (art. 117, c. 1 LOE) – in riferimento al principio di uguaglianza e ad altri parametri quali la regola dell'annualità del bilancio (art. 105.2, co. Cost.), il diritto di contrattazione collettiva (art. 56, co. 2 Cost.), il diritto alla retribuzione (art. 59, co. 1 Cost.), il principio di legittimo affidamento (art. 2 Cost.), il diritto alla sicurezza sociale.

Le due sentenze sono destinate a rimanere tra le più controverse nel diritto costituzionale portoghese, non tanto per il *decisum*, quanto per il carattere inedito delle questioni sollevate, riconducibili al diretto condizionamento delle decisioni di bilancio nazionali da parte dei vincoli esterni¹¹³.

¹¹¹ Acordao n. 353/2012.

¹¹² T. ABBATE, *Il Tribunale costituzionale portoghese dinanzi alla crisi: una soluzione di compromesso*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 146.

¹¹³ D. BUTTURINI, *Portogallo: le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 30.5.2013.

Per quanto riguarda la giustizia costituzionale greca, il significato della decisione n. 668/2012 del Consiglio di Stato può essere meglio colto se si tiene conto della riforma costituzionale del 2001, realizzata in tempi precedenti all'erompere della crisi economica, ma non totalmente esenti da un presagio di rischio, che assume le sembianze di una crescente sfiducia nei poteri statali ed economici. Sul profilo di legittimità riguardante i tagli alla spesa pubblica, posti in essere dal governo greco con le leggi nn. 3833/2010 e 3845/2010, in ottemperanza al MoU, i giudici greci sono stati chiamati a verificare la compatibilità costituzionale delle condizioni poste nel MoU, divenute vincolanti con la legislazione ordinaria, riguardante tagli ai salari e alle pensioni dei dipendenti pubblici e ai vari enti preposti alla sicurezza sociale, che avrebbero fatto parte di un "più ampio programma di aggiustamenti finanziari e di riforme strutturali dell'economia greca nell'ambito di una cornice europea", diretta ad un'immediata riduzione delle spesa pubblica, alla razionalizzazione delle finanze pubbliche e alla riduzione del *deficit*¹¹⁴. I tagli ai salari e alle pensioni condurrebbero, ad opinione dei giudici greci, ad una "riduzione dei redditi dei cittadini impiegati dello Stato, ma non una deprivatione di questi" e quindi non sarebbero in contrasto né con l'art. 1 del Primo Protocollo della CEDU, né con l'art. 25 della Costituzione greca che sancisce il principio di proporzionalità, e nemmeno sono contrari al diritto di proprietà sancito all'art. 17. L'argomento adoperato dal Consiglio di Stato greco è prevalentemente quello della mancanza nella Costituzione di un'esplicita garanzia che i salari e le pensioni debbano trovarsi ad un livello specifico, al contrario la Costituzione consentirebbe livelli diversi di compensi e pensioni da parte dello Stato «*according to national circumstances*», in coerenza con le esigenze della nazione, e non richiede che vengano introdotte forme di compensazione¹¹⁵.

La sentenza sicuramente non è immune dal clima economico e politico del momento che la Grecia attraversava, e va letta alla luce dell'effettiva portata del *Memorandum* nel contesto della crisi, il quale, più che un documento contenente le garanzie per i "*lenders*", si presenta come un programma – eterogenerato e eterodiretto – molto dettagliato di misure dirette alla stabilizzazione nel lungo termine dell'economia greca. Alla luce di questa lettura del *Memorandum*, i giudici del Consiglio di Stato greco hanno fatto prevalere l'interesse generale, a favore di un ampio programma di recupero dell'economia greca, sugli interessi "particolari" dei lavoratori e, ap-

¹¹⁴ Cfr. Council of State, Decision n. 668/2012, on the constitutionality of the "Memorandum", Theodora Ziamou, Associate Councilor, Hellenic Supreme Administrative Court - Council of State.

¹¹⁵ Decisione n. 668/2012, § 5.

plicando una rigorosa versione del principio di proporzionalità, hanno dichiarato legittime le misure impugnate in quanto facenti parte di detto programma¹¹⁶.

7. *Il post-Maastricht 2: la crisi pandemica e la condizionalità della solidarietà*

La crisi pandemica introduce un rovesciamento del significato del vincolo; i nuovi orientamenti della Commissione europea¹¹⁷, in modo dirompente rispetto ai precedenti, attribuiscono alla *condizionalità* una valenza solidaristica, non solo finanziaria, ma anche rivolta a questioni di giustizia sociale e ambientale. È possibile in questa fase – ovvero nell'anno 2020 – rinvenire qualche affiorante segnale di un mutamento del “discorso politico” della Commissione europea¹¹⁸, attraverso l'esame delle *Analisi* – o *Strategie* – *annuali* per la crescita redatte dalla Commissione nel dicembre di ogni anno, al fine di dare indicazioni agli stati membri per il Semestre europeo¹¹⁹ e, specularmente, anche le *Raccomandazioni specifiche per paese* di Italia,

¹¹⁶ Sulla crisi greca, ed in particolare su referendum greco del 5 luglio 2015, come momento di “centralità della questione democratica”, cfr. ancora M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 128; e sullo stesso tema F. BILANCIA, *L'incognita Tsipras e la crisi dell'Austerità*, in *Menabò di Etica e Economia*, 2.2.2015; G. GRASSO, *Il referendum greco nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, luglio 2015, 1 ss.; inoltre X. KONTIADIS, *La revisione della Costituzione greca e il neo-costituzionalismo del rischio*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 2/2005.

¹¹⁷ Cfr. *supra* note 48 e 49.

¹¹⁸ Sulla nozione di “discorso politico” nell'Unione europea si veda, K. LYGGAARD, *Discourse Analysis and European Union Politics*, Palgrave Macmillan, 2019, 115, in particolare sui «miti e le emozioni» del discorso politico nell'Ue, specificamente riferito al *Green new deal* e all'Europa sociale.

¹¹⁹ Il Semestre europeo è il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Ue, che consente agli organi dell'Unione di indirizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli stati membri, cfr. Regolamento UE n. 1175/2011, 16 novembre 2011; in dottrina, si veda G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista Aic*, n. 4/2011; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria e il rapporto con il Semestre europeo*, in *Rass. dir. pubbl. europeo*, n. 1/2019, 103; P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il “semestre europeo”*, in *Ist. fed.*, Numero speciale, 2015, 55; in riferimento alle politiche sociali e per un orientamento molto critico, cfr. P. COPPELAND, M. DALY, *The European Semester and EU social policy*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 56/2018, 1001 ss. ed anche M. DAWSON, *New governance and the displacement of social Europe: the case of the European semester*, in *European constitutional Law Review*, n. 14/2018, 191 ss.; per un orientamento a favore del Semestre come procedura che consente adattamento e dinamismo tra gli organi dell'Unione e i governi degli stati membri, cfr. di recente S. BEKKER, *The European Semester: understanding an innovative governance model*, in P.J. CARDWELL, M.P. GRANGER (a cura di), *Research Handbook on the Politics of the EU Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2020, 67.

Francia, Germania e Spagna riportano differenze di contenuti e di obiettivi conformati allo *Spring package* 2020 “riorientato”¹²⁰.

Si potrebbe considerare scontato che la Commissione europea rimoduli ogni anno i suoi indirizzi, tenendo conto dello specifico contesto economico, sociale e politico. Tuttavia, a causa della pandemia, tale rimodulazione si carica, nell’anno 2020, di un peso straordinario, non solo per la stringente necessità di un approccio olistico delle politiche¹²¹, ma anche in ragione del fatto che l’innesto delle procedure di erogazione dei fondi e dei prestiti, previsti nel *Next Generation Eu*, nel Semestre europeo, in collegamento con la predisposizione dei PNRR¹²², fornisce all’Unione uno strumento di cui gli anni precedenti non disponeva, ovvero l’erogazione dei prestiti e/o delle sovvenzioni del richiamato NGEU¹²³, “a condizione” che gli stati pongano in essere politiche e misure indicate nelle *Raccomandazioni specifiche per Paese*. In altri termini, si assiste ad una connessione tra l’erogazione delle risorse provenienti dall’Unione, e l’adozione di specifiche politiche a livello degli stati, secondo un chiaro *schema condizionale*, sia pure rivolto a fini solidaristici¹²⁴. Si tratta, in questo caso, di una condizionalità né “buona”, né “soft”, bensì sostanzialmente funzionale ad una convergenza verso politiche

¹²⁰ Il c.d. *Spring package* è il pacchetto di *Raccomandazioni specifiche per Paese* che la Commissione predispone ogni anno nel mese di maggio, cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 500 final; cfr. *infra* § 3.

¹²¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per Paese*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 500 final, 5.

¹²² MINISTERO ECONOMIA E FINANZA, *Il piano Nazionale di ripresa e Resilienza*, 16 maggio 2021.

¹²³ Si veda *infra* § 8.

¹²⁴ Per una definizione di “condizionalità utile”, in relazione alla predisposizione dei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza, si acconsentito rinviare a E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19*, cit., 152; sul ricorso alla predisposizione dei PNRR, in senso critico, nella fase di avvio, cfr. M. BUTI, G. TONIOLO, *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia*, *Luiss School of European Political Economy*, Policy Brief, n. 39/2020. Su di una torsione positiva della condizionalità, M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Dir. cost.*, n. 2/2022, 31 ss. Ben diversa è la “stretta condizionalità”, importata dal FMI chiamato in causa nel salvataggio della Grecia nel 2010 e introdotta nelle pratiche di *governance* dell’Unione negli anni della gestione della crisi del debito nell’Eurozona, come si è già visto. Dopo poco la “stretta condizionalità” è stata tradotta normativamente nel riformato art. 136, 3 co., TFUE secondo il quale: «Gli Stati membri la cui moneta è l’euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell’ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità», il “meccanismo” in questione è il MES e la “stretta condizionalità” adottata nelle procedure del FMI per l’erogazione del sostegno finanziario ai paesi membri in difficoltà, entra nell’Eurozona come lo strumento più rigoroso di indirizzo e monitoraggio delle *performances* degli stati, cfr. artt. 12.1 e 13.3, Trattato MES. Sulle origini e la disciplina della condizionalità nelle procedure di erogazione dei prestiti del FMI, cfr. *supra* nota 101.

di resilienza, ripresa, sviluppo sostenibile e intensificata protezione sociale nell'emergenza, insperabilmente favorite nella complicata congiuntura della crisi pandemica, dalla decisione relativa al Patto di stabilità¹²⁵, diretta alla sua temporanea sospensione¹²⁶.

Tutto questo, insieme alla c.d. *governance* del PNRR¹²⁷, ha tuttavia generato in via di fatto un'ulteriore incidenza sull'esercizio della funzione d'indirizzo politico economico, oltre che una rinnovata torsione della forma di governo¹²⁸, favorendo quel processo di accrescimento della componente esecutiva, con conseguente riduzione del ruolo del Parlamento già in atto da

¹²⁵ Cfr. nota 90 e il contributo di L. LANDI, G. LO CONTE nel *Volume*; il PSC è stato rinforzato soprattutto sul versante dell'attuazione della disciplina fiscale, conservando una serie di criticità, soprattutto in relazione al fondamento teorico dei parametri relativi al debito e a deficit; cfr. sul punto, V.M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI, S. BORRELLI, A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016, 3.

¹²⁶ Nella *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo relativa a una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*, COM(2020) 112 final, 13.3.2020, punto 6 – la Commissione europea ha dichiarato di voler utilizzare appieno la flessibilità del quadro europeo della disciplina fiscale e ha quindi applicato la “*unusual event clause*” disposta per eventi eccezionali che abbiano impatto considerevole sulle posizioni di bilancio degli stati membri e la “*general escape clause*” prevista per i gravi casi di recessione economica per la zona euro o per l'Ue nel suo complesso, cfr. artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Reg. (CE) n. 1466/97 e dagli artt. 3(5) e 5(2) del Reg. (CE) 1467/97, così come modificati rispettivamente dal Reg. (UE) n. 1175/2011 e dal Reg. (UE) n. 1177/2011. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale sospende le manovre di aggiustamento di bilancio raccomandato e consente agli stati membri di discostarsi dagli obblighi che normalmente si applicherebbero, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Resta in capo alla Commissione la decisione circa la durata di tale misura eccezionale, cfr. C. DOMENICALI, *La Commissione europea e la flessibilità “temporale” nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *Federalismi*, n. 19/2020; inoltre sulla questione, collegata a quella della sospensione del PSC, dell'indebitamento della Bce che si traduce comunque in debito degli stati, si veda anche A. GUAZZAROTTI, *Monetizzare il debito pubblico grazie alla Bce senza cambiare i parametri di Maastricht?*, in *laCostituzione.info*, 2020, 27.4.2020; per considerazioni sulla torsione solidaristica della condizionalità, cfr. ancora in questo *Volume*, F. COVINO. Come è noto il Patto di Stabilità è stato di recente reintrodotta, cfr. in questo *Volume*, G. LO CONTE, L. LANDI.

¹²⁷ Sull'accentramento della gestione del PNRR nella “cabina di regia” istituita dal Governo Draghi, cfr. S. USAI, *Cabina di regia, gestione e rendicontazione dei fondi PNRR/PNA, aspetti principali e deroghe*, in *Comuni d'Italia, Rivista mensile di dottrina, giurisprudenza e tecnica amministrativa*, 2022, 7; anche P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello: opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024.

¹²⁸ Sul tema dell'impatto sull'ordinamento costituzionale delle nuove misure e procedure europee adottate per fare fronte alla crisi pandemica, si veda *supra* § 2 e ancora N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali*, cit., 729 ss.; ID., *Prefazione. L'impatto del Covid 19 sulle istituzioni: stress test o fatto costituzionale?*, in L. BARTOLUCCI, L. DI MAJO (a cura), *le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 11 ss.; ID., *Il Piano Nazionale di ripresa e Resilienza. Un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi-paper*, 2023.

qualche tempo¹²⁹ e ulteriormente accentuato durante la gestione della crisi finanziaria della zona euro.

8. *Conclusioni. La mancanza del limite costituzionale alla razionalità economica nell'Unione europea*

L'importanza di un approfondimento e di un'analisi sul vincolo esterno, risiede certamente nella sua incidenza sul ruolo dello Stato e sulla misura possibile della solidarietà. In questa prospettiva, il vincolo esterno attiene alla sfera degli assetti istituzionali che, per loro caratteristica, incide sulla formazione degli indirizzi di governo, ponendosi quindi a monte dell'intervento pubblico e determinandolo.

Con quale tono allora concludere queste riflessioni sull'evoluzione del vincolo esterno nel sistema economico-istituzionale dell'Unione europea? Con quale animo e/o pensiero è possibile tirare le fila di questo percorso con il quale si intende avviare, insieme agli altri contributi del Volume, una trama di ricerca intorno al rinnovato intervento pubblico nell'economia e al principio di solidarietà, a fronte delle nuove sfide economiche, giuridiche e sociali? La "cattura costituzionale del potere economico" è da archiviare come un passaggio istituzionale e storico ormai del tutto tramontato? Le rilevanti conseguenze sulle politiche nazionali dell'asimmetria che tuttora caratterizza la relazione tra la politica monetaria e la politica economica nell'Unione, ci costringono inesorabilmente ad una critica *destruens*? Non resta che "patire" il condizionamento dell'attività di indirizzo politico-economico da parte del diritto sovranazionale in una direzione che conduce al "tradimento" della nostra forma di governo parlamentare?¹³⁰ E ancora, ci si può trincerare in una disillusa presa d'atto della crisi dello Stato costituzionale per un verso, e dell'*aquis* delle relazioni tra stati e Unione – tra cui le restrizioni cui sono sottoposti i governi nazionali – per altro verso? Senza menzionare l'arretramento del metodo comunitario nello scenario dei PNRR che vede impegnati i governi nazionali in un rapporto bilateralizzato con le istituzioni europee.

La risposta a tali interrogativi, allo stato attuale, non può essere né immediata, né diretta. Tuttavia, anche se non sembrerebbero emergere particolari motivi di ottimismo rispetto alla possibilità di un nuovo, o rinnovato, costituzionalismo europeo, in grado di condurre in una posizione di parità la discrezionalità del potere politico e le dinamiche del potere economico, il pessimismo, o la pura critica che si fa esente da ogni responsabilità proposi-

¹²⁹ Cfr. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 221.

¹³⁰ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., 92.

tiva, non appaiono utilmente praticabili. Sembrerebbe, piuttosto, più opportuno evidenziare gli elementi di trasformazione e di cambiamento che pure sono emersi nella relazione tra il vincolo esterno e il principio di solidarietà, sia pure dentro la complessità di un processo in cui, nella costruzione europea, ci si dovrebbe porre seriamente il problema del ripristino dei limiti all'economia da parte del potere politico¹³¹, e del rischio di una separazione sempre più accentuata di essi¹³².

Come su esposto¹³³, è possibile sintetizzare quattro tipologie di vincolo caratterizzati da differenti effetti sulla sovranità e sull'indirizzo politico: la regolazione sovranazionale del mercato, le restrizioni alle politiche fiscali e di bilancio nazionali, vale a dire la condizionalità rigoristica, la condizionalità solidaristica e la condizionalità politica¹³⁴. Il vincolo si presenta, dunque, con connotati variegati e, declinato nella condizionalità, si presenta sia come “buono”, che come “cattivo”.

Il tema del vincolo pone al costituzionalista la questione fondamentale del rapporto tra tecnica e politica: considerato il carattere scarsamente negoziabile e non interlocutorio del vincolo stesso, questo può essere ascrivito all'ambito della tecnica, intesa come ambito dell'intervento pubblico che si vorrebbe esente dagli interessi dell'agone politico, ma che in realtà pone il problema della «mancanza del limite costituzionale alla razionalità economica»¹³⁵. Sembra infatti molto lontano – ma di una lontananza più percepita che effettiva a causa delle accelerazioni istituzionali che si sono susseguite – il tempo in cui si discuteva di una “teoria costituzionale del mercato”, in cui lo Stato costituzionale avrebbe messo il mercato “al proprio servizio” accogliendo una sfida lanciata al costituzionalismo da parte dell'europeizzazione e della globalizzazione dei mercati¹³⁶.

Ben diversamente da quanto preconizzato, è indubbio che, nella contingenza del momento, il vincolo esterno alimenti la sfera tecnocratica della

¹³¹ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica, le prospettive della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011, sul sito *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2 ss.; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit., 252 ss.

¹³² M. LUCIANI, *Conclusioni*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 576, «Credo sia certo, però, che viviamo una fase in cui la separazione tra la politica e l'economia costituisce una sorta di parola d'ordine che i costituzionalisti hanno tutto da perdere a farla loro».

¹³³ Cfr. *supra* § 2.

¹³⁴ Reg. UE 2020/2029, condizionalità finanziaria collegata al rispetto della *Rule of Law*, sul tema cfr. ancora R. CALVANO, *Legalità UE e stato di diritto*, cit., 167.

¹³⁵ G. AZZARITI, *Tecnica, politica, costituzione. Perché non solo la politica ma anche la tecnica deve essere limitata dalla costituzione*, in G. GRASSO, R. PERRONE (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Como, 20 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

¹³⁶ Cfr. P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste*, cit., 138 ss.

governance europea e che i presunti automatismi del controllo e della negoziazione – da parte della Commissione e/o del FMI – pongono, attraverso la *condizionalità rigoristica*, la politica al servizio del mercato e lo stato costituzionale subordinato alle dinamiche economiche, e non il contrario.

Eppure si vorrebbe intraprendere qualche tentativo nella direzione di uno spostamento in avanti dell'orizzonte della riflessione su questi temi, per mettere a fuoco qualche seme di cambiamento, come nel caso della *condizionalità solidaristica*, con la quale il sistema del NGEU e dei PNRR ha orientato i governi nazionali verso obiettivi virtuosi; oppure nel caso della *condizionalità politica*, il vincolo – economico – esterno è stato modulato per fini politici per il rispetto della *rule of law*¹³⁷. Al di là della complessità delle procedure e dell'incertezza di risultati effettivi, in entrambi i casi si intravede la possibilità di superare la razionalità puramente economica dell'UE.

In conclusione, pur nella convinzione di fondo che la strada per la realizzazione dell'integrazione in Europa non possa passare soltanto per *vincoli* e *condizioni* che, soprattutto, bilateralizzano i rapporti tra Unione e stati membri, negando in tal modo lo spirito comunitario delle cessioni di sovranità, il vincolo può non essere del tutto negativo se diretto verso fini *virtuosi* e, in qualche misura, potrebbe rivelarsi idoneo a reintrodurre il *limite costituzionale*, sia nella direzione dell'economia in senso solidaristico, che nella direzione del rispetto dello stato di diritto. Il seme del cambiamento può essere, quindi, individuato proprio nell'uso di strumenti economici per fini politici, realizzando anche una sorta di chiusura del cerchio, poiché analogamente a quanto applicato con il metodo funzionalista, si torna a perseguire obiettivi politici attraverso l'economia¹³⁸, e non solo obiettivi economici *tecnocraticizzando* la politica¹³⁹.

ABSTRACT

Il contributo è incentrato sull'evoluzione del c.d. "vincolo esterno", da intendersi sostanzialmente come limite proveniente dall'ordinamento dell'Unione europea all'in-

¹³⁷ Il vincolo economico/tecnico è utilizzato per fini politici in senso positivo, cfr. Reg. UE 2020/2029 sulla condizionalità finanziaria collegata al rispetto della *Rule of Law*.

¹³⁸ Più precisamente si torna ad uno schema in cui strumenti e procedure di natura economica si pongono in funzione di obiettivi politici come per le prime Comunità europee si era "perseguita la pace attraverso l'economia" cfr. W.F. BÖCKENFÖRDE, *Dove sta andando l'Europa?*, in ID., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, 1991, trad. it. a cura di G. PRETEROSI, Laterza, Roma-Bari, 2010.

¹³⁹ Per un interessante e molto illuminante *excursus* sulla storia del debito pubblico degli stati, utilizzato come potente leva per spodestare la politica, cfr. É. TOUSSAINT, *Il Sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio*, con prefazione di M. BERSANI, Éditions Les Liens qui Libèrent, Bordeaux, 2019, 25 ss.

dirizzo politico economico dei governi nazionali. In quanto tale il “vincolo esterno” produce un generalizzato e importante impatto sulla sovranità degli stati membri, con modalità e procedure che mutano nel corso del processo di integrazione europea, e che incidono in modo differente sugli strumenti e sulle procedure del governo dell’economia. Nel lavoro sono quindi sintetizzate quattro tipologie di vincolo – tra queste anche la declinazione nella c.d. “condizionalità” – caratterizzate ciascuna da differenti effetti sull’indirizzo politico e sulla sovranità, oltre che sul principio di solidarietà. In conclusione, sia pure dentro la complessità della costruzione europea, in cui permane il problema del ripristino dei limiti costituzionali all’economia da parte del potere politico, il vincolo può non essere del tutto sviante se diretto verso fini virtuosi e potrebbe rivelarsi idoneo a reintrodurre proprio quel limite.

The contribution focuses on the evolution of the so-called “external constraint”, to be essentially understood as a limit coming from the European Union legal system, to the political-economic direction of national governments. As such, the “external constraint” produces a generalized and important impact on the sovereignty of the member states, with methods and procedures that change during the process of European integration, and which impact differently on the tools and procedures of economic governance. The work therefore summarizes four types of constraints – among these also the declination in the so-called “conditionality” – each characterized by different effects on political direction and sovereignty, as well as on the principle of solidarity. In conclusion, even within the complexity of European construction, in which the problem of restoring constitutional limits to the economy by political power remains, the constraint may not be entirely misleading if directed towards virtuous ends, and could prove suitable for reintroduce precisely that limit.

VALERIA DE SANTIS

LA TRANSIZIONE ECOLOGICA
DAL *GREEN DEAL* ALLA COSTITUZIONE.
UN MODELLO DI SVILUPPO PER L'UNIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione e delimitazione dell'oggetto. – 2. Alla ricerca di una definizione di transizione ecologica: origini e contesto politico. – 2.1. *Green Deal* europeo dall'emergenza pandemica a quella bellica. – 3. La definizione giuridica di transizione ecologica: sostenibilità oltre lo sviluppo sostenibile. – 4. La transizione ecologica nella Costituzione tra “fondamentalità” dell'ambiente e principio di integrazione. – 5. Transizione ecologica e trasformazioni organizzativo-strutturali – 6. Gli strumenti della transizione ecologica: tassonomia e condizionalità. – 7. Quale soggetto pubblico per la transizione ecologica? La risposta (solidale) del NGEU e i limiti nell'attuazione e revisione del PNRR. – 8. La programmazione per lo Stato ambientale. – 9. Alcune conclusioni.

1. *Introduzione e delimitazione dell'oggetto*

In un contesto planetario scosso da una profonda instabilità politica e da incertezze sul futuro, una riflessione sul concetto di transizione ecologica vuole essere un modo per esprimere un auspicio, una speranza, che esistano (ancora) principi in grado di influenzare i processi decisionali, nella consapevolezza che il pianeta, già oggi, non può più essere oggetto di politiche di sfruttamento incontrollate e predatorie.

Certo la transizione ecologica non è una “formula magica”, ma costituisce un principio ambizioso perché pretende di ri-orientare il modello di costituzione economica europea nel senso della sostenibilità, senza rinunciare alla libertà di iniziativa economica. Condizionando le politiche di sviluppo energetico, industriale ed economico, la transizione ecologica è uno dei pilastri del NGEU e dovrebbe rappresentare una direttrice imprescindibile per lo sviluppo europeo e nazionale. Letteralmente la transizione ecologica evoca l'idea di ‘trasformazione’ e ‘passaggio’; indica un mutamento di prospettiva nella gestione della crisi climatica che rende la tutela e la conservazione delle risorse naturali il fulcro della decisione politica in tutte le attività umane che hanno impatto sul territorio.

Questo nuovo approccio, sotteso al PNRR e che ha portato ad una delle più profonde modifiche dell'organizzazione statale dell'ultimo decennio, con la creazione del Ministero della transizione ecologica, oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, definisce un equilibrio tra ambiente ed economia, segnato dal ritorno della centralità del potere pubblico in linea, peraltro, con la coeva riforma costituzionale dell'art. 41 Cost.

Similmente a quanto avvenuto nel secondo dopoguerra, in cui l'intervento statale ha guidato la ricostruzione, oggi l'intervento delle istituzioni europee e nazionali deve supplire ad un mercato globale incapace da solo di farsi carico della ripresa post-pandemica, della crisi bellica e della questione climatico-ambientale.

Senza pretese di definitività su un fenomeno in divenire e soggetto, peraltro, ad un andamento "oscillante", fatto di "spinte in avanti" e frequenti "passi in dietro", si cercherà di mettere a fuoco come la transizione ecologica costituisca un modello di trasformazione non solo socio-economica, ma costituzionale, coerente con il modello di "società prefigurata" in Costituzione che oggi include la dimensione della solidarietà intergenerazionale (art. 9, co. 3, Cost.). Come modello di sviluppo economico sociale europeo, la transizione ecologica sembra dare una risposta solidale per quanto settoriale perché indirizzata al raggiungimento di un obiettivo preciso¹, ossia, orientare il mercato, gli investimenti pubblici e privati verso la sostenibilità, la circolarità, in breve, verso l'equità ambientale. Pertanto, dopo aver affrontato il problema definitorio, (§§ 2 - 2.1) si valuterà quale impatto la transizione ecologica possa avere sull'assetto del potere e sulla definizione della costituzione economica (§§ 3 - 5). L'analisi sarà l'occasione per evidenziare come la transizione ecologica costituisca un fattore di inclusione sociale e democratizzazione dell'economia che mette in luce la rinnovata responsabilità dello Stato nel cogliere le opportunità del NGEU e nell'elaborare modelli in grado di sviluppare attività economiche guidate dai principi di solidarietà ed equità ambientale (§§ 7 - 8).

2. *Alla ricerca di una definizione di transizione ecologica*

Malgrado la transizione ecologica occupi una posizione prioritaria nelle più recenti politiche economiche europee², manca una sua vera e propria de-

¹ Su questi aspetti cfr., F. COVINO, in questo *Volume*.

² Il reg. UE 2021/241, *Recovery and Resilience Facility* del 12.2.2021 che istituisce il «dispositivo per la ripresa e la resilienza» individua sei macro-obiettivi, definiti, "pilastri": transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani. Tra questi pilastri, alla transizione verde spetta ap-

finizione. Nel Recovery Plan la transizione “verde” o “ecologica”, cui gli stati devono assegnare almeno il 37% delle risorse complessive, costituisce uno degli obiettivi da sostenere con «riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi, tra cui la biodiversità, l’efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l’economia circolare» (considerato 11 del reg. UE 2021/241). Gli obiettivi individuati dal piano di ripresa collettiva più imponente dalla ricostruzione del secondo dopoguerra – e mai prima d’ora realizzato dall’UE³ – mirano alla riduzione dell’impatto climatico, promuovendo una crescita sostenibile, nella convinzione che la transizione economico-digitale possa rappresentare un volano per l’economia e l’occupazione.

Anche nel PNRR manca una vera e propria definizione del concetto di transizione ecologica che è dato per acquisito, tanto nella parte iniziale come nella descrizione degli assi di intervento. Una definizione si può ricavare dall’Agenda 2030 dell’ONU, richiamata nel PNRR, secondo la quale la transizione ecologica è un *nuovo modello di sviluppo* per cui ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l’impatto delle attività produttive sull’ambiente è «necessario per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale», ma può anche costituire un importante fattore per accrescere la competitività del sistema produttivo, incentivando attività imprenditoriali nuove e per favorire la creazione di occupazione stabile. La transizione ecologica mira a preservare l’ecosistema e, al contempo, costituisce un modello di sviluppo economico finalizzato ad aumentare la competitività del sistema produttivo e a favorire l’occupazione attraverso la trasformazione dell’economia.

Il concetto di transizione ecologica trova fondamento con la nascita del Green New Deal Group, un gruppo di professionisti ed esperti di diversi settori che, nel 2007, negli Stati Uniti, ha lanciato un programma di ristrutturazione a lungo termine del settore finanziario, fiscale ed energetico. Assumendo l’obiettivo principale ed urgente della de-carbonizzazione, il New Green Deal Group elabora un paradigma di sviluppo che punta alla trasformazione dell’economia attraverso gli obiettivi green, sul modello economico immaginato da J. Rifkin, ossia, una “terza rivoluzione industriale” a zero emissioni di carbonio e fondata – essenzialmente – sulle energie rinnovabili, la riduzione dei costi mediante l’interconnessione internet, la rete energetica digitale e l’economia circolare.

punto una posizione prioritaria, giustificata dalle esigenze di ripresa economico sociale e dagli obiettivi dell’Unione per il 2030 per il clima e l’energia stabiliti nell’articolo 2, punto 11, del reg. UE 2018/1999, nonché dal raggiungimento dell’obiettivo della neutralità climatica dell’UE entro il 2050 dei Paesi dell’Unione.

³ C. SPAGNOLO, *Un piano Marshall per l’UE?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 14.7.2021; A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Cedam, Padova, 2020, 41.

Nel contesto europeo la Fondazione Heinrich Böll ha pubblicato nel 2009 un manifesto, *Toward a Transatlantic Green New Deal: Tackling the Climate and Economic Crises*, che il partito dei Verdi europei ha messo al centro del proprio programma politico. Anche in seno alle Nazioni Unite, l'Unep (*United Nations Environment Programme*) il rapporto *Rethinking the Economic Recovery: A global New Deal* del 2009 individua i potenziali benefici del *Global Green New Deal* come mezzo per combattere la recessione e anche per garantire la ripresa economica⁴.

L'assunto di fondo è che la conservazione e la protezione dell'ambiente sono fondamentali per la stabilità economica a lungo termine e la lotta per alleviare la povertà. In breve, si afferma l'idea che qualsiasi politica volta alla ripresa economica deve anche tenere conto delle sfide ambientali come il cambiamento climatico, l'inquinamento e la perdita di habitat.

2.1. Green Deal europeo dall'emergenza pandemica a quella bellica

Nato come movimento della società civile, il Green New Deal ha progressivamente contaminato diverse organizzazioni, ha coinvolto ONG, organizzazioni internazionali e organismi sovranazionali ed ha così finito per imporsi nell'Agenda politica europea e poi nazionale. Come movimento non imposto da partiti e organizzazioni sovranazionali, il Green New Deal ha delineato un indirizzo politico dal basso, attraverso la società civile e l'attività di lobbying⁵.

A livello politico europeo, il Green Deal, adottato con una Comunicazione della commissione europea del 2019, delinea una transizione radicale verso un'economia verde, sostenibile e circolare, un'economia «efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva un'economia capace di crescita senza dissipare il capitale naturale»⁶. Assumendo come principale obiettivo la de-carbonizzazione – ovvero la complessiva trasformazione del sistema produttivo – dopo decenni di politiche economiche neoliberiste, il Green Deal è una politica ambiziosa che, per la sua ampiezza, richiede un potente

⁴ Sulle origini e l'evoluzione del movimento, J. RIFKIN, *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Mondadori, Milano, 2019, 17 e ss. e 49 e ss.

⁵ D. BEVILACQUA, *Gli attori del Green New Deal: il ruolo dei privati in una regolazione "circolare"*, in *RGA online*, n. 22/2021.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni COM(2019) 640 final Bruxelles, 11.12.2019. Per una ricognizione attenta degli atti, G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *RGA online*, n. 20/2021. Sul modello di economia circolare si rinvia al contributo di L. RICCI, in questo *Volume*.

intervento pubblico e finisce per delineare una nuova costituzione economica europea che, come vedremo, ha avuto largo impatto nella stessa ridefinizione dell'art. 41 della Costituzione.

Gli obiettivi del Green Deal sono stati assunti dal meccanismo di ripresa e resilienza istituito dal reg. UE 2021/241 che non segna discontinuità rispetto ai programmi assunti dall'UE prima della pandemia da Covid-19 e, anzi, viene considerato dalla Commissione uno strumento per accelerare e affrontare sfide preesistenti. Le quattro dimensioni della sostenibilità ambientale, della produttività, dell'equità e della stabilità macroeconomica, individuate nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021⁷, restano i "principi guida" su cui si basano il NGEU e i piani per la ripresa e la resilienza degli stati membri.

Tali obiettivi, nel complesso, sembrano peraltro resistere alla crisi bellica, ossia, al terzo evento o, meglio, *shock simmetrico* (come lo chiamano gli economisti) che, nel giro di venti anni, ha repentinamente cambiato le condizioni economiche europee. La risposta all'ultima emergenza in linea temporale ha visto l'UE ridurre drasticamente la dipendenza di gas e petrolio dalla Russia. Nell'immediato dell'emergenza, il reg. UE 2022/2577 del Consiglio che *istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili*, ha introdotto infatti norme temporanee di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa applicabile alla produzione di energia da fonti rinnovabili nella convinzione, come si legge nel considerando n. 1, che l'energia rinnovabile può contribuire in maniera significativa a contrastare la strumentalizzazione dell'energia da parte della Russia, rafforzando la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione, riducendo la volatilità del mercato e abbassando i prezzi.

Successivamente, l'UE con il programma REPowerEU⁸ ha dato una risposta più strutturata e sostanzialmente unitaria, utilizzando il NGEU che, ideato come strumento eccezionale per affrontare la pandemia, è stato adattato alle nuove esigenze. In questo senso, la reazione alla crisi bellica evidenzia come alcune dinamiche e logiche redistributive potrebbero progressivamente consolidarsi per diventare un «metodo di governo» per l'Unione⁹.

⁷ Sulla continuità tra obiettivi assunti prima della pandemia da Covid-19, Comunicazione della Commissione del 17.9.2021 (COM(2020) 575 final), Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano REPowerEU*, Bruxelles, 18.5.2022 COM (2022) 230 final.

⁹ N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2023, 435-436; R. FAMÀ, *REPowerEU: Next Generation EU's Architecture Beyond the Pandemic* in *REBUILD Centre Working Paper*, n. 6/2023.

In risposta all'aggressione russa, nell'ambito del piano REPowerEU, la Commissione infatti è intervenuta con modifiche tese ad accelerare la transizione verso l'energia pulita, riducendo gradualmente, fino ad eliminare la dipendenza europea dai combustibili fossili russi. Con il REPowerEU, inserito nel PNRR (a seguito delle modifiche apportate dal Governo)¹⁰, la risposta europea sembra unitaria e non sembra aver determinato una retrocessione sostanziale rispetto alle politiche del Green Deal¹¹. Nel complesso, il Green Deal si impone con le politiche del NGEU e resiste alla crisi bellica, cui l'Unione, per ora, sta rispondendo in una sostanziale linea di continuità politica.

Le priorità del NGEU – la transizione ecologica, la transizione digitale, la stabilità macroeconomica e l'equità¹² – sono state sviluppate nel meccanismo di ripresa e resilienza come aree di intervento collegate e coordinate¹³. Più precisamente, nel quadro del NGEU, la transizione ecologica insieme ai diritti delle generazioni future e al riequilibrio di genere costituisce un obiettivo trasversale a tutte le missioni del PNRR¹⁴. In questo senso, la transizione

¹⁰ Il 27.7.2023 il Governo ha pubblicato il Rapporto intitolato *Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU*. Il 12.9.2023 il Consiglio UE ha adottato la Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, con questa decisione il Consiglio approva modifiche al PNRR dell'Italia relative ad alcuni traguardi e obiettivi da raggiungere entro il 30.6.2023 per l'ottenimento della quarta rata da 16,5 miliardi di euro.

¹¹ E. COMELLI, *Non c'è stato il ritorno al carbone: nella Ue in flessione l'energia da fossili*, in *Il Sole24 ore*, 25.2.2023; T. TØRNES PEDERSEN *et al.*, *Long-term implications of reduced gas imports on the decarbonization of the European energy system*, in *Joule*, Vol. 6, Issue 7, 20.7.2022, 1566 e ss. Alcuni studi evidenziano come la reazione alla crisi bellica stia indirettamente spingendo anche a livello nazionale molti paesi ad accelerare la transizione energetica alle rinnovabili, S. BROWN, *Wind and solar growth save €12 billion since Russia invaded Ukraine*, Rapporto del 22.2.2023, Ember-Climate.org.

¹² Consiglio europeo, Segretariato generale del Consiglio, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21.7.2020), Conclusioni, Bruxelles, 21.7.2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, Bruxelles, 17.9.2020 COM(2020) 575 final.

¹⁴ In questo senso e per grandi linee, la Missione 2 del PNRR – dedicata appunto alla *Rivoluzione verde e transizione ecologica* – individua una serie di misure convergenti nel raggiungimento degli obiettivi della «completa neutralità climatica e lo sviluppo ambientale sostenibile per mitigare le minacce a sistemi naturali e umani». La «rivoluzione verde e transizione ecologica» si sviluppano attraverso quattro missioni: economia circolare e agricoltura sostenibile, energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile e, infine, tutela del territorio e della risorsa idrica. A loro volta, le missioni sono articolate in sedici componenti volte a perseguire specifici obiettivi che – come si vedrà di seguito – non sono solo economici, ma anche ambientali e sociali. Tali componenti si suddividono in altre linee di intervento più dettagliate per concentrare gli interventi su progetti di investimento con impatto più significativo sui livelli di occupazione e sull'economia.

ecologica non sembra essere una “materia” in senso stretto ma costituisce un “processo” che – lo si vedrà di seguito – impone il superamento della tradizionale separazione e contrapposizione tra ambiente e sviluppo, secondo una logica di integrazione delle politiche ambientali in tutte le politiche pubbliche che impattano sulla conservazione dell’ecosistema¹⁵.

Certo nell’attuale panorama politico, occorrerà valutare quale sarà il futuro del Green Deal verso il quale di recente sono emerse istanze di possibili revisioni e resistenze confluite in alcuni significativi “passi indietro”, come il ritiro da parte della Commissione europea della proposta di regolamento sulla riduzione dell’uso dei pesticidi in agricoltura, a seguito delle proteste degli agricoltori. Forti contrasti sono ancora emersi per la recente adozione del regolamento sul ripristino della natura, approvato con difficoltà, peraltro con il voto contrario dell’Italia (reg. Ue 2024/1991). Del pari le rimodulazioni apportate al PNRR evidenziano la resa da parte del Governo che rinuncia ad alcuni importanti modelli di sviluppo tesi a coniugare obiettivi ambientali e inclusione sociale (come si vedrà al § 7). In definitiva l’attuazione del Green Deal europeo, contestato da parte delle forze politiche conservatrici a livello nazionale ed europeo, appare incerta. Tuttavia, l’affermazione del concetto di transizione ecologica, su cui il Green Deal si fonda, segna un punto significativo, ossia, l’acquisizione della consapevolezza che per affrontare la questione climatico ambientale non basta che lo sviluppo sia sostenibile, ma – come si si vedrà di seguito – è necessario un mutamento dei paradigmi di sviluppo.

3. *La definizione giuridica di transizione ecologica: sostenibilità oltre lo sviluppo sostenibile*

Ricordato brevemente il contesto in cui si afferma il concetto di transizione ecologica, è opportuno tentare una sua definizione giuridica per poi domandarsi come operi e che impatto possa produrre a livello costituzionale.

Il concetto di transizione ecologica non è di per sé radicalmente innovativo, ma costituisce l’interpretazione più avanzata del principio europeo di integrazione ambientale – di cui all’art. 11 TFUE – secondo il quale le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente vanno integrate nella definizione

¹⁵ F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Apertacontrada*, 28.2.2022, 11, nonché più ampiamente ID., *Lo Stato ecologico*, Giappichelli, Torino, 2024, in part., 245 e ss.; A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4/2021, 439; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 1, 2022, 19 e ss.; M. PETRACHI, *La tutela dell’ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino, 2023.

e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'UE. Nel diritto consolidato dell'UE il principio di integrazione, richiamato altresì all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, comporta che gli interessi ambientali non devono solo essere tenuti presenti, ma vanno introdotti in ogni politica destinata a perseguire obiettivi anche diversi o contrastanti con quello ambientale. In tale prospettiva e avendo presente il modello economico-sociale della transizione ecologica, l'interesse ambientale è diventato un «pilastro» del NGEU¹⁶ e del suo principale strumento di attuazione, il meccanismo di ripresa e resilienza (reg. UE 241/2021).

L'integrazione tra le diverse politiche costituisce il frutto dell'acquisizione della consapevolezza che il problema ambientale riguarda tutti i settori della vita individuale e collettiva e – coerentemente alla richiamata Agenda 2030 dell'ONU – nel PNRR emerge l'idea che la transizione verde risponde ad una *sfida* che l'Unione europea ha lanciato al mondo con il Green Deal: «assicurare una crescita che preservi salute, sostenibilità e prosperità del pianeta con una serie di misure sociali, ambientali, economiche e politiche senza precedenti».

La transizione ecologica non è dunque “alternativa”, né è in contrasto con il principio di *sostenibilità*, piuttosto sembra un concetto più “realista” rispetto a quello di *sviluppo sostenibile*.

Nel suo nucleo, il principio di sostenibilità misura l'impatto, ambientale ma anche sociale ed economico-finanziario, nei confronti di chi non è ancora nato: in definitiva, sono sostenibili quelle attività che non pregiudicano gli interessi delle generazioni future. Pur guardando alle generazioni future, invece, la formula dello *sviluppo sostenibile* mette al centro il mercato il cui benessere e prosperità delineano la stessa genesi dell'ordinamento europeo, costituendone elemento fondativo. Fin dalle origini, il processo di integrazione europeo è stato edificato sul conseguimento di obiettivi mercantilistici, sull'idea che la creazione del mercato unico, regolato ed in equilibrio fosse una priorità che, successivamente, avrebbe “trascinato” il conseguimento di ulteriori obiettivi “politici”.

Insieme alla globalizzazione dei mercati, l'integrazione europea ha richiesto liberalizzazioni e privatizzazioni che hanno finito per contrarre lo spazio della decisione pubblica, affidando all'illusione dell'autosufficienza dei mercati, regolati dalla sola logica della competizione e dell'efficienza, la soluzione anche della questione ambientale¹⁷.

¹⁶ Il NGEU, proposto dalla Commissione europea il 27.5.2020 è stato approvato dal Consiglio il 21.7.2020 (*Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020*).

¹⁷ Sul processo di integrazione europeo la contrazione del ruolo statale, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, 93. Sul processo di internazionalizzazione dei mercati e sulla crisi dello Stato cfr., almeno, M. LUCIANI,

Lo sviluppo sostenibile costituisce il risvolto logico della riduzione del ruolo dello Stato e della necessità di garantire il benessere e la prosperità del mercato come obiettivi prioritari nel processo di integrazione europea. Infatti, la formula *sviluppo sostenibile* mette al “centro” il primo dei due termini e considera l’interesse ambientale un mero limite negativo da conciliare con uno sviluppo economico che non si intende arrestare.

Con la contrazione dello “spazio politico” e attribuendo ai poteri pubblici una posizione sostanzialmente neutrale, lo sviluppo sostenibile ha costituito un modo per affrontare la questione ambientale nel processo di integrazione europea mediante la determinazione di limiti e controlli, che – appare evidente – si sono rivelati insufficienti e non sono affatto quelli sperati.

Nella logica della produzione capitalistica globale, che in definitiva non si stacca dall’economia lineare e meccanicistica, quello economico resta un interesse non-sacrificabile. Come è stato acutamente osservato, lo sviluppo sostenibile costituisce una sorta di «ossimoro»¹⁸, perché ha la pretesa di conciliare l’inconciliabile, ossia, l’imperativo di una crescita economica inarrestabile con la tutela dell’ambiente¹⁹.

Il concetto di sviluppo sostenibile del rapporto Brundland, quale sviluppo che «soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri», appare oggi insufficiente e superato dalla necessità di fare dell’interesse ambientale la priorità, il centro di ogni decisione discrezionale e l’obiettivo che conforma anche le azioni private. Nel quadro del Green Deal, la transizione ecologica prende atto dei limiti del concetto di sviluppo sostenibile e lo supera proponendo un’interpretazione rigorosa del principio di integrazione delle politiche e del principio di sostenibilità, come criterio per misurare l’impatto ambientale, sociale ed economico-finanziario di attività economiche e decisioni pubbliche nei

L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 e ss.; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 43 e ss.; R.A. DAHL, *Sulla democrazia* (trad. it.), Laterza, Roma-Bari, 1998, 121 e ss.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss.; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna, 2000; ID., *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Il Mulino, Bologna, 2017; P. BILANCIA, *L’effettività della Costituzione economica nel contesto dell’integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi*, numero speciale, n. 5/2019; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 252 e ss.

¹⁸ G. MONTEDORO, *Spunti per la “decostruzione” della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 30.4.2009; E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell’energia*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell’ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 120 e ss.

¹⁹ E. SCOTTI, *Aiuti di Stato e ambiente nell’emergenza pandemica*, in *Concorrenza e mercato*, n. 1, 2019/2020, 209; A. FRICANO, *Genesis e sviluppi di un diritto costituzionale all’ambiente*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 9.

confronti di chi non è ancora nato²⁰. Il nucleo del concetto di sostenibilità consiste nella preoccupazione per il futuro, per gli effetti delle politiche ambientali ed economico sociali.

Responsabilità e solidarietà acquistano una proiezione diacronica con il principio di sostenibilità che richiede di conservare e non esaurire le risorse naturali, culturali-paesaggistiche ed economico-finanziarie e impone di valutare decisioni ed attività economiche sotto il profilo temporale. Come ribadito di recente dalla Corte cost., nei confronti delle generazioni future, i viventi hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché chi non è venuto ancora ad esistenza possa godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro²¹.

Sorta a livello internazionale e poi progressivamente penetrata nelle politiche europee, la dimensione intertemporale ha condizionato le politiche nazionali fino alla modifica di molte carte costituzionali²², inclusa quella italiana, che – dalla l. cost. 1 del 2022 – richiama espressamente tra i principi fondamentali il riferimento all'interesse delle generazioni future. Alla luce dei limiti evidenziati, appare condivisibile la scelta operata dal legislatore costituzionale italiano che nella riforma dell'art. 9 Cost. non ha inserito riferimenti al concetto di sviluppo sostenibile ma ha invece inserito il riferimento alla tutela dell'ambiente “anche” nell'interesse delle generazioni future, quale nucleo essenziale del principio di *sostenibilità*.

Nello stesso senso, la centralità del principio di sostenibilità emerge chiaramente dal NGEU che – come si vedrà di seguito (§ 6) – tra i molti principi consolidati in materia ambientale (precauzione, chi inquina paga, sviluppo sostenibile, integrazione) ne richiama appunto solo due: *sostenibilità* e *non arrecare danno significativo all'ambiente*, quali unici criteri guida delle politiche della transizione²³.

In definitiva, nella dimensione in cui la solidarietà acquista una sicura proiezione transgenerazionale, la transizione ecologica non mette certo in discussione il principio fondamentale di *sostenibilità*, come criterio guida teso alla tutela delle sorti delle generazioni future, ma supera l'idea che lo sviluppo costituisca (sempre) un valore *primario* che non si può arrestare e rispetto al quale l'ambiente costituisce un mero limite negativo.

²⁰ D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 99; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. ed. europeo online*, n.1/2016, 43 e ss.

²¹ Corte cost. sent. n. 105 del 2024, Cons. dir. n. 5.1.2.

²² D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, cit., 99 e ss.

²³ R. DE PAOLIS, *Constitutional Implications: The European Green Deal in the Light of Political Constitutionalism*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n.1/2021, 112 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., 259 e ss.

4. *La transizione ecologica nella Costituzione tra “fondamentalità” dell’ambiente e principio di integrazione*

Come finora osservato, la transizione ecologica non è un principio radicalmente innovativo, ma si distacca in modo piuttosto netto dal concetto di sviluppo sostenibile. Internalizzando la questione ambientale nella definizione delle diverse politiche pubbliche con impatto sull’ambiente, la transizione ecologica reindirizza gli investimenti dei privati, affrontando la questione ambientale come una questione sociale e di equità.

Con il Green Deal, la Commissione europea ha posto le basi per un nuovo modello di sviluppo secondo il quale le attività economiche non devono essere semplicemente compatibili, ma devono essere coerenti con le esigenze di protezione e di rigenerazione ambientale²⁴. L’integrazione del fattore ambientale, all’interno di altre politiche, consente di considerare la tutela dell’ecosistema non solo al momento di valutare l’impatto delle politiche di sviluppo, ma ne fa un elemento da ricomporre all’interno di ogni attività di programmazione e pianificazione²⁵. In questo senso la transizione ecologica veicola una nuova visione di trasformazione dell’economia in chiave ambientale²⁶.

Considerando l’ambiente il fulcro di ogni politica che abbia impatto sui fattori ambientali, la transizione ecologica propone un nuovo modello che punta alla convergenza tra sviluppo e ambiente, superando l’approccio oppositivo. Realizzare questa convergenza richiede un cambio di passo nella definizione delle politiche ambientali e può implicare che gli obiettivi di crescita economica subiscano torsioni, rallentamenti per ritrovare un nuovo assetto che sia intrinsecamente coerente (o il più possibile coerente) con gli obiettivi di salvaguardia dell’ecosistema.

Alla linearità dello sviluppo sostenibile, che nell’ambiente individua un limite (negativo), il principio di integrazione oppone un *processo* di trasformazione in chiave ambientale dell’economia, un *processo* che ha influenzato la riforma degli artt. 9 e 41 della Cost., con la l. cost. n. 1 del 2022.

Da una parte, il nuovo co. 3 dell’art. 9 Cost. inserisce l’ambiente in una dimensione valoriale, personalista e solidale, dall’altra, tale dimensione viene confermata dalla riforma dell’art. 41 Cost. che interviene sui commi 2 e 3, individuando rispettivamente nell’ambiente un *limite* all’iniziativa economica e un *obiettivo* che giustifica e rende necessario l’intervento pubblico.

Procedendo con ordine il co. 2 dell’art. 41 Cost., individua due limiti all’iniziativa economica: ambiente e salute. Il duplice riferimento non sem-

²⁴ E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell’energia*, cit., 122.

²⁵ A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica*, cit., 449.

²⁶ G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *Passaggi costituzionali*, n. 2/2021, 183.

bra affatto casuale e appare ricco di una serie di implicazioni e potenzialità interpretative. Ampliando il novero dei limiti all'iniziativa economica, la novella del co. 2 dell'art. 41 Cost. dà conto della connessione logica, prima ancora che giuridica, esistente tra tutela della salute, sviluppo della persona e tutela dell'ambiente, connessione evidenziata da consolidata e risalente giurisprudenza ordinaria e costituzionale²⁷.

Unico diritto esplicitamente definito dall'art. 32 Cost. come «fondamentale» e, al contempo, classificato come «interesse della collettività», la salute costituisce una precondizione, oggettiva, che consente l'esercizio di diritti e libertà²⁸. Tale considerazione, che sembra un truismo, non toglie forza ad un dato oggettivo di cui avevano piena consapevolezza i Padri costituenti²⁹. Al contrario, nel 1948, quando la crisi climatica-ambientale era lontana, i Padri costituenti non potevano avere contezza che anche l'ambiente costituisce una precondizione per l'esercizio e lo sviluppo economico, sociale e culturale del paese. Lo sfruttamento delle risorse naturali, l'esaurimento delle materie prime e il venir meno delle condizioni di salubrità dell'ambiente consentono di affermare che esiste una sorta di *fundamentalità* dell'ambiente – non in senso tecnico – ma oggettivo come condizione di esi-

²⁷ Come noto, la prima ad elaborare il concetto di salubrità dell'ambiente è stata la Cass. Sezioni Unite, 6.10.1979, n. 5172. Su salute e ambiente nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, cfr. sentt. nn.: 126 del 2016; 85 del 2013; 58 del 2018 e, da ultimo, 105 del 2024; in dottrina, sul rapporto complementare tra ambiente e salute, cfr.: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 1134; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 52 e ss. In generale e, naturalmente, senza pretese di esaustività sul nesso salute-ambiente, cfr.: R. FERRARA, *Il diritto alla salute: principi costituzionali*, in ID. (a cura di), *Trattato di Biodiritto. Salute e Sanità*, Giuffrè, Milano, 40 e ss.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980; M. LUCIANI, *Salute* (Diritto alla salute - Dir. cost.) in *Enc. giur.*, XXVII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, 6; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 662.

²⁸ Sulla fundamentalità del diritto alla salute come «priorità logica», prima ancora che giuridica, cfr. D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2022, 85, nonché ID., *Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *Consulta online*, 30.4.2020.

²⁹ In part., A.C. 19 e 24 aprile 1947 (gli atti dell'Assemblea costituente possono essere consultati sul sito della Camera dei deputati <https://legislatureprecedenti.camera.it/>); sui lavori dell'A.C., cfr. almeno: C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, III, Giuffrè, Milano, 1972, 435 e ss.; V. POCAR, *Sessant'anni dopo. L'art. 32 della Costituzione e il diritto all'autodeterminazione*, in *Sociologia del diritto*, 2009, 159 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, cit., 656 e ss.; G. SCACCIA, *Art. 32*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Il Mulino, Bologna, 2018, 214; C. TRIPODINA, *Art. 32*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2009, 3; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 13 e ss.

stenza e di sviluppo della vita umana³⁰. Oggi appare evidente che al pari degli eventi pandemici che mettono a rischio la salute quale «interesse della collettività», così l'esaurimento delle risorse naturali, del «capitale» naturale, finisce per ostacolare o impedire lo sviluppo economico e sociale del paese.

In realtà, la visione costituzionale dei rapporti economici e sociali della Costituzione del 1948 si fonda su un assunto che caratterizza tutta la riflessione politica e filosofica dell'Ottocento e di gran parte del Novecento, ossia, credere che le risorse naturali siano inesauribili. Il tema della finitezza del capitale naturale, unita alla consapevolezza della *fundamentalità* della natura per garantire la sopravvivenza umana, appartiene all'epoca contemporanea e, inevitabilmente, chiede uno sforzo di ripensamento di molte categorie concettuali economico giuridiche.

In questa prospettiva, la primarietà dell'ambiente – con la riforma dei principi costituzionali fondamentali e con l'affiancamento alla salute – segna un passaggio concettuale a livello costituzionale che offre un importante contributo nel senso di restringere il margine di apprezzamento nel bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e altri beni di rilievo costituzionale. In particolare, proprio l'accostamento salute – ambiente consente di tracciare un solco sempre più definito e netto tra l'ambiente e gli interessi «sensibili», rispetto ai quali l'ambiente è stato parificato in molteplici occasioni³¹. Spesso, infatti, l'obiettivo di conservare i livelli occupazionali ed assicurare in generale il benessere economico del paese, ha giustificato la contrazione da parte della Corte costituzionale della tutela dell'ambiente e della salubrità ambientale in ragione – come affermato nel noto caso Ilva del 2013 – di un bilanciamento fondato sull'«integrazione reciproca» tra diritti che non con-

³⁰ M. BOOKCHIN, *L'ecologia della libertà*, trad. it, Elèuthera, Milano, 2017, 7 sottolinea che è sempre più vicino il momento in cui il pianeta non sarà più in grado di mantenere le specie umana. Sul tema, J. ROCKSTRÖM *et al.*, *A safe operating space for humanity*, in *Nature*, 461, 2009, 472 e ss.; W. STEFFEN *et al.*, *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, 347, 2015, Issue 6223, 736 e ss. Di recente, F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., 1 e ss.

³¹ M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista Aic*, n. 2/2018, 52-53; L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi*, n. 1/2019; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 699 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi*, n. 20/2015; A. MORELLI, *La tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *Passaggi costituzionali*, n. 1/2022, 31 e ss.; S. DEIANA, *La semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'interesse ambientale*, in *Lex ambiente*, 6.12.2019; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 3/2016.

sente di dare «prevalenza assoluta» ad un diritto rispetto ad un altro³². Anche di recente, la Corte costituzionale ha ribadito che l'utilità sociale giustifica limitazioni della libertà di iniziativa economica a condizione che gli interventi del legislatore non la perseguano mediante «misure palesemente incongrue» e che sussista un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni³³.

In estrema sintesi se questo è il quadro, ci si può domandare se il nuovo assetto valoriale non possa definitivamente scalfire il rifiuto della Corte costituzionale di riconoscere la primarietà di determinati diritti o valori costituzionalmente protetti.

Sorge infatti l'interrogativo di quanto il metro che ha consentito alla giurisprudenza costituzionale di appiattare la protezione dell'ambiente – riconducendone la tutela alla generica categoria di interessi di rilievo costituzionale – possa resistere di fronte al *fatto* che la lesione di alcuni valori o diritti mette a repentaglio la stessa esistenza umana.

La riforma dell'art. 41 co. 2 Cost. non sembra dunque meramente ricognitiva della giurisprudenza che ha fatto rientrare – ormai da tempo – la tutela dell'ambiente nel limite generale dell'«utilità sociale»³⁴, perché costituisce una scelta di valore precisa, fondata sulla consapevolezza di una crisi climatica ed ambientale che dall'analisi tecnico-scientifica, sembra senza ritorno.

³² Corte cost., sent. n. 85 del 2013, punti n. 9 e 11 del *Considerato dir.* La prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata di diritti è già stata tracciata dalla Corte cost. nella richiamata sent. n. 264 del 2012. Sul conflitto tra tutela della salute e dell'ambiente e conservazione dei livelli occupazionali, *ex multis*, cfr.: M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *Federalismi*, n. 3/2014, 18 e ss.; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la «tensione» tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 15/2013, 15 e ss.; M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Oss. fonti*, n. 2/2013; L. GENINATTI SATÈ, «Caso Ilva»: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in *Forum di quaderni costituzionali*, 16.5.2013; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO-CHEVRON*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2017.

³³ Sent. 101 del 2023, punto n. 5.2.3. del *Cons. dir.*, (la Corte richiama espressamente, *ex plurimis*, le sentt n. 150 e n. 113 del 2022, n. 218 del 2021, n. 85 del 2020) su tale pronuncia, A. LONGO, «Un giusto equilibrio». La destinazione degli utili nel commissariamento del contratto, in *Giur. cost.*, n. 3/2023, 1118 e ss.; C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 207 e ss.

³⁴ Sull'utilità della riforma che distingue l'utilità sociale dall'ambiente, in part., E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2022, 18-19. Sulla copiosa giurisprudenza costituzionale che ha incluso la tutela dell'ambiente nell'ambito del concetto di utilità sociale cfr. almeno le sentt. nn. 170 del 1990; 196 del 1998; 190 del 2001.

L'ordinamento di democrazia pluralista rifiuta una gerarchizzazione rigida ed immutabile di diritti e valori costituzionali da bilanciare quando sorge in concreto il conflitto, ma non vi è dubbio che la dialettica democratica consente – e, anzi, impone – lo «sviluppo progressivo del sistema dei valori costituzionali»³⁵, sistema che oggi include il valore ambientale. In questa luce, l'endiadi salute – ambiente può ri-assettare il bilanciamento su un nuovo piano di consapevolezza della priorità dell'ambiente come condizione di esistenza, contribuendo ad elevare il livello di tutela nella decisione amministrativa e politica e può finire per imporre un «bilanciamento» necessariamente «diseguale» nei giudizi di legittimità³⁶.

Certo nella dinamica valoriale e pluralista, la composizione degli interessi definita dall'art. 41 Cost. non può implicare automatismi e, quindi, l'interesse ambientale non prevale *in astratto* sugli altri di rilievo costituzionale³⁷. D'altra parte, il bilanciamento operato dalla Costituzione non può nemmeno essere “neutro” perché è orientato al primato della persona

³⁵ G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, 326. Sul punto, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, 203, sottolinea come la gerarchia dei valori fondamentali non è espressione «in senso statico di un ordine immobile», ma oggetto e risultante di un continuo processo di bilanciamento tra interessi e diritti.

³⁶ L'espressione è di G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, 6, sottolinea che a seguito della riforma dell'art. 41 Cost., il bilanciamento tra interessi economico finanziari ed ambiente è destinato ad essere «ineguale». Sul tema, non si può far a meno di rammentare, come in tema di diritto alla salute, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzioti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, 126 ha utilizzato l'espressione di «bilanciamento ineguale» per evidenziare che tra i diritti sociali ed esigenze economico-finanziarie, non esiste un vero e proprio bilanciamento in quanto si accostano tra di loro fini e mezzi che non sono gerarchicamente omogenei né equivalenti. Sul tema, A. MORRONE, in “La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente”, Convegno annuale dell'Associazione italiana di diritto dell'ambiente, 28.1.2022; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost.*, cit., 9-10; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., 63, che evidenziano come tra gli interessi costituzionalmente protetti, o interessi sensibili, esiste una gerarchia quando la lesione di uno di essi mette a repentaglio la stessa esistenza umana, come dimostra la teoria dei limiti planetari.

³⁷ F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost.*, cit., 10; M.G. NACCI, *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *Dir. pubbl. europeo rassegna online*, n. 1/2021, 49 e ss. Sul processo di bilanciamento e su come l'affermazione della fondamentalità del diritto alla salute non escluda affatto un concreto bilanciamento, in part., D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica*, cit., 858 e ss. Sul processo di bilanciamento come «regola del conflitto in concreto» (in corsivo nell'originale), A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, 144; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica*, 2007, 219 e ss.; C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?)*, cit., 223 ss.

umana che impone lo sforzo di interpretare e conformare l'iniziativa economica, la proprietà e, in definitiva, ogni azione umana al valore ambientale³⁸.

In questo senso, contribuendo a circoscrivere i termini del bilanciamento, la Corte cost. nella recente sent. n. 105 del 2024 ha ribadito che la disciplina derogatoria rispetto alla normativa ordinaria di tutela della salute e dell'ambiente prevista per le attività produttive di interesse strategico nazionale, anche sottoposte a sequestro, è costituzionalmente legittima solo se temporanea. La prosecuzione delle attività produttive di rilievo strategico per il paese, autorizzata dal Governo, è legittima esclusivamente se in pendenza del termine – non rinnovabile – venga assicurato il superamento delle criticità per la salute e l'ambiente riscontrate in sede di sequestro in modo da ripristinare gli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente³⁹.

La deroga della disciplina in materia di tutela della salute e dell'ambiente resta dunque del tutto eccezionale e limitata nel tempo. La lettura della Corte cost. sembra confermare quanto affermato – nella sent. n. 8167 del 2022 – dal Cons. di Stato, secondo il quale il nuovo art. 41 Cost. «nell'accostare ambiente e iniziativa economica segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva» per cui la tutela degli altri interessi di rilievo costituzionale «deve integrarsi» con l'esigenza di «preservare l'ambiente»⁴⁰. Nell'interpretazione del giudice di merito, la Costituzione novellata delinea un sistema valoriale di composizione dei conflitti che è incentrato sull'esigenza prioritaria ed ineludibile di salvaguardare salute e ambiente, obiettivo rispetto al quale gli altri interessi di pari rilievo costituzionale *devono integrarsi*. La novella costituzionale in caso di conflitto consente di restringere i margini del bilanciamento cui sono chiamati legislatore e giudice, finendo per prospettare nuovi

³⁸ A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., 203-204, sottolinea come nel processo di bilanciamento la Costituzione non sia «affatto silente»: «Il primato della persona umana e dei diritti inviolabili della persona costituiscono il metro per stabilire le coordinate delle relazioni tra diritti individuali eterogenei, tra diritti individuali e collettivi, tra diritti soggettivi e interessi obiettivi dell'ordinamento».

³⁹ Sent. n. 105 del 2024, *Cons. dir.*, punti nn. 5.4.1; 5.4.2. e 6. Richiamando ampiamente la sent. n. 85 del 2013, la Corte cost. ha ritenuto costituzionalmente illegittima la mancata previsione nell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dal d.l. 5.1.2023, n. 2, di un termine massimo di 36 mesi di operatività delle misure di bilanciamento che il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, può adottare al fine di tutelare gli interessi economici nazionali.

⁴⁰ Cons. Stato, VI sez. sent. 7.9.2022, n. 8167, su tale pronuncia, F. CUSANO, *Il Consiglio di Stato sul trilemma energia-ambiente-beni paesaggistico-culturali*, in *RGA online*, n. 37/2022; F. MOTTA, *La riforma dell'art. 41 Cost. davanti al Consiglio di Stato: scelte pubbliche, dati scientifici e transizione ecologica*, in *laCostituzione.info*, 6.10.2022.

assetti gerarchici che non escludono la subordinazione della libertà di iniziativa economica alle richiamate esigenze di tutela di salute e ambiente⁴¹.

Pur nella logica dell'iniziativa come «regola» generale (dell'art. 41, co. 1 Cost.) e degli altri interessi e beni come «eccezione», l'affiancamento di salute e ambiente, quali limiti espressi all'iniziativa economica, potrebbe contribuire a ridefinire nuove gerarchie degli interessi di rilievo costituzionale, scardinando (in via definitiva) l'idea della natura in posizione «strumentale» e «ancillare» rispetto agli interessi economici e agli altri bisogni umani⁴².

Sullo sfondo di questo approccio, il co. 3 dell'art. 41 Cost. novellato coerentemente individua nell'ambiente un obiettivo che giustifica l'intervento statale mediante *programmi* e *controlli*. Risentendo del superamento della visione espressa dalla nozione di sviluppo sostenibile dimostratasi scarsamente cogente e influenzato dal concetto di transizione, il novellato co. 3 dell'art. 41 Cost. ribadisce la necessità dell'intervento dello Stato perché il mercato si è dimostrato incapace da solo di preservare il proprio capitale, ossia, le risorse naturali.

I limiti dell'economia meccanicista e lineare (la c.d. *brown economy*), quella descritta all'art. 41 co. 1 Cost., inducono a sviluppare un *nuovo* modello molto più vicino al principio di integrazione che non a quello di sviluppo sostenibile, un modello riassumibile nell'efficace formula di “ambiente per lo sviluppo”⁴³. Del resto, il principio dell'integrazione ben si adatta a quel concetto di *fondamentalità* dell'ambiente che impone al decisore pubblico di tenere presente l'obiettivo di tutela dell'ecosistema in ogni decisione politica e amministrativa.

In tal senso, il Cons. di Stato nella già ricordata sent. n. 8167 del 2022, ha affermato che degli «interessi ambientali si deve necessariamente tenere conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma ciò non legittima una concezione totalizzante. Il punto di equilibrio mobile e dinamico va ricercato dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'amministrazione in sede procedimentale e dal giudice in sede di controllo»⁴⁴. L'ambiente – rammenta il giudice amministrativo, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale⁴⁵ –

⁴¹ In tal senso, D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica*, cit., 861; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti «prioritari» alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi - paper*, 23.6.2021, 4 ss.

⁴² Sulla posizione subordinata del limite dell'utilità sociale rispetto all'interesse economico (in riferimento all'art. 41 nella sua versione originaria), in part., Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, 106-107.

⁴³ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, 22.

⁴⁴ Cons. Stato, VI sez. sent. 8167, 7 settembre 2022.

⁴⁵ Corte cost. sent. n. 85/2013, punto 9 del *Cons. dir.*. Si veda anche la sent. n. 264 del 2012.

va sempre tenuto presente e deve essere salvaguardato nel suo contenuto essenziale in un processo che – coinvolgendo il legislatore, la pubblica amministrazione e il giudice – implica sul piano dei principi l'integrazione tra politiche. Afferma il giudice amministrativo che «il principio di integrazione ambientale ha carattere pervasivo e il fine della transizione ecologica costituisce un obiettivo indifferibile». Nella rinnovata dimensione valoriale dell'ambiente (dell'art. 9, co. 3 Cost.), le modifiche dell'art. 41 Cost., segnando il “ritorno” dello Stato, consentono di affermare che la salvaguardia dell'ambiente deve essere il fulcro e il parametro di ogni decisione pubblica.

L'utilità del principio di integrazione, quale chiave per affrontare la questione ambientale, emerge anche sotto il profilo della natura del conflitto che si delinea sempre più chiaramente come un conflitto sociale e di equità intra ed inter-generazionale. Come rileva chiaramente la Commissione europea – nella Comunicazione con cui ha adottato il Green Deal europeo – la transizione deve essere equa ed inclusiva perché i più vulnerabili sono maggiormente esposti agli effetti nocivi dei cambiamenti climatici e del degrado ambientale⁴⁶.

Il conflitto climatico ambientale riguarda i territori e i popoli, incrementa le disuguaglianze e le differenze tra nord e sud ma, soprattutto – come da ultimo rimarcato dal *Climate Inequality Report* del 2023⁴⁷ – tra ricchi e poveri e vede le fasce più emarginate e vulnerabili pagare i costi sociali ed economici più elevati. In questa prospettiva, il principio di integrazione è quello concettualmente più idoneo ad affrontare i risvolti sociali della questione ambientale perché consente di trattarla non come una questione isolata ma in modo trasversale alle diverse politiche pubbliche, internalizzando così la questione ambientale.

5. *Transizione ecologica e trasformazioni organizzativo-strutturali*

Il concetto di transizione ecologica, oltre a condizionare la riforma dell'art. 41 Cost., non ha tardato a riflettersi sull'organizzazione statale del ministero dell'ambiente che nel 2021, con l'art. 2 del d.l. 1° marzo 2021, n. 22

⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni COM(2019) 640 final Bruxelles, 11.12.2019.

⁴⁷ L. CHANCEL, P. BOTHE, T. VOITURIEZ, *Climate Inequality Report 2022, Fair Taxes for a sustainable future in the Global South*, il rapporto evidenzia come la disuguaglianza climatica all'interno dei paesi sia diventata maggiore rispetto a quella tra paesi, tra Nord e Sud. Di conseguenza, gli AA. evidenziano come sia necessario agire attraverso una tassazione progressiva sui più ricchi (il rapporto è disponibile on line <https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-2.pdf>).

(conv. in l. 22 aprile 2021, n. 55) è stato trasformato in Ministero della transizione ecologica, similmente a quanto avvenuto in Spagna e Francia.

Il nuovo apparato ministeriale, successivamente ridenominato Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), oltre a quelle ambientali ha competenze in tema di sicurezza energetica, ossia, in materia di individuazione e attuazione delle misure rivolte a garantire la sicurezza, la flessibilità e la continuità degli approvvigionamenti energetici art. 4, d.l. 11 novembre 2022, n. 173 (conv. in l. 16 dicembre 2022, n. 204).

Sotto il profilo organizzativo, inoltre, è stato istituito il Comitato interministeriale per la transizione ecologia (CITE), presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il «compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione» (art. 57 *bis*, del Codice dell'ambiente, introdotto dall'art. 4 del citato d.l. n. 22 del 2021, n. 22). Il CITE, con una composizione a geometria variabile⁴⁸, essenzialmente, approva il Piano per la transizione ecologica con il quale vengono individuate le azioni, le misure, le fonti di finanziamento, il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure in materia di riduzione delle emissioni di gas climalteranti, mobilità sostenibile, contrasto del dissesto idrogeologico e del consumo del suolo, risorse idriche e relative infrastrutture, qualità dell'aria ed economia circolare (commi 3 e 4 dell' articolo 4 del citato d.l.n. 22 del 2021). Nelle intenzioni, il CITE dovrebbe agevolare la definizione della governance della transizione ecologica la cui realizzazione richiede evidentemente un ampio coordinamento tra le amministrazioni centrali.

Le recenti trasformazioni del ministero dell'ambiente, qui appena tratteggiate, riflettono un cambio di prospettiva nel modo di intendere la questione ambientale.

Del resto, nell'ordinamento di democrazia pluralista l'amministrazione è in posizione comunque *servente* rispetto ai diritti della persona e, di conseguenza, il processo di "entificazione" segna sempre un punto fondamentale nel riconoscere rilevanza giuridica e politica ad un determinato interesse, meritevole di tutela per la collettività⁴⁹. Il momento organizzativo risponde all'elevazione giuridica di un interesse che, anche in relazione ad

⁴⁸ È presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o in sua vece dal Ministro dell'ambiente ed è composto dai Ministri dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle imprese e del made in Italy, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste e dagli altri Ministri, o loro delegati, aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti.

⁴⁹ U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Il Foro it.*, 1984, 205 e ss.

altri interessi configgenti, si ritiene meritevole di tutela⁵⁰. Di più, l'amministrazione è un «punto di forza per la trasformazione dello Stato in senso democratico»⁵¹: è una «leva» della trasformazione, quella trasformazione che, anche alla luce della rinnovata cornice valoriale del co. 3 dell'art. 9 Cost., è necessario oggi declinare in senso (anche) ambientale.

La rilevanza dell'organizzazione, rispetto all'emersione degli interessi è particolarmente vivida per il nuovo apparato ministeriale che, oltre a conservare le tradizionali competenze del Ministero dell'ambiente, assume competenze in materia di politica energetica e mineraria, di autorizzazione di impianti di produzione di energia e, ancora, in materia di agro energie, risorse geotermiche e programmazione energetica. La creazione del nuovo Ministero, cui vengono imputati interessi spesso in conflitto tra loro, può contribuire a sviluppare una visione integrata delle politiche per lo sviluppo a partire, ovviamente, da quelle energetiche, in particolare, in materia di rinnovabili.

La creazione del nuovo dicastero affronta peraltro un problema che ha radici antiche e che era emerso durante gli anni Ottanta con la creazione del Ministero dell'ambiente, ossia, la scissione in materia di energia tra la funzione di *produzione* e quella *protettiva* inerente ai rischi e ai danni ambientali⁵². Peraltro, diversamente da quell'epoca, l'evoluzione tecnologica e la rivoluzione digitale consentono oggi di accorciare le distanze e le tensioni tra le due funzioni (quella produttiva e quella protettiva) grazie alle rinnovabili e, in generale, all'industria green.

La definizione del MITE, poi MASE, costituisce un segnale importante per il governo dell'economia ambientale perché fa emergere la necessità di superare un approccio settoriale alla questione ambientale per aderire, invece, alla trasformazione dell'economia in chiave ambientale, secondo il mo-

⁵⁰ A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica*, cit., 439. Sul punto: G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, 73; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, 130; ID., *La pubblica amministrazione tra costituzione formale e costituzione materiale*, in AA.VV., *Studi in onore di V. Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, II, 385 ss.; L. TORCHIA, *Il nuovo ordinamento dei ministeri: le disposizioni generali*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 125 e ss.; A.M. CHIARIELLO, *L'organizzazione centrale dello Stato ed il modello ministeriale*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 223 e ss.; M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 20.11.2015.

⁵¹ F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in G. MORONGIU, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione in ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992, 28.

⁵² Sul punto S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Scientifica Einaudi, Torino, 1991, 112.

dello dell'economia circolare. Se letta alla luce della coeva riforma costituzionale degli art. 9 e 41 Cost., nel complesso, la modifica del Ministero dell'ambiente sembra espressione di quell'idea dell'amministrazione come strumento del cambiamento democratico. La trasformazione amministrativa diventa, così, una tappa significativa nella ricollocazione costituzionale dell'ambiente e dovrebbe contribuire a definire politiche maggiormente coerenti con i principi di sostenibilità ed inclusività.

6. *Gli strumenti della transizione ecologica: tassonomia e condizionalità*

La risposta all'emergenza pandemica e – sulla lunga durata – anche alla crisi bellica stanno spingendo verso obiettivi di complessiva “rifondazione” del rapporto tra Stato, economia ed ambiente. Nonostante le resistenze che caratterizzano l'attuale fase politica nazionale ed europea, la “terza rivoluzione industriale” costituisce una «necessità storica»⁵³ di cui prende atto il reg. UE 241/2020 che adotta il meccanismo di ripresa e resilienza. Assumendo la transizione verde come un pilastro trasversale ai diversi obiettivi e il reg. UE 241/2020 include quelle attività che l'ordinamento europeo riconduce al Green Deal europeo, ricomprendendo i sei obiettivi del regolamento sulla tassonomia nonché il principio DNSH (cioè, il principio “non arrecare danno significativo all'ambiente”).

Rispetto al Green Deal, l'elemento di novità del reg. UE 241/2020, consiste nell'introduzione di un vincolo per gli stati che sono tenuti a raggiungere determinati obiettivi e a realizzare riforme. Gli stati devono spendere denaro pubblico, garantendo il raggiungimento del risultato, ossia, devono assicurare che gli investimenti siano conformi ai principi del Green Deal⁵⁴.

Delineando un proprio specifico indirizzo, con l'individuazione di chiare priorità politiche (i sei pilastri), l'UE assicura risorse finanziarie a condizione che gli stati raggiungano obiettivi e realizzino riforme dalle quali, peraltro, in virtù del divieto di c.d. *reversal*, gli stessi stati non possono tornare indietro in modo sostanziale, mettendo in discussione il risultato raggiunto dopo l'ottenimento del finanziamento⁵⁵.

⁵³ G. MONTEDORO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *Aperta contrada*, 14.3.2022.

⁵⁴ A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNSH) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi*, n. 8/2022.

⁵⁵ N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di questioni costituzionali*, n. 4/2023, 15, sottolinea come nell'Annex 2 del rapporto della Commissione europea del 19.9.2023 sull'attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, la Com-

Così l'indirizzo politico europeo non viene realizzato solo attraverso interventi normativi ma passa, in modo sempre più deciso, attraverso strumenti finanziari – finanziamenti (a fondo perduto o da restituire) e aiuti (su cui di seguito § 7) – che essendo condizionati al raggiungimento di determinati obiettivi, alla realizzazione di riforme o alla garanzia di determinati presupposti normativi, orientano in concreto le politiche e gli investimenti (pubblici e privati) in materia di sviluppo e ambiente⁵⁶. La transizione attua una forma di condizionalità “utile”⁵⁷, ossia, funzionale a far convergere le politiche verso obiettivi di sviluppo coerenti con il Green Deal europeo e, in definitiva, con il disegno costituzionale di trasformazione sociale oggi rafforzato dal riferimento esplicito alla dimensione della solidarietà intergenerazionale. Nella stessa prospettiva, come si vedrà di seguito (al § 8), la programmazione a livello europeo e, nazionale, con l'adozione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, costituisce uno strumento incentivante che indirizza gli investimenti e finisce per imporre precise scelte di politica economica.

Entrando nello specifico, in applicazione del consolidato meccanismo della condizionalità – richiamato all'art. 5 del reg. UE 2021/241 – il dispositivo finanzia unicamente quelle misure che rispettino il principio di «non arrecare un danno significativo» agli obiettivi ambientali⁵⁸. Tale principio può sembrare generico ma lo è molto meno se si considera che viene agganciato a due strumenti: la tassonomia e, appunto, la condizionalità.

missione precisa che il *reversal* si viene a configurare quando una *milestone* o un *target* che era stato in precedenza correttamente indicato come conseguito in modo soddisfacente non può più considerarsi tale, per effetto di una condotta, attiva o omissiva dello Stato. Naturalmente si deve trattare di una circostanza imputabile allo Stato in questione e, quindi, restano esclusi i casi in cui il conseguimento di una *milestone* o di un *target* venga meno per cause di forza maggiore o quando si tratti di circostanze non siano comunque imputabili allo Stato interessato.

⁵⁶ Come è noto, la condizionalità viene utilizzata non solo per raggiungere obiettivi politici specifici, ma per spingere gli stati ad adottare riforme strutturali, anche di rilievo costituzionale e per la difesa dei principi dello Stato di diritto, sul punto, per maggiori approfondimenti, E. PAPARELLA, in questo *Volume*. Inoltre, cfr., almeno: R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista Aic*, n. 4/2022, 167 e ss.; A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione “costituzionalizzante”*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022, in part., 27 e ss.; C. PINELLI, *Conditionality and Economic constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian journal of public law*, n. 1/2019, 23 ss.; A. BARAGGIA, *“Ricatto” democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto in Quad. cost.*, n. 2/2023, 355 e ss.; L. MONTANARI, *Condizionalità e allargamento, tra valori e politica in Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 1/2023, 279 e ss.

⁵⁷ Su questo punto, E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 6/2020, 155-156.

⁵⁸ Sull'applicazione del principio di condizionalità più ampiamente L. LANDI, G. LO CONTE, in questo *Volume*.

In particolare, il reg. UE 2020/852 sulla tassonomia introduce uno strumento fondamentale per l'affermazione della transizione ecologica, perché consente la classificazione delle attività economiche sostenibili nella convinzione, espressa al considerato n. 4, che sostenibilità e transizione verde ad un'economia sicura, climaticamente neutra, resiliente ai cambiamenti climatici, più efficiente in termini di risorse e circolare siano fondamentali per garantire la competitività dell'economia dell'Unione nel lungo termine⁵⁹. Il regolamento sulla tassonomia non si limita ad enunciare il principio del DNSH ma individua precisi parametri per valutare la sostenibilità delle attività economiche. Di fatto sono considerate sostenibili le attività economiche e di impresa se contribuiscono in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali individuati⁶⁰, non arrecano loro danno significativo e sono svolte nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia ed in conformità ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione.

Con il meccanismo di ripresa e resilienza, il principio di non arrecare danno significativo – agganciato allo strumento della tassonomia (richiamato all'art. 5 del reg. UE 241/2021) – ha trovato applicazione orizzontale a tutti e sei i pilastri, non solo a quelli relativi alla transizione verde e impegna l'UE e gli stati a non sostenere o far svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo agli obiettivi ambientali⁶¹. In questo modo il reg. UE 2021/241 e i PNRR che ne costituiscono attuazione devono sostenere unicamente interventi che contribuiscano ad attuare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

Il rispetto di questa condizione consente alla Commissione di ritenere conseguiti i traguardi e gli obiettivi previsti nel PNRR e permette l'accesso al finanziamento, appunto condizionato dal principio del non arrecare danno significativo all'ambiente. Per quanto la definizione di “danno significativo” sia complessa e possa dare spazio a difficoltà interpretative, difficoltà peraltro attenuate dalle indicazioni fornite della Commissione⁶², le am-

⁵⁹ G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su “transizione ecologica” e “ripresa e resilienza”*, cit.

⁶⁰ Il reg. UE 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 del 18 giugno 2020 (c.d. Regolamento sulla tassonomia) individua sei obiettivi ambientali: la mitigazione degli effetti del *climate change*; l'adattamento al *climate change*; l'uso sostenibile e la protezione dell'acqua e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la riduzione degli sprechi, il riciclo dei materiali, il contenimento dell'inquinamento e la tutela degli ecosistemi (art.9).

⁶¹ P. CASALINO, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2021, pt. I, 8.

⁶² Comunicazione della Commissione, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza* (2021/C 58/01).

ministrazioni sono tenute a considerare l'impatto ambientale di ogni progetto finanziato in attuazione del PNRR, non potendosi diversamente procedere alla concessione del contributo.

Nel quadro della tassonomia, il principio del non arrecare danno, utilizzato in chiave condizionale, dà concretezza all'integrazione dell'ambiente con le diverse politiche perché richiede di valutare tutte le molteplici azioni e interventi del PNRR, tutti i *traguardi* e gli *obiettivi*, proprio alla luce del principio di sostenibilità⁶³. Il NGEU si fonda su una serie di condizionalità specifiche, tra le quali, l'attuazione di riforme strutturali, la parità di genere e, appunto, il principio del DNSH e – diversamente dai fondi strutturali – realizza un finanziamento pieno mediante sussidi a fondo perduto e prestiti che andranno invece restituiti⁶⁴.

Inoltre, siccome almeno il 37% delle risorse del NGEU è destinato alla transizione verde e alla mitigazione dei cambiamenti climatici, compresa la biodiversità, l'art. 18, comma 4, lettera e) del reg. UE 241/2021 prevede che il PNRR deve essere debitamente motivato e giustificato e, in particolare, deve contenere una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste sono in grado di contribuire alla transizione verde o ad affrontare le sfide che ne conseguono⁶⁵. Gli stati devono individuare e dimostrare quale dei sei obiettivi ambientali del regolamento sulla tassonomia è sostenuto da ciascuna misura e, comunque, devono dimostrare che la misura non arreca un danno significativo agli altri obiettivi ambientali. Di più, quando una misura «contribuisce in modo sostanziale» a uno dei sei obiettivi ambientali è considerata conforme al principio DNSH⁶⁶.

⁶³ Sul punto, A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.*, n. 2/2021, 395 e ss.; Id., *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2022, 4 ss. In particolare, sul meccanismo della condizionalità si veda l'ampia ricostruzione di C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e resilienza*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2022, 6.

⁶⁴ Sul punto, P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Dir. amm.*, n. 7/2023, osserva che il PNRR si caratterizza per tempi stretti di realizzazione, condizionalità e un finanziamento pieno ma realizzato con sussidi e prestiti. Al contrario i fondi strutturali e d'investimento presentano tempi più lunghi di realizzazione e la condizionalità e l'efficacia sono tarate sulla capacità di spesa e ipotesi di co-finanziamento.

⁶⁵ I piani nazionali devono dimostrare che le misure rappresentano almeno il 37% della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato tecnico al Regolamento sulla tassonomia. (all. VI). Quindi, le misure che contribuiscono all'obiettivo ambientale sono individuate sulla base di una classificazione degli ambiti di intervento definiti nell'All. VI, con l'attribuzione – per ciascun ambito d'intervento – di un coefficiente di sostegno pari a 0%, 40% o 100%.

⁶⁶ La Commissione europea ha chiarito come va applicato il principio di non arrecare danno in relazione al PNRR, nella richiamata Comunicazione, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza* (2021/C 58/01).

La classificazione delle attività produttive del regolamento sulla tassonomia, utilizzata per dare attuazione agli obiettivi del Green New Deal, costituisce un passo importante perché l'UE non si pone solo nella prospettiva di limitare le attività imprenditoriali, ma orienta le scelte di investitori e delle imprese verso una crescita economica con minor impatto negativo sull'ambiente e, in particolare, sul clima. Per la prima volta, la classificazione delle attività economiche consente di "misurare" la sostenibilità, valutando il grado di ecosostenibilità di ciascun investimento. La condizionalità, il principio DNSH, nonché la classificazione delle attività ecosostenibili fanno emergere come l'Unione abbia concretamente invertito la rotta delle politiche ambientali, dirigendosi verso misure che richiedono un forte intervento pubblico rivolto a orientare gli investimenti e lo sviluppo economico su tecnologie e imprese sostenibili. Naturalmente, per il futuro, in un contesto economico globale sempre più competitivo, resta da considerare se questa inversione nelle politiche ambientali terrà o se, invece, subirà rivisitazioni sotto le pressioni populiste che attraversano l'attuale scenario politico europeo.

7. *Quale soggetto pubblico per la transizione ecologica? La risposta (solidale) del NGEU e i limiti nell'attuazione e revisione del PNRR*

Il Green New Deal europeo definisce una cornice politica per la transizione ecologica ma il processo di trasformazione della costituzione economica europea, ossia dell'equilibrio oscillante tra potere pubblico ed economia, è il risultato di un cambiamento in atto da tempo, da quando la crisi economico finanziaria del 2008, pur non innestando meccanismi solidaristici⁶⁷, ha però imposto con la forza dei *fatti* un deciso intervento pubblico, in mancanza del quale forse sarebbe stata a rischio la stessa tenuta dell'Unione.

Mentre le evidenze scientifiche del peggioramento della condizione climatica erano sempre più chiare e ciononostante la voce di scienziati e attivisti rimaneva inascoltata, sono state le crisi finanziaria, prima, e pandemico-ambientale, poi, a far superare i limiti del principio dell'autosufficienza del

⁶⁷ G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 226. Sul punto, si veda la complessa ricostruzione di M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile "dimensione sociale europea")*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, I, 2016, 35-36, che sottolinea come l'idea di una dimensione sociale eurounitaria si può immaginare e costruire solo laddove le crisi vengano percepite e affrontate come problema europeo, ma di certo così non è stato per le crisi economiche del 2008 e degli anni 2012-2013 che sono state gestite come una questione di rilievo prettamente nazionale. Su queste dinamiche, più ampiamente, F. COVINO, in questo *Volume*.

mercato regolato che caratterizza le origini mercantilistiche dell'Unione. Con le prospettive politico-costituzionali aperte dal Green Deal e sull'onda di emergenze ripetute e sistematiche, l'Unione europea ha iniziato ad abbandonare la sua decennale "neutralità" neoliberista per porsi obiettivi ulteriori, non solo economici ma anche ambientali e sociali⁶⁸.

Di fronte ai limiti del mercato globale che genera diseguaglianze e vulnerabilità, solidarietà e sostenibilità europea, per non essere mere dichiarazioni di principio, richiedono un forte intervento pubblico mediante aiuti, incentivi condizionati alle imprese e attraverso la pianificazione che indirizza lo sviluppo economico in base agli obiettivi di innovazione tecnologica e ambientale⁶⁹.

Le linee di tendenza di questa trasformazione emergono in modo chiaro già nella normativa consolidata dell'UE sugli aiuti di Stato alle imprese per la tutela ambientale⁷⁰, secondo la quale alcune categorie di aiuti sono compatibili con il mercato interno al fine di perseguire obiettivi legati ai cambiamenti climatici e alla sostenibilità in ambito energetico come: la riduzione di emissioni di gas a effetto serra, l'aumento della quota delle fonti di energia rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica dell'UE. Per la prima volta, una disciplina generale delinea le condizioni per il sostegno agli investimenti infrastrutturali al fine di minimizzare le distorsioni del mercato e aiutare gli stati membri a raggiungere obiettivi comuni come la sicurezza degli approvvigionamenti e il progresso nella lotta al cambiamento climatico.

Il sistema degli aiuti di Stato consente di autorizzare misure di incentivazione ambientale su larga scala che vedono la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Il punto interessante sotto il profilo delle dinamiche politico-costituzionali è che nella normativa sugli aiuti, gli effetti positivi nel mercato interno vengono valutati non più solo in chiave economica ma anche sociale ed ambientale. Emerge così una stretta correlazione tra il principio del mercato aperto e in libera concorrenza e gli effetti extraeconomici determinati dalle politiche per lo sviluppo.

⁶⁸ O. CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Dir. cost.*, 2021, 7 osserva come il «moto pendolare dell'intervento pubblico stia oscillando in direzione opposta rispetto alle linee di tendenza palesatesi negli anni Novanta», segnando il ritorno dell'interesse pubblico nell'economia. Sul punto, F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 917.

⁶⁹ S. SCREPANTI, A. VIGNERI, *L'intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2021, 23 e ss.; G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 462 e ss.

⁷⁰ Disciplina consolidata con il reg. UE 651/2014 e con Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020* (2014/C 200/01).

Nella disciplina più recente, peraltro, l'applicazione del reg. UE 651/2014 è stata prorogata di tre anni, (reg. UE 2020/972) ed estesa per favorire l'attuazione degli obiettivi del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. Nell'ambito della crisi bellica, la Commissione europea è intervenuta per concedere agli stati membri una maggiore flessibilità nel progettare e attuare direttamente misure di sostegno in settori fondamentali per la transizione verso la neutralità climatica e verso un'industria a zero emissioni, senza la previa approvazione della Commissione (Comunicazione della Commissione 1711C(2023) 1711 final)⁷¹.

Dalla disciplina di esenzione del divieto di aiuti che vengono condizionati agli obiettivi ambientali, qui appena abbozzata, emerge come – da tempo – la Commissione europea non consideri il mercato interno solo in termini economici, ma anche ambientali e sociali⁷². Inoltre, nella cornice del Green New Deal, la politica in materia di aiuti evidenzia come l'obiettivo ambientale sia diventato strutturale nella disciplina europea⁷³.

Con il dispositivo di ripresa e resilienza, l'UE cambia prospettiva perché con un piano di interventi coerente con i programmi assunti prima della pandemia da Covid-19, conferma che gli obiettivi della transizione ecologica sono irrinunciabili e utilizza strumenti tesi a orientare gli investimenti verso tecnologie e imprese sostenibili, segnando un deciso ritorno dell'interesse pubblico. Se infatti la disciplina degli aiuti resta ancorata alle logiche del mercato⁷⁴, al contrario, il Recovery and Resilience Facility (reg. UE 2020/241) utilizza gli strumenti della programmazione degli investimenti pubblici con i Piani nazionali che attuano obiettivi di protezione ambientale e sviluppo economico sociale.

Il NGEU sperimenta una risposta non fondata sull'irrigidimento delle politiche di spesa statale, presenta tratti specificamente redistributivi⁷⁵ e de-

⁷¹ Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina.

⁷² F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and resilience facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2022, 47; G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2021; B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Wolters Kluwer, Padova, 2021, 2 e ss.

⁷³ S. MARINO, *La tutela ambientale nella politica dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2021, 43 e ss.

⁷⁴ Per quanto condizionati dagli obiettivi ambientali gli aiuti non devono recare danno attuale o potenziale al mercato interno, sul punto, cfr. G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, cit., 183.

⁷⁵ In risposta alla crisi pandemica, l'UE – per la prima volta – ha preso in prestito risorse sui mercati per finanziare gli stati e ha versato contributi condizionati al raggiungimento di obiettivi e traguardi, collegati alle riforme e agli investimenti concordati con gli stati attraverso i piani nazionali di ripresa e resilienza, sul punto, cfr. almeno: N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*,

finisce nuovi obiettivi anche in tema di coesione sociale e tutela di diritti (salute, istruzione e lavoro). Ispirato al principio di solidarietà positivizzato nella Carta di Nizza, il NGEU adotta soluzioni inedite in un contesto come quello europeo in cui l'interpretazione e applicazione del principio di solidarietà resta ancorato all'obiettivo prioritario della stabilità economica⁷⁶.

In questo quadro il PNRR tenta di proporre modelli che coniugano obiettivi ambientali e di coesione sociale, collegando gli obiettivi della missione 2, *Rivoluzione verde e transizione ecologica* e della missione 5, *Inclusione e coesione*. Per tale ragione appare preoccupante che nella revisione del PNRR⁷⁷ proprio due interventi trasversali, come la rigenerazione urbana e la pianificazione urbanistica integrata⁷⁸, siano stati defINANZIATI per confluire in più generiche misure di contrasto della povertà e riqualificazione energetica⁷⁹. Con tale rimodulazione il Governo non sfrutta l'occasione per

in *Dir. pubbl.*, 2022, 729 e ss.; V. DELHOMME, T. HERVEY, *The European Union's response to the Covid-19 crisis and (the legitimacy of) the Union's legal order*, in *Yearbook of European Law*, 41, 2022, 48 e ss.; B. DE WITTE, *The European Union's covid-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common market law review*, 2021, 58, 3, 635 e ss.; P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, in P. BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, Cedam, Padova, 2021, 111; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41 e ss.; G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, cit.; A.O. COZZI, 1999-2020, *Dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation EU: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2021, 94 e ss.

⁷⁶ Sull'origine e applicazione in chiave mercantilistica del principio di solidarietà, F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, in part. 194 e ss.; M. FIORAVANTI, *Art. 2 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, 82-83; S. PRISCO, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee*, in M. SCUDIERO, *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Jovene, Napoli, 2002; S. PRISCO, M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2022, 22 e ss., sulle origini mercantilistiche dell'Ue, diffusamente, S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁷⁷ Il 12 settembre il Consiglio UE ha adottato la *Decisione di esecuzione del Consiglio che modifica la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*.

⁷⁸ La rigenerazione urbana mira al recupero del degrado sociale e ambientale attraverso la realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica e la ri-funzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche esistenti. La pianificazione urbanistica integrata, invece, si pone come obiettivo di riqualificare grandi aree urbane degradate per rendere queste realtà maggiormente sostenibili.

⁷⁹ La revisione peraltro non indica esattamente quali saranno gli strumenti e le modalità attraverso i quali sarà mutata la fonte di finanziamento delle risorse defINANZIATE dal PNRR, questo aspetto viene evidenziato nel Dossier XIX, Servizio Studi Camera dei deputati - Servizio Studi Senato, *Le proposte del Governo per la revisione del PNRR e il capitolo REpowerEU*, 31.7.2023, 26. L'intenzione espressa dal Governo è recuperare questi finanzia-

proporre ulteriori specifici *modelli* di sviluppo e strategie che possano effettivamente tentare di coniugare recupero ambientale e coesione sociale.

Le “mancate occasioni” del più ampio programma di ricostruzione dal dopoguerra si ripercuoteranno in termini di sviluppo socioeconomico nel paese ma gli obiettivi generali delle politiche europee sono tracciate dal Green New Deal e non sono più incentrate solo su obiettivi macroeconomici quantitativi. I meccanismi di solidarietà del NGEU, se non stabilizzati, possono costituire una risposta episodica, ma sembra ormai consolidata invece la tendenza dell’UE a porsi obiettivi sociali: il sostegno alla transizione ecologica e digitale, il sostegno ad attività produttive non guidate dalla logica del mercato come, per esempio, l’autoconsumo di energia⁸⁰ o la creazione di comunità energetiche⁸¹.

menti attraverso altre fonti di finanziamento come i Fondi europei di coesione che però operano in modo completamente diverso con tempi, condizioni e presupposti diversi, sul punto P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, cit.

⁸⁰ La disciplina sull’autoconsumo di energia rinnovabile trasforma il singolo consumatore in produttore di energia. Il consumatore produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché «tali attività non costituiscano l’attività commerciale o professionale principale» (dir. 2018/2001, art. 2, co. 2, punto n. 14).

⁸¹ Il PNRR sviluppa questo modello con la creazione di trenta *green communities*, ossia, imprese sociali estranee alla logica del profitto, che hanno come obiettivo la diffusione di benefici economici e sociali a determinate comunità ed aree locali (art. 2 co. 2 n. 16 lett. c. dir. 2018/2001). Rispetto alla disciplina sulle rinnovabili, il PNRR amplia l’obiettivo e all’interno della missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*) promuove la creazione delle *green communities*, coinvolge le istituzioni con il fine di sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sviluppare le risorse di cui dispongono tra cui acqua, boschi e paesaggio, avviando uno scambio sussidiario con le comunità urbane e metropolitane. Coinvolgendo soggetti pubblici e privati, la creazione delle *green communities* consente, per esempio, di sviluppare una comunità energetica o agricola, oppure di sfruttare le risorse idriche o lo smaltimento dei rifiuti, compensando i Comuni che sono coinvolti. In questo modo, tra realtà rurali e montane, da una parte, e le comunità urbane e metropolitane, dall’altro, si instaura un rapporto sussidiario per lo sviluppo sostenibile attraverso una strategia comune e coordinata di interventi di diverse amministrazioni. Il modello delle *green communities*, proposto dall’Unione nazionale comuni comunità enti montani ed entrato nella legislazione ordinaria con la legge n. 221 del 2015, consiste nel favorire la creazione di comunità locali anche tra loro coordinate e/o associate, attraverso il supporto all’elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale economico e sociale. Sul tema, E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell’energia*, cit., 136-137; C. PETTERUTI, *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell’ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a confronto in Società e diritti*, n.15/2023, 128 e ss.; S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNSH) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi*, n. 8/2022, 1 e ss.; D. BEVILACQUA, *Gli attori del Green New Deal: il ruolo dei privati in una regolazione “circolare”*, cit.; C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale, in Amministrazione in cammino*, 13.5.2020; B. MINUCCI, *La direttiva RED II tra novità e conferme*, in *Quaderni AISDUE*, n. 29/2022, 636.

Mediante questi modelli, i cittadini svolgono una funzione di interesse pubblico su cui lo Stato ha il compito di vigilanza e protezione: all'obiettivo ambientale si sommano finalità sociali, di sviluppo e coesione sociale, di partecipazione e di democratizzazione dell'economia. Il rafforzamento del soggetto pubblico non è riferito solo alle istituzioni, ma coinvolge il privato sociale e punta a obiettivi, non unicamente ambientali, che mettono in luce come la questione climatico ambientale sia sempre di più una questione sociale. Lo sviluppo di un ruolo attivo dei territori e comunità asseconda modelli di produzione alternativa di economia sociale che, in un contesto di politiche neoliberiste hanno risposto al vuoto di potere pubblico, perseguendo obiettivi etici, sociali e di equità ambientale⁸².

In sintesi, il NGEU costituisce l'esito di una lenta ma chiara trasformazione dell'integrazione politica europea, attenta al perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto alle esigenze dettate dal mercato aperto e concorrenziale. Tuttavia, le difficoltà di attuazione del PNRR, i ritardi e la scarsa progettualità della sua revisione riportano alla responsabilità politica dello Stato che non sfrutta in pieno le potenzialità del piano, mette a rischio lo sviluppo economico del paese e finisce per minare la stessa possibilità di contribuire a stabilizzare un metodo di governo "orientato" a fini di solidarietà sociale e ambientale, necessari alla definizione dell'unità politica europea.

8. *La programmazione per lo Stato ambientale*

Il nuovo approccio del NGEU, pur non implicando di per sé una transizione stabile delle politiche europee ad una nuova governance fondata su

⁸² L'istanza di democratizzazione dell'economia si fonda sull'idea che i valori della democrazia debbano essere declinati in senso economico, riconoscendo anche nell'ambito dell'organizzazione dell'impresa il diritto di ciascun individuo a partecipare alla vita economica, sul punto, E. CHIAPPERO MARTINETTI, *Democrazia economica e sviluppo sostenibile*, in ID. (a cura di), *La sfida dell'uguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Feltrinelli, Milano, 2022, 32. Sul punto, per un inquadramento complessivo del fenomeno, si veda il contributo di M. CROATTO, in questo *Volume*, 307-308, la quale sottolinea l'importanza sotto il profilo politico dell'inclusione dell'economia sociale all'interno della strategia industriale europea perché le istituzioni europee considerano «fondamentale l'apporto degli attori dell'economia sociale ai fini della transizione ecologica e digitale». Inoltre, sul tema, cfr.: R. ZIGLER, M.F. BELLEMARE, K. BEHRANG, C. POIRER, E. RAUFFLET, *Tra economia sociale ed economia circolare: per una trasformazione della società*, in *La sfida dell'uguaglianza. Democrazia economica e sviluppo del capitalismo*, cit., 17; L. SACCONI, F. DENOZZA, A. STABILINI, *Democratizzare l'economia, promuovere l'autonomia dei lavoratori e l'uguale cittadinanza nel governo dell'impresa: una proposta*, in *Studi Organizzativi*, 2019, 21(1), 149 e ss.; T. KRIEGER, *Democracy and the quality of economic institutions: theory and evidence*, in *Public Choice*, n. 192/2022, 357 e ss. Più ampiamente, R.A. DAHL, *La democrazia economica*, Il Mulino, Bologna, 1989, in part. 118 e ss. secondo il quale i processi democratici se sono giustificati nel governo dello Stato lo sono anche nella conduzione delle imprese economiche.

logiche solidaristiche, costituisce una risposta redistributiva agli *shocks simmetrici* (la pandemia e poi la guerra) che hanno colpito tutti i paesi dell'Unione. Si tratta di una risposta che impone agli stati un significativo sforzo di programmazione e azioni coerenti con gli obiettivi dello Stato sociale perché il progetto di un'Europa sostenibile e resiliente (agli *shocks*) richiede l'intervento dello Stato che, come promotore e finanziatore, indirizzi lo sviluppo economico secondo obiettivi di sostenibilità.

In tale prospettiva, in un dialogo sempre più indistinto tra livello nazionale ed europeo, la transizione ecologica costituisce un fattore di trasformazione sociale secondo quanto immaginato dalla Costituzione. Da una parte (come già accennato § 4), l'ambiente e la solidarietà intergenerazionale sono entrati esplicitamente in Carta costituzionale tra i principi fondamentali, dall'altra, la riforma della costituzione economica, con l'integrazione dell'art. 41 Cost., chiarisce che l'ambiente richiede, appunto, l'intervento positivo dello Stato, indirizzato a *fini sociali e ambientali*. In particolare, il riferimento ai fini *ambientali* collega lo svolgimento dell'attività economica (pubblica e privata) alla tutela del valore ambientale del co. 3 dell'art. 9 Cost., proiettando l'ambiente, unitamente ai fini sociali, tra i fattori che delineano il modello di società «prefigurata» e di quella «rifiutata» dalla Costituzione (dall'art. 3 co. 2 Cost.)⁸³. Nella dimensione costituzionale che rifiuta quella società che frappone ostacoli allo sviluppo della personalità, i conflitti ambientali sono conflitti di equità perché i danni ambientali colpiscono maggiormente i più deboli, le fasce più vulnerabili della società⁸⁴.

⁸³ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 41. P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2007, 3, sottolinea che il riferimento agli «ostacoli» di cui al co. 2 dell'art. 3 Cost. evidenzia il giudizio negativo della Costituzione sulla situazione sociale esistente che bisogna modificare attraverso un processo di «trasformazione graduale».

⁸⁴ M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2021, 112; L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, cit., 59 e ss.; T. GUARNIER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale*, in M.P. PATERNO (a cura di), *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 119 e ss. A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, cit., 16-17; S. GRASSI, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 7/2001, 11. Che la crisi climatica e ambientale colpisca i paesi poveri e accentui le disuguaglianze economiche tra le Nazioni è intuitivo, ma è stato provato scientificamente, cfr.: N.S. DIFFENBAUGH, M. BURKE, *Global warming has increased global economic inequality*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2019, 116 (20), 9808-9813; E. PAGLIALUNGA, A. COVERI, A. ZANFELI, *Climate change and inequality in a global context. Exploring climate induced disparities and the reaction of economic systems*, XXI Conferenza AISSEC Università di Urbino, 8-9.10.2020 (disponibile

La natura sociale e conflittuale della questione ambientale rende ormai ineludibile l'intervento statale che però non può certo assumere le forme della riedificazione dello Stato imprenditore, secondo modelli immaginati dalla Costituzione del 1948. La programmazione cui oggi si riferisce il novellato co. 3 dell'art. 41 Cost. deve infatti necessariamente tenere conto della centralità dei principi di libertà di iniziativa economica, di concorrenza e «forte competitività» del modello di economia sociale di mercato (art. 3 co. 3 TUE) su cui si fonda l'ordinamento dell'UE⁸⁵.

Nella cornice di un sistema politico costituzionale che ha fatto proprio il primato del diritto dell'Unione e che ha riscritto le proprie priorità intorno alla libertà della concorrenza, come principio di struttura dell'ordinamento europeo funzionale al processo di integrazione⁸⁶, il ritorno dell'intervento pubblico è definito dal reg. UE 241/2021 con il ricorso alla *programmazione*. Tra l'altro nella prospettiva del Green Deal, l'impiego dello strumento programmatico non sembra affatto episodica, tanto è vero che la Strategia industriale per l'Europa (COM (2019) *final*, 7) e il Piano di azione per l'economia circolare (COM (2019) 102 *final*) utilizzano lo strumento della programmazione per contribuire a delineare una nuova politica industriale⁸⁷.

Con una apertura politica di ancor più ampio respiro, il NGEU mediante i piani nazionali conferma il metodo della programmazione e, data l'ampiezza degli obiettivi sociali, ambientali e di sviluppo, sembra segnare un ulteriore passo in avanti verso il ripensamento di quelle politiche neolibériste che, per decenni, hanno marginalizzato l'interesse pubblico a favore della competitività e delle politiche di austerità. L'intervento pubblico invero non assente ma prevalentemente concentrato sulla funzione regolatoria, per garantire la formazione di un mercato unico, aperto e fortemente concorrenziale⁸⁸, oggi assume altre forme, quelle di una programmazione che condiziona le politiche economiche nazionali, senza mettere in discussione il modello di economia sociale di mercato concorrenziale.

on line https://www.osservatorio-economie-emergenti-torino.it/images/newsletter_17/17_newletter_-_Paglialunga.pdf).

⁸⁵ In tal senso, L. RICCI, in questo *Volume*, 172-173.

⁸⁶ Sul punto, cfr. almeno: L. CASSETTI, *Art. 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., 282; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2008, 680; R. NIRO, *Art. 41*, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 849.

⁸⁷ Su questi aspetti, si veda il contributo di L. RICCI, in questo *Volume*.

⁸⁸ Sul punto, A. CIERVO, *Con la scusa della crisi. Il neo-liberismo e le trasformazioni dello stato costituzionale. Riflessioni a partire da due recenti volumi di Pierre Dardot e Christian Laval*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2015, 33 e la richiamata opera di P. DARDOT, C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, trad. it., Deriveapprodi, Roma, 2013, 10-11. Cfr. inoltre, D. FUSARO, *L'ideologia europeista. O della normalizzazione dell'inimmaginabile*, in D. FUSARO, S. BOLOGNINO, *Il nichilismo dell'Unione europea*, Armando Editore, Roma, 2019, in part. 23 e ss.

Questo mutamento di prospettiva, condizionato dall'acquisizione dell'urgenza della questione ambientale come questione sociale – cui fa da eco la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. – rende attuale provare a domandarsi cosa si debba intendere oggi per programmazione (ai sensi del co. 3 dell'art. 41 Cost.) e, cosa ancora più complessa, che tipo di programmazione realizzi il PNRR.

Senza la pretesa alcuna di dare una risposta definitiva a domande tanto complesse, si può considerare che la programmazione cui si riferisce il novellato disposto costituzionale non può essere intesa come programmazione politico-economica “generale”, tentata – come noto – a livello nazionale sul finire degli anni Sessanta del Novecento e irrimediabilmente fallita. Tanto meno la programmazione può assumere – qualunque sia la sua finalità sociale e ambientale – il carattere di una *pianificazione politica* di stampo, per così dire, “totalitario”, tale da mettere in discussione i principi di libertà di iniziativa economica e concorrenza. Come osservava acutamente V. Bachelet, infatti, il costituente, utilizzando la parola «programmi», anziché quella di «piani», «ha inteso escludere ogni forma di pianificazione totalitaria»⁸⁹. Nello stesso senso, nell'equilibrio dell'art. 41 Cost., il riferimento ai «controlli» non indica certo l'adesione ad un modello di economia «controllata».

La programmazione di cui all'art. 41 co. 3 Cost. che, in base ad una visione miope di politica economica fino a pochi anni fa si riteneva di espungere dal dettato costituzionale⁹⁰, può essere solo quella coerente con gli obiettivi di democrazia pluralista. L'idea di una pianificazione centralizzata che faccia degli imprenditori dei «meri esecutori di un piano elaborato nella sede politica» è estranea alla Costituzione⁹¹ che intende l'intervento pub-

⁸⁹ V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 918; S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in ID. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2021, 23.

⁹⁰ Il riferimento è al disegno di legge costituzionale, XVI Legislatura, Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione, n. 4144-3039-3054-3967-4328-A che intendeva tra l'altro modificare il co. 1 dell'art. 41 Cost. con l'affermazione per cui: «l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», sul punto qui solo accennato, cfr. F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012; F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012; F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2022, 322 e ss.

⁹¹ F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (fondato da), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici, Art. 41-44*, II, Zanichelli - Il Foro It., Bologna-Roma, 1982, 54. Sul punto, cfr. almeno N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2007, 146 ss.

blico dello Stato nell'economia come non autoritativo. Si tratta di una programmazione "indicativa", "per incentivi" che, coerentemente con il modello di economia di mercato, opera – sempre secondo V. Bachelet – attraverso «vantaggi» e «punizioni»⁹². Mediante la definizione di obiettivi e direttive, la programmazione è uno strumento di indirizzo politico che, nell'esperienza italiana, intesa come pianificazione di carattere politico generale, ha fallito ed è stata abbandonata per approdare a forme di pianificazione settoriale.

Non essendo stato consegnato dalla Costituzione come un «modello astratto», cioè un modello economico coercitivo – che sarebbe incompatibile con la libertà di impresa – ed essendo invece uno strumento giuridico, la programmazione si adatta a diverse finalità pratiche⁹³. Oggi, in attuazione del NGEU e del dispositivo di ripresa e resilienza, cui sono attratte le misure del REPowerEU, la pianificazione con il PNRR interviene con un articolato programma indirizzato alle amministrazioni ma anche al legislatore, con l'indicazione di riforme strutturali da realizzare in vari settori (giustizia, pubblica amministrazione, salute, concorrenza, digitalizzazione, coesione etc.).

Nell'ambito delle diverse missioni, il PNRR, anche se a seguito della revisione rinuncia ad alcuni modelli di sviluppo innovativi, nel complesso, continua a selezionare investimenti in settori in cui lo sviluppo è cruciale per il sistema economico e sociale del paese. Tra digitalizzazione, transizione verde, salute, inclusione e coesione, il PNRR – pur adottato in un contesto emergenziale – mette in campo un'azione complessa che coniuga obiettivi ambientali e sociali (come visto al § 7.) e interviene in settori fondamentali per lo sviluppo e per l'innovazione del paese⁹⁴. Si tratta di una programmazione incentrata, come osservato (§ 6), proprio su meccanismi "incentivanti": la condizionalità, che subordina il finanziamento agli stati al raggiungimento di obiettivi determinati e la tassonomia che orienta le scelte dei singoli investitori e imprese⁹⁵.

⁹² V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, cit., ivi. Sul punto, A. PACE, *Libertà di iniziativa economica*, in Id., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Cedam, Padova, 1992, 498-499; S. CECCANTI, *Modificazione o applicazione dell'articolo 41 della Costituzione?*, in *Amministrazione in cammino*, 29 maggio 2011; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche*, cit.; M. MILANESI, *Il ritorno dello stato programmatore: Transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuovi modelli d'intervento pubblico. Con una nota sul ruolo di banca d'Italia*, in *Ambiente diritto*, n. 3/2023, 166 e ss.

⁹³ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995, 277 e ss., in part., 285-286; M. CARABBA, *Programmazione*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, 113.

⁹⁴ F. POLACCHINI, *I riflessi del PNRR sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4/2022, 238. Sul punto si veda anche il Rapporto B. VANHERCKE, S. SABATO, S. SPASOVA (a cura di), *Social policy in the European Union: state of play 2022. Policymaking in a permacrisis*, Twenty-third annual report, ETUI, Brussels, 2023.

⁹⁵ Sull'efficacia incentivante del PNRR, in part., M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi - paper*, 15.2.2023, 3.

Per la sua ampiezza la programmazione del NGEU e del PNRR non è di facile inquadramento giuridico e, forse, resta valida la considerazione di M.S. Giannini secondo il quale, di per sé, il piano è uno strumento tanto complesso da non ammettere «definizioni né giuridiche, né economiche»⁹⁶. La complessità del PNRR è inoltre aumentata dal fatto che esso non è adottato con legge dello Stato ma è il frutto di un accordo concluso dal Governo con la Commissione, la cui attuazione ha comunque richiesto l'intervento legislativo per la definizione degli strumenti di governance (il d.l. 77 del 2021, convertito in l.n. 108 del 2021). Se formalmente il Piano non può essere definito dirigista, perché non esiste nel nostro ordinamento una fonte legislativa rinforzata che limiti l'esercizio della potestà legislativa del Parlamento, in termini sostanziali, esso tuttavia è oggetto «indirettamente» di «legificazione» tramite la disciplina sulla governance⁹⁷. Inoltre, in termini più generali, non si può trascurare che il PNRR vincola comunque il Parlamento che è tenuto al rispetto degli obblighi assunti in sede europea (art. 117 co.1 Cost.)⁹⁸.

Sotto altro profilo, la difficoltà politica e procedurale di apportare modifiche al PNRR ne conferma la natura di piano che definisce un programma *politico* di lungo termine, proponendo investimenti, riforme e modelli di sviluppo specifici⁹⁹. Espressione di un indirizzo politico vincolante per il futuro il PNRR, coniugando fini economici e di coesione sociale, è un fattore di politica economica e sociale generale e, quindi, secondo il noto inquadramento

⁹⁶ M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 629.

⁹⁷ E. RINALDI, *L'accentramento del potere amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Oss. fonti*, n. 3/2022, 270-271.

⁹⁸ D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Oss. fonti*, n. 3/2022, 37. Sull'incerta natura del PNRR, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021, evidenzia come gli strumenti di attuazione del PNRR sono i più vari: leggi di riforma, atti di pianificazione specifici, investimenti e azioni delle pubbliche amministrazioni, ma non può introdurre vincoli giuridici per il Parlamento né riguardo le tempistiche, né riguardo i contenuti delle riforme da predisporre. Al contrario, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *La magistratura*, n. 2/2022, ritiene che il PNRR introduca un vincolo giuridico anche a livello nazionale, nello stesso senso, M. LIBERTINI, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi - paper*, 15.2.2022.

⁹⁹ Sul punto, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi*, n. 1/2022; S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, 222 e ss.; E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, La Lettera AIC*, n. 5/2022; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi*, n. 18/2021, 257. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2021, 51 e ss.*

di A. Predieri, mezzo di attuazione della Costituzione¹⁰⁰. In modo coerente con il rinnovato co. 3 dell'art. 41 Cost., il PNRR guarda alla programmazione come strumento di *trasformazione della società* (art. 3 co. 2 Cost.), trasformazione che oggi vede incluso, in modo esplicito, l'ambiente nella dimensione valoriale e solidarista dell'art. 9 della Costituzione.

9. *Alcune conclusioni*

Sulla spinta del Green Deal, la transizione ecologica si è affermata nella politica europea, contribuendo a ridefinire la costituzione economica che non può più prescindere dall'ambiente come valore inscritto nella forma di Stato. Molta parte del futuro politico europeo si gioca proprio sulla capacità di rendere strutturale e non episodica la risposta del NGEU ed elaborare politiche solidali non competitive che permettano di perseguire gli obiettivi della transizione ecologica e, con esse, di transizione ad un nuovo stadio di integrazione.

La transizione ecologica rappresenta l'acquisizione di una scelta pubblica *non rivedibile* che comporta la completa trasformazione del sistema produttivo, realizzabile solo con un mutamento del modello di sviluppo, ossia mediante investimenti pubblici e programmazione¹⁰¹.

In questa prospettiva appare coerente la revisione costituzionale del 2022 che pone la questione ambientale come una questione di democrazia che chiede di uscire dalle strettoie della logica della produzione lineare e dall'idea dell'ambiente come "semplice" limite.

Forse, ancor più dell'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali, la riforma dell'art. 41 Cost. richiama la *fondamentalità* dell'ambiente come condizione di sviluppo sociale ed economico e obiettivo che dovrebbe aprire ad un complessivo adattamento dei processi pubblici decisionali che riparta dalla consapevolezza dei limiti della natura e dell'impossibilità per il pianeta di sopportare ulteriormente uno sfruttamento incondizionato e rapace. A tal fine si può esprimere solo l'auspicio che, per il futuro, le scelte politiche europee vadano effettivamente verso il consolidamento di forme di condizionalità funzionale rispetto agli obiettivi di trasfor-

¹⁰⁰ A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 43-44 e 195. In senso critico sul condizionamento dell'indirizzo politico realizzato con il Recovery Fund e sul conseguente svuotamento dei poteri decisionali del Parlamento nazionale, F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022 e più ampiamente ID., *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, 25 e ss.

¹⁰¹ Sulla necessità dell'intervento pubblico per garantire condizioni di vita dignitose dando concretezza al principio solidaristico, si vedano in questo *Volume* le considerazioni di F.V. DELLA CROCE.

mazione ambientale e sociale nel senso della sostenibilità, allentando i vincoli di bilancio, così da consentire un'interpretazione dell'equilibrio di bilancio coerente con l'esigenza di non procrastinare misure, investimenti, aiuti e programmi, che sono necessari in termini di sostenibilità e di responsabilità intergenerazionale.

La transizione ecologica indica solo un inizio, una possibile strada che, sfidando populismo e negazionismo, immagina un complessivo ripensamento delle politiche pubbliche nazionali ed europee meno rigoriste, più solidali e, in definitiva, in grado di costituire un'opportunità di trasformazione economica e democratica per gli stati e per l'Unione.

ABSTRACT

Il contributo ha ad oggetto l'analisi dei riflessi dell'affermazione del concetto di transizione ecologica che, al centro degli interventi del NGEU, tenta di superare la prospettiva della tradizionale separazione e contrapposizione tra ambiente e sviluppo, per proporre un modello di sviluppo sociale ed economico fondato su una logica di integrazione delle politiche ambientali. La transizione ecologica ripensa la costituzione economica europea nel senso della sostenibilità, ma influenza anche la definizione di un nuovo equilibrio tra poteri pubblici e mercato, con la riforma dell'art. 41 che nell'ambiente non individua solo un limite, ma anche un obiettivo che richiede l'intervento pubblico. Nella dimensione valoriale e solidarista, l'art. 41 Cost. richiama alla responsabilità attori pubblici ed economici, conferendo concretezza a quella responsabilità della "Repubblica" di fronte alle generazioni future (secondo il nuovo co. 3 dell'art. 9 Cost.). Nella prospettiva costituzionale, la transizione ecologica costituisce un fattore di inclusione sociale e di democratizzazione dell'economia che mette in luce la rinnovata responsabilità dello Stato nel cogliere le opportunità del NGEU e nell'elaborare modelli in grado di sviluppare attività economiche guidate dai principi di solidarietà ed equità ambientale.

The concept of ecological transition, as the focus of NGEU intervention attempts to overcome the perspective of the traditional separation and opposition between environment and development. The aim is to propose a socio economic model of development based on the principle of integration of environmental policies. The ecological transition redefines the European economic constitution in the sense of sustainability, but it also influences the definition of a new balance between public powers and the market, with the reform of art. 41 Cost. In the dimension of values and solidarity, art. 41 of the Constitution calls public and economic actors to responsibility, making concrete the responsibility of the 'Republic' before future generations (according to the new art. 9 of the Constitution). In the constitutional perspective, the ecological transition constitutes a factor of social inclusion and democratisation of the economy that highlights the renewed responsibility of the State in picking up the opportunities of the NGEU and in elaborating models capable of developing economic activities inspired by the principles of solidarity and environmental equity.

SECONDA PARTE
L'EFFETTIVITÀ DEI PRINCIPI

LUCIO LANDI - GIUSTINO LO CONTE*

LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA E GLI EFFETTI SULL'ORDINAMENTO NAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le regole europee di bilancio e la loro evoluzione. – 2.1. La prima riforma del PSC. – 2.2. La seconda riforma del PSC. – 2.3. Il Covid-19 e l'attivazione della clausola di salvaguardia. – 3. La Comunicazione della Commissione europea di novembre 2022. – 4. Le proposte legislative di aprile 2023. – 5. L'accordo intergovernativo raggiunto nel Consiglio Ecofin di dicembre 2023. – 5.1. La definitiva modifica del PSC. – 6. I (probabili) effetti sulla disciplina di bilancio nazionale. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Viviamo tempi difficili. Caratterizzati da tensioni e conflitti geopolitici, economici e sociali. Tra gli effetti di tale situazione, si possono individuare, da un lato, il mutamento nei rapporti tra lo Stato e l'economia¹ e, dall'altro, la revisione del cosiddetto vincolo esterno².

A quest'ultimo proposito, occorre ricordare che l'impianto originario della nostra Costituzione repubblicana si limitava, con riguardo all'attività finanziaria pubblica, a disciplinare alcune procedure o a dettare alcuni principi fondamentali. Nello specifico, in materia di entrate, da un lato conferiva al legislatore il compito di imporre le prestazioni personali e patrimoniali (art. 23 Cost.) e, dall'altro, prevedeva il principio della capacità contributiva e la progressività del sistema tributario (art. 53 Cost.).

Con particolare riferimento al bilancio, considerato momento centrale dell'attività finanziaria pubblica, si disciplinavano alcuni aspetti procedurali e si prevedeva una sorta di pareggio di bilancio al margine (art. 81 Cost.); inoltre, si richiedeva contestualmente la necessità dell'esame con il procedi-

* Il presente contributo riflette esclusivamente le opinioni degli Autori, senza impegnare in alcun modo la responsabilità dell'Amministrazione di appartenenza. Esso è frutto della stretta collaborazione tra i due Autori. Ad ogni modo, Lucio Landi è autore dei par. 2, 3 e 5; Giustino Lo Conte è autore dei par. 4 e 6, mentre i restanti sono riferibili ad entrambi.

¹ Cfr., in proposito, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022.

² Per maggiori approfondimenti, anche dal punto di vista storico, sul vincolo esterno, si veda il contributo di E. PAPARELLA in questo *Volume*.

mento normale, senza poter essere cioè approvato direttamente in Commissione (art. 72, co. 4, Cost.) e l'esclusione del *referendum* abrogativo sia per le leggi di bilancio che per quelle tributarie (art. 75, co. 2, Cost.).

In conseguenza della partecipazione al processo di integrazione europea, la Costituzione italiana (sulla base delle limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost.) ha dovuto trasformarsi e adattarsi ai vincoli finanziari comunitari, soprattutto quelli relativi al *deficit* e al debito pubblico, inizialmente solo attraverso l'effettiva attuazione della Costituzione, e successivamente anche con la costituzionalizzazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico avvenuta con la l. cost. n. 1 del 2012.

Nell'ultimo periodo si è manifestato un rinnovato interesse nei confronti della governance economica europea, anche in forza della graduale uscita dall'emergenza pandemica. Si è discusso, nello specifico, della modifica del Patto di stabilità e crescita (PSC), in considerazione della presentazione, nel mese di novembre 2022, di una Comunicazione della Commissione europea a cui ha fatto seguito, nell'aprile 2023, una proposta legislativa, che ha raggiunto definitivamente l'accordo fra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione nel mese di aprile 2024.

In questa sede, dopo una analisi della legislazione primaria e secondaria dell'UE in materia di finanza pubblica, ci concentreremo innanzitutto sulle innovazioni introdotte dalla recente riforma, evidenziandone pregi e rischi, per indicare successivamente le conseguenze che da essa potrebbero derivare all'ordinamento contabile interno, specialmente con riferimento ai principi costituzionali.

2. *Le regole europee di bilancio e la loro evoluzione*

Dopo la seconda guerra mondiale gli stati europei hanno avviato forme di integrazione sempre più stringenti, nell'intento di evitare nuovi e sanguinosi conflitti e di favorire lo sviluppo economico e sociale del Vecchio Continente.

Il primo consistente intervento europeo in materia finanziaria è rappresentato dal Trattato sull'Unione europea (TUE), sottoscritto a Maastricht il 7.2.1992³. In particolare, tale documento ha disciplinato la finanza pubblica

³ Entrato in vigore l'1.11.1993. In proposito, in ordine agli effetti prodotti dalla sottoscrizione del Trattato in questione sugli ordinamenti nazionali cfr. A. ANZON, J. LUTHER, *Il trattato di Maastricht e l'ordinamento tedesco nella sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale*, in *Giur. cost.*, 1994. In generale, sui rapporti tra vincoli sovranazionali e la possibile contrazione del principio di solidarietà, cfr. diffusamente il capitolo di F. COVINO in questo *Volume*.

degli stati membri indicando le finalità da raggiungere, dettando le regole per la disciplina e la mutua sorveglianza delle politiche fiscali nazionali e stabilendo le procedure da attivare nel caso in cui un paese, una volta adottato l'euro, registri un disavanzo eccessivo. Le regole europee sulla finanza pubblica nazionale sono ispirate al principio guida delle finanze pubbliche sane (*sound fiscal policy*)⁴: con questo concetto si fa riferimento all'andamento delle finanze pubbliche sia nel breve periodo (stabilità della politica di bilancio), sia nel lungo periodo (sostenibilità della politica di bilancio). Occorre osservare che il principio delle finanze pubbliche sane e sostenibili nel tempo di per sé non è affatto in contrasto con la possibilità di condurre politiche sociali (sanità, pensioni, istruzione) all'interno dei singoli paesi dell'Unione. Il vincolo sulla finanza pubblica impone in realtà comportamenti responsabili all'autorità di bilancio statale (Governo e Parlamento), nel senso che, date le risorse pubbliche disponibili, spetta al decisore politico come allocarle tra le funzioni che lo Stato esercita. Ciò che viene sostanzialmente vietato è l'espansione della spesa sociale, così come di tutte le altre tipologie di spese pubbliche (sicurezza, difesa, ecc.), finanziata con debito pubblico. Il vincolo esterno dovrebbe pertanto (I) spingere le autorità nazionali a privilegiare la spesa in conto capitale (che ha effetti positivi nel medio-lungo termine sul PIL) rispetto alla spesa corrente (salari e stipendi pubblici, pensioni e sussidi), (II) a fondare le decisioni di bilancio su una attenta analisi dei costi-benefici delle politiche pubbliche in essere e di quelle eventuali da introdurre, e (III) incrementare l'efficienza nell'uso delle risorse (*spending review*)⁵. Saranno poi le preferenze degli elettori, che si riflettono nelle maggioranze parlamentari, a determinare l'allocazione del bilancio pubblico tra i vari programmi di spesa⁶.

Le norme generali sono contenute, nel citato Trattato, nell'art. 2, secondo cui la Comunità deve promuovere «una crescita sostenibile, non inflazionistica»; nell'art. 3 A, par. 3, secondo il quale gli stati membri devono rispettare il principio direttivo di «finanze pubbliche sane» e nell'art. 109 J, che dispone «la sostenibilità della situazione della finanza pubblica» che risulta «dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo [...]».

Il divieto di disavanzi pubblici eccessivi è espressamente stabilito dall'art. 104 C del Trattato.

⁴ Si tratta delle disposizioni del Trattato e del Patto di stabilità e crescita, su cui v. *infra*.

⁵ In proposito, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa. Il percorso di studio e approfondimento della RGS*, dicembre 2023.

⁶ Nella terminologia elementare dei manuali universitari di economia politica, «burro o cannoni».

Per stabilire se un disavanzo pubblico è eccessivo sono fondamentali le nozioni di *deficit* (o indebitamento netto) e di debito pubblico.

Il «Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi», che è allegato allo stesso Trattato, stabilisce che il disavanzo è eccessivo se il rapporto deficit/PIL è superiore al 3% e il debito pubblico/ PIL è superiore al 60%. Il saldo di riferimento per la regola del 3% è l'indebitamento netto nominale, cioè la differenza tra le entrate e le uscite del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni (PA), calcolato con i criteri della contabilità nazionale sulla base del SEC2010 (sistema europeo dei conti nazionali). Questo è il saldo soggetto al vincolo della soglia del 3%, al superamento della quale si attivano le procedure correttive previste dalle regole europee. L'altro parametro rilevante è il rapporto debito/PIL, vincolato ad essere non superiore al 60%, ovvero in diminuzione. Sia nella fase di transizione verso la moneta unica, sia successivamente, il criterio del debito è stato interpretato in modo non stringente, dato che valori superiori alla soglia sono stati tollerati, purché il rapporto debito/PIL mostrasse un profilo temporale di riduzione ad un ritmo soddisfacente. Come si dirà oltre, dal 2011 il criterio del debito è diventato invece più stringente.

Vale la pena di ricordare che i valori del 3% e del 60% imposti dal Protocollo non hanno alcun fondamento scientifico-teorico⁷. Semplicemente, all'epoca del Trattato, il rapporto debito/PIL dei paesi europei era in media intorno al 60%. Quanto al vincolo del 3%, esso si ricava dall'equazione sulla sostenibilità del debito pubblico, ipotizzando un rapporto debito/PIL pari al 60%, un tasso di crescita reale del 3%, normale per i paesi europei all'epoca del Trattato, e un tasso di inflazione del 2% che corrisponde all'obiettivo di *policy* della BCE.

Al Trattato di Maastricht ha fatto seguito, nel 1997, quello di Amsterdam, con il quale l'Unione europea è andata oltre il divieto di disavanzi eccessivi, stabilendo obiettivi più severi di quelli indicati nel citato «Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi». La ragione di simile scelta è quella di scongiurare, dopo l'introduzione della moneta unica, l'allentamento della disciplina seguita dagli stati membri in materia di bilancio.

Questi obiettivi sono indicati nel Patto di stabilità e crescita prima versione (PSC-I), composto da una risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno e dai due regolamenti del Consiglio: il re-

⁷ Si veda, *ex multis*, L. PASINETTI, *The Myth (or Folly) of the 3% Deficit/GDP Maastricht Parameter*, in *Cambridge Journal of Economics*, 1997, secondo cui «It is shown that the "reference values" stated in the famous Annex to the Maastricht Treaty (60% for the public Debt/GDP ratio, 3% for the Deficit/GDP ratio, and – implicitly – a nominal rate of growth of 5%) represent only one particular point on the above mentioned boundary relation defining the sustainability area. There exists an infinite number of other points sharing the same characteristic».

golamento n. 1466/97 del 7.7.1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; e il regolamento n. 1467/97 del 7.3.1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure*, EDP)⁸.

Con l'adesione al PSC, gli stati membri si impegnano a raggiungere un bilancio in pareggio o prossimo al pareggio (o, addirittura, un bilancio in «*surplus*») fuorché nei periodi di recessione economica⁹. Tale previsione costituisce il vero elemento di novità rispetto ai parametri stabiliti nel 1992, in quanto richiedere agli stati di puntare al saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio, o addirittura positivo, ha significato il passaggio ad una prospettiva diversa in relazione alle politiche pubbliche di spesa, destinate evidentemente a contenimenti sempre più rilevanti¹⁰.

A tal fine, il regolamento n. 1466/97 prevede misure preventive nell'ambito della sorveglianza multilaterale (c.d. braccio preventivo del PSC), che si affiancano alla procedura di infrazione del divieto di disavanzi eccessivi che viene peraltro irrigidita dal regolamento n. 1467/97 (c.d. braccio correttivo del PSC).

La disciplina di bilancio è considerata vitale in un'unione monetaria, quale l'area dell'euro, dotata di una politica monetaria comune, ma con politiche di bilancio decentrate. In primo luogo, perché le variabili tasso di cambio e tasso di interesse sul debito pubblico, che normalmente reagiscono a politiche di bilancio non sostenibili, in una unione monetaria potrebbero non esercitare la loro funzione moderatrice, inducendo potenzialmente, pertanto, i responsabili della politica di bilancio di un paese a realizzare *deficit* di bilancio più elevati di quelli sostenibili per quel paese. In sostanza, si ritiene che la disciplina di mercato non sarebbe in grado di indurre comportamenti responsabili, pur in presenza di una «*no bailout clause*» e del divieto di monetizzazione del *deficit*¹¹. In un'unione monetaria come quella europea

⁸ In dottrina, cfr. in argomento G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. fin.*, n. 4/2001, 559 ss. e G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, 370 ss.

⁹ Circa la differenza di contenuto tra il Trattato di Maastricht e quello di Amsterdam su questo specifico punto, R. PEREZ (*Il controllo della finanza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 301), osserva che «il protocollo sui disavanzi eccessivi ha imposto un divieto prevedendo la messa a punto di misure sanzionatorie successive al verificarsi dell'evento non consentito, mentre i contenuti del Patto di stabilità e crescita hanno richiesto l'adozione di comportamenti consistenti in un «*facere*» in vista del traguardo da raggiungere».

¹⁰ In proposito, v. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, 6.

¹¹ Rispettivamente, art. 125 e art. 123 del TFUE.

vi è quindi un rischio di *moral hazard* da parte dei governi nazionali. In secondo luogo, politiche di bilancio non sostenibili in un paese possono avere effetti di *spillover* negativi sugli altri partner. Le regole di bilancio nell'Unione europea servono quindi a ridurre il rischio di *moral hazard* e gli effetti di *spillover*.

Se queste sono le motivazioni più propriamente tecniche per le quali l'Unione monetaria europea si fonda sull'imposizione di regole di bilancio agli stati membri, occorre anche ricordare che questa impostazione è coerente con la dottrina economica dominante, che propugna la limitazione della discrezionalità del *policy maker*, in particolare dei responsabili della politica di bilancio. L'uso discrezionale, o meno, della politica di bilancio è infatti una delle grandi discriminanti tra la teoria economica *mainstream*, da un lato, e la teoria keynesiana, post-keynesiana e neo-keynesiana, dall'altro¹². Le regole numeriche di bilancio costituiscono un vincolo permanente alle politiche di bilancio, espresso attraverso indicatori numerici sul saldo di bilancio, o su alcuni particolari aggregati (entrate, spese) o sul debito. Le regole, secondo la dottrina dominante, aiutano a creare le condizioni per il mantenimento di una politica di bilancio sostenibile e prudente, contribuiscono al coordinamento delle politiche tra livelli di governo, e riducono l'incertezza sulle future azioni del *policy maker*; possono inoltre contribuire a migliorare la qualità delle finanze pubbliche (es. la «*golden rule*»). Le regole, secondo la teoria economica, dovrebbero essere semplici, trasparenti e monitorabili¹³.

¹² La letteratura neoclassica presenta due ordini di ragioni per le quali sarebbe opportuno limitare la discrezionalità del *policy maker* nel campo della politica di bilancio. Il primo ordine di motivazioni riguarda, da una parte, l'esistenza di ritardi lunghi e variabili nell'attuazione della politica di bilancio, che la renderebbero destabilizzante; dall'altra, la cosiddetta equivalenza ricardiana, che renderebbe inefficace la politica di bilancio. Un secondo ordine di ragioni riguarda la struttura degli incentivi del *policy maker* e, in ultima analisi, il funzionamento della democrazia. Si tratta dei fenomeni del ciclo elettorale, della miopia degli elettori, dell'incoerenza temporale del *policy maker*, dei problemi di *common pool*, del comportamento strategico dei partiti e delle maggioranze frammentate, e della tendenza dei governi a produrre previsioni macroeconomiche e/o di bilancio eccessivamente ottimistiche. Secondo i teorici neoclassici, il complesso dei fenomeni sopra menzionati suggerirebbe la necessità di «legare le mani» al *policy maker*. D'altra parte, l'azione degli stabilizzatori automatici di bilancio è sostanzialmente accettata dagli economisti *mainstream*.

I neo-keynesiani e i post-keynesiani sostengono invece l'uso discrezionale della politica di bilancio come strumento per controllare il livello della domanda aggregata, al fine di ottenere un equilibrio di pieno impiego in condizioni non inflazionistiche. Questo implica incorrere in deficit di bilancio in situazioni di carenza di domanda aggregata, e conseguire invece avanzi di bilancio in situazioni inflazionistiche, o di deficit insostenibili delle partite correnti. Secondo questa visione, la componente strutturale del saldo di bilancio andrebbe usata attivamente, per rinforzare l'azione degli stabilizzatori automatici. Secondo la teoria keynesiana vi è poi una situazione particolare, quella della trappola della liquidità, dove l'uso discrezionale della politica di bilancio è l'unico strumento di *policy* efficace.

¹³ Vedi M.S. KUMAR, T. TER-MINASSIAN, *Promoting Fiscal Discipline*, IMF, 2007 e

2.1. La prima riforma del PSC

L'applicazione del Patto si è rivelata problematica fin dal 2002, allorché i due principali paesi della zona euro, ossia Repubblica Federale Tedesca e Francia, hanno cominciato a registrare disavanzi superiori alla soglia massima consentita (pari al 3 % del PIL), cui ha fatto seguito, nel 2003, l'«emblematica»¹⁴ sospensione del PSC per entrambi i paesi. Così, nei loro confronti si è aperto un giudizio che ha generato un grave contrasto tra il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione. La vicenda è stata risolta dalla Corte di giustizia che si è pronunciata relativamente alla ripartizione di competenze tra Consiglio e Commissione¹⁵.

Il PSC è stato successivamente modificato in due occasioni¹⁶. Nel 2005 (PSC-II), due regolamenti del Consiglio¹⁷ hanno rafforzato il ruolo preventivo della Commissione nei procedimenti di *deficit* eccessivo, ma allentato i criteri della sua azione, in quanto bisogna tenere in considerazione le riforme strutturali intraprese dai paesi nel contesto della sorveglianza sul bilancio, e valutare quindi caso per caso se il *deficit* superiore al 3 % possa dirsi eccessivo o meno (cosiddetta «personalizzazione del Patto»). È in questo contesto che si inserisce un nuovo strumento, quello del saldo strutturale.

Fino al 2005, le regole di bilancio europee (PSC-I) erano piuttosto rigide («stupide» secondo la definizione dell'allora Presidente della Commissione), ma relativamente semplici e di facile comprensione per i parlamenti nazionali e per le opinioni pubbliche. Con la riforma del PSC nel 2005 (PSC-II), lo strumento chiave per la disciplina di bilancio e per la sorveglianza multilaterale diventa il saldo strutturale, cioè il saldo di bilancio pub-

A. SCHAECHTER, T. KINDA, N. BUDINA, A. WEBER, *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset*, IMF, 2012.

¹⁴ Così V. BONTEMPI, *L'amministrazione finanziaria dello Stato. La gestione della finanza pubblica in un sistema di governo multilivello*, FrancoAngeli, Milano, 2022, 143.

¹⁵ CGUE, *Commissione delle Comunità europee c. Consiglio dell'Unione europea* (C-27/04), 13.7.2004, C-27/04, in *Foro it.*, IV, 527 ss. Per un primo commento a questa fondamentale sentenza cfr. R. PEREZ, *Corte di giustizia europea e regole fiscali dell'Unione*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 1073 ss. e G. RIVISECCHI, *Patto di stabilità e corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it.*, n. 5/2005, 899 ss.

¹⁶ Le modifiche del PSC successive alla sua entrata in vigore hanno introdotto elementi di maggiore flessibilità, «considerata, da una parte, l'incapacità degli stati membri di soddisfare i parametri individuati nel Patto e, dall'altra, il rallentamento dell'economia europea registrati negli ultimi mesi del 2000» (così M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3-4/2017, 641).

¹⁷ Regolamenti nn. 1055/2005 e 1056/2005 del 27.6.2005, di modifica rispettivamente dei regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97. Sulla riforma del PSC del 2005, v. M.L. SEGUITI, *La finanza pubblica internazionale*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2013, 153 ss.

blico depurato degli effetti del ciclo economico (o componente ciclica) e dalle misure *una tantum* e temporanee¹⁸.

Lo scopo è quello di focalizzare la disciplina di bilancio sul miglioramento delle finanze pubbliche in termini strutturali, cioè escludendo gli effetti di un eventuale rallentamento o espansione dell'economia e delle misure *una tantum*. L'adozione del saldo strutturale come parametro-guida nasce dalla considerazione che quello nominale non consente una corretta interpretazione della politica di bilancio discrezionale, in quanto il saldo nominale di bilancio è influenzato da fattori contingenti, legati all'andamento del ciclo economico: il saldo nominale tende a migliorare nelle fasi di espansione economica e a peggiorare in quelle di contrazione, a causa degli effetti del ciclo economico sulle entrate e sulle spese di bilancio. Inoltre, il saldo nominale può essere influenzato da fattori fuori dal controllo del Governo (non solo le recessioni, ma anche calamità naturali ecc.). Le regole sui saldi nominali, come quella del 3 %, sono quindi potenzialmente pro-cicliche, sebbene abbiano il pregio di essere semplici da monitorare e da comunicare.

In realtà, se l'intenzione della riforma era lodevole (rendere le regole meno rigide), la realizzazione dell'obiettivo di focalizzare sulla componente strutturale della politica di bilancio ha introdotto una serie di complicazioni, legate al fatto che la componente ciclica non può essere misurata con gli ordinari strumenti statistici, ma richiede l'adozione di tecniche econometriche. Inoltre la correzione del ciclo può essere difficile da misurare per i paesi che sperimentano cambiamenti strutturali. Le regole sui saldi strutturali, per la loro complessità, sono difficili anche da monitorare e da comunicare. La componente ciclica del saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche si ottiene moltiplicando un parametro di aggiustamento ciclico del saldo di bilancio per la differenza tra il PIL effettivo e quello potenziale (differenza che prende il nome di *output gap*) e scomputando le misure *una tantum* e temporanee¹⁹.

Il parametro di aggiustamento è una semi-elasticità, stimata con metodi statistici dalla Commissione e per l'Italia è pari a 0,55²⁰. In questa equazione,

¹⁸ Le misure *una tantum* e temporanee esercitano effetti transitori, incidendo sul bilancio solo per pochi esercizi finanziari, e non dovrebbero pertanto figurare in un indicatore della sostenibilità delle finanze pubbliche.

¹⁹ La formula è così composta: saldo strutturale = saldo netto nominale – effetti del ciclo – misure *una tantum* = saldo netto nominale – (0,55 X *output gap*) – misure *una tantum*. Più precisamente, l'*output gap* è definito come la differenza tra l'*output* effettivo e quello potenziale, rapportata al PIL potenziale.

²⁰ L'ipotesi di costanza del parametro di sensitività del bilancio al ciclo costituisce un elemento di debolezza della metodologia di stima dell'*output gap*. In particolare, le elasticità delle varie imposte sono ipotizzate costanti. Sebbene questa sia una buona approssimazione (la miglior stima per le elasticità nel futuro è la media registrata negli anni passati), l'espe-

il PIL effettivo e il saldo nominale di bilancio sono grandezze direttamente osservabili e misurabili (un compito che in Italia spetta all'Istituto Nazionale di Statistica), mentre il PIL potenziale non lo è. Il PIL potenziale è, infatti, definito come il prodotto che si otterrebbe con il pieno impiego dei fattori produttivi (capitale, lavoro), in assenza di spinte inflazionistiche. È evidente che si tratti di un'astrazione; il prodotto potenziale deve quindi essere stimato con metodi statistici-econometrici (un compito del Ministero dell'economia e delle finanze). Un *output gap* negativo implica che l'economia si trovi in una fase di recessione, mentre un *output gap* positivo significa che l'economia si trova in una fase di espansione sopra il potenziale e quindi con tensioni inflazionistiche. Un *output gap* nullo implica che l'economia operi al massimo impiego dei fattori di produzione compatibile con l'assenza di spinte inflazionistiche. Più precisamente, un *output gap* nullo implica che l'economia operi in condizioni di pieno impiego, soddisfacendo le aspettative di inflazione²¹.

Dal 2005, la pietra angolare della disciplina di bilancio in sede europea, fondata come si è detto sui saldi strutturali, è il *Medium-Term Objective* (MTO) ovvero Obiettivo di medio termine (OMT); si tratta di un certo valore-obiettivo del saldo di bilancio strutturale, che ciascun Stato membro deve adottare e rispettare. Di cosa si tratta, in concreto?

Il MTO è lo strumento ideato per rispettare i vincoli di Maastricht sulla finanza pubblica. Dopo la riforma del 2005, risulta essere *country specific*, ossia differisce da paese a paese, perché le condizioni strutturali e della finanza pubblica dei paesi non sono uniformi. Esso è stato introdotto nell'armamentario delle regole europee perché fornisce, o dovrebbe fornire, un margine di sicurezza per soddisfare il rispetto del parametro sul deficit nominale del PSC (3% del PIL); inoltre, se rispettato, esso assicura la sostenibilità delle finanze pubbliche (o un rapido progresso verso la sostenibilità), consentendo al contempo margini di manovra alla politica di bilancio (in funzione di stabilizzazione). Esso dipende: *i*) dalle condizioni cicliche normali del paese (ossia dalla dimensione normale del ciclo economico in ciascun paese); *ii*) dal livello del rapporto debito/PIL e *iii*) e dai costi derivanti dall'invecchiamento della popolazione (che impattano essenzialmente sulle

rienza mostra come, in determinate circostanze, le elasticità delle imposte si siano discostate dai «valori normali» per poi ritornare sui valori di *trend*. Ad ogni modo, le entrate sono la parte del bilancio pubblico che risponde maggiormente alle oscillazioni del ciclo, mentre dal lato delle spese, la sensibilità al ciclo è molto meno pronunciata per l'insieme dei paesi europei, e sostanzialmente nulla per l'Italia, in assenza di un meccanismo universale di sostegno contro la disoccupazione.

²¹ Stime aggiornate del PIL potenziale, e di conseguenza dell'*output gap*, sono quindi cruciali per valutare la *performance* fiscale degli stati membri.

pensioni, sulla sanità e sull'assistenza)²². Quanto maggiori sono la dimensione normale del ciclo, lo *stock* di debito e i *costi di ageing*, tanto maggiore è il MTO, che può assumere un valore negativo (e in questo caso è propriamente un indebitamento), un valore pari a zero, oppure positivo (in questo caso è un accreditamento). Un paese che ha costi di *ageing* elevati, e/o un alto *stock* di debito rispetto al PIL, evidentemente dovrà avere come obiettivo di medio termine un accreditamento strutturale al fine di rispettare i parametri di Maastricht. In base all'ordinamento europeo, gli stati membri dovrebbero conseguire un saldo di bilancio strutturale corrispondente al MTO nazionale, ovvero un saldo in rapida convergenza verso il MTO (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL come *benchmark*). Per tutti i paesi che non hanno raggiunto il MTO, è richiesto un più elevato aggiustamento nelle fasi positive del ciclo economico, così da avere maggiore flessibilità in quelle negative. Si noti che per i paesi lontani dal MTO, manovre correttive per raggiungere l'obiettivo di medio termine sono richieste dai regolamenti europei anche nelle fasi negative del ciclo, benché con uno sforzo più limitato rispetto al *benchmark* dello 0,5%. Chiaramente si tratta di manovre pro-cicliche, da considerare attentamente, alla luce della nuova evidenza empirica sulla grandezza dei moltiplicatori fiscali.

Gli stati che hanno già conseguito il proprio MTO possono far variare liberamente gli stabilizzatori automatici *over the cycle*, ma devono evitare politiche pro-cicliche nelle fasi positive del ciclo. Si noti che con la riforma del PSC nel 2011 (PSC-III, su cui v. *infra*), è stato inserito un ulteriore requisito per gli stati membri che non hanno raggiunto il MTO e che presentino un livello di debito che eccede il 60% del PIL, o che presentino rischi elevati per la complessiva sostenibilità del debito: questi paesi dovrebbero assicurare una velocità di convergenza maggiore verso il proprio MTO (> 0,5% del PIL come *benchmark* nelle fasi positive del ciclo).

Nell'Unione europea, quindi, la vera regola stringente da osservare, a partire dal 2005, non è tanto il limite del 3% sul saldo di bilancio nominale, che pure rimane, quanto la regola sul saldo strutturale, ossia il raggiungimento di quel valore del saldo strutturale scelto come target (MTO nazionale). Ma poiché i saldi strutturali, e lo stesso MTO, sono costruiti con mo-

²² La Commissione europea produce ogni tre anni un Rapporto sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione europea sulla spesa pubblica di ciascun Stato membro, su un orizzonte temporale di 50 anni (*EU Commission Ageing Report*). Una popolazione più anziana e di dimensioni più contenute implica, *ceteris paribus*, un aumento delle spese per le pensioni, per la sanità, per la c.d. «*long-term care*», e meno spesa pubblica per l'istruzione e gli ammortizzatori sociali (relativamente meno studenti e meno lavoratori). L'impatto è valutato sulla base di scenari demografici diversi, e sulla base di ipotesi macroeconomiche differenziate. L'impatto netto dell'invecchiamento della popolazione sulla finanza pubblica (ossia la maggior spesa pubblica) costituisce i cosiddetti *ageing cost* che entrano nella formula del MTO.

dalità complesse, e poco intuitive, la «nuova» regola risulta essere di più difficile comprensione per l'opinione pubblica, rispetto alla regola rigida, ma relativamente «semplice» del 3% sul saldo nominale di bilancio²³. Quest'ultima, tutto sommato, richiedeva (e richiede) che la differenza tra le entrate e le spese finali della PA (grandezze direttamente osservabili) non superi un numero-soglia, certo privo di fondamento teorico, come si è detto in precedenza, ma in qualche modo simbolico o «aureo».

Si può anche osservare che un'analisi dell'algoritmo, contenuto nel Codice di Condotta del PSC²⁴, per la determinazione del MTO, consente di cogliere appieno il carattere convenzionale della costruzione, che si basa su *a*) scelte eminentemente politiche e *b*) su molte e complesse assunzioni e ipotesi²⁵. Ad esempio, è una scelta politica, e non propriamente tecnica, quella di «coprire» oggi (attraverso un saldo di bilancio strutturale più restrittivo) una certa frazione del valore attuale dell'incremento futuro dei costi di *ageing*, sulla base di scenari con orizzonte previsivo a 50 anni. La stima dei costi futuri legati all'invecchiamento è basata su complessi scenari demografici elaborati dalla Commissione per ciascun paese membro ogni tre anni, come si è detto²⁶. Tali scenari si basano su molteplici ipotesi riguardanti, ad esempio, il tasso di partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro, la stima del prodotto potenziale, il tasso di immigrazione, ecc. Ancora, la stima della ampiezza normale del ciclo (cosiddetto *output gap* rappresentativo), effettuata dal Commissione, richiede l'uso di complesse tecniche econometriche²⁷.

2.2. La seconda riforma del PSC

Su questo quadro di regole già abbastanza complesso, la Commissione e il Consiglio dell'Unione sono intervenuti, dopo la crisi del 2008, con pe-

²³ Per un esame di tutte le regole del PSC si veda L. LANDI, *Le regole europee e il cosiddetto "pareggio di bilancio" strutturale. Regole di non facile comprensione*, Osservatorio Monetario, ASSB e Università Cattolica del S. Cuore, n. 2/2014, 41.

²⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programs*, 9344/17, ECOFIN 423 UEM 170, 2017.

²⁵ Per una trattazione dei saldi di bilancio strutturali e del MTO, sia consentito rinviare a L. LANDI, *I saldi strutturali nelle nuove regole di bilancio europee*, in G. MONTEDORO, E. REVIGLIO (a cura di), *La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo*, Dike Giuridica, Roma, 2017.

²⁶ L'ultimo è del 2024: cfr. Commissione europea, *The 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, Institutional Paper n. 279, 18.4.2024.

²⁷ Sul rafforzamento del ruolo dell'amministrazione derivante dalle regole finanziarie europee, cfr. E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, Bologna, 2021, spec. 155 ss.

santi interventi normativi, e finanche con un nuovo trattato internazionale nel triennio 2011-2013. Per gli stati cosiddetti virtuosi (la Germania *in primis*) e per la Commissione, il PSC-II non era in grado di impedire che gli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni paesi si riflettessero sulla stabilità finanziaria ed economica dell'intera Unione europea; d'altra parte, si riteneva che nel PSC non vi fossero incentivi sufficienti per la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. Se la diagnosi evidenzia la carenza di disciplina di bilancio all'origine della crisi, allora la terapia da somministrare agli stati membri non può che essere una maggiore disciplina²⁸. E così è stato. In questa chiave vanno letti gli interventi effettuati, sia all'interno dell'ordinamento europeo, ossia la Direttiva e i Regolamenti del *Six-Pack* (2011) e del *Two-Pack* (2013); sia fuori dall'ordinamento europeo, ossia il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* (TSCG), altrimenti noto come *Fiscal Compact*. In sintesi, il nuovo corso è sintetizzabile in questo modo: rafforzamento delle regole europee (PSC-III), procedure rinforzate di sorveglianza multilaterale (Commissione europea) e di sanzionamento degli stati indisciplinati (Consiglio dell'Unione), introduzione di nuove regole di bilancio a livello nazionale (tra cui necessariamente, ma non esclusivamente, il rispetto *ex lege* del MTO nazionale) e un guardiano nazionale, indipendente in ciascun paese dell'Unione, incaricato di sorvegliare l'osservanza delle regole europee e di quelle nazionali (il *fiscal council* nazionale). In altre parole, a livello nazionale si deve intervenire su tutti e tre gli elementi che caratterizzano il *fiscal framework*²⁹.

Nel settembre del 2011, su proposta della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno dunque adottato un pacchetto di sei misure legislative in materia economico-finanziaria (cosiddetto *Six pack*)³⁰ per refor-

²⁸ La diagnosi non è affatto univoca. P. De Grauwe è tra i principali critici dell'interpretazione della crisi europea del 2009 come conseguenza dell'indisciplina di bilancio (fatta eccezione per la Grecia). Sul punto, P. DE GRAUWE, *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, in *Cepr.org*, 4.10.2010: «The increase of the government debt occurred after 2007 when Eurozone governments were forced to do two things. First, they had to save the banking system, which through excessive leverage had accumulated unsustainable debt levels. Second, they had to sustain economic activity by keeping spending at pre-crisis levels while tax revenues declined sharply. Thus the fundamental reason of the government debt crisis in the Eurozone is to be found in unsustainable private debt explosion, which forced governments to increase their debt so as to save large segments of the private sector».

²⁹ Il *fiscal framework* è definito come l'insieme delle regole, delle procedure e delle istituzioni che governano la finanza pubblica in ciascun paese.

³⁰ Il *Six pack* è composto da cinque regolamenti e da una direttiva: 1) reg. UE n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro; 2) reg. UE n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; 3) reg. UE n. 1175/2011 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; 4) reg. UE n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeco-

mare la *governance* economica europea e introdurre regole più stringenti sulla sorveglianza, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici per stimolare la crescita, la competitività e l'occupazione.

I principali correttivi contenuti nel *Six-Pack* riguardano:

1) il rafforzamento del braccio preventivo del PSC, sia con la definizione di «deviazione significativa» dall'OMT, o dal sentiero di convergenza verso di esso, sia con l'introduzione di sanzioni pecuniarie già in fase preventiva;

2) il rafforzamento del braccio correttivo, con sanzioni progressive, che partono dall'imposizione di un deposito infruttifero dello 0,2% del PIL nella prima fase di una EDP, fino ad una sanzione pecuniaria che può raggiungere lo 0,5% del PIL;

3) l'introduzione di una nuova regola sulla spesa (*expenditure benchmark*);

4) la definizione operativa del criterio del debito posto dal Trattato di Maastricht;

5) la definizione dei requisiti minimi del sistema di regole e procedure di bilancio di ciascun paese (sistema contabile, metodologie e prassi in materia di previsioni, norme e procedure di bilancio, sistemi di coordinamento tra livelli di governo). In particolare, ogni Stato deve dotarsi: *a*) di nuove regole nazionali di bilancio, che facilitino la disciplina di bilancio; *b*) di un sistema di programmazione di bilancio pluriennale³¹, che preveda espressamente il rispetto del MTO nazionale;

6) l'introduzione di una nuova procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalances Procedure*, MIP), dotata di un braccio preventivo e di uno correttivo, fondata su un insieme specifico (*scoreboard*) di 11 indicatori di squilibrio, interni ed esterni, del settore pubblico e del settore privato;

7) l'istituzione della maggioranza qualificata inversa nell'ambito delle decisioni del Consiglio dell'Unione sulla maggior parte delle sanzioni proposte dalla Commissione, sia nel contesto del braccio preventivo, sia di quello correttivo: le raccomandazioni della Commissione sono adottate, a meno che si formi una maggioranza qualificata contraria di stati membri nel Consiglio dell'Unione. La semi-automaticità delle sanzioni accresce quindi il potere della Commissione nei confronti del Consiglio³².

nomici; 5) reg. UE n. 1177/2011 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; 6) dir. 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli stati membri. Negli anni successivi è stato adottato il *Two pack*, composto dai due regolamenti nn. 472/2013 e 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli stati membri della zona euro.

³¹ Ossia di un *Medium-Term Budgetary Framework*.

³² Nell'ambito del Patto di Stabilità, tutte le decisioni del Consiglio dell'Unione sono

Come si è detto, le procedure del braccio preventivo ruotano attorno al conseguimento del MTO. Nell'ambito del braccio preventivo, la Commissione conduce una valutazione *ex ante* per l'anno corrente e quelli successivi, e una valutazione *ex post* per l'anno precedente, entrambe basate sul Programma di Stabilità (PdS) di ciascuno Stato membro. Nella valutazione *ex ante* la Commissione europea considera, sulla base delle indicazioni fornite nel PdS, se:

- 1) l'obiettivo di bilancio di medio termine e il sentiero di aggiustamento sono appropriati;
- 2) le misure di politica di bilancio sono sufficienti a raggiungere il MTO, o a rimanere sul sentiero di aggiustamento;
- 3) le entrate e le uscite sono programmate in modo tale che la regola della spesa sia rispettata (vedi oltre);
- 4) le previsioni economiche sono realistiche.

Sia la valutazione *ex ante*, sia quella *ex post* esaminano la coerenza con i requisiti del MTO, sulla base di una considerazione complessiva, fondata sul saldo strutturale, inclusiva del rispetto della regola sulla spesa. Se la valutazione *ex post* evidenzia che si è verificata una deviazione significativa dal OMT, o dal percorso di aggiustamento verso il MTO, la Commissione emette un *early warning* sulla base dell'art. 121(4) del TFUE, al fine di evitare lo sfioramento del vincolo nominale del 3%; un *early warning* può essere emesso anche quando, a seguito di una deviazione significativa, la posizione di bilancio dello Stato membro rischia di mettere in pericolo il corretto funzionamento dell'UME.

Risulta particolarmente rilevante la definizione di deviazione significativa sulla base dell'ordinamento europeo. Si ha una deviazione significativa quando l'allontanamento dal saldo strutturale corrisponde ad almeno lo 0,5% del PIL in un singolo anno, ovvero ad almeno lo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi.

Il regolamento n. 1175/2011 che modifica il n. 1466/1997, consente in due casi l'allontanamento dal MTO, o dal percorso di aggiustamento verso il MTO: entro ben precisi limiti, nel caso di riforme strutturali aventi un impatto positivo sulla finanza pubblica; ovvero in caso di eventi eccezionali.

In caso di eventi eccezionali, fuori dal controllo del Governo, con effetti finanziari rilevanti, vale a dire in caso di gravi crisi economiche per l'area euro o per l'intera Unione, gli stati membri possono deviare temporaneamente dal MTO, a condizione che ciò non metta a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo.

sempre prese a maggioranza qualificata, tranne i casi sopra menzionati (maggioranza inversa qualificata e alcuni altri, in cui la maggioranza richiesta è inversa, ma semplice).

A queste due fattispecie se ne aggiunge una terza, delineata dalla Commissione e applicabile in sede di attuazione operativa del braccio preventivo; si tratta della cosiddetta «clausola degli investimenti». L'obiettivo è quello di concedere margini di manovra agli stati membri per la realizzazione di programmi di investimenti pubblici non ricorrenti, ma sostanzialmente limitati temporalmente alla fase congiunturale degli anni Dieci di questo secolo, caratterizzata da *output gap* fortemente negativi, pur nel rispetto assoluto dei vincoli nominali di bilancio. Si tratta di un ammorbidimento dell'ortodossia, molto limitato e inficiato dalle numerose condizionalità applicate.

Poiché la recente riforma si concentra sulla regola della spesa e sulla riduzione del rapporto debito/PIL se superiore alla soglia del 60%, è utile approfondire cosa prevedono le norme previgenti del PSC-III.

Il *Six-Pack* introduce, nell'ambito del braccio preventivo del PSC, un limite alla crescita della spesa (*expenditure benchmark*), diretto a rafforzare il raggiungimento del MTO. Ciò in base all'assunzione secondo cui le entrate straordinarie (*windfall revenues*), in quanto eccedenti il gettito normalmente atteso dalla crescita economica, andrebbero destinate alla riduzione del disavanzo e del debito, mantenendo al contempo la spesa su un sentiero stabile e sostenibile *over the cycle*. Ciò equivale a impedire un uso discrezionale della spesa nelle fasi nel ciclo, essendo la funzione di stabilizzazione anticiclica limitata al solo funzionamento degli stabilizzatori automatici. Nel valutare i progressi ottenuti dagli stati membri verso il raggiungimento del MTO, la Commissione e il Consiglio della Ue esaminano l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.

L'aggregato di riferimento su cui è applicata la regola è dato, in ciascun anno, dal totale delle spese della PA, al netto della spesa per interessi, delle spese nei programmi europei pienamente coperte da fondi comunitari e della variazione delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. Inoltre, l'aggregato di spesa considerato deve essere depurato dalla volatilità intrinseca nella serie degli investimenti, sostituendo al valore annuale di questi ultimi la media degli stessi, calcolata tra l'anno t e i precedenti tre anni. Al valore della spesa così ottenuto deve essere sottratto l'importo delle entrate derivanti da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente ($t-1$). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa. Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno stato rispetto al MTO. Per i paesi che hanno conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa, espresso in termini nominali, può

muoversi in linea con il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale (calcolato su 10 anni, 5 passati, l'anno in corso e 4 futuri). Per quelli lontani dal MTO, la crescita dell'aggregato di spesa deve essere ridotta rispetto al tasso di crescita potenziale di medio termine di un ammontare (*shortfall*) che, comunque, garantisca una riduzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali ogni anno.

Per quanto riguarda la regola del debito, con il *Six-Pack* il criterio del debito del Trattato di Maastricht viene reso per la prima volta operativo, attraverso la definizione di che cosa sia una riduzione a ritmo soddisfacente del rapporto debito/PIL. Di conseguenza, è possibile avviare una procedura di *deficit* eccessivo anche nel caso di violazione del criterio del debito (per entrambe le tipologie di violazione, la procedura assume lo stesso nome, EDP). In realtà, è stato delineato un procedimento di verifica estremamente complesso e certamente di difficile comprensione per le opinioni pubbliche nazionali.

Il regolamento n. 1467/1997, riformulato dal *Six-Pack*, stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno, nella media dei tre precedenti esercizi³³. Ma questa è solo la prima versione della regola, definita versione *backward-looking* (criterio del *benchmark backward-looking*). Infatti, il regolamento specifica che, qualora la regola del debito non sia stata rispettata nella versione *backward-looking*, occorre verificare se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili. Questa è la versione *forward-looking* della regola (criterio del *benchmark forward-looking*). In sostanza, prima di avviare una procedura EDP nei confronti di uno stato membro, occorre verificare se la riduzione a ritmo adeguato, non verificatasi nel passato, si verificherà almeno in futuro. Qualora nemmeno la versione *forward-looking* sia rispettata, gli stati membri hanno ancora una *chance* di evitare una EDP. Infatti, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Con questo aggiustamento si intende ovviare alla potenziale pro-ciclicità della norma, che è un rischio insito nelle regole riguardanti il debito. Il rapporto debito/PIL quindi viene rettificato sia al numeratore, sia al denominatore, per tener conto dell'impatto del ciclo e quindi confrontato con il *benchmark*

³³ Secondo A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "hamiltonian moment"*, in *Rivista Aic*, n. 1/2023, 9, tale previsione è «chiaramente ispirata dalla logica dell'*austerità* che all'epoca pervadeva i governi dei più influenti Paesi dell'Euro-zona (guidati dalla Cancelliera tedesca Merkel e dal Presidente francese Sarkozy), a loro volta influenzati dal panico sui mercati, tutt'altro che placato dalle deboli iniziative della BCE di Trichet».

backward-looking (terzo criterio). Nelle fasi negative del ciclo economico, il rapporto debito/PIL aggiustato risulta inferiore rispetto a quello effettivo, in quanto il debito viene depurato dell'effetto degli stabilizzatori automatici e il PIL dei tre anni precedenti viene fatto variare al tasso di crescita del PIL potenziale. Nelle fasi positive del ciclo, la regola non prevede un aggiustamento per il ciclo, perché questo comporterebbe un debito aggiustato superiore a quello effettivo.

Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta, la regola del debito è considerata non rispettata, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE. Tuttavia, nel valutare l'opportunità di raccomandare al Consiglio europeo l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo, oltre all'analisi quantitativa sul *benchmark* numerico, la Commissione deve effettuare delle valutazioni «qualitative» relative a un certo numero di «altri fattori rilevanti». L'analisi di tali fattori rappresenta un passo obbligato nelle valutazioni che inducono ad avviare una procedura EDP per la mancata riduzione del debito ad un «ritmo adeguato». Nell'eventualità in cui la violazione del criterio del debito possa essere imputata a tali fattori rilevanti è escluso che lo Stato interessato entri in procedura per *deficit* eccessivo per il mancato rispetto del criterio del debito.

Come è stato sottolineato, «si tratta di regole in apparenza rigorose, ma che, di fatto, comportano una valutazione complessiva delle finanze pubbliche e dell'andamento economico di un paese, la cui complessità non può che rendere altamente discrezionale l'applicazione di quelle regole»³⁴.

Merita segnalare inoltre l'introduzione del cosiddetto «semestre europeo per il coordinamento *ex-ante* delle politiche economiche», nel cui quadro il Consiglio esercita la sorveglianza multilaterale e nel cui contesto verranno elaborati e valutati gli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti in materia di occupazione, i programmi di stabilità (per gli stati euro) o i programmi di convergenza (per gli stati non euro) e verrà effettuata la sorveglianza di bilancio volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

2.3. *Il Covid-19 e l'attivazione della clausola di salvaguardia*

La pandemia da Covid-19, con la chiusura di molte attività nella fase del cosiddetto *lockdown*, ha provocato uno *shock* economico di enorme impatto sulla popolazione e sulle imprese (con una caduta rilevante del PIL).

³⁴ È la tesi di A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa*, cit., 9, cui si rinvia anche per un esame delle disfunzionalità del PSC.

Con la comunicazione del 20.3.2020³⁵ la Commissione europea ha ritenuto necessario attivare la cosiddetta clausola di salvaguardia («*General escape clause*»)³⁶ prevista dalla vigente normativa per le situazioni di grave recessione economica. La clausola consente agli stati membri di allontanarsi temporaneamente dagli obiettivi di bilancio, per fronteggiare eventi imprevisti, garantendo al contempo la sostenibilità di medio periodo della finanza pubblica. Ciò ha permesso agli stessi stati – in particolare all'Italia – di aumentare i livelli di spesa e del debito pubblico allo scopo di mitigare i danni economici e sociali prodotti dalla crisi.

In parallelo, il 19.3.2020 la medesima Commissione europea ha approvato il *Temporary Framework*, modificato in diverse occasioni, al fine di utilizzare la massima flessibilità nel regime di aiuti di Stato alle imprese, in modo da consentire misure di sostegno di emergenza. Il regime di sostanziale sospensione delle regole europee è previsto fino alla fine del 2023.

3. La Comunicazione della Commissione europea di novembre 2022

Più di recente, la Commissione europea ha avviato un dibattito pubblico per la revisione dell'intero sistema di *governance* economica europea, la cui conclusione ha portato alla modifica delle regole previgenti, ritenute da molti troppo numerose³⁷, poco comprensibili per le opinioni pubbliche, eccessivamente rigide e fondate su elementi non osservabili (PIL potenziale e *output gap*)³⁸.

In particolare, con la Comunicazione del 9.11.2022 la Commissione ha indicato i suoi orientamenti per la riforma del quadro della *governance* economica dell'Unione (oltre che della procedura per gli squilibri macroeconomici)³⁹. Gli obiettivi della riforma sono, da un lato, la sostenibilità del debito

³⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final, del 20.3.2020.

³⁶ La clausola di salvaguardia generale è prevista dagli articoli 5 (par. 1), 6 (par. 3), 9 (par. 1) e 10 (par. 3) del reg. n. 1466/97 e dagli articoli 3 (par. 5) e 5 (par. 2) del reg. n. 1467/1997.

³⁷ Le regole sono: il limite del 3% per l'indebitamento netto nominale, il limite del 60% per il rapporto debito/PIL, la riduzione dell'eccedenza del rapporto debito/PIL pari ad un ventesimo all'anno, la regola della spesa, la regola del rispetto del MTO, la regola del sentiero di avvicinamento verso il MTO, la regola dello sforzo di bilancio annuale e la regola sui *target* nominali durante la procedura per deficit eccessivo.

³⁸ Per un inquadramento, v. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO DEL BILANCIO, *Riforma del quadro di governance economica dell'Unione europea*, marzo 2023.

³⁹ Cfr., Comunicazione della Commissione al PE, al Consiglio, alla BCE, al Comitato sociale ed economico europeo e al Comitato delle regioni, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 final, Bruxelles, 9.11.2022. Sulla Comunicazione in esame, nei mesi di febbraio e marzo 2023, davanti alle

(vale a dire ridurre «gli elevati rapporti debito pubblico/PIL in modo realistico, graduale e duraturo») e, dall'altro, la promozione di «una crescita sostenibile e inclusiva» attraverso investimenti e riforme, in particolare quelli necessari alle transizioni verde e digitale⁴⁰. Nelle intenzioni della Commissione, il nuovo quadro di regole – orientato al medio termine – dovrebbe garantire un più elevato grado di titolarità nazionale (*ownership*), maggiore semplicità e meccanismi di applicazione più efficaci, nonché una più forte integrazione tra politiche di bilancio e politiche strutturali⁴¹.

La Commissione non interviene sui citati parametri di riferimento inseriti nel Trattato di Maastricht, perché questo richiederebbe una modifica dello stesso Trattato: rimangono quindi inalterati sia il limite del 3% del PIL per il disavanzo (e la relativa procedura per i disavanzi eccessivi), sia quello del 60% per il debito⁴². Tuttavia, viene abolita sia la regola del debito (v. *supra*), sia il MTO e anche il braccio preventivo del PSC subisce una modifica.

La sorveglianza di bilancio viene semplificata dalla previsione di un indicatore operativo unico, la «spesa primaria netta», ossia al netto degli esborsi per interessi, delle spese collegate al ciclo – quali i sussidi di disoc-

Commissioni riunite V^a Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5^a Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio), si sono svolte le audizioni della Corte dei conti, della Banca d'Italia, dell'Ufficio parlamentare di bilancio e, infine, del Ministro dell'economia e delle finanze. Della questione si è anche occupata la stampa quotidiana: cfr., *ex multis*, I. ANGELONI, *Nuovo Patto di stabilità, le premesse sono buone (ma le proposte meno)*, in *Il Sole-24 Ore*, 16.11.2022; S. MICOSI, *Nuovo Patto di stabilità a rischio d'ingerenze nelle politiche nazionali*, in *Il Sole-24 Ore*, 16.11.2022; V. DE ROMANIS, *Patto UE i rischi per l'Italia* e M. BUTI, *La riforma del Patto di stabilità è un'opportunità per l'Italia*, entrambi in *La Stampa*, rispettivamente del 20 e 21.11.2022.

⁴⁰ Alla base di tale scelta riformista la Commissione indica molteplici ragioni, «evidenziando una serie di disfunzionalità che la dottrina, in particolare quella costituzionalistica, aveva ripetutamente sottolineato sin dai tempi della crisi del debito sovrano, dell'adozione del *Fiscal compact* e della catastrofica gestione del debito greco da parte della *Troika*» (così F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi*, n. 33/2022). Sulla Comunicazione in commento, cfr. diffusamente E. DE SIMONE, A. PALUMBO, *Dalla stabilità alla crescita? Una riflessione sulla proposta della Commissione europea di revisione delle regole fiscali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 2/2023, 133 ss.

⁴¹ In proposito, una valutazione critica al documento e alle proposte della Commissione è stata avanzata da L. BINI SMAGHI, *Commenti alle proposte della Commissione europea sulla governance economica dell'area euro*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2023, 1.

⁴² Non è infatti prevista alcuna modifica delle norme di sorveglianza preventiva dell'articolo 121 TFUE o di quelle relative ai meccanismi correttivi dell'articolo 126 dello stesso TFUE. Sulla compatibilità delle novità contenute nella riforma della *governance* economica delineata dalla Comunicazione del 9.11.2022 (con specifico riferimento, da un lato, al ruolo assegnato alla Commissione europea e, dall'altro, al trattamento differenziato degli stati membri) con il vigente quadro normativo dei Trattati, cfr. G.L. TOSATO, *Verso una nuova governance economica dell'Unione. La riforma annunciata dalla Commissione rispetta i Trattati?*, in *Astrid on line*, 2023.

cupazione – e delle misure discrezionali riguardanti le entrate, coerente con l'obiettivo di debito⁴³.

L'obiettivo di *policy* da perseguire è la riduzione del debito in rapporto al PIL; si avrebbe pertanto uno nuovo sistema di regole fondato su un solo obiettivo di *policy* e un solo strumento (la spesa netta). In proposito, gli stati membri saranno suddivisi in tre categorie di rischio (elevato, moderato o basso) sulla base di una analisi della sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis*, DSA) della Commissione, che provvederà a renderle pubbliche.

Gli esiti dell'analisi permetteranno alla stessa Commissione di individuare, e rendere pubblico, un percorso di aggiustamento pluriennale dell'aggregato di spesa di riferimento (*reference path*) per gli stati con rischio sostanziale o moderato («*substantial or moderate public debt challenge*»).

La nuova disciplina si basa sui «piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine» (*medium term fiscal-structural plans*), contenenti misure tali da assicurare sia una crescita sostenibile e inclusiva, sia una riduzione plausibile e continua del debito (o almeno la sua stabilizzazione a livelli «prudenti»).

I piani, elaborati da ciascun paese membro e della durata di quattro anni, andrebbero concordati con la Commissione e, se valutati positivamente da quest'ultima, trasmessi per l'approvazione finale al Consiglio. Una volta approvati, saranno il perno della sorveglianza economica e verranno utilizzati dalla Commissione come riferimento per valutare il rispetto delle regole. Il percorso di aggiustamento potrà essere più graduale e prolungato nel tempo se accompagnato da un impegno dello Stato membro a realizzare investimenti e riforme più ambiziosi e che contribuiscano a innalzare la crescita potenziale e migliorare la sostenibilità del debito pubblico. In questo caso, il percorso di aggiustamento potrà essere esteso fino a sette anni.

Tali piani non potranno essere modificati nel periodo di riferimento⁴⁴, se non in base a eventi eccezionali che attiverebbero clausole di salvaguardia sottoposte ad un'approvazione del Consiglio.

⁴³ Alla base della scelta dell'uso della spesa netta primaria come indicatore vi è l'idea che uno Stato ad alto debito, mantenendo il tasso di crescita della spesa pubblica a un livello inferiore a quello previsto per il reddito, finisce con il generare avanzi primari che riducono il debito. Per M. BORDIGNON, L. CIOTTI, *La transizione verso le nuove regole fiscali europee*, in *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 24.3.2023 e G.L. TOSATO, *Verso una nuova governance economica dell'Unione*, cit., 1, il criterio della spesa pubblica netta sembra più trasparente e comprensibile dall'opinione pubblica rispetto alle misure di controllo della politica fiscale (OMT, saldo strutturale, *output gap*), mentre in chiave critica v. L. BINI SMAGHI, *Commenti alle proposte della Commissione europea sulla governance economica dell'area euro*, cit., 3.

⁴⁴ Sul punto, criticamente, v. F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita*, cit., ix.

Il monitoraggio annuale continuerà a essere effettuato dalla Commissione e dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo. La sorveglianza, che si baserà sulle relazioni sullo stato di avanzamento dei piani nazionali presentate annualmente dagli stati membri, andrà a valutare la congruità dell'andamento realizzato dalla «spesa primaria netta» con i piani approvati.

Resta invariata la procedura per disavanzi eccessivi nel caso di superamento del limite del 3% del disavanzo in rapporto al PIL. Quanto alla procedura per mancata riduzione del rapporto debito/PIL, per i paesi a «rischio sostanziale» la deviazione dal sentiero di spesa concordato con la Commissione e approvato dal Consiglio porterebbe all'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi, mentre l'apertura della medesima procedura per i paesi a medio rischio sarebbe subordinata all'analisi dei «fattori rilevanti» (ossia quegli elementi che impattano sul debito e sul *deficit*).

Il mancato rispetto degli impegni di riforma e investimento prospettati per richiedere l'estensione del periodo di aggiustamento attiverebbe invece un nuovo meccanismo di *enforcement*, che porterebbe a un percorso di consolidamento più restrittivo.

L'incentivo al rispetto degli impegni concordati si baserà sulla previsione di sanzioni non solo finanziarie, ma anche di carattere reputazionale⁴⁵, nonché sull'applicazione di una condizionalità macroeconomica.

Le sanzioni finanziarie ricalcherebbero quelle già in vigore, sebbene si preveda di ridurre l'ammontare per renderle effettivamente applicabili. La condizionalità macroeconomica dovrebbe invece comportare la sospensione dell'erogazione dei fondi europei qualora, a seguito dell'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi, non fossero adottate azioni correttive.

La proposta della Commissione mantiene la clausola di salvaguardia generale, attivabile in caso di circostanze eccezionali che esulano dal controllo dei Governi e che hanno ripercussioni sulle finanze pubbliche per l'Eurozona o per l'UE nel suo complesso, così come la possibilità, per i singoli paesi, di invocare una clausola di salvaguardia nazionale in caso di circostanze eccezionali al di fuori del controllo del Governo con un impatto rilevante sulle finanze pubbliche nazionali. L'attivazione di ciascuna delle due clausole richiede il consenso del Consiglio.

Nell'ambito della revisione del sistema della *governance* economica europea, un maggior ruolo viene infine riconosciuto alle istituzioni di bilancio indipendenti (i *fiscal council*)⁴⁶: tali istituzioni potranno fornire valutazioni,

⁴⁵ La Comunicazione cita, ad esempio, quella per cui i ministri degli stati membri oggetto di una procedura per disavanzi eccessivi possono essere chiamati a comparire davanti al Parlamento europeo al fine di spiegare come intendano rientrare dall'infrazione.

⁴⁶ Nell'ordinamento italiano è annoverabile in tale categoria l'Ufficio parlamentare di bilancio, su cui sia consentito rinviare a G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monito-*

ex ante, sull'adeguatezza dei piani e delle ipotesi sottostanti e contribuire poi alla fase di controllo dell'attuazione del piano stesso. Tuttavia, le loro opinioni non sarebbero vincolanti per la Commissione e il Consiglio, che rimarrebbero responsabili della sorveglianza, mantenendo il potere di proporre e decidere. Occorre rilevare che la proposta non prevede una *golden rule* per escludere dalla spesa primaria determinati investimenti, come richiesto da molti stati membri e osservatori, né si prevede una forma di capacità fiscale centrale comune, nemmeno limitata all'Eurozona, come proposto da molti. In merito alla mancata istituzione di una capacità fiscale comune, è necessario evidenziare che ancora una volta gli stati membri non sono pronti a fare il passo necessario per rendere l'area euro un'unione monetaria ottimale. La teoria delle aree valutarie ottimali (AVO) ha da tempo individuato tra i fattori essenziali delle unioni monetarie di successo (cioè destinate a durare nel tempo), come il dollaro americano e quello canadese, proprio un livello di governo centrale dotato di capacità impositiva e di potere di spesa per fronteggiare gli *shock* asimmetrici che possono colpire gli stati dell'Unione⁴⁷.

La riforma proposta presenta alcune criticità, evidenziate dal dibattito. In primo luogo, il tema dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA) e del suo impiego per definire i percorsi di aggiustamento del debito ha suscitato perplessità, essendo necessaria molta cautela sull'eventualità di basare su DSA l'intero insieme di regole. Come noto nella dottrina economica, l'analisi stocastica del debito non è una analisi del tutto trasparente, perché dipende in modo cruciale dalle ipotesi che si formulano per elaborare gli scenari. Inoltre, la previsione di tale analisi in apertura del processo di elaborazione dei piani sembrerebbe, secondo alcuni osservatori, depotenziare il messaggio di maggiore titolarità nazionale (*ownership*) che la Commissione europea ha invece fortemente sottolineato. Peraltro, l'attribuzione alla Commissione del compito di elaborare le DSA rischia di trasformare questa Istituzione in una nuova *rating agency*, e la separazione *ex ante* dei paesi in tre gruppi a seconda del livello del debito potrebbe creare turbolenze, per le possibili spirali negative (aumento dello *spread*) che si potrebbe ingenerare nei mercati con la collocazione di un paese nel gruppo con problemi di de-

raggio della finanza pubblica, in *Gior. dir. amm.*, n. 10/2012, 938 ss. e, da ultimo, C. BERGONZINI, *L'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 101 ss.

⁴⁷ Secondo la teoria AVO, elaborata negli anni Sessanta del secolo scorso con i contributi di Mundell, McKinnon e Kenen, un'unione monetaria per non sfaldarsi, fenomeno comune alla maggior parte delle unioni monetarie realizzate nella storia, deve soddisfare tre principali criteri economici: forte apertura al commercio e diversificazione delle esportazioni, elevata mobilità e flessibilità delle remunerazioni del fattore lavoro, e consistenti trasferimenti di bilancio intra-area.

bito sostanziale. Infine, l'eccessiva eterogeneità delle posizioni di partenza in termini di rapporto debito/PIL dei paesi: un periodo di (soli) 7 anni potrebbe essere eccessivamente ambizioso per alcuni paesi.

4. *Le proposte legislative di aprile 2023*

Quanto contenuto nella Comunicazione della Commissione appena analizzata, si è tradotto, nel mese di aprile del 2023, in tre formali progetti di atti normativi che si pongono lo scopo di riformare il quadro di bilancio dell'UE⁴⁸.

Il primo progetto⁴⁹ è volto a sostituire il regolamento n. 1466/97, del 7.7.1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (il braccio preventivo del PSC).

Occorre innanzitutto considerare che tale provvedimento si pone «l'obiettivo di una riduzione credibile e sostanziale degli elevati livelli di debito pubblico e della promozione di una crescita sostenibile e inclusiva, ponendo l'accento su una prospettiva di medio termine e sulla titolarità nazionale»⁵⁰. Per questo motivo esso contiene, in particolare, disposizioni che disciplinano il semestre europeo; danno indicazioni alla Commissione da proporre agli stati membri che non rispettano i parametri del debito e di disavanzo pubblico; definiscono il processo relativo ai piani strutturali di bilancio a medio termine e il relativo monitoraggio (compresa l'ipotesi di rischio significativo di deviazione dal percorso di spesa netta).

Al riguardo, nell'ambito del Capo dedicato al semestre europeo, si segnala specificamente la previsione secondo cui, per quegli stati che hanno un debito superiore al 60% del PIL o un disavanzo pubblico superiore al valore di riferimento del 3% del PIL, la Commissione propone, in una relazione al comitato economico e finanziario, «una traiettoria tecnica per la spesa primaria netta che copre un periodo di aggiustamento minimo di quattro anni del piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine e una sua possibile proroga di un massimo di tre anni». Poiché lo strumento di po-

⁴⁸ In chiave critica cfr. V. DE ROMANIS, *I rischi di un nuovo Patto di stabilità e Con il nuovo Patto rischiamo grosso*, in *La Stampa*, rispettivamente del 17.4 e 25.5.2023. Una valutazione positiva si trova invece in M. BUTI, *Patto di stabilità, ottimismo convergente di volontà e ragione*, in *Il Sole-24 Ore*, 27.6.2023. Un esame approfondito del contenuto delle proposte si può trovare in SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI, *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance dell'UE*, 30.6.2023.

⁴⁹ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il reg. CE n. 1466/97 del Consiglio (COM(2023)240 *final*, Bruxelles, 26.4.2023).

⁵⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI, *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance dell'UE*, cit., 29.

lity è il controllo della spesa pubblica primaria, diventa ancora più stringente la necessità, per l'autorità di bilancio nazionale, di selezionare attentamente i programmi di spesa sulla base del principio dei costi-benefici, e di accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa (*spending review*). L'autorità di bilancio può incrementare la spesa pubblica oltre il tetto annuale prefissato dalla traiettoria, ma deve coprirla con un aumento strutturale delle entrate mediante provvedimenti legislativi. L'aumento del gettito tributario dovuto al ciclo economico favorevole non può essere infatti utilizzato per coprire un incremento di spesa pubblica. L'obiettivo del nuovo quadro è anche quello di accrescere ulteriormente la responsabilizzazione dell'autorità di fronte all'opinione pubblica, affinché le decisioni allocative sulle risorse pubbliche siano il più possibili trasparenti e comprensibili per l'opinione pubblica. Per esemplificare, una maggiore spesa sociale in un certo ambito settoriale richiede o un taglio di altri programmi di spesa nello stesso settore o in altri, e/o un incremento strutturale dell'imposizione tributaria. Naturalmente, laddove la pressione tributaria (e fiscale) sia già relativamente alta, realisticamente i margini di espansione della spesa, oltre la traiettoria tecnica, si assottigliano. È altresì vero che l'abbattimento, sia pure graduale, di un elevato rapporto debito/PIL, richiede un contenimento, quantomeno in termini nominali, della spesa pubblica.

Merita segnalare poi l'obbligo, per ogni Stato, di presentare al Consiglio e alla Commissione un piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine entro la fine del mese di aprile.

La seconda proposta⁵¹ interviene sul regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7.7.1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (il braccio correttivo del PSC). Una delle principali novità consiste nella previsione secondo la quale mentre la EDP basata sul disavanzo resta sostanzialmente invariata, l'apertura di una EDP basata sul debito viene resa automatica per i paesi con livelli di debito superiori al 60% del PIL che si discostano dal percorso di aggiustamento concordato.

Infine, è stata presentato un progetto⁵² di modifica della direttiva n. 85/2011⁵³ che, come noto, ha fissato i requisiti per i quadri di bilancio nazionali, in particolare prevedendo regole di bilancio numeriche specifiche

⁵¹ Cfr. Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2023)241 *final*, Bruxelles, 26.4.2023).

⁵² La Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli stati membri, è uno dei provvedimenti del *Six pack*.

⁵³ Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli stati membri (COM(2023)242 *final*, Bruxelles, 26.4.2023).

nazionali, finalizzate a rendere coerenti le politiche dei singoli paesi con gli obblighi assunti a livello di Unione. Tali regole pongono attenzione al rispetto di alcuni indicatori sintetici, individuati nel disavanzo pubblico, nel fabbisogno e nel debito.

Oltre a semplificare o chiarire il quadro vigente, la *ratio* della modifica in esame è quella di rafforzare la titolarità nazionale, con un ruolo più importante e nuovi compiti per gli enti di bilancio indipendenti, e promuovere un orientamento a medio termine della programmazione di bilancio. Inoltre, allo scopo di garantire un monitoraggio più adeguato delle sfide di finanza pubblica attuali e future, le disposizioni della proposta rafforzano l'attenzione posta sulle passività potenziali e sulla gestione dei disastri naturali⁵⁴.

5. *L'accordo intergovernativo raggiunto nel Consiglio Ecofin di dicembre 2023*

Nella riunione del 20.12.2023, il Consiglio economico-finanziario della UE (Ecofin) ha nuovamente discusso il pacchetto inerente la riforma della *governance* economica europea, raggiungendo un compromesso in merito alle due proposte di regolamento volte ad abrogare e sostituire il precedente regolamento n. 1466/97 e a modificare il regolamento n. 1467/97 nonché in ordine alla proposta di direttiva di modifica della direttiva n. 2011/85 che, come già ricordato, riguarda i requisiti dei quadri di bilancio degli stati membri⁵⁵.

Preme preliminarmente osservare che, come evidenziato da autorevole dottrina, «la tecnica legislativa diversa – nell'un caso, sostituzione integrale del regolamento n. 1466/97, negli altri due, emendamento degli atti precedenti – è in larga misura giustificata. L'originario regolamento n. 1466/97 aveva già formato oggetto di modifiche, che ne rendevano poco agevole la lettura. Il ricorso a ulteriori emendamenti era pertanto sconsigliabile. La situazione era meno gravosa rispetto al regolamento n. 1467/97 e alla direttiva n. 2011/85, anche se un completo rimpiazzo degli atti precedenti non sarebbe stato inopportuno»⁵⁶.

Con riguardo al braccio preventivo, nel confermare a grandi linee la proposta della Commissione di riforma del PSC, ossia un solo obiettivo (la riduzione del rapporto debito/PIL), un solo strumento di *policy* (il controllo

⁵⁴ SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI, *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance dell'UE*, cit., 59.

⁵⁵ Cfr., per un primo commento circa l'accordo raggiunto in sede Ecofin del 20.12.2023, R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *Federalismi*, n. 31/2023, XI.

⁵⁶ G.L. TOSATO, *La riforma Ecofin del Patto di stabilità e crescita. Annotazioni legali*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2024.

della spesa primaria netta attraverso l'individuazione di una traiettoria tecnica), si prevede, in aggiunta, l'assoggettamento del percorso di aggiustamento del debito e del disavanzo ad apposite clausole di «salvaguardia», ossia limiti numerici entro i quali entrambi devono annualmente ricondursi. In particolare, per il debito si richiede una riduzione annuale pari in media all'1% del PIL per gli stati con un debito eccedente il 90% del PIL (solo dello 0,5% del PIL per stati con debito tra il 60 e il 90% del PIL)⁵⁷; la regola però è sospesa per tutto il tempo in cui uno Stato è sottoposto a una procedura di *deficit* eccessivo. Quanto al disavanzo, la traiettoria tecnica deve assicurare che l'aggiustamento di bilancio continui fino a che lo Stato membro non raggiunge un disavanzo tale da assicurare un margine di sicurezza (uguale per tutti gli stati membri) in termini strutturali pari all'1,5% del PIL, con la precisazione che tale livello è da conseguire con un incremento annuale del saldo strutturale primario di bilancio dello 0,4% del PIL (mentre è dello 0,25% per i piani estesi a 7 anni).

Per quanto riguarda il criterio del debito, quando il rapporto debito/PIL supera il valore di riferimento (60%), si considera che tale rapporto si riduca in modo sufficiente e ad un ritmo soddisfacente se lo Stato membro rispetta la traiettoria della spesa primaria netta concordata. La regola vigente di riduzione di un ventesimo dell'eccedenza del rapporto debito/PIL all'anno, nella media dei tre precedenti esercizi, è pertanto superata, essendosi dimostrata inapplicabile nei fatti.

Relativamente alla disciplina correttiva del PSC, le novità emerse in sede Ecofin riguardano in primo luogo l'introduzione di un conto di controllo, in cui vengono registrate le deviazioni positive o negative della spesa primaria netta rispetto alla traiettoria concordata con la Commissione per l'intera durata del piano. Quando la somma algebrica degli scostamenti supera lo 0,6% del PIL, oppure la deviazione di un singolo anno supera lo 0,3% del PIL, il criterio di riduzione del debito è considerato violato e pertanto la Commissione deve preparare un rapporto ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE, tenendo conto dei «fattori rilevanti». Nel testo, tra i fattori rilevanti di cui deve tenere conto la Commissione in sede di apertura della procedura di *deficit* eccessivo per violazione del criterio del debito, vi sono gli investimenti finanziati dal NGEU e le spese per la difesa.

⁵⁷ In proposito, si è sottolineato (M. BORDIGNON, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Lavoce.info*, 22.12.2023) come tale «vincolo quantitativo non era contemplato nella formulazione originaria della Commissione, che prevedeva la riduzione del rapporto debito su PIL solo alla fine, e non necessariamente nel corso del percorso di aggiustamento. Va aggiunto che la regola quantitativa vale nella stessa misura per tutti i paesi con un rapporto debito su PIL maggiore del 90 per cento, così contraddicendo una delle idee centrali della proposta della Commissione: la differenziazione del percorso di aggiustamento dei diversi paesi sulla base delle loro caratteristiche specifiche».

Inoltre, quando la procedura per i disavanzi eccessivi viene avviata sulla base del criterio del disavanzo, il percorso correttivo della spesa netta dovrebbe essere coerente con un aggiustamento strutturale annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL. Tuttavia, nel testo si prevede che la Commissione potrà, per un periodo transitorio (nel 2025, 2026 e 2027), tenere conto dell'aumento della spesa per interessi nel calcolo dello sforzo di aggiustamento.

Secondo i commentatori, la riforma proposta in sede Ecofin presenta(va) aspetti negativi e positivi⁵⁸. In primo luogo, l'obiettivo dichiarato dalla Commissione, e condiviso dalla maggior parte degli osservatori, di semplificare le regole di bilancio e di renderle più chiare e comprensibili non sembra affatto essere raggiunto nell'ambito del compromesso di dicembre, a seguito dell'introduzione delle clausole di salvaguardie, fortemente richieste dai paesi «frugali». Come autorevolmente osservato, «il sistema delle regole fiscali che emerge dalla contrattazione tra paesi è molto più complicato di quello originariamente proposto dalla Commissione, di nuovo per la sovrapposizione di vincoli e criteri diversi, non necessariamente coerenti tra di loro»⁵⁹. Inoltre, il proposito di eliminare il riferimento ai saldi strutturali non è stato mantenuto, dato che lo sforzo di aggiustamento è misurato in termini di saldo primario strutturale e il margine di sicurezza nei confronti del disavanzo nominale è definito in termini strutturali. In terzo luogo, il tentativo della Commissione di improntare i percorsi di aggiustamento verso la riduzione del rapporto debito/PIL tenendo conto delle specificità degli stati membri risulta almeno parzialmente frustrato dall'inserimento di clausole di salvaguardia omogenee per tutti i paesi.

Infine, appare evidente l'obiettivo di alcuni stati membri di ridurre i margini di manovra della Commissione nel definire il sentiero di aggiustamento *country-specific*.

5.1. La definitiva modifica del PSC

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 30.4.2024 di due regolamenti e di una direttiva⁶⁰ si è concluso l'*iter* di approvazione di modifica del PSC.

⁵⁸ Si veda in particolare J. ZETTELMEYER, *Assessing the Ecofin compromise on fiscal rules reform*, in *Bruegel.org*, 21.12.2023. Sugli effetti che le nuove regole potrebbero comportare per il nostro paese, cfr. G. PIGA, *La tenaglia europea e il colpo di reni che ci serve* e F. BASSANINI, C. DE VINCENTI, *Le implicazioni per l'Italia del nuovo Patto di stabilità*, entrambi in *Il Sole 24 Ore* rispettivamente del 28 e 29.12.2023.

⁵⁹ M. BORDIGNON, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, cit.

⁶⁰ Si tratta del (i) Reg. UE 2024/1263 del PE e del Consiglio del 29.4.2024 relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilate-

Il testo del trilogio non modifica la struttura di base del regolamento Ecofin anche se sono state inserite alcune rilevanti innovazioni. Per quanto interessa in questa sede, si è deciso, innanzitutto il rafforzamento della partecipazione democratica all'interno degli stati membri in sede di elaborazione e attuazione dei piani nazionali. Infatti, si stabilisce che la presentazione dei piani (come pure, dei resoconti annuali sulla loro attuazione) sia preceduta da una procedura di consultazione con i parlamenti nazionali e con altri soggetti pubblici e privati rilevanti. È altresì richiesto che di questa procedura si dia conto nei medesimi piani e resoconti.

Analogo rafforzamento dell'elemento democratico è ora previsto anche all'interno dell'Unione. Nuove clausole sono dedicate al ruolo del Parlamento europeo (PE), che deve essere informato e coinvolto in tutte le fasi della *governance* preventiva del PSC. Ad esempio: al PE devono essere inoltrati i piani nazionali, la valutazione dei medesimi da parte della Commissione, le raccomandazioni via via inviate agli stati membri. I presidenti del Consiglio, della Commissione e dell'Eurogruppo devono presentare rapporti annuali al PE; possono inoltre essere chiamati a comparire davanti alle competenti commissioni del PE.

6. *I (probabili) effetti sulla disciplina di bilancio nazionale*

L'attuale quadro regolatorio in materia di finanza pubblica è basato su due tipologie di fonti: quelle provenienti dall'Unione europea, analizzate nel § 2 del presente contributo, e quelle di diritto interno.

Sotto quest'ultimo punto di vista, l'Italia si è mostrata particolarmente zelante, modificando – con la legge costituzionale n. 1 del 2012 – gli articoli della cosiddetta costituzione finanziaria (articoli 81, 97 e 119), emanando la legge «rinforzata» n. 243 del 2012⁶¹ e, poi, in attuazione di questa, aggiornando la vigente legge di contabilità di stato (n. 196 del 2009) con la legge n. 163 del 2016.

Sono note le principali ragioni che portarono a quella revisione costituzionale: da un lato la necessità di dare una risposta decisa e immediata di rassicurazione ai mercati finanziari. Dall'altro l'esigenza di avvicinare la disciplina nazionale di bilancio e di contabilità pubblica all'insieme delle misure che in

rile e che abroga il Reg. CE n. 1466/97 del Consiglio; (ii) del Reg. UE 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del Reg. CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e (iii) della dir. UE 2024/1265 del Consiglio del 29.4.2024 recante modifica della dir. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

⁶¹ In proposito, sia consentito un rinvio a G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, *passim*.

quegli anni venivano adottate in sede europea per il maggiore coordinamento delle diverse politiche economiche dei paesi dell'Unione, la sorveglianza in materia di squilibri macroeconomici, la più stringente applicazione del PSC e l'introduzione di requisiti comuni per i quadri di bilancio nazionali.

Davanti alla sostanziale modifica delle regole di *governance* economica dell'Unione, c'è da chiedersi fin d'ora se l'attuale assetto costituzionale, in particolare l'art. 81 Cost. – improntato al criterio dell'equilibrio strutturale – risulterà ancora coerente con un nuovo quadro europeo basato sulla diversa regola della spesa⁶².

In proposito, diverse perplessità sono state avanzate dalla dottrina⁶³.

Con particolare riferimento al contenuto del primo co. dell'art. 81 Cost.⁶⁴, si è sottolineato che il superamento della regola dell'equilibrio strutturale, che costituisce il contenuto della norma, può effettivamente comportare che quest'ultima possa essere ripensata, se non si tratta più di un obiettivo formalmente da perseguire.

La medesima dottrina ha evidenziato che la questione è ancora più problematica in relazione al secondo co. dello stesso art. 81 Cost., in quanto «esso, se, da un lato, per la prima parte (peggioramento del *deficit* per far fronte al ciclo) va indubbiamente letto con il citato primo co., di cui costituisce l'eccezione e di cui potrebbe pertanto seguire le sorti, conserva, d'altro lato, la propria validità per la seconda parte (procedura per far fronte ad eventi eccezionali)»⁶⁵. Occorre tuttavia osservare che tale procedura, attualmente disciplinata in dettaglio dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, non potrà più essere attivata senza l'autorizzazione del Consiglio dell'Unione, in base al testo del regolamento sul braccio preventivo. La norma vigente invece prevede che il Governo possa richiedere alle Camere l'attivazione della procedura «sentita la Commissione europea». Dall'entrata in vi-

⁶² L. CASO (*Pareggio di bilancio strutturale a rischio obsolescenza*, in *Il Sole-24 Ore*, 23.3.2023) sottolinea correttamente che «una risposta negativa porterebbe inevitabilmente a interrogarsi anche sulla tenuta della decennale giurisprudenza costituzionale in tema di bilancio pubblico fondata proprio sulla formulazione dell'art. 81 Cost. conseguente alla riforma costituzionale del 2012».

⁶³ Cfr. A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita* e C. FORTE, *Il nuovo quadro di regole europee in materia di finanza pubblica: possibili riflessi sull'ordinamento interno*, entrambi in *Rivista Aic*, n. 7/ 2023. Si vedano altresì C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 1/2023, 226 e G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi*, n. 21/2023.

⁶⁴ Il primo co. dell'articolo 81 Cost. prevede che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

⁶⁵ C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea*, cit., 226-227.

gore della norma nazionale e fino ad oggi, la clausola «sentita la Commissione» è stata interpretata come «informata la Commissione».

Da ripensare sembrerebbe anche il primo co. dell'art. 97 Cost.⁶⁶, nella parte in cui richiama l'equilibrio di bilancio per l'intera pubblica amministrazione: tale disposizione è esplicitamente condizionata alla coerenza con «l'ordinamento dell'Unione europea» e quindi al vincolo di cui all'equilibrio del bilancio strutturale⁶⁷.

Un'ulteriore questione da affrontare è la definizione di una regola di bilancio per le amministrazioni territoriali, per le quali oggi vige l'obbligo di pareggio nominale di bilancio, alla luce dell'art. 119 Cost. Si tratterà di individuare una regola di bilancio che consenta di tradurre l'obbligo per l'intera PA italiana di rispettare, in base all'ordinamento europeo, il sentiero della spesa primaria netta concordato con la Commissione, a livello di singoli sotto-settori della PA. A tutta evidenza, appare un compito non facile per il legislatore, tenuto conto che gli enti territoriali godono, ai sensi della Costituzione, dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, ma tuttavia necessario, perché tali enti «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». In questa sede, ci si limiterà ad osservare che la istituenda regola di bilancio per gli enti locali dovrà evitare che essi, al fine di rispettare il vincolo sulla spesa, salvaguardino la spesa in conto corrente a scapito di quella in conto capitale. Ciò renderebbe molto difficile per il paese collocare il rapporto debito/PIL su un sentiero credibile di riduzione, come richiesto dall'ordinamento europeo, dato che la crescita del denominatore dipende crucialmente dagli investimenti.

Analoghe considerazioni possono essere sviluppate in ordine alla legge n. 243 del 2012, la quale «costituisce un testo che – nel rinviare in vari passaggi all'ordinamento dell'Unione europea – in più punti richiama il saldo strutturale in vista dell'obiettivo assegnato di medio termine, cardine di quell'ordinamento ora in via di superamento»⁶⁸. A tal proposito, basti pen-

⁶⁶ Ai sensi del quale «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». Sulle innovazioni a tale disposizione introdotte dalla riforma costituzionale del 2012, cfr. G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014 e, più di recente, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, spec. 191 ss.

⁶⁷ C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea*, cit., 227.

⁶⁸ *Ibidem*, 228-229, cui si rinvia per maggiori dettagli anche per quanto riguarda i possibili effetti della riforma in esame sia sul regime delle coperture finanziarie sia sull'iter legislativo nelle Camere. Sotto quest'ultimo aspetto, cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e procedure di bilancio*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2007 e C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, FrancoAngeli, 2014.

sare che nella legge «rinforzata» il saldo strutturale è richiamato sia all'art. 2, in materia di definizioni, sia nell'art. 3, che disciplina il principio dell'equilibrio di bilancio.

Insomma, appare ineludibile procedere ad una modifica formale di tale ultima legge, anche nell'ipotesi in cui la Carta venga solo reinterpretata.

Anche la legge n. 196 del 2009 richiede una revisione, si consideri, a titolo di mero esempio non esaustivo, alla definizione del contenuto del Documento di economia e finanza, prima sezione, che dovrà tener conto necessariamente del piano pluriennale di aggiustamento e del sentiero della spesa primaria netta, che diventa obiettivo pluriennale di politica di bilancio, al posto del percorso di avvicinamento all'OMT.

7. *Considerazioni conclusive*

Da un esame complessivo della modifica della *governance* economica europea è possibile giungere, *de iure condendo*⁶⁹, a qualche preliminare conclusione.

Innanzitutto, la revisione delle regole previste dal PSC non comporta modifiche ai trattati vigenti. Si è deciso quindi di intervenire solo sulle regole di diritto secondario: si tratta di una operazione «del tutto legittima e per certi versi comprensibile, a patto di essere consapevoli dei significativi condizionamenti derivanti dai Trattati vigenti e dall'impianto ideologico e culturale ad essi sottostante»⁷⁰. Mantenere il riferimento al 60% del PIL per il debito pubblico potrebbe essere, nell'attuale situazione, un obiettivo non realistico e che mette in dubbio la credibilità complessiva della riforma. Come già evidenziato all'inizio del presente lavoro, il livello del 60% era la media dei rapporti debito/PIL dei paesi europei negli anni Novanta dello scorso secolo; tuttavia, il contesto economico di quei tempi, nei quali i paesi europei crescevano ad un tasso annuo reale del 3%, o superiore, era totalmente differente. Non prendere atto della drastica evoluzione del contesto economico sia europeo, sia mondiale, con la concorrenza industriale esercitata da paesi che erano irrilevanti negli anni Novanta, ossia le economie emergenti, tra cui spicca la Cina, non può che lasciare perplessi.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, se ne riconosce formalmente la rilevanza ma non ne è prevista l'esclusione dagli aggregati sottoposti a controllo né specifiche deroghe.

⁶⁹ Si veda il paragrafo precedente per quanto riguarda la necessaria modifica della normativa nazionale in materia di contabilità e finanza pubblica.

⁷⁰ M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2022, 631.

Si è visto inoltre il «potenziamento significativo» dei poteri della Commissione europea e del Consiglio nell'ambito del semestre europeo. Infatti, la procedura proposta prevede che, da una parte, la Commissione fisserà per tutti gli stati le modalità di valutazione della sostenibilità del debito attraverso l'analisi di sostenibilità del debito mentre, dall'altra, il Consiglio approverà il Piano nazionale di bilancio a medio termine.

Sul punto, le opinioni sono abbastanza concordi⁷¹, anche se non sono mancate, in dottrina, tesi che hanno sostenuto il ruolo tutto sommato limitato della Commissione⁷².

Vero è che, per quanto riguarda in particolare la valutazione della sostenibilità del debito effettuata dalla Commissione, vi sono ampi margini di discrezionalità in capo alla stessa Commissione, e ciò «da una parte può garantire maggiore flessibilità, ma dall'altra nulla osta a che attraverso questo strumento siano imposte, in momenti di crisi, aggiustamenti macroeconomici che richiama le tristemente note misure di austerità»⁷³.

Suscita poi non poche perplessità la scelta della spesa pubblica primaria come indicatore per il controllo del debito nel lungo termine. Al riguardo, si è sottolineato che, così formulato, questo indicatore presenta due difetti, uno economico e uno politico⁷⁴. Quello economico è di trascurare che la dinamica del debito dipende non solo dalla spesa primaria, ma anche dalla differenza tra il costo medio del debito e il tasso nominale di crescita dell'economia, differenza che prende il nome di *snowball effect* (effetto valanga). Se il tasso di crescita nominale del PIL (data dalla somma del tasso di crescita reale e del tasso di inflazione) è superiore al costo medio del debito, il rapporto debito/PIL si riduce, *ceteris paribus*. Ciò evidenzia l'importanza della crescita in termini reali dell'economia ai fini della riduzione del rapporto debito/PIL. Tuttavia, anche la sola crescita inflazionistica del PIL (cioè con un tasso di crescita reale nullo) favorisce la riduzione del rapporto.

Dal punto di vista politico, vincolare la spesa o il saldo complessivo «riduce il campo delle politiche redistributive attuate a parità di saldo, scelta

⁷¹ Secondo S. MICOSI (*Troppa Commissione nella riforma del Patto di stabilità*, in *La voce.info*, 31.3.2023), la proposta di revisione della *governance* economica in esame darebbe alla Commissione europea il controllo sulla gestione dei debiti eccessivi, non garantendo la titolarità nazionale delle politiche economiche e solleverebbe questioni di legittimità democratica (analogamente, L. BINI SMAGHI, *Commenti alle proposte della Commissione europea sulla governance economica dell'area euro*, cit., 6).

⁷² Cfr. G.L. TOSATO, *Verso una nuova governance economica dell'Unione*, cit., 2, che sottolinea come la Commissione può solo negare una formale approvazione dei piani nazionali, ma non imporre autoritativamente una revisione dei medesimi.

⁷³ F. SALMONI, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica europea*, cit., 158.

⁷⁴ V. I. ANGELONI, F. DE BORTOLI, *Niente illusioni. Il debito ci frena. È tempo di fare i conti*, in *Corriere della sera-Economia*, 31.7.2023.

squisitamente politica. E per di più lo fa – e tutto ciò è grave sotto il profilo democratico – su un orizzonte di tempo più lungo della durata media delle legislature nazionali, vincolando di fatto anche le scelte degli elettori futuri»⁷⁵.

Si tratta di un ulteriore rafforzamento del *vincolo esterno*, teorizzato da Guido Carli negli anni Novanta del secolo scorso⁷⁶. Il ruolo del Parlamento ne risulterebbe viepiù limitato, sebbene occorra ricordare che questo processo di indebolimento del ruolo delle assemblee parlamentari a favore degli esecutivi non è certo nuovo, ma una tendenza generale degli ultimi due decenni nelle democrazie parlamentari europee. Interlocutore verso le istituzioni europee, la Commissione *in primis*, è sempre di più il Governo nazionale, che dialoga con i Servizi della Commissione, invia documentazione e chiarimenti e recepisce le indicazioni del Consiglio dell'Unione e del Consiglio europeo ad esempio in materia di priorità della politica economica per il successivo ciclo di bilancio (le cosiddette *Country Specific Recommendations*), a valle del processo di trasmissione degli aggiornamenti annuali del Programma di Stabilità e del Piano nazionale di riforme. D'altro canto, il processo di introduzione di sempre più numerosi elementi di tecnicismo, anche di natura econometrica, come si è detto, nell'ambito del meccanismo delle regole europee di bilancio, rendono non immediato per i parlamentari (e per la stessa opinione pubblica) comprendere appieno i vincoli che limitano le scelte dell'autorità di bilancio (Governo e Parlamento). In verità a questa problematica si è cercato di porre rimedio con l'obbligo, definito a livello di ordinamento europeo, di istituire in ciascun paese dell'Unione, se sprovvisto, un «guardiano fiscale» indipendente, con il compito di infrangere il monopolio informativo del Governo (e delle sue strutture tecniche) nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica⁷⁷ sul rispetto delle regole di bilancio europee e nazionali (se ulteriori rispetto a quelle europee). Infatti, «i Parlamenti sono storicamente i luoghi dove la discussione critica assume la struttura di una istituzione permanente, dove la funzione centrale è quella di sottoporre ad un esame radicale e trasparente le assunzioni che sorreggono i testi normativi (e non) che il Governo propone alla sua maggioranza e all'opposizione. Esercitando a fondo la critica, i Parlamenti restituiscono all'azione politica un valore democratico, sottraendola alle costringenti

⁷⁵ I. ANGELONI, F. DE BORTOLI, *Niente illusioni*, cit.

⁷⁶ G. CARLI, *Cinquanta anni di storia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1993 e, più recentemente, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 50 ss. Cfr. il contributo di E. PAPARELLA nel *Volume*.

⁷⁷ In Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio, costituito nel 2014 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee.

zioni e alle esigenze di una gestione ordinaria e ai verdetti dei cosiddetti esperti»⁷⁸.

Nell'ambito di un simile quadro, trova infine conferma la tesi – sostenuta fin da subito – secondo cui la revisione costituzionale del 2012 sia stata troppo affrettata, considerata la discussione tanto rapida quanto poco approfondita che ne caratterizzò l'*iter* di adozione, nonché la circostanza che le norme costituzionali dovrebbero essere «lungimiranti» e che, pertanto, sarebbe stato preferibile limitarsi ad adottare esclusivamente la legge «rinforzata», le cui disposizioni sono tali da poter essere più flessibilmente adeguate al modificarsi delle situazioni e delle esigenze. Si tratta di una riflessione ancora valida per il legislatore.

ABSTRACT

Nel 2023, dopo una lunga fase di riflessione pubblica, la Commissione europea ha presentato tre proposte legislative per modificare ulteriormente il Patto di stabilità e crescita (PSC), architrave della disciplina di bilancio per gli stati membri, dopo le precedenti riforme del 2005 e del 2011-2013 (Six-Pact e Two-Pact). Questo lavoro, dopo una analisi della vigente legislazione primaria e secondaria dell'UE in materia di finanza pubblica, analizza la riforma approvata definitivamente ad aprile 2024, evidenziandone pregi e rischi, per indicare successivamente le conseguenze che da essa potrebbero derivare all'ordinamento contabile interno, specialmente quello costituzionale.

In 2023, after a long public debate, the European Commission submitted three legislative proposals to further modify the Stability and Growth Pact, the cornerstone of budgetary discipline for EU Member States, following the previous reforms of 2005 and 2011-2013 (Six-Pact and Two-Pact). This work, after an analysis of the current primary and secondary EU legislation on public finance, analyzes the reform, highlighting its pros and cons, pointing at the potential impact on the domestic public accounting system, especially at the constitutional level.

⁷⁸ P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, Università Commerciale Luigi Bocconi, Econpubblica, Centre for Research on the Public Sector, Short Notes Series, n. 3/2012.

LORENZO RICCI

L'ECONOMIA CIRCOLARE FRA VINCOLO ESTERNO, SOLIDARIETÀ E PROGRAMMAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il mutamento in atto dell'ordinamento europeo e l'importanza dell'economia circolare. – 3. Il vincolo esterno rispetto all'attuazione del c.d. 'modello circolare' e il ruolo delle pubbliche amministrazioni. – 4. Il 'ritorno al centro' del principio di solidarietà. – 5. (*Segue*). La solidarietà intergenerazionale nell'economia circolare. – 6. La nuova stagione della programmazione economica. – 7. (*Segue*). La programmazione in funzione 'circolare'. – 8. Questioni problematiche aperte e possibili soluzioni. – 9. La 'necessaria discontinuità' nel rapporto fra pubblici poteri e mercato.

1. *Premessa*

Le recenti iniziative intraprese a livello europeo, dal *Green Deal* europeo (GDe) al NGEU, vanno nella direzione di una sempre maggiore sensibilità che le istituzioni europee e quindi i singoli stati ripongono nei confronti della 'questione ambientale'¹, a cui si lega, tendenzialmente, un nuovo modo di concepire il ruolo dei pubblici poteri in relazione al mercato, sulla scorta del fatto che la prima questione sia fortemente correlata a quest'ultimo e, di conseguenza, affrontarla comporta inevitabilmente anche una riflessione circa il modello di sviluppo che si intende delineare.

Il presente scritto tenta di riflettere attorno alla c.d. 'economia circolare' per indagare se e come l'attuazione di questo sistema di sviluppo riconfiguri il ruolo dei pubblici poteri rispetto al fenomeno economico², nell'ambito di una fase caratterizzata da una rinnovata attenzione per il

¹ L'espressione è già stata utilizzata da A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996, 3.

² Il concetto di 'economia' e quello di 'mercato' sono distinti. Nel testo il primo lemma è utilizzato come sinonimo del secondo in quanto il mercato (che è una forma di organizzazione dell'economia) è al centro del sistema economico europeo e di tutti i paesi che ne fanno parte; pertanto, secondo la scienza economica, intervenire rispetto al fenomeno economico significa, il più delle volte, intervenire in relazione (anche) al mercato.

principio di solidarietà, in relazione al quale l'economia circolare – come si avrà modo di osservare più avanti – presenta forti legami, in special modo con riferimento alla sua declinazione in termini 'intergenerazionali'. In altre parole, avendo come punto di partenza l'idea per cui le iniziative più recenti assunte a livello europeo, unitamente alla necessità di attuare la c.d. 'transizione ecologica', richiedano il ritorno dell'intervento dei pubblici poteri nel mercato³, secondo un approccio differente da quello della regolazione che ha caratterizzato il rapporto fra i due nel corso degli ultimi decenni, quello che più qui interessa tentare di comprendere è se l'attuazione dell'economia circolare reclaims un nuovo ruolo dello Stato (da intendere nel senso di 'pubblici poteri'). Più precisamente, come indicato in dottrina⁴, bisogna considerare quale tipo di Stato ritorni e, di conseguenza, che tipo di rapporto si instauri con il mercato, nell'ottica di una nuova fase nella quale paiono scorgersi i presupposti affinché il principio di solidarietà torni a rivestire quel ruolo di indiscussa centralità che la Costituzione gli attribuisce (art. 2).

Sulla ricostruzione analitica del concetto di 'economia circolare' e sulla sua evoluzione saranno svolte rapide considerazioni così come, allo stesso modo, non sarà dedicato ampio spazio al profilo concernente la ricostruzione della relativa disciplina normativa in quanto non sembra particolarmente funzionale rispetto alla domanda alla base del presente lavoro. Inoltre, la normativa – da un punto di vista per così dire 'quantitativo' – è ancora piuttosto scarna e, sotto il profilo 'contenutistico', ha ad oggetto prevalentemente la tematica dei rifiuti, retaggio di una concezione ormai superata, la quale portava a ricostruire l'economia circolare

³ Cfr. il lavoro a cura di M. BOMBARDELLI, *L'intervento amministrativo sui mercati*, II, Giappichelli, Torino, 2023.

⁴ Il riferimento è a A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, n. 2/2023, 269 ss. Cfr. S. MAROTTA, *Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia: quali strumenti per quali obiettivi*, in *Riv. trim. scien. amm.*, n. 1/2024, 1 ss. Secondo parte dottrina non è corretto affermare il ritorno dello Stato poiché in realtà «non è mai uscito di scena», S. CASSESE, *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2022, 1235, ribadendo altresì che quest'ultimo non deve essere contrapposto alla globalizzazione, la quale non determina il venir meno degli stati; anzi, quest'ultimi hanno ampliato il loro raggio d'azione. Cfr. R. FERRARA, *La globalizzazione e il diritto pubblico*, in *Federalismi*, n. 19/2023, 28 ss. In particolare, sulla c.d. 'globalizzazione finanziaria', G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Cedam, Padova 2011. Sulla presunta crisi della globalizzazione anche L. SAURINO, *Stato sovrano e crisi della globalizzazione. Rappresentanza politica, poteri privati, crisi dello Stato sociale*, in *Nomos*, n. 1/2024, 1 ss. Con specifico riferimento ai diritti della persona, B. MAMELI, *Libero mercato e tutela della persona, homo oeconomicus e cittadino. I diritti fondamentali al cospetto della globalizzazione*, in *P.A. pers. amm.*, n. 2/2023, 681 ss.

come modello di corretta gestione (dal punto di vista della compatibilità ambientale) dei rifiuti e del loro processo di smaltimento.

Viceversa, l'economia circolare è da intendere in termini ben più ampi, avendo – almeno questo è ciò che emerge a partire da uno sguardo alla letteratura economica e, per quello che più interessa, ai principali documenti europei che saranno richiamati più avanti – tutte le potenzialità per poter essere considerata un modello di sviluppo alternativo a quello tradizionale della c.d. 'economia lineare', basato, a differenza di quest'ultimo, sul riutilizzo del prodotto anche una volta che ha terminato le sue utilità, con la conseguente 'reimmissione' dello stesso nel processo di produzione, determinando, in questo modo, una riduzione della quantità di risorse naturali necessarie per assolvere al fabbisogno del mercato (ecco, in estrema sintesi, il contenuto della 'circolarità'). Secondo una recente definizione – ormai assai nota – l'economia circolare «è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera»⁵. Si tratta, in ultima analisi, di un sistema economico pensato per essere più compatibile con la necessità di tutelare l'ambiente e che – come già anticipato – si basa sul riciclo.

Ciò osservato, preme sottolineare altresì che individuare con precisione l'emersione del concetto di 'economia circolare' risulti piuttosto complicato⁶. È opinione diffusa che tale concetto fosse già conosciuto intorno alla metà degli anni Settanta quando, nel rapporto *'The Potential for Substituting Manpower for Energy'* presentato alla Commissione europea nel 1976 da parte di un architetto (*Walter Stabel*) ed un economista (*Genevieve Reday*), si fece riferimento, per l'appunto, ad un'economia costruita attorno alla logica della 'circolarità', sottolineandone, in particolare, i potenziali nonché numerosi benefici dal punto di vista della creazione di posti di lavoro, del risparmio di risorse e della riduzione dei rifiuti. Ciò nonostante, si tratta probabilmente di un concetto in realtà emerso qualche anno prima. Nel 1966, infatti, l'economista *Kenneth E. Boulding* aveva configurato un modello circolare dei materiali dove tutto era pensato e progettato nell'ottica di poter essere riutilizzato.

⁵ ELLEN MACARTHUR FOUNDATION.

⁶ Sulla genesi e la conseguente evoluzione dell'economia circolare, M. FREY, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, 163 ss., spec. 165 ss.

Per quanto riguarda invece il dato normativo e, più in generale, il quadro giuridico-istituzionale entro il quale si inserisce la riflessione in tema di economia circolare, sia sufficiente ricordare che essa è stata disciplinata dal legislatore europeo prima⁷ e da quello nazionale poi⁸ sotto il profilo dei rifiuti. Tuttavia, gli sviluppi più recenti sorti a livello europeo, in particolare a partire dal GDe⁹ e dal nuovo Piano di azione per l'economia circolare¹⁰, portano a ritenere giunto il momento per una sua considerazione in termini più ampi, nella direzione di configurarla come un nuovo modello di sviluppo. Detto altrimenti, sembrano sussistere le basi affinché sia possibile costruire un sistema di crescita fondato sulla logica della 'circularità', ossia secondo il criterio del riciclaggio e conseguente riutilizzo dei prodotti immessi nel ciclo produttivo e da esso 'consumati'.

Inoltre, la modifica costituzionale, ad avviso di parte della dottrina, può essere letta come base per legittimare una conversione in senso 'circolare' dell'attuale sistema di sviluppo ad economia lineare. I tre commi dell'art. 41 Cost., secondo una prospettiva in chiave di diritto ambientale, sono ognuno espressione di un diverso sistema economico¹¹. Il primo «rifletterebbe i caratteri propri dell'economia 'brown' o 'red', quel sistema economico che si fonda sul paradigma del 'prendi-produci-usa-getta', caratterizzato da una produzione libera da ogni qualsivoglia tipologia di limite, il cui unico fine è quello della massimizzazione del profitto. Il secondo comma, viceversa, potrebbe essere inteso come manifestazione della 'green economy', vale a dire un sistema caratterizzato dal

⁷ Il riferimento è al c.d. 'Pacchetto economia circolare', composto da quattro direttive. Si tratta delle direttive: UE 2018/849; UE 2018/850; UE 2018/851; UE 2018/852, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 maggio 2018, modificative di sei direttive precedenti (la direttiva 2008/98 sui rifiuti; la direttiva 1962/94 in materia di imballaggi; la direttiva 1999/31 sulle discariche; la direttiva 2012/19 sui rifiuti elettrici ed elettronici; la direttiva 2000/53 disciplinante i veicoli fuori uso e la direttiva 2006/66 sulle pile).

⁸ La disciplina europea in materia di economia circolare è stata recepita nell'ordinamento interno attraverso quattro decreti legislativi: il d.lgs. del 26 settembre 2020, n. 116 (c.d. Decreto rifiuti), in materia di rifiuti ed imballaggi; il d.lgs. del 27 settembre 2020, n. 118, circa la disciplina dei rifiuti di pile, accumulatori e Raee; il d.lgs. del 27 settembre 2020, n. 119, avente ad oggetto la regolazione dei veicoli fuori uso e, infine, il d.lgs. del 29 settembre 2020, n. 121, concernente la regolamentazione delle discariche.

⁹ COM (2019) 640 *final*.

¹⁰ COM (2020) 98 *final*.

¹¹ F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, 69 ss. Dello stesso A., cfr. anche *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, n. 1/2017, 163 ss., nonché *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., Utet, Torino, 2021, 161 ss.

vincolo ambientale la cui base legittimante è da rinvenire nel concetto di 'utilità sociale', inteso in senso lato, dove la produzione incontra il (solo) vincolo consistente nella (doverosa) protezione dell'ambiente. L'ultimo comma – ed ecco l'elemento di novità dell'intervento di modifica costituzionale del 2022 – apre la strada alla c.d. '*blue economy*', la quale richiama il significato di 'economia circolare', nel cui ambito la produzione non ha quale unico limite (negativo) quello della tutela ambientale ma, al contrario, è coordinata e indirizzata dal legislatore verso una produzione di tipo sostenibile e 'circolare', coerentemente con quanto previsto in sede europea a partire dal GDe.

È poi opportuno chiarire il significato di un'espressione che tornerà anche più avanti, quella di 'modello circolare'. Attraverso questa locuzione, semplificando, si intende fare riferimento ad un modello di sviluppo economico caratterizzato dalla logica della 'circolarità', con la conseguenza così di ridurre lo sfruttamento delle risorse naturali e, quindi, contribuire alla salvaguardia del pianeta, sul presupposto che, come ormai risaputo, le risorse naturali sono per definizione esauribili e qualsiasi politica che intenda salvaguardare l'ambiente non può che tenere fermo questo dato e cercare di invertire la 'rotta' rispetto al loro (indiscriminato) sfruttamento. In questo modello è poi attribuito un ruolo centrale ai pubblici poteri, a partire innanzitutto dalla definizione di una seria ed efficace politica industriale in grado di tutelare l'ambiente, nell'ambito di una nuova stagione del rapporto fra pubblici poteri e mercato che appare necessaria in ragione degli obiettivi di carattere ambientale assunti in sede europea e della volontà di attuare la transizione ecologica nell'ottica di costruire un nuovo modello di società. Tutto ciò, in ultima analisi, sembra richiedere strumenti diversi da quello della mera regolazione (del mercato) per poter così meglio governare (orientandolo) il fenomeno economico.

Il quadro qui rapidamente delineato, ovviamente, – non potrebbe essere altrimenti stante il profondo mutamento che ne è alla base – non è esente da taluni profili problematici. Come noto, a livello europeo, il paradigma di riferimento è costituito dal principio di concorrenza, il quale rischia tuttavia di rappresentare un ostacolo ad una maggiore presenza dei pubblici poteri in campo economico¹². Rimane da capire se

¹² Si preoccupa di questo profilo F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2021, 61 ss.

questo rischio sia la conseguenza stessa del contenuto del paradigma concorrenziale ovvero se non sia in realtà più il frutto di una sua determinata ricostruzione. Per essere più chiari, il ruolo di mero regolatore assunto nel corso degli ultimi decenni da parte dei pubblici poteri è stata la conseguenza inevitabile e obbligata della conformazione in senso concorrenziale del mercato o, invece, sarebbe stata possibile una prosecuzione di quello che in termini descrittivi veniva definito come ‘Stato interventista’, il cui venir meno è quindi da imputare ad un’interpretazione, fra gli altri, del principio di concorrenza secondo la (sino ad ora dominante) logica neolibera¹³ che ha governato la politica economica europea e nazionale più recente?

L’ipotesi di partenza è che la concorrenza, di per sé, non sia di ostacolo ad un intervento diretto e costante dei pubblici poteri in campo economico. Tuttavia, la sua attuale configurazione è espressione, più in generale, della ‘costituzionalizzazione’ a livello europeo, sia pur con talune contraddizioni, di uno specifico orientamento politico, in un primo momento espressione dell’ordoliberalismo¹⁴ e poi del neoliberalismo¹⁵. Pertanto, a fronte dell’attuale quadro giuridico-ordinamentale, non sembra

¹³ Cfr. la ricostruzione di G. DI GASPARE, *Genesi, metodo e prassi del neoliberalismo*, in *Amministrazione in cammino*, 2021. In proposito cfr. anche A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell’UE*, FrancoAngeli, Milano, 2023. Con particolare riferimento al rapporto fra neoliberalismo e governo dell’economia cfr. F. COVINO, in questo *Volume*. Secondo S. STAIANO, *Stato, spazio, tempo*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 140, il neoliberalismo sarebbe contrario al costituzionalismo poiché di esso «nega in radice la promessa fondamentale, l’eguaglianza, assumendo per converso la disegualianza come principio informatore dei rapporti sociali ed economici e come motore dello sviluppo e del benessere (disegualmente distribuito)».

¹⁴ Sull’atteggiamento delle istituzioni europee rispetto all’ordoliberalismo e alle scelte di politica economica assunte sulla base di esso, cfr. A. DI MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2020, 24, a detta della quale tale orientamento sarebbe stato recepito dall’ordinamento europeo «in maniera a ben vedere più ibrida che integrale».

¹⁵ Cfr. A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L’integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2018, spec. 66 ss. Ad avviso di M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell’economia nell’Unione europea: verso un interventismo post-politico*, in *Giur. cost.*, n. 6/2022, 3033, il TUE «istituiva un’unione economica e monetaria incompleta che [...] andava a consolidare ed irrigidire l’impostazione neoliberale dello SME e della Direttiva 88/361 [in materia di liberalizzazione dei capitali]». Di conseguenza, ciò che «fino a quel momento era rimasto un ordine materiale dell’economia politicamente reversibile assurgeva così a nuova costituzione economica», una costituzione che, prosegue l’A., «nell’aderire esplicitamente a motivi di ispirazione ordo e neoliberale, entrava in netta collisione con l’impostazione aperta delle costituzioni democratiche, ponendo le premesse per la deriva post-politica del diritto dell’Unione europea (e, a cascata, dei diritti costituzionali nazionali stessi)».

possibile il ritorno a forme di programmazione economica storicamente determinate. Diversamente, ed in una prospettiva *de iure condendo* – da tenere in considerazione anche alla luce dei più recenti mutamenti scaturiti principalmente a seguito della vicenda pandemica – e, valorizzando i principi ispiratori del processo di integrazione europea per come pensato dai suoi fondatori, pare possibile configurare un diverso assetto circa il rapporto fra pubblici poteri e mercato. Di conseguenza, da quest'ultimo punto di vista, sembrerebbe possibile il ritorno allo strumento della programmazione¹⁶ quale modalità ordinaria¹⁷ di 'governo dell'economia', con la precisazione necessaria, appunto, che non si è comunque dinanzi ad una programmazione da intendere in senso 'tradizionale', quella cioè che ha caratterizzato le forme di intervento pubblico in campo economico sino agli inizi degli anni Novanta circa. Si tratta, all'opposto, di una programmazione in buona parte diversa che tiene conto della centralità che il principio della libertà di impresa riveste a livello anzitutto europeo e che, al momento, deve essere inevitabilmente inserita all'interno di quel sistema ad 'economia sociale di mercato fortemente competitiva' su cui si fonda l'ordinamento dell'UE (art. 3, co. 3, TUE).

Tuttavia, è evidente che, ferma l'ipotesi della non incompatibilità della concorrenza con lo strumento della programmazione – nei termini appena chiariti – è opportuno che la prima 'dismetta' quel carattere di principale (se non talvolta addirittura unico) interesse pubblico¹⁸ da perseguire; diversamente, la programmazione rischia di non trovare la necessaria base giuridica in grado di legittimarla. Viceversa, la concorrenza non sembra più (dover) essere l'unico obiettivo da raggiungere; la 'questione ambientale' e, più in generale, la volontà di risolvere i problemi che affliggono l'ambiente, paiono andare in un'altra direzione e atti come

¹⁶ In merito, a partire dai mutamenti intervenuti innanzitutto a livello europeo (su tutti la crisi pandemica e le sue conseguenze sull'economia), G. LUCHENA, *Programmazione multi-livello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 462 ss.

¹⁷ Una programmazione che, richiamando la tradizionale distinzione fra 'programmazione generale' e 'programmazione di settore' (M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, 294), rientrerebbe, sia pur con le dovute differenze, in quella del primo tipo. Su Massimo Severo Giannini, avuto particolare riguardo al suo apporto al diritto pubblico dell'economia, cfr. il primo numero del 2024 della Rivista *Diritto amministrativo*, nello specifico i contributi di J. ZILLER, A. ZITO e J.B. AUBY.

¹⁸ Sulla qualificazione della concorrenza in termini di 'interesse pubblico' D. SORACE, *Il servizio economico d'interesse economico generale dell'energia elettrica in Italia tra concorrenza ed altri interessi pubblici*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2004, 1010 ss. Per un inquadramento sempre attuale sull'interesse pubblico cfr. A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 1/1972, 57 ss.

il GDe o la modifica costituzionale del 2022¹⁹ ne rappresentano una conferma.

Non per questo però sono terminati gli aspetti problematici. Sussistono ulteriori questioni particolarmente complesse, come, per esempio, quelle relative ai mezzi e alle modalità di attuazione dell'economia circolare, sulle quali si tornerà più diffusamente nella parte terminale del presente scritto, tentando di prospettare talune possibili soluzioni nell'ambito di un necessario ripensamento circa l'assetto del rapporto fra pubblici poteri e mercato.

2. *Il mutamento in atto dell'ordinamento europeo e l'importanza dell'economia circolare*

Un punto di svolta nella recente politica europea è senz'altro rappresentato dal GDe; conviene pertanto partire da un rapido esame di esso e del suo contenuto, anche e soprattutto al fine di evidenziare il mutamento di paradigma²⁰.

Il GDe è un ambizioso progetto politico²¹ che ha, come principale obiettivo, quello di conseguire la c.d. 'neutralità climatica' entro il 2050, nell'ottica di affrontare quella che viene definita comunemente in termini di 'questione ambientale'. Si tratta, cioè, di uno strumento regolatorio²²

¹⁹ La modifica costituzionale del 2022 sembra riprendere taluni concetti del GDe, a partire da quello di 'ecosistemi' di cui all'art. 9. Sui legami fra GDe e modifica costituzionale cfr. M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 24/2022, 171 ss.

²⁰ Sul cambiamento in atto circa la struttura di governo a livello europeo, dal punto di vista della dimensione economico-finanziaria, cfr. F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti*, cit., 41 ss. A seguito degli ultimi mutamenti intervenuti a partire dalla vicenda pandemica, riflette sul futuro del modello sociale europeo S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista Aic*, n. 4/2021, 103 ss. Sul modello sociale europeo cfr. C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2008, 251 ss. Con riferimento a quello italiano cfr. A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione giustizia*, n. 3/2015, 94 ss.

²¹ Sul GDe, su tutti, E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the european green deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2022, 19 ss. Inoltre, si veda E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2021, 415 ss.; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024; D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Giuffrè, Milano, 2024. Con particolare riferimento alla struttura di governo, F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1/2022, 13 ss. Sulle implicazioni derivanti dal GDe, di recente, cfr. A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche delle regolazioni e dei programmi del Green Deal Europeo*, in *Ambienteditto*, n. 2/2024, 1 ss.

²² E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU*, cit.

che intende configurare una nuova società che sia, da un lato, più in linea con le esigenze di tutela ambientale e, dall'altro, più solidale; non a caso, sotto quest'ultimo aspetto, si fa espresso riferimento alla volontà di «trasformare l'UE in una società giusta e prospera».

Ciò si lega al profilo della transizione ecologica²³. Tale transizione, unitamente a quella digitale²⁴ rappresenta probabilmente una delle maggiori sfide che il giurista si trova ad affrontare e in relazione ad esse assume un ruolo centrale l'ordinamento europeo: si tratta di processi che nascono a livello europeo e che da questo sono – e sempre più saranno – diretti e regolati.

Rispetto alla transizione ecologica è stato osservato che la vicenda pandemica ha solamente «accelerato un processo di transizione che era già in corso»²⁵. Difatti, la denominata 'transizione ecologica' era già all'attenzione delle istituzioni prima della diffusione del virus ed ha raggiunto la definitiva consacrazione a partire dal 2019 con il GDe²⁶. Per questa ragione si è sostenuto che tale transizione ed il GDe siano fra loro correlati: non tanto per una questione cronologica, che pure rileva, ma, soprattutto, in quanto il GDe può essere letto come il principale strumento (politico) attraverso il quale inverte il mutamento del modello di sviluppo e quindi dell'intera società.

Cosa poi si intenda precisamente con il concetto di 'transizione ecologica' non è ancora del tutto chiaro²⁷; ciò che tuttavia sembra emergere è, appunto, la volontà di configurare un nuovo modello di società dove la componente ambientale²⁸ riveste un ruolo centrale. È stato affermato

²³ L'espressione 'transizione ecologica' compare, per la prima volta, nel PNRR. Sulla transizione ecologica si rimanda allo scritto di V. DE SANTIS, in questo *Volume*.

²⁴ Si parla, infatti, di 'transizioni gemelle'. In proposito, fra i tanti, cfr. S. FRANCA, A. PORCARI, S. SULMICELLI (a cura di), *Le transizioni e il diritto. Atti delle giornate di studio 21-22 settembre 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024 (in corso di pubblicazione), 2024 (in corso di pubblicazione); F. CAMISA, *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le 'transizioni gemelle'*, in *Federalismi*, n. 14/2024, 55 ss.

²⁵ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2021, 809. Sulla transizione ecologica come modello di sviluppo cfr. il contributo di V. DE SANTIS nel *Volume*.

²⁶ Ricostruisce i legami fra PNRR e GDe S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2021, 198 ss.

²⁷ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit., 779. Dello stesso avviso, L. PERGOLIZZI, *PNRR e transizione ecologica: un duplice percorso*, in *Ist. fed.*, n. 2/2022, 444.

²⁸ Qui intesa in senso lato, ricomprendendo anche e soprattutto la dimensione ecologica, e quindi gli ecosistemi e la biodiversità. In proposito, con particolare riferimento agli ecosistemi urbani e al suo governo, cfr. B. BALDINI, *La governance multilivello per il ripristino*

che tale transizione «sembrerebbe [...] essere stata assunta a motivo e occasione per l'avvio di un percorso di trasformazione dello stesso modello economico e sociale di riferimento», basato su una logica che ruota attorno ad «un più razionale (e giusto) equilibrio tra uomo e ambiente»²⁹.

Ciò detto, si può pertanto ritenere che con il GDe le istituzioni europee intendano conseguire quella che è stata definita come 'rivoluzione verde'³⁰ mediante una transizione verso un modello di società che sia, da un lato, compatibile con l'ambiente e quindi con il pianeta e, dall'altro, più attenta al tema dell'uguaglianza³¹ nonché dell'inclusione sociale, dove un ruolo fondamentale è assunto dal principio di solidarietà. Allorché il GDe fa riferimento ad una società più «giusta ed inclusiva» sembra richiamare implicitamente, nel primo caso, il valore dell'uguaglianza (e dunque della giustizia sociale) e, nel secondo, quello della solidarietà (in grado di includere le diversità). Ecco il perché dell'utilizzo dell'espressione «giusta ed inclusiva».

L'impatto che il GDe ha sull'ordinamento europeo e, di riflesso, su quello interno, appare essere, almeno potenzialmente, decisivo rispetto al mutamento di paradigma che attiene al modello di sviluppo. Si è in presenza di un progetto destinato probabilmente ad incidere sulla c.d. 'costituzione economica europea'³², con la conseguenza di mettere in discussione il contenuto attuale di una serie di principi che costituiscono i

degli ecosistemi urbani, in *La Nuova Giuridica*, n. 1/2024 (in corso di pubblicazione). Con riguardo invece al profilo della biodiversità, cfr. almeno: A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; Id., *Tutela della biodiversità: una prospettiva di diritto amministrativo transnazionale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3/2023, 875 ss.; W. TROISE MANGONI, *La protezione della biodiversità nel diritto interno, in una prospettiva di bilanciamento discrezionale con altri interessi pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, n. 1/2023, 241 ss.

²⁹ A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.*, n. 2/2022, 407.

³⁰ Da questo punto di vista, il GDe pare il principale strumento in grado di guidare il processo di 'rivoluzione verde'. È infatti uno strumento caratterizzato da un elevato tasso di politicità destinato ad incidere profondamente su quella che viene comunemente definita come 'costituzione economica europea'. In proposito, E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2021, 130 ss. Sul significato dell'espressione 'costituzione economica' anche S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, VI, Laterza, Bari-Roma, 2021, 3 ss., dove se ne ricostruisce l'origine concettuale e i suoi (tre) significati.

³¹ Da intendere nei termini di una consapevole «diversità individuale», come osservato da E. SANTORO, *Il reinserimento sociale: antidoto per una comunità escludente*, in *La Nuova Giuridica*, n. 1/2022, 111.

³² In proposito, v. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., 416.

capisaldi del progetto europeo, in particolare, quello di concorrenza e quindi della «supremazia del mercato», il quale «non ammette rivali, ma solo correttivi»³³. È stato affermato che il GDe «incide sulla politica industriale, di cui rafforza la rilevanza e ridefinisce i suoi obiettivi, nella prospettiva di un modello di crescita ‘circolare’ e ‘rigenerativo’, incentrato sulla necessità di dissociare la crescita economica dall’uso delle risorse»³⁴. Quest’ultima osservazione ribadisce inoltre la centralità che l’economia circolare è destinata ad acquisire. Difatti, avendo come riferimento sia il GDe – che costituisce il necessario punto di partenza in quanto è con esso che prende avvio il mutamento di paradigma –, che il PNRR, si prevede, rispettivamente, l’introduzione di nuove leggi in materia di economia circolare nonché un’apposita componente a quest’ultima dedicata³⁵.

L’ordinamento europeo svolge un ruolo di assoluta importanza. Con il GDe si indica la direzione che il legislatore europeo, mediante una serie di politiche pubbliche, intende perseguire. Il legislatore nazionale, pertanto, finisce per essere condizionato dallo strumento del PNRR³⁶ in ragione del meccanismo in base al quale esso è costruito: invero, per mezzo del NGEU e quindi dei pilastri previsti dal *Recovery and Resilience Facility*, in particolare il primo sulla transizione verde, si incide, sia pur indirettamente, sulla politica economica dei singoli stati tramite una

³³ G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale fra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2005, 1233.

³⁴ Così E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2/2022, 472.

³⁵ La Missione 2, ‘Rivoluzione verde e transizione ecologica’, contiene infatti una componente, la prima, dedicata all’economia circolare e all’agricoltura, alla quale vengono destinati circa 5,27 miliardi di euro.

³⁶ Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid rassegna*, n. 12/2021, 1 ss. Con particolare riferimento alla struttura di governo cfr. M. MACCHIA, *La governance del PNRR*, in *Gior. dir. amm.*, n. 6/2021, 731 ss.; G. SCIULLO, *La Governance del PNRR: profili organizzativi*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4/2021, 716 ss.; R. PEREZ, *L’amministrazione del Piano di ripresa e resilienza*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2022, 593 ss.; G. MOBILIO, *La struttura del Governo fra politica e tecnica: il caso della cabina di regia per il PNRR*, in *La Nuova Giuridica*, n. 2/2023, 15 ss. Sulla struttura di governo del Piano che fa emergere l’interrogativo circa un mutamento di paradigma al riguardo, M. MACCHIA, *L’amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4/2023, 445 ss. In chiave comparata F. DI LASCIO, L. LORENZONI, *Obiettivi, struttura e governance dei piani di rilancio nei sistemi europei: un confronto fra cinque Paesi*, in *Ist. fed.*, n. 2/2022, 325 ss., oltre che i contributi di M. MAZZARELLA, F. CIARLARIELLO, C. RAMOTTI, L. MAGLI, C. PEZZULLO e P. LA SELVA, che analizzano i PNRR di Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Polonia e Grecia, preceduti dalle riflessioni di L. TORCHIA, *Le crisi fanno bene all’Unione europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2023.

rinnovata politica industriale capace di permeare le relative politiche e che fa della sostenibilità ambientale e della ‘circularità’ i suoi capisaldi. L’UE è dunque destinata ad assumere un ruolo decisivo circa la conversione dell’attuale sistema di sviluppo. Rimane da capire in che modo invertere il mutamento di paradigma e come si configuri, sotto questo profilo, il rapporto fra l’UE e l’ordinamento interno, avendo quale punto fermo – come già anticipato e con particolare riguardo all’utilizzo delle risorse facenti parte del PNRR – la capacità del primo di condizionare il secondo.

Prima di proseguire con l’analisi delle forme e delle modalità del condizionamento europeo rispetto all’attuazione nell’ordinamento interno del ‘modello circolare’ preme una rapida considerazione. È senza dubbio vero che ragionare attorno a questo modello ha, al momento, tutt’al più una ricaduta dal punto di vista esclusivamente teorico ma, dal quadro che si è tentato di ricostruire, paiono scorgersi le basi affinché il ‘modello circolare’ possa, nel corso dei prossimi anni, tradursi in realtà, il che significherebbe, fra l’altro, che si è giunti all’auspicata conversione dell’attuale sistema di produzione e, più in generale, che si è dinanzi ad un altro tipo di società, necessaria per conseguire gli obiettivi previsti innanzitutto dal GDe e da quest’ultimo espressamente promossa.

3. *Il vincolo esterno rispetto all’attuazione del c.d. ‘modello circolare’ e il ruolo delle pubbliche amministrazioni*

È innanzitutto opportuno soffermare l’attenzione sul rapporto fra ordinamento europeo e ordinamento interno rispetto all’attuazione del ‘modello circolare’. In particolare, il tentativo è, *in primis*, quello di ricostruire le forme e le modalità attraverso le quali, sotto questo profilo, il primo condiziona le politiche di sviluppo del secondo³⁷.

Un angolo di osservazione senz’altro interessante è rappresentato dal NGEU³⁸ e quindi dal PNRR. Appare pertanto utile volgere lo sguardo a questo insieme di risorse economiche³⁹ che l’UE ha deciso di

³⁷ Più diffusamente sul vincolo esterno, cfr. in questo *Volume* i contributi di E. PAPA-RELLA e L. LANDI, G. LO CONTE. In proposito cfr. anche F. MERLONI, *Organi politici e poteri indipendenti: un rapporto sempre più difficile*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2024, 82 ss.

³⁸ Cfr. N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2022, 729 ss. Cfr. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

³⁹ L’importo totale è di 806,9 miliardi di euro.

mettere a disposizione di tutti gli stati europei per far fronte alle conseguenze derivanti dalla grave crisi economica indotta dalla pandemia⁴⁰, nel tentativo di attuare una serie di investimenti in grado di contribuire alla ripresa e al rilancio delle economie europee nonché capaci di mutare il volto dell'attuale modello di società e costruire un'Europa più ecologica, digitale e resiliente⁴¹.

Il NGEU, di cui la parte più preponderante è quella del RRF⁴², è stato tradotto, a livello interno, nel PNRR o, meglio, per mezzo di esso, l'allora Governo Conte II⁴³ ha individuato gli investimenti da finanziare con le risorse derivanti dall'UE⁴⁴, poiché era necessario, al fine di poter accedere ai relativi fondi, che ogni Stato presentasse il proprio programma di investimenti. Fra le varie missioni del PNRR, come già anticipato, ve n'è una appositamente dedicata alla transizione ecologica, quella

⁴⁰ Sulle nuove prospettive dell'intervento pubblico in campo economico a seguito della vicenda pandemica cfr. F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 916 ss., nonché, Id., *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Giappichelli, Torino, 2022. Con riferimento ai caratteri da esso assunti nella fase pandemica, F. MANGANARO, *L'intervento pubblico nell'economia al tempo della crisi pandemica*, in *Liber Amicorum per Marco D'Alberti*, Giappichelli, Torino, 2022, 595 ss. Più in generale, per un inquadramento (sui caratteri) dell'intervento pubblico, cfr. R. CARANTA, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Dig. disc. pubbl.*, I Agg., Utet, Torino, 2000, 371 ss.

⁴¹ Sul legame fra NGEU, PNRR e matrice ordoliberal v. G. TROPEA, *PNRR e governamentalità neoliberale: una linea di continuità?*, in *FORUM Next Generation EU*, www.aipda.it, 2021, 6 ss.

⁴² Dei totali 806,9 miliardi di euro, 723,8 miliardi sono la quota di competenza del RRF. Con riferimento a quest'ultimo, si tratta di un meccanismo che, come è stato osservato, V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2023, 27, «utilizza gli strumenti tesi a orientare gli investimenti verso tecnologie e imprese sostenibili, segnando il deciso ritorno dell'interesse pubblico e, con esso, di obiettivi che vanno oltre il mercato». Cfr. B. TONOLETTI, *L'investimento pubblico nel Dispositivo di ripresa e resilienza e lo Stato come agente macroeconomico dell'economia di mercato*, in *Riv. reg. merc.*, n. 1/2022, 37 ss. Sullo strumento del RRF v. anche il lavoro di carattere monografico di F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Wolters Kluwer, Milano, 2021. Più di recente, cfr. A. CASSATELLA, *Meccanismo europeo di stabilità e Recovery and Resilience Facility quali fattori di trasformazione dello Stato amministrativo*, in *Dir. economia*, n. 3/2023, 11 ss., spec. 31 ss.

⁴³ La versione definitiva del Piano si ha con il Governo Draghi. Ricostruisce l'iter di formulazione ed approvazione del PNRR A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2022, 726 ss.

⁴⁴ L'importo totale che è stato assegnato all'Italia ammonta a 191,5 miliardi di euro, di cui il 63,5% (121,5 miliardi) in prestito, mentre il 36,5% (70 miliardi) a fondo perduto, senza cioè alcun obbligo di restituzione. Sul PNRR, con particolare riferimento alla 'rivoluzione verde', S. LAZZARI, *La transizione verde*, cit., 198 ss.

appunto denominata ‘Rivoluzione verde e transizione ecologica’ (Missione 2). Si è dinanzi ad un meccanismo che opera su un duplice piano, uno sovranazionale, quello europeo, con riferimento al reperimento delle risorse, e uno interno, quello cioè dei singoli stati, per quanto riguarda l’effettiva realizzazione degli investimenti. Tale meccanismo presenta una serie di profili di peculiarità che ne fanno, probabilmente, un elemento di novità, da cui derivano molteplici implicazioni. Il punto da cui partire, necessario al fine di tentare di comprendere le modalità di condizionamento dell’ordinamento europeo su quello interno, è costituito dal ruolo che la Commissione europea è destinata a svolgere in tale processo; essa, infatti, ha un ruolo di indiscusso primo piano⁴⁵. Benché al Consiglio sia demandato l’importante compito consistente nell’approvazione dei piani nazionali è la Commissione che – oltre a sottoporre al primo tali piani ai fini della loro approvazione – è chiamata «a svolgere un approfondito controllo semestrale periodico sullo stato di attuazione del PNRR e, in particolare, sul raggiungimento di *targets* e *milestones*, dando il proprio benestare alle richieste di pagamento da parte degli stati dopo aver consultato il Comitato economico e finanziario»⁴⁶. Il condizionamento da parte dell’ordinamento europeo sui singoli stati rispetto alle risorse attribuite⁴⁷ opera secondo due distinte direttrici: la prima consiste nel c.d. ‘vincolo del 37%’, per cui ogni Stato è tenuto ad utilizzare questa percentuale del totale delle risorse ricevute per investimenti relativi alla ‘transizione verde’, mentre, l’altra, nel limite per cui le misure dei singoli Piani non debbono presentare alcun profilo in grado potenzialmente di arrecare danno all’ambiente e che rispettino quindi il principio del ‘*Do Not Significant Harm*’⁴⁸. Si tratta di due vincoli particolarmente incisivi, i quali «contribuiscono ad allineare agli obiettivi della transizione ecologica, quello che indubbiamente rappresenta il più grande programma di

⁴⁵ Su tale aspetto v. M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Dir. cost.*, n. 2/2022, 31 ss.

⁴⁶ Così A. SANDULLI, *Diritto amministrativo e integrazione europea in tempo di emergenze*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* (Quaderno n. 26, Seminario 2022), Giappichelli, Torino, 2023, 10. I diversi Piani nazionali, dopo essere stati esaminati dalla Commissione, devono altresì essere approvati a maggioranza qualificata dal Consiglio Economia e finanza (ECOFIN), E. CHITI, *L’Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4/2020, 436.

⁴⁷ Sul punto, con particolare riferimento al NGEU, cfr. ancora E. PAPARELLA, in questo *Volume*.

⁴⁸ Si tratta di un principio previsto espressamente dall’articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852. Cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde*, cit., 201 ss.

investimenti – e di solidarietà transnazionale – posto in essere nella storia del processo di integrazione europea»⁴⁹.

Un altro strumento attraverso il quale si opera il condizionamento dei programmi di investimento dei singoli stati è quello relativo all'elemento temporale. Come è stato osservato, le tempistiche entro le quali ciascuno Stato è tenuto ad impiegare le risorse attribuite mediante l'avvio dei relativi investimenti sono particolarmente stringenti e, molto probabilmente, finiranno dunque per costringere i singoli stati «a mettere sotto stress i propri assetti istituzionali e i processi decisionali disciplinati dai relativi ordinamenti»⁵⁰. Sotto questo profilo, sembra opportuno sottolineare che il condizionamento viene compiuto non solamente rispetto all'utilizzo delle risorse economiche ma altresì circa la loro restituzione. La maggior parte dei fondi assegnati ai singoli stati non sono a c.d. 'fondo perduto' ma 'a prestito' e, di conseguenza, debbono essere inevitabilmente restituiti. Nonostante non di rado si tenda a tralasciare questo

⁴⁹ Così A. MOLITERNI, *Transizione ecologica*, cit., 415. Sul processo di integrazione europea, dove si effettua una disamina tesa ad indagare la natura costituzionale del diritto europeo, che sembra affondare le proprie radici nel costituzionalismo liberale anziché in quello democratico e sociale su cui si basa, per esempio, la Costituzione italiana, cfr. M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2022. Sul 'disallineamento' tra l'ordinamento giuridico europeo e quello degli stati nazionali, M. DANI, *Openness, Purposiveness, and the Realignment of the EU and the Democratic and Social Constitutional State*, in *German Law Journal*, n. 7/2023, 1 ss. Su quest'ultimo profilo, con particolare riferimento alla Costituzione italiana, cfr. A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato: Costituzione italiana versus "costituzione europea"?*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2007. M.P. CHITI, *Il Trattato sull'Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3/1993, p. 355, aveva già da tempo rilevato i contrasti fra i principi europei e quelli nazionali con riferimento al rapporto (problematico) tra la centralità del mercato e della concorrenza a livello europeo ed il tessuto sociale della Costituzione italiana, osservando i ritardi della dottrina nazionale che si è preoccupata di tale (in)compatibilità solamente a partire dal Trattato di Maastricht quando, a ben vedere, si tratta di elementi presenti già presenti nel Trattato di Roma e che sono quindi principi costitutivi del processo di integrazione europea (sul punto M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea*, cit., 3025 ss., spec. 3030 ss.). Sull'antinomia fra principi europei e Carta costituzionale, con particolare riferimento al profilo dell'economia di mercato (estranea secondo l'A. all'impianto originale della Costituzione italiana) ed a quello connesso della concorrenza, anch'essa ignota alla Costituzione del 1948, N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 125 ss. Sul possibile 'riallineamento' fra ordinamento europeo e ordinamento nazionale a seguito dell'emergenza pandemica e degli strumenti economici messi a disposizione dei singoli stati F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 19-96.

⁵⁰ F. CORTESE, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Ist. fed.*, n. 2/2022, 365.

aspetto, pare tuttavia quantomeno opportuno rammentare che tali risorse dovranno essere restituite a partire dal 2028 ed entro il 2058⁵¹. Pertanto, si pone come essenziale un loro utilizzo secondo la logica propria dell'investimento (sia esso pubblico che privato), ossia quella dell'idoneità a creare ricchezza (il c.d. 'effetto moltiplicatore' degli investimenti). Il rischio, altrimenti, è che questo piano straordinario europeo da potenziale occasione di ripresa (economica) si tramuti in ostacolo alla crescita. Se l'utilizzo di tali risorse non avrà l'effetto di generare ricchezza gli stati si ritroveranno in condizioni – dal punto di vista della contabilità pubblica – peggiori di quelle attuali⁵² proprio perché la maggior parte di tali risorse, come ricordato, non sono 'a fondo perduto', nonostante siano caratterizzate da tassi di interesse piuttosto bassi, finendo per essere più convenienti rispetto a quelle a cui i singoli stati avrebbero potuto accedere facendo ricorso al mercato dei capitali.

Un ruolo fondamentale, sotto questo profilo, è demandato alle amministrazioni. Non a caso, la parte due del PNRR (Riforme e investimenti) ha quale obiettivo la riforma della pubblica amministrazione⁵³.

⁵¹ Sul punto cfr. E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 6/2020, 175 ss.

⁵² È evidente che gli stati europei al termine del periodo di tali finanziamenti avranno un debito pubblico ben più elevato di quello precedente alla pandemia ma non è questo il rischio a cui si va incontro. Sulla sostenibilità del debito pubblico cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Wolters Kluwer, Milano, 2021; ID., *La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*, in *Riv. dir. comp.*, n. 3/2022, 271 ss.

⁵³ Sulla riforma amministrativa del PNRR cfr. G. TROPEA, *PNRR e governamentalità*, cit. Sul punto anche A. ROMEO, *Le misure amministrative per la ripresa e la resilienza economica. Il piano italiano*, in *Ist. fed.*, n. 2/2022, 387 ss. Per un'introduzione dell'auspicata riforma della pubblica amministrazione nell'ambito del RRF S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La riforma della pubblica amministrazione nel quadro del "Recovery fund"*, in *FORUM Next Generation*, www.aipda.it, 2021. Cfr. anche B.L. BOSCHETTI, *Dalle riforme alla governance. La Pubblica Amministrazione nel PNRR*, in *Pandora Riv.*, n. 2/2021, 158 ss.; D. DONATI, *La strada da fare. Appunti per l'amministrazione dopo la pandemia*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2021, 127 ss. Con particolare riferimento alle implicazioni fra RRF e amministrazioni (e quindi avuto riguardo a come quest'ultime sono prese in considerazione nei vari piani nazionali di ripresa, a partire da quello italiano), cfr. A. CASSATELLA, *Meccanismo europeo di stabilità*, cit., 31 ss., spec. 33 ss. Sul legame fra riforme amministrative e sviluppo economico, M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2020, 159 ss. Più in generale, A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCHETTI, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Le riforme amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2024. Sulle tendenze circa il cambiamento in atto (ad opera delle transizioni e della loro capacità trasformativa) delle amministrazioni, cfr. M. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Riv. trim. scien. amm.*, n. 1/2024, 1 ss. Riflette sul significato del concetto di 'cambiamento',

Quest'ultima è inserita fra le c.d. 'riforme orizzontali' o 'di contesto', ossia quelle riforme che «consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese». A questa tipologia di riforme appartengono altresì le c.d. 'riforme abilitanti': si tratta di riforme che prevedono una serie di interventi «funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese». Tra questi interventi, secondo quanto disposto dal legislatore nazionale nella predisposizione del Piano, «si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza», profilo quello della concorrenza su cui si tornerà nella parte terminale del presente scritto in ragione di taluni aspetti problematici che potrebbe sollevare rispetto agli strumenti necessari al fine di invertere il 'modello circolare'.

In dottrina è già stata sottolineata l'importanza che le amministrazioni sono destinate a rivestire nell'attuazione del processo di transizione, in particolare sotto il profilo della realizzazione in concreto di tali investimenti⁵⁴. La transizione ecologica può essere letta come «un processo di cambiamento radicale che interessa tutti i poteri dello Stato che non sono altro che strumenti per la realizzazione dei risultati o degli obiettivi e, *in primis*, la pubblica amministrazione»⁵⁵, tanto da poter utilizzare il termine 'transizione' anche con riferimento all'amministrazione, nella direzione cioè di una 'transizione amministrativa'⁵⁶ avviata a partire dal PNRR.

Si tratta, pertanto, di intervenire sia sul versante organizzativo che su quello dell'attività delle pubbliche amministrazioni, ossia delle loro modalità di azione⁵⁷, nella consapevolezza che qualsiasi riforma in pro-

in particolare allorché succeduto dall'attributo 'necessario', M. RENNA, *Il cambiamento necessario: una contraddizione o una sfida?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2021, 155 ss.

⁵⁴ F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *giustiziamministrativa.it*, 2021.

⁵⁵ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit., 798.

⁵⁶ Parlano di 'transizione amministrativa' F. FRACCHIA, F. GOISIS, M. OCCHIENA, M. ALLENA, P. PANTALONE, S. VERNILE, *La transizione amministrativa*, in *FORUM Next Generation*, *www.aipda.it*, 2021, 3.

⁵⁷ È stato osservato che «per conseguire gli obiettivi del PNRR, e dunque realizzare la transizione ecologica, occorre poter contare su un'amministrazione in buono stato di salute

posito debba essere celere poiché «il lasso temporale entro il quale va definito e reso operativo l'assetto di governo e l'insieme di strumenti necessari per realizzare il PNRR è breve e richiede misure di immediata o perlomeno rapida efficacia»⁵⁸.

Al fine di invertere gli obiettivi previsti dal PNRR appare imprescindibile configurare un'amministrazione in grado di decidere, recuperando quella quota necessaria di discrezionalità⁵⁹ capace di far sì che le decisioni assunte⁶⁰ siano il risultato di una chiara visione politica e non di una mera recezione di determinazioni già assunte dalla tecnica⁶¹. Solamente in questo modo sembra possibile conseguire gli obiettivi previsti dal PNRR e attuare così il processo di transizione del paese verso un altro modello di società, come auspicato espressamente dal GDe⁶².

sia dal punto di vista dell'organizzazione che da quello dell'azione», F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit., 799.

⁵⁸ Così L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in FORUM Next Generation, *www.aipda.it*, 2021, 2.

⁵⁹ Sul punto cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo*, cit.; F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica*, cit., 804. Sul potere discrezionale dell'amministrazione non si può non ricordare il lavoro di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1939, e, più di recente, cfr. la ricostruzione di A. CARBONE, *Potere e situazioni soggettive nel diritto amministrativo*, I, *Situazioni giuridiche soggettive e modello procedurale di accertamento (Premesse allo studio dell'oggetto del processo amministrativo)*, Giappichelli, Torino, 2020, 36 ss.

⁶⁰ Sulle decisioni amministrative, nella prospettiva (inevitabile) della crisi ecologica, cfr. l'ampio saggio di M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista Aic*, n. 2/2018, 2 ss., spec. 49 ss., il quale, con riferimento al profilo della discrezionalità amministrativa, muove da una concezione diversa da quella tradizionale di stampo 'gianniniano'. Parla di 'diritto resiliente' B.L. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, n. 2/2022, 1153 ss. Sul significato da attribuire al concetto di 'resilienza', avuto particolare riguardo alle sue implicazioni per il diritto delle pubbliche amministrazioni cfr. M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2023, 4 ss.

⁶¹ Sul ruolo della tecnica nel diritto, di recente, si veda il fascicolo monografico della rivista *La Nuova Giuridica*, n. 1/2023. Oltre alla esigenza di un recupero del profilo della discrezionalità, per l'attuazione del PNRR è necessario maggiore personale, aspetto che sovente si tende a tralasciare in ragione dell'errata convinzione che vuole l'amministrazione italiana dotata di un personale più numeroso rispetto a quello degli altri paesi europei; basti osservare che lo stesso PNRR, nell'evidenziare le varie lacune dell'amministrazione, fa riferimento al 'vincolo numerico', ossia la scarsità numerica dei dipendenti pubblici rispetto alla media europea. Fra gli altri vincoli vi sono quelli 'anagrafici' (età avanzata dei dipendenti) e 'formativi' (scarsa formazione dei dipendenti). Sulla necessità di maggiore personale nelle pubbliche amministrazioni al fine di attuare il Piano, E. SALTARI, *Per l'attuazione del PNRR serve personale*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4/2022, 433 ss.

⁶² L'attuazione degli obiettivi previsti dal GDe dipende «dalla capacità degli stati membri di dare attuazione sul piano amministrativo alle sue normative», E. CHITI, *Il sistema am-*

4. *Il 'ritorno al centro' del principio di solidarietà*

I più recenti avvenimenti, dalla vicenda dell'emergenza pandemica a quella di poco successiva e ad essa collegata del NGEU – come è già stato osservato – sembrano riportare all'attenzione il principio di solidarietà⁶³.

La pandemia è senz'altro un esempio evidente del valore che il principio di solidarietà riveste all'interno di una comunità⁶⁴. In forza di esso, in ultima analisi, si giustificano le misure restrittive dei diritti e delle libertà fondamentali che, mediante lo strumento dei Decreti del Presidente del Consiglio, sono state adottate dall'allora Governo Conte II per fronteggiare la grave emergenza pandemica che il paese stava affrontando. In particolare, si è posto l'accento sulla dimensione collettiva della tutela della salute di cui all'art. 32 Cost. e ciò appare, a ben vedere, la conseguenza del dovere solidaristico⁶⁵ che connota l'intero ordinamento. Il tutto, lo si ricorda, con l'avallo della Corte costituzionale la quale, attraverso una serie di pronunce, ha 'salvato' sia il modello di gestione dell'emergenza⁶⁶ che la controversa questione dell'obbligo vaccinale per determinate categorie di lavoratori⁶⁷.

ministrativo italiano alla prova del Green Deal, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2023, 573, a cui si rimanda, più in generale, per le modalità attraverso le quali il sistema amministrativo italiano sta tentando di attuare le normative previste dal GDe e le relative problematiche.

⁶³ Il riferimento è, in particolare, al contributo di F. COVINO, in questo *Volume*, a cui si rinvia per un'analisi più approfondita delle nuove prospettive in tema di solidarietà. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *La solidarietà finanziaria nel contesto dell'Unione europea*, in M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI (a cura di), *Pago dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, University Press, Firenze, 2022, 77; O. PINI, *Verso un nuovo ordine di valori per l'Europa del futuro*, in *Ist. fed.*, n. 1-2/2022, 280. Sul ruolo della solidarietà nell'ordinamento costituzionale cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002. Dello stesso A. anche *Solidarietà (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., Utet, Torino, 2021, 397 ss. Sul principio di solidarietà e le sue varie declinazioni, cfr. i saggi contenuti in *Costituzionalismo*, n. 1/2016, oltre che lo scritto di T. GRECO, *La solidarietà nel diritto. Sui fondamenti teorici dell'istituzionalismo*, in *Quad. fiorentini*, 2022 (51), 31 ss.

⁶⁴ Sul ruolo che la comunità riveste nel diritto si veda il primo numero della rivista *La Nuova Giuridica*, 2022.

⁶⁵ Sul rapporto fra doveri e principio di solidarietà cfr. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016.

⁶⁶ Corte cost., 12 marzo 2021, n. 11 (rispetto alla competenza del Ministro della Salute a provvedere, mediante l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, alla disciplina dell'emergenza sull'intero territorio nazionale o su parti di esso che comprendono più Regioni); Corte cost., 22 ottobre 2021, n. 198 (in relazione alla legittimità dei DPCM); Corte cost., 26 maggio 2022, n. 127 (con riferimento agli obblighi di quarantena).

⁶⁷ Corte cost., 9 febbraio 2023, nn. 14, 15 e 16.

Ma non è solo la vicenda pandemica a muoversi nella direzione di un 'ritorno' del principio di solidarietà, relegato negli ultimi decenni (quantomeno con riferimento alla sua accezione politica) ad una posizione tutt'al più marginale, coerentemente all'impostazione neoliberista che ha dapprima conformato l'attuale assetto ordinamentale europeo e poi ha finito per diramarsi anche sui singoli stati, influenzandone fortemente le relative politiche pubbliche⁶⁸, in ossequio ad una concezione della solidarietà declinata in termini economicistici, di cui la 'solidarietà competitiva' – che pare quasi una contraddizione in termini – ne costituisce, sotto questo profilo, il segnale più evidente⁶⁹. Anche il processo di

⁶⁸ Il riferimento è, in particolare, all'attuale formulazione dell'art. 81 Cost. e ai vincoli che esso impone rispetto a politiche economiche espansive. Benché in proposito si faccia sovente riferimento al concetto di 'pareggio' in realtà si tratta di un concetto ad esso analogo ma comunque differente, vale a dire quello di 'equilibrio'. Spiega la differenza W. GASPARRI, *Lezioni di diritto amministrativo. I. Storia paradigmi principi*, Giappichelli, Torino, 2022, 359-362. Ciò osservato, è da tenere in considerazione che, come è stato affermato, O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016, 456 ss., «anche concedendo che sia più corretto parlare di "equilibrio" anziché di "pareggio", rimane fermo che comunque questo equilibrio è espresso da una regola numerica di bilancio; e anche se la grandezza numerica è determinata facendo riferimento al saldo strutturale anziché a quello nominale, ciò nondimeno rimane fermo che la politica fiscale è comunque soggetta a una norma rigida, *all'or nothing fashion*, e non a un principio flessibile». Sul principio dell'equilibrio di bilancio, fra i tanti, si vedano – oltre all'ultimo contributo citato – almeno F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, 108 ss.; ID., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Oss. fonti*, n. 2/2012, 2 ss.; ID., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Ann. VII, Giuffrè, Milano, 2014, 178 ss.; M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*, 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014. Sul punto, in combinato disposto con la disposizione di cui all'art. 97 Cost., anche C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2/2016, 421 ss.; ID., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, spec. 63 ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, n. 3-4/2017, 665 ss. Sul nuovo contenuto dell'art. 97 Cost. a seguito della modifica costituzionale, G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2014, 691 ss. Sul modo di intendere la politica fiscale a livello europeo, dove si ripercorre la tensione fra il modello tipico del costituzionalismo democratico-sociale e quello successivo di stampo ordoliberal/neoliberale, oltre ad una riflessione in merito alla possibilità di una diversa configurazione delle regole fiscali e di bilancio al fine di una loro maggiore armonia rispetto all'impianto della Costituzione italiana v. R. IBRIDO, *Fiscal rules e decisioni di bilancio*, in *Dir. cost.*, n. 1/2021, 73 ss. Più in generale, sul legame fra politiche di bilancio e vincoli europei, M. TRIMARCHI, *Politiche di bilancio e vincoli europei*, in *Dir. economia*, n. 3/2023, 51 ss.

⁶⁹ Secondo F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 119, della concezione della solidarietà

transizione ecologica e il GDe sembrano andare nella medesima direzione, aprendo la strada ad una nuova stagione del principio di solidarietà, 'sganciato' dalla logica che lo ha sino ad ora plasmato, quella economicistica, proiettata a valorizzarne gli aspetti ritenuti strumentali in funzione della creazione del libero mercato prima e del mantenimento del suo corretto funzionamento poi.

La transizione ecologica non ha come unico obiettivo quello di affrontare la grave crisi ecologica in atto ma si prefigge altresì finalità che si possono definire di carattere *lato sensu* 'sociali', nell'ottica di un nuovo modello di società. Sotto questo profilo, l'obiettivo di conseguire una società più inclusiva e giusta, come affermato espressamente dal GDe, pare richiedere una riflessione attorno al principio di 'solidarietà'⁷⁰ previsto espressamente sia dall'ordinamento europeo⁷¹ che da quello nazionale. Allorché il GDe fa riferimento ad una società più inclusiva sembra con ciò richiamare, sia pur implicitamente, il principio di solidarietà, fortemente improntato all'inclusione. Inoltre, al di là delle possibili interpretazioni, è la stessa Commissione europea che, per mezzo di una successiva comunicazione, dopo aver sottolineato che la «transizione verso la neutralità climatica può dimostrarsi un'opportunità unica per ridurre le

in termini economici, nel senso, cioè, della 'solidarietà competitiva', sono figlie «le stesse politiche di austerità portate avanti dall'UE per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani del 2008 attraverso strumenti neoliberalisti». Per un tentativo di lettura in termini di compatibilità fra solidarietà e concorrenza, M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 2/2020, 235 ss., spec. 250 ss. Sulla solidarietà economica B. CELATI, *Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2021, 1 ss., nonché, ID., *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Cedam, Padova, 2021, 2, dove si evidenzia la necessità di definire le basi per la creazione di un modello di mercato «orientato a una competitività strumentale al raggiungimento dei fini sociali». La prospettiva trova riscontro anche nel PNRR, secondo il quale la promozione e la tutela della concorrenza sono fattori essenziali «per la crescita economica e l'equità»; la concorrenza «non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale» (4).

⁷⁰ Cfr. F. COVINO, in questo *Volume*.

⁷¹ Sul principio di solidarietà, nella prospettiva europea e nazionale, con particolare riferimento al ruolo da essa assunto nella Costituzione cfr. B. PEZZINI, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, in M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI (a cura di), *Pago dunque sono (cittadino europeo)*, cit., 39 ss. Con riferimento alla dimensione europea G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 258 ss. Cfr. P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione Europea*, Bologna University Press, Bologna, 2022. Con riguardo al ruolo della Carta di Nizza cfr. F. MEDICO, *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale: ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 236 ss.

disuguaglianze sistemiche», afferma che «la solidarietà è un principio fondante del Green Deal europeo»⁷².

Ricostruita rapidamente la cornice entro la quale si intende iscrivere la riflessione sul principio di solidarietà, preme muovere l'analisi partendo dal ruolo che esso riveste nella Carta costituzionale⁷³. Il valore di solidarietà, come ricorda anche la Corte costituzionale, è da intendere quale «base della convivenza sociale normativamente configurata dal Costituente»⁷⁴. Pertanto, si può innanzitutto osservare che esso è il presupposto della convivenza sociale e rileva quale valore necessario affinché l'esercizio e la garanzia dei diritti individuali sia possibile. In questo senso, l'art. 2 Cost. esprime il valore che il principio riveste nell'ordinamento ed il legame che sussiste con i diritti e la personalità di ciascun individuo⁷⁵.

Ciò, tuttavia, non significa affatto predicare il ritorno a letture organicistiche dell'art. 2 Cost. che tendono a svilire l'individualità del singolo in ragione di una sua considerazione (prevalentemente) come parte del gruppo sociale⁷⁶, rendendo dunque di nuovo attuale il «rifiuto dell'astratta e infeconda idea di individuo»⁷⁷ che ha caratterizzato storicamente la riflessione giuspubblicistica, italiana e non solo⁷⁸. Viceversa, si intende evidenziare la necessità che all'attenzione per la sfera rappresentata dai diritti si accompagni quella per i doveri, di cui il principio di solidarietà rappresenta, appunto, la principale manifestazione⁷⁹. Il principio

⁷² COM (2021) 550 final, 5.

⁷³ Autorevole dottrina ha parlato del principio di solidarietà quale 'valore-guida' della Costituzione, P. GROSSI, *Per un diritto amministrativo del tempo pos-moderno*, in *Quad. fiorentini*, 2016 (45), 15.

⁷⁴ Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, su cui le riflessioni sviluppate da L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2016, 45 ss.

⁷⁵ Sull'art. 2 Cost., per tutti, M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Carocci, Roma, 2017.

⁷⁶ Cfr. M. CLARICH, *Stato, gruppi intermedi, individuo*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2016 (suppl.), 133 ss.; L. FERRARA, *Individuo e potere in un giuoco di specchi*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2016 (suppl.), 11 ss.

⁷⁷ Si veda A. ORSI BATTAGLINI, «L'astratta e infeconda idea». *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)* (1988), 569 ss., ora anche in *La necessaria discontinuità. Immagini del diritto pubblico* (Quaderni di San Martino), Il Mulino, Bologna, 1990, 11 ss. Di recente, ragiona sull'individuo nell'epoca del neoliberismo, W. GASPARRI, *L'individuo 'infecondo e astratto' nel diritto pubblico neo-liberista*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2024, 42 ss.

⁷⁸ Lo stesso fenomeno si è verificato, sia pur con talune differenze, nella riflessione della giuspubblicistica tedesca, su cui cfr. M. FIORAVANTI, *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Giuffrè, Milano, 1979.

⁷⁹ «La solidarietà giuridicizzata trova la sua traduzione costituzionale in un insieme di doveri», S. RODOTÀ, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 48. In ter-

di solidarietà rileva quale fondamento «del nuovo concetto di cittadinanza», da intendere come il complesso dei diritti che riguardano l'individuo indipendentemente dal luogo in cui si trovi «e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l'inclusione dell'altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di eguaglianza»⁸⁰. La solidarietà ha un legame inscindibile con l'uguaglianza, oltre che con il concetto di 'dignità'⁸¹, e da questa unione «riceve più forte legittimazione», confermando con ciò l'«impossibilità di eluderla senza mettere in discussione l'intero quadro dei principi fondativi dell'ordine costituzionale»⁸².

mini simili, A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo*, 2016, 9. Rispetto al rapporto fra 'diritti' e 'doveri', la solidarietà parrebbe rappresentarne la giusta «chiave di sintesi e di (ri)composizione», A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Ann. IX, 2016, 378. Con particolare riferimento al rapporto fra diritti sociali e solidarietà, cfr. C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 188 ss., dove si muove dal pensiero di Lorenza Carlassare circa lo Stato sociale da intendere quale «necessario modo di essere di uno Stato di diritto che, a differenza di quello liberale ottocentesco, sia anche democratico», in *Id.*, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2021, 34.

⁸⁰ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 33. Ricostruisce il legame fra solidarietà, doveri e cittadinanza europea F. POLACCHINI, *Solidarietà, doveri e cittadinanza europea*, in M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI (a cura di), *Pago dunque sono (cittadino europeo)*, cit., 17 ss. Sul rapporto fra solidarietà e uguaglianza, per una diversa lettura, nel senso della necessità di dissociare l'interpretazione del principio solidaristico dall'idea di uguaglianza sostanziale, in quanto operazione ideologica e «causa [di] equivoci sul modo di intendere» in ultima analisi «i c.d. diritti sociali» A. RIVIEZZO, *Il climen solidaristico della Costituzione sospeso tra teoria e ideologia*, in *Nomos*, n. 3/2022, 1 ss. Siffatta lettura, a giudizio dell'A., condurrebbe ad una solidarietà «governata dal caso anziché dai principi costituzionali» (1); il fine ultimo dell'ordinamento non è l'uguaglianza sostanziale, afferma l'A., che può tutt'al più costituirne «una tappa intermedia»; il fine ultimo, viceversa, sarebbe la «pace e/o giustizia sociale» (29). Sul principio di uguaglianza, fra i tanti, cfr. G. BERTI, *Immagini e suggestioni del principio di eguaglianza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, I, Jovene, Napoli, 2004, 167 ss.; M. CARTABIA, T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2009; M. AINIS, *L'eguaglianza molecolare*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, 15 ss.; G. AZZARITI, *Portata rivoluzionaria dell'eguaglianza: tra diritto e storia*, *ivi*, 81 ss.; M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Laterza, Roma-Bari, 2017; A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista Aic*, n. 4/2021, 17 ss.; L.R. PERFETTI, *L'eguaglianza «come compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, in *P.A. Pers. amm.*, n. 2/2021, 13 ss.

⁸¹ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dignità umana come principio "autonomo" per giustificare la tutela dei diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2022, 45 ss. Cfr. anche M. RUOTOLO, *Apunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, 3123 ss.

⁸² S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 56.

Se la solidarietà «nel disegno costituzionale non è il fine ma soltanto uno degli strumenti»⁸³ occorre inevitabilmente domandarsi quale debba essere il fine verso cui tale ‘strumento’ è servente. Tale fine, a differenza di quanto si potrebbe ritenere in un primo momento, non sembra da individuarsi nella giustizia sociale. Rispetto a quest’ultima la solidarietà può legittimare politiche pubbliche che abbiano quale finalità quella di redistribuire la ricchezza, mezzo principale per attuare in concreto la giustizia sociale⁸⁴. Il fine ultimo (dell’ordinamento) però, si diceva, non è e non può essere identificabile con quest’ultima. Ciò si deduce dallo stesso art. 3, co. 2, Cost., il quale, coerentemente al principio personalista che connota l’intero impianto costituzionale, affronta il tema dell’uguaglianza in termini di ‘mezzo’ e non di ‘fine’, come strumento cioè per conseguire il fine di natura personalista. Il fine ultimo consiste nel pieno sviluppo della personalità, in aderenza con quanto disposto proprio dall’art. 3, co. 2. Cost. appunto, che richiede ai pubblici poteri di intervenire affinché siano rimossi quegli ostacoli che, impedendo la libertà e l’uguaglianza⁸⁵,

⁸³ M. CINELLI, «Solidarietà intergenerazionale». *Uso e abuso di un sintagma polisemico*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 2/2022, 173.

⁸⁴ Il principale mezzo per redistribuire la ricchezza, come noto, è quello dell’imposizione fiscale. Sul ruolo destinato ad assumere il principio di solidarietà a seguito della vicenda pandemica e della connessa crisi economica, S. DORIGO, *Il dovere fiscale tra crisi economica e ed emergenza pandemica: c’è spazio per la solidarietà?*, in *La Nuova Giuridica*, n. 1/2022, 60 ss. Sulle implicazioni fra il principio costituzionale di solidarietà e il carattere di doverosità che connota i tributi, nell’ambito del ‘rapporto solidale’ fra amministrazione finanziaria e cittadino, di recente P. ZUDDAS, *Principio costituzionale di solidarietà e dovere tributario. L’evoluzione dell’Amministrazione finanziaria da strumento a soggetto del rapporto solidale*, Giappichelli, Torino, 2023. Sulla ‘solidarietà tributaria’ anche C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, 1 ss. Sull’amministrazione finanziaria E. D’ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Il Mulino, Bologna, 2021. Sul punto, avuto particolare riguardo al ruolo del Ministero dell’Economia e delle Finanze, cfr. V. BONTEMPI, *L’amministrazione finanziaria dello Stato. La gestione della finanza pubblica in un sistema di governo multilivello*, FrancoAngeli, Milano, 2022. Per una visione anche in chiave storico-ricostruttiva, si vedano i lavori monografici di D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971, e di U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1972.

⁸⁵ Sul rapporto fra libertà ed uguaglianza cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009. Secondo A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenti costituzionali e problemi aperti*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 4/2020, 717, i due termini si «implicano a vicenda» poiché la «libertà è il fine, il presupposto è l’eguaglianza». Rileva invece un contrasto fra le due G. BERTI, *Le antinomie del diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/1996, 281, in quanto, benché entrambe siano «poste all’inizio ed alla conclusione della parabola costituzionale, sono [...] voci contraddittorie, giacché la libertà è patrimonio della persona e l’uguaglianza un effetto sociale».

si frappongono al pieno sviluppo della personalità umana⁸⁶. In questo senso si potrebbe pertanto sostenere che la solidarietà debba essere proiettata verso il pieno sviluppo della personalità⁸⁷ o, detto in altri termini, verso la piena emancipazione individuale, da intendere quale fine ultimo dell'ordinamento, il «compito indiscusso dello Stato»⁸⁸.

È quindi opportuno riattribuire centralità al principio di solidarietà, innanzitutto alla sua accezione per così dire 'politica', in modo tale che le future politiche pubbliche, a partire da quelle definite in sede europea, possano assumere il principio in esame quale valore-guida nell'ottica di configurare un nuovo modello di società. La direzione intrapresa – anche se ancora è probabilmente presto per affermarlo in termini perentori – pare andare in questo senso⁸⁹ e l'economia circolare, sotto tale profilo, riveste un ruolo particolarmente rilevante. Si tratta quindi di tentare di comprendere se sussiste un rapporto, e nel caso quale, fra economia circolare da un lato e principio di solidarietà dall'altro e, eventualmente, quale apporto possa conferire la prima al 'ritorno al centro' della seconda. L'economia circolare ha una spiccata vocazione per così dire 'sociale', che tuttavia non è ancora emersa in tutta la sua portata. Nel Piano di azione per l'economia circolare sembra scorgersi il contenuto anche sociale di questo sistema economico e, di conseguenza, è possibile cercare di comprendere come tutto ciò contribuisca al 'rinvigorimento' in atto del principio di solidarietà. Invero, dopo il riferimento al concetto di 'economia sociale' in termini di «apripista nella creazione di posti di lavoro connessi all'economia circolare», si prevede che il potenziale dell'e-

⁸⁶ Sul pieno sviluppo della personalità umana, C. PINELLI, *"Diritto di essere sé stessi" e "pieno sviluppo della persona umana"*, in *Rivista Aic*, n. 4/2021, 308 ss.

⁸⁷ La solidarietà presenta evidenti legami sia con il principio personalista che con quello di uguaglianza (sostanziale). Sul punto A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 11. Con riferimento al primo legame, cfr. A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi*, n. 17/2013, 11 ss.

⁸⁸ M. CINELLI, *«Solidarietà intergenerazionale». Uso e abuso di un sintagma polisemico*, cit., 175. Più in generale, sui compiti ed i fini dello Stato, in una prospettiva evolutiva, cfr. di recente E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello Stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1/2024, 93 ss.

⁸⁹ Per quanto concerne le conseguenze economiche derivanti dalla pandemia e l'avvio della fase di ricostruzione, con particolare riguardo ai vincoli di solidarietà fra i vari stati (a seguito delle diverse opzioni messe in campo dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi) e le differenti forme di solidarietà, E. CHITI, *La ricostruzione economica e i vincoli di solidarietà: l'Unione europea alla prova della pandemia*, in A. PAJNO, L. VIOLANTE (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. Rule of law nella società digitale*, II, *Etica, comunicazione e diritti*, Il Mulino, Bologna, 2021, 211 ss.

conomia sociale sarà ulteriormente implementato anche grazie al rafforzamento dell'inclusione sociale, in particolare modo nell'ambito del Piano d'azione per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali⁹⁰.

Tutto questo, di per sé, dice comunque poco delle eventuali connessioni fra l'economia circolare e il principio di solidarietà. Tuttavia, maggiori indicazioni si possono ricavare se si riflette attorno alla declinazione pro-futuro del principio in esame, quella cioè della solidarietà intergenerazionale.

5. *(Segue). La solidarietà intergenerazionale nell'economia circolare*

L'economia circolare ha quale presupposto costitutivo quello di configurare un sistema di crescita più compatibile con l'esigenza di proteggere e preservare l'ambiente. Sulla scorta del dato della esauribilità delle risorse naturali, ben tenuto a mente da questa teoria economica, la preoccupazione di ridurre il consumo di nuove risorse sembra celare un timore che non è conseguenza di un orientamento ideologico finalizzato alla protezione del pianeta in sé quanto, viceversa, sintomo di una visione della società di lungo periodo che ha quale finalità anche e soprattutto quella di consegnare alle future generazioni un pianeta in grado di offrire le stesse possibilità e le medesime risorse di quelle riconosciute alle generazioni attuali, espressione in ultima analisi del principio dell'equità intergenerazionale⁹¹, strettamente connesso a quello di 'solidarietà intergenerazionale'.

Il significato racchiuso nel principio dell'equità intergenerazionale, pur non essendo espressamente preso in considerazione dalle prime teorizzazioni dell'economia circolare e che ancora oggi continua a non essere particolarmente sottolineato da coloro i quali si occupano di quest'ultima, non solamente sembra far parte dell'economia circolare ma, attraverso l'attuazione di essa, può vedere realizzati in concreto i suoi effetti. L'esigenza di non pregiudicare le condizioni attuali del pianeta affinché le generazioni future possano godere di un ambiente 'vivibile' è sempre più forte nel dibattito giuridico e anche le istituzioni, a partire da quelle europee, paiono averne compresa la rilevanza⁹². La volontà di ap-

⁹⁰ COM (2021) 102 *final*.

⁹¹ G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Le Monnier Università, Firenze, 2022.

⁹² La centralità del tema inerente le future generazioni è testimoniata anche dai numerosi contributi della dottrina, parte della quale, F. FRACCHIA, *Decider(ci) per la morte: inter-*

prontare forme di tutela alle generazioni future sembra affiorare tanto dalle misure che l'UE ha assunto con riferimento alla 'questione ambientale' tanto da quelle adottate per fronteggiare le gravi conseguenze economiche causate dall'emergenza pandemica.

Rispetto al primo profilo – quello relativo alle misure circa la risoluzione della 'questione ambientale' – il GDe intende configurare una transizione verso una società che sia più equa e prospera, in grado di reagire alle sfide che derivano dai cambiamenti climatici nonché dal degrado ambientale, affermando espressamente l'obiettivo di migliorare la qualità della vita non solo delle generazioni presenti ma anche di quelle future⁹³. In relazione al secondo profilo – ossia quello delle misure assunte in risposta alla crisi economica – il NGEU sul piano europeo e il PNRR sul versante interno, «rendono ancora più nitida la necessità di considerare, nell'ambito delle grandi scelte strategiche che saranno adottate, anche le esigenze delle generazioni future, attualmente non rappresentate, ma che, inevitabilmente, sopportano le conseguenze delle scelte di oggi»⁹⁴.

Affrontare la 'questione intergenerazionale' nei termini del principio di solidarietà (la solidarietà intergenerazionale) sembra presupporre l'adesione all'impostazione per cui la categoria delle future generazioni rileva, dal punto di vista strettamente giuridico, nei termini di doveri delle generazioni attuali nei loro confronti. Posto che, com'è piuttosto evidente, non possa sussistere un vero e proprio diritto soggettivo delle generazioni future, l'unico modo per attribuire un contenuto giuridico pregnante a tale categoria pare essere quello di declinarlo sotto forma di 'solidarietà intergenerazionale'. In questo modo, grazie in particolare al valore giuridico del concetto di solidarietà, la categoria delle future generazioni trae da quest'ultimo legittimazione sul piano delle categorie giuridiche ed è pertanto in grado di determinare effetti giuridici concreti, assurgendo potenzialmente a principio-guida delle future politiche pubbliche. Ciò determina la possibilità di attribuire alle future generazioni

pretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità, tra diritto ed economia*, in *Dir. economia*, 2023, 12, è arrivata ad interrogarsi circa «l'emersione di un settore autonomo del diritto, avente a oggetto le responsabilità e le relazioni intergenerazionali, che intercettano i grandi temi della globalizzazione e della modernità». Si tratta di una «nuova branca [che] pare retta dai principi (studiati nel diritto dell'ambiente, tutti) riconducibili a un canone di solidarietà» e che «pone al centro della scena il faticoso adempimento di doveri piuttosto che la tirannia dei diritti».

⁹³ COM (2019) 640 final, 26.

⁹⁴ Così F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2022, 43.

una rilevanza giuridica e, soprattutto, una qualche forma di tutela nella veste della solidarietà intergenerazionale, facendo sì che le teorizzazioni delle future generazioni come categoria portatrice di diritti rilevi in termini meramente descrittivi, per quanto comunque utile alla causa di sensibilizzare le generazioni attuali, in particolare il legislatore, ad adottare scelte che abbiano quale scopo (anche) quello di preservare gli interessi⁹⁵ di coloro i quali verranno dopo⁹⁶.

Fra le varie ragioni che portano a ritenere più corretto parlare di ‘doveri delle future generazioni’, anziché di diritti delle stesse, vi è quella per cui, come si accennava, appare particolarmente complicato configurare diritti in capo a soggetti che ancora non sono venuti ad esistenza⁹⁷. Da ciò, pertanto, ne deriva naturale – da un punto di vista logico prima ancora che giuridico – trattare della solidarietà che rileva quale dovere in forza del quale attribuire effettività, sotto il profilo squisitamente giuridico, alla categoria delle future generazioni.

Pur essendo probabilmente possibile rinvenire una sorta di ‘presa in considerazione’ delle future generazioni anche precedentemente all’intervento di modifica costituzionale⁹⁸, è indubbio che grazie a tale intervento

⁹⁵ Sul punto cfr. M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2021, 119. Per una diversa impostazione, nel senso della volontà del legislatore costituzionale di configurare la categoria delle future generazioni in termini di diritti cfr. D. PORENA, «Anche nell’interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 15/2022, 121 ss.

⁹⁶ Cfr. S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale e i “diritti” delle generazioni future: un’ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell’art. 9, comma 2, Cost.*, in *Dir. soc.*, n. 2/2018, 166. Sulla responsabilità intergenerazionale, secondo una prospettiva che muove da una ridefinizione della categoria dei diritti sociali anche nella dimensione di valorizzare gli interessi intergenerazionali, cfr. M. MATASSA, *Tutela dei diritti sociali e ‘interessi’ delle nuove generazioni*, in *P.A. pers. amm.*, n. 2/2023, 915 ss. In senso critico sulla ricostruzione della categoria delle ‘future generazioni’ in termini di diritti, optando al contrario per la strada dei doveri, v. F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell’amministrativista e l’esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. economia*, 2021, 55 ss. Cfr. A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 12.

⁹⁷ Specularmente, ne dovrebbe conseguire la critica anche di quelle ricostruzioni che vanno nella direzione di configurarli in termini di ‘obblighi’ per la stessa ragione – sia pur osservata da altro angolo – per cui non si può parlare di ‘diritti’: se, nel primo caso, infatti, vi è l’inesistenza dei soggetti in questione, nel secondo è sempre la medesima inesistenza che fa sì che dall’altro lato non vi possa essere un obbligo quanto, tutt’al più, un dovere.

⁹⁸ Secondo parte della dottrina era già ravvisabile in Costituzione la volontà dell’ordinamento di salvaguardare le future generazioni per mezzo dell’art. 9 laddove si fa riferimento all’obbligo in capo alla Repubblica di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico arti-

le future generazioni abbiano acquisito una maggiore tutela, fosse solo per l'espresso riferimento ad esse da parte dell'attuale art. 9 Cost.⁹⁹. Il richiamo alle future generazioni «serve per ricentrare il patto costituzionale, che non riguarda più solo (ammesso che così fosse anche prima) le generazioni presenti, ma anche le generazioni future». In questo modo si tende ad instaurare «una relazione inter-generazionale, che cuce il senso dei diritti e dei doveri secondo una trama comune a tutti gli esseri umani, secondo un dovere di responsabilità allargato, per estensione, al compito di tenere conto di chi verrà dopo di noi». Pertanto, si costituzionalizza il 'diritto'¹⁰⁰ di tali soggetti di «vedersi riconosciute e garantite condizioni esistenziali quantomeno simili a quelle dei presenti»¹⁰¹.

Se è sicuramente la modifica di cui all'art. 9 Cost. quella che, a prima lettura, desta maggiore interesse rispetto al tema delle future generazioni, talune preziose indicazioni sembrano tuttavia pervenire anche dall'intervento avente ad oggetto l'art. 41 Cost. Invero, muovendo dal presupposto per cui la modifica vada letta in termini sistematici, parte della dottrina ha sottolineato come l'art. 41 Cost., nella parte in cui appone il nuovo limite ambientale all'attività economica, va nella direzione di affrontare la 'questione ambientale' «nella prospettiva [...] auspicata del rapporto fra capitale ed ambiente», e ciò, dal lato delle future generazioni, conduce a «prospettive di tutela [che] sono guardate alla luce del modello di sviluppo economico»¹⁰².

Sotto questo profilo torna a rivestire centralità il tema dell'economia circolare, in particolare qualora – come nella ricostruzione che si intende qui avanzare – venga intesa nei termini di un nuovo modello di sviluppo alternativo a quello attuale. La categoria delle future generazioni, al fine

stico della Nazione. Cfr. S. MABELLINI, *La sostenibilità in campo ambientale*, cit., 161 ss.; A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., 355. Ad avviso di altra parte della dottrina si potrebbe rinvenire una sorta di 'protezione' delle generazioni future già a partire dal primo articolo della Carta costituzionale, P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi*, n. 1/2023, 90.

⁹⁹ In proposito cfr. V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica*, cit., 21. Più in generale, sulla modifica dell'art. 9 Cost. cfr. M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2022, 1 ss. Cfr. R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos*, n. 3/2022, 1 ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. economia*, n. 1/2022, 15 ss.; M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*, in *Federalismi*, n. 1/2023, 39 ss.

¹⁰⁰ Da intendere in senso 'atecnico', non cioè nei termini di 'diritto soggettivo'.

¹⁰¹ A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Ist. fed.*, n. 4/2022, 787.

¹⁰² Così M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione*, cit., 119.

di acquisire maggiore effettività in punto di tutela, finisce inevitabilmente per richiedere un sistema di sviluppo che abbia nel limite della salvaguardia anche di coloro che verranno dopo un suo presupposto costitutivo, che si traduce nella necessità di assumere l'interesse di questi soggetti quale limite da osservare nella definizione di ogni politica, a partire anzitutto da quelle preordinate alla salvaguardia dell'ambiente¹⁰³. Quest'ultimo è – se non il principale – sicuramente uno dei principali oggetti della categoria in esame, nel senso cioè che il contenuto giuridico delle future generazioni finisce inevitabilmente per avere ad oggetto l'ambiente. Non è un caso che delle future generazioni il legislatore costituzionale se ne (pre)occupi nella parte in cui si fa riferimento alla tutela ambientale, intesa qui in senso lato, ricomprendendo cioè, oltre che l'ambiente in senso stretto, anche gli ecosistemi e la biodiversità¹⁰⁴.

L'economia circolare, avendo come già visto una spiccata sensibilità rispetto alla tutela dell'ambiente, in particolare con riferimento al profilo della riduzione dello sfruttamento di nuove risorse naturali, sembra comportare benefici anche e soprattutto per i soggetti che verranno dopo se, come pare, il contenuto giuridico della categoria delle future generazioni ha fra i suoi principali oggetti quello che fa riferimento alla protezione dell'ambiente (da intendere nei termini poco sopra chiariti). Tale sistema economico, in ragione della sua idoneità a configurare un modello di crescita che abbia nel rispetto dell'ambiente il suo principio ispiratore, finisce quindi per fornire risposta anche al dovere costituzionalmente imposto di tutelare gli interessi di coloro i quali verranno dopo.

¹⁰³ Ovviamente non vi è solo il dato ambientale fra gli interessi delle generazioni future (benché, come ricorda T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 3/2022, 9, è l'ambiente il «primo ambito nel quale è emersa, sia sul piano etico, sia sul piano giuridico, la necessità di tutelare gli interessi delle generazioni future»). Ricostruisce il principio di solidarietà intergenerazionale quale limite alle politiche economiche (nella direzione di evitare l'indebitamento) nonché a quelle monetarie (per evitare forme di indebitamento mediante l'aggravamento del divieto di monetizzazione dello stesso) R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 120 ss. Sull'equità intergenerazionale, nella prospettiva della dimensione della politica economico-monetaria dell'Unione europea, dall'angolo visuale dell'imposizione tributaria, cfr. S.M. RONCO, *Imposizione tributaria, debito pubblico e politica monetaria: equità inter-generazionale e tutela del risparmio tra politica economica e governance economica europea*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1/2022, 44 ss.

¹⁰⁴ Alla luce dell'intervento costituzionale sembra possibile osservare che «la protezione di chi non c'è ancora costituisca [...] la punta più avanzata di realizzazione del principio di solidarietà riguardato in una prospettiva ambientale», P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future*, cit., 94.

Se l'economia circolare appare idonea a contribuire, quantomeno da un punto di vista teorico, alla tutela delle future generazioni resta tuttavia da capire come la solidarietà intergenerazionale – che è dunque alla base del sistema ad economia circolare – possa incidere concretamente al fine di attribuire effettività a tale principio e costituire quindi un reale strumento di protezione degli interessi di tali generazioni. Sotto questo profilo, la direzione da intraprendere consiste nel concentrare l'attenzione sul dovere di solidarietà, innanzitutto del legislatore, nella definizione delle politiche pubbliche. Come si è già anticipato, il riferimento in Costituzione agli 'interessi delle future generazioni' può essere letto nei termini di un'indicazione al legislatore circa gli interessi da prendere in considerazione nella definizione di politiche destinate a produrre effetti nel medio-lungo periodo¹⁰⁵. Difatti, dalla modifica costituzionale, ne deriva, quale principale conseguenza sul versante della definizione delle politiche pubbliche, quella di assumere decisioni secondo il metodo della 'programmazione', abbandonando così la «logica dello *Zeitgeist* presente, che tende a rinserrare le *policies* pubbliche solo sulla contingenza». Ne discende pertanto un dovere di assumere decisioni che «dovranno tenere conto delle conseguenze non solo immediate ma nel tempo avvenire, che andranno ponderate considerando proprio le legittime pretese che ragionevolmente possono ascriversi alle future generazioni (a fortiori, considerato che si tratta di una generazione “senza un portatore” dei relativi interessi)»¹⁰⁶.

In questo sembra consistere il contenuto ultimo della solidarietà intergenerazionale, ossia nella sua capacità di incidere circa la definizione di politiche i cui effetti si produrranno in un orizzonte temporale che coinvolgerà inevitabilmente anche chi verrà dopo¹⁰⁷. Secondo parte della

¹⁰⁵ Fra le varie questioni che la rilevanza giuridica delle generazioni future pone vi è senz'altro quella (problematica) concernente la loro rappresentanza sul piano politico, su cui si rinvia a A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2021, 77 ss.; A. D'ALOIA, *Generazioni future*, cit., 355.

¹⁰⁶ A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, cit., 788. Il tema della responsabilità intergenerazionale si lega al concetto di sostenibilità dato che, dal punto di vista anzitutto costituzionale, quest'ultima si traduce nella «possibilità che la costituzione imponga ai decisori politici del tempo presente di considerare anche le generazioni future, quando si tratti di fare scelte i cui effetti sono tali da pregiudicare le esigenze di queste», così T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 1/2016, 49. Sulle implicazioni tra sostenibilità e giustizia intergenerazionale cfr. A. D'ALOIA, *Bioetica ambientale, sostenibilità, teoria intergenerazionale della Costituzione*, in *BioLaw jour.*, n. 2/2019, 645 ss.

¹⁰⁷ La solidarietà intergenerazionale non si pone in termini di incompatibilità con quella 'intragenerazionale'. Invero, «l'equità intergenerazionale può facilmente trasformarsi

dottrina, i doveri connessi al principio di solidarietà intergenerazionale sono ‘doveri di giustizia’ che rendono cioè legittimo il fatto per cui «l’istanza intergenerazionale possa (e in alcuni casi, debba) giustificare una serie di ricadute attuali del diritto sui comportamenti e le scelte del tempo presente che possono assumere forme “progressivamente” vincolanti, ad ogni modo agganciate ai significati più o meno espliciti dei principi costituzionali»¹⁰⁸.

Sotto questo profilo, pare necessario anche un cambiamento per così dire ‘culturale’, abbandonando la logica del c.d. ‘presentismo’, che «è una versione (più pericolosa e subdola perché manca la voce diretta degli interessi contrapposti) dell’individualismo». Entrambi rappresentano «una degenerazione del personalismo costituzionale e del principio di dignità dell’uomo»¹⁰⁹ e, verrebbe da aggiungere, l’ideologia neoliberista ha contribuito ad accentuare siffatte degenerazioni in ragione dell’idea del mercato come principale interesse da salvaguardare, a cui tutto deve conformarsi, dall’indirizzo politico ai diritti sociali, dove l’interesse delle future generazioni può eventualmente rilevare solamente nella misura in cui dovesse aprire nuovi spazi di potenziale ‘preda’ da parte dello stesso mercato o, comunque, fosse ad esso funzionale¹¹⁰.

6. *La nuova stagione della programmazione economica*

Il tema dell’economia circolare deve essere preso in considerazione anche alla luce della nuova stagione della programmazione economica¹¹¹;

in equità intragenerazionale; alla luce di un canone di ragionevolezza e di equità, infatti, non ci si può fare carico di generazioni future e trascurare chi è in sofferenza oggi: solidarietà diacronica e sincronica, dunque, si saldano tra di loro», F. FRACCHIA, *Decider(c) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, cit., 18. Ciò trova conferma nell’art. 9 Cost. dove si fa riferimento ‘anche’ alle generazioni future, non ‘solo’ ad esse; cfr. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Cort. supr. sal.*, n. 1/2022, 144 ». Ragiona sull’inciso «anche nell’interesse delle future generazioni», di cui all’art. 9, co. 3, Cost., T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale*, cit., 1 ss.

¹⁰⁸ Così A. D’ALOIA, *Generazioni future*, cit., 366.

¹⁰⁹ *Ibidem*, 379.

¹¹⁰ Più in generale, sulla correlazione fra la categoria delle generazioni future e il sistema capitalistico per mezzo della condivisione della «mentalità del debito» v. M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione*, cit., 116 ss. Sul rapporto fra debito pubblico e giustizia intergenerazionale L. DI CARLO, *Il debito pubblico tra giustizia intergenerazionale, principio di proporzionalità e diritti di autonomia*, in *Ist. fed.*, n. 1/2018, 105 ss.

¹¹¹ Sulle ‘nuove’ tipologie di programmazione economica cfr. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L’intervento tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2007.

sussistono taluni elementi in forza dei quali sembra possibile, per i pubblici poteri, tornare ad utilizzare lo strumento della programmazione.

Innanzitutto, sul piano europeo, il GDe appare orientarsi in tale direzione laddove fa espresso riferimento alla politica industriale. Al fine di «conseguire gli obiettivi di un'economia circolare e a impatto climatico zero è necessaria la piena mobilitazione dell'industria»; l'obiettivo, si legge, è quello di avviare «la transizione dell'industria europea verso un modello sostenibile di crescita inclusiva»¹¹². A questo fine è stata adottata la nuova Strategia industriale per l'Europa¹¹³ nonché il Piano di azione per l'economia circolare¹¹⁴. La prima fa riferimento alla necessità di un nuovo modo di fare industria, che sia adeguato alle sfide poste dalla realtà attuale e che rifletta i valori e le tradizioni del mercato sociale. L'obiettivo finale è quello di gettare «le basi di una politica industriale volta a sostenere la duplice transizione [ecologica e digitale], a rendere l'industria dell'UE più competitiva a livello mondiale e a rafforzare l'autonomia strategica dell'Europa»¹¹⁵.

Il Piano di azione sembra invece legare l'esigenza di un nuovo modo di fare industria al concetto di 'economia circolare' in quanto quest'ultima può assurgere a sistema di riferimento sulla base del quale costruire il nuovo modello di industria. La logica 'circolare' può essere direttamente applicata ai processi produttivi, configurando quindi un'industria che sia più in linea con le esigenze di ordine ambientale avvertite ormai in maniera sempre più impellente. Non è un caso che nel Piano si faccia espresso riferimento alla capacità dell'economia circolare di «rafforzare la base industriale dell'UE e favorire la creazione di imprese e l'imprenditorialità tra le PMI»¹¹⁶.

L'importanza che da questi documenti emerge rispetto alla necessità di una nuova politica industriale¹¹⁷ pare 'rivitalizzare' lo strumento della

¹¹² COM (2019) 640 *final*, 7.

¹¹³ COM (2020) 102 *final*.

¹¹⁴ Vedi nt. 10.

¹¹⁵ COM (2020) 102 *final*, 17.

¹¹⁶ COM (2020) 98 *final*, 2.

¹¹⁷ C'è chi ha parlato di «ripresa chiara ed esplicita, a livello nazionale ed europeo, della politica industriale», E. BRUTI LIBERATI, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2023, 287. Sulle nuove tendenze di intervento pubblico in campo economico con finalità di politica industriale cfr. M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Dir. cost.*, n. 1/2021, 13 ss., concentrando l'attenzione in particolare su due strumenti: la Cassa depositi e prestiti S.p.A., che l'A. definisce essere uno strumento di segno 'proiettivo' (che attiene alla sola attività economica pubblica), e i poteri speciali dello Stato, di segno in-

programmazione come strumento in forza del quale contribuire all'attuazione di una rinnovata politica industriale che fa della salvaguardia ambientale e della 'circularità' i suoi principi ispiratori. Si gettano cioè le basi per quella che è stata definita come '*Green Industrial Policy*', ossia «una politica industriale sistematicamente orientata nel senso della sostenibilità ambientale e diretta a promuovere le iniziative pubbliche e private necessarie a tale scopo [...], sia pure nel rispetto dei principi pro-concorrenziali»¹¹⁸. Il principio di concorrenza, pur essendo destinato ad assumere un ruolo di minore centralità rispetto a quello avuto sino ad ora, continua comunque a costituire la cornice di riferimento entro cui sarà destinata ad 'innestarsi' la nuova politica industriale. Nella Strategia industriale si fa, infatti, espresso riferimento alla necessità di una politica industriale «basata sulla concorrenza»¹¹⁹.

Il ritorno della programmazione pubblica quale strumento di intervento pubblico nell'economia pare inoltre trovare conferma dalla modifica costituzionale più volte richiamata¹²⁰. Il legislatore costituzionale ha inserito l'ambiente¹²¹, assieme alla biodiversità e agli ecosistemi, fra i beni

vece 'protettivo' (che concernono invece tanto l'attività economica pubblica tanto quella privata). Sulla rinnovata centralità della politica industriale cfr. F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 84-92.

¹¹⁸ E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., 419.

¹¹⁹ COM (2020) 102 *final*, 1. Come già anticipato alla nt. 69 (a partire dall'ultima A. citata), la concorrenza è espressamente prevista anche dal PNRR, il quale, oltre che fare riferimento alla necessità di una sua promozione, la considera una di quelle c.d. 'riforme abilitanti', assieme alla semplificazione.

¹²⁰ Sulla quale, fra i tanti, si veda il volume *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente* (Atti del Convegno 28 gennaio 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, dove sono raccolti gli atti del Convegno annuale dell'Associazione Aidambiente. Nella prospettiva della funzione sociale della tutela dell'ambiente cfr. G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi*, n. 7/2024, 47 ss.

¹²¹ Sull'ambiente quale valore che, a seguito della suddetta modifica costituzionale, è assunto al rango dei principi costituzionali riflette S. VALAGUZZA, *L'ambiente da valore a principio (costituzionale)*, in *Riv. giur. amb.*, n. 4/2022, 1009 ss. Cfr. anche la prospettiva di M. DELSIGNORE, *Ambiente*, in *Funzioni amministrative*, diretto da B. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *I tematici dell'Enciclopedia del diritto*, III, Giuffrè, Milano, 2022, 47 ss. Ad avviso di parte della dottrina, M. CALABRÒ, *L'ambiente quale diritto fondamentale a titolarità diffusa*, in *P.A. pers. amm.*, n. 2/2023, 501 ss., la modifica di cui all'art. 9 Cost. aprirebbe la strada all'inquadramento dell'ambiente quale 'diritto fondamentale meta-individuale', con evidenti implicazioni circa il novero dei soggetti legittimati ad agire (ricorrere) in giudizio a difesa di tale diritto. Sui rischi che un ampliamento di tale legittimazione (con particolare riferimento alle associazioni ambientaliste non iscritte nell'apposito elenco previsto dalla legge) determina rispetto alla funzione garantista della giurisdizione e, più in generale, a livello di tenuta del sistema, di recente, cfr. G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi*, n. 13/2023, 394 ss.

che la Repubblica è chiamata a tutelare, anche in considerazione dell'emersione di nuovo interesse, quello delle future generazioni¹²² (art. 9, co. 2). In relazione al profilo dell'attività economica, si prevede un ulteriore limite al suo esercizio: essa deve svolgersi non solamente senza risultare «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità» ma altresì in modo da non danneggiare l'ambiente, oltre che la salute (art. 41, co. 2). Inoltre, il legislatore riconosce ai pubblici poteri la possibilità di predisporre quei programmi e quei controlli ritenuti opportuni affinché tale attività «possa essere indirizzata e coordinata», avendo come parametro di riferimento non solamente i fini sociali ma anche quelli ambientali (art. 41, co. 3).

La modifica costituzionale è stata recepita da una parte della dottrina¹²³ come mera acquisizione dei risultati a cui era già da anni pervenuta la giurisprudenza costituzionale mentre, dall'altra¹²⁴, come un intervento potenzialmente in grado di innovare il quadro normativo in materia di tutela dell'ambiente e, di conseguenza, riscrivere il rapporto fra quest'ultima e la libertà di impresa.

¹²² Sul punto cfr. la sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco. In dottrina, R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008; più di recente, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 4/2021.

¹²³ Di questo avviso: L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, n. 4/2022, 188 ss.; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 127 ss.; M. FERRARA, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Ist. fed.*, n. 4/2022, 851 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi*, n. 13/2022, 1 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2/2022, 128 ss.; E. JONA, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi*, n. 2/2023, 118 ss.

¹²⁴ B.L. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, in *Ist. fed.*, n. 4/2022, 821 ss.; M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'"integrità ecologica" del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, in *Ist. fed.*, n. 4/2022, 899 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 2022; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Oss. fonti*, n. 3/2022, 183 ss.; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, cit., 783 ss.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2023. Sottolinea l'inutilità del dibattito R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela ambientale*, in *Federalismi*, n. 11/2022, 2 ss. Ricorda la necessità del limite antropocentrico rispetto allo sviluppo sostenibile a seguito della modifica costituzionale M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale. Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2022, 234 ss.

Al netto delle due diverse interpretazioni offerte dalla dottrina, sembra possibile osservare che la modifica sia destinata a mutare la c.d. 'costituzione economica'. La modifica, nella parte in cui prevede la possibilità per il legislatore di determinare «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» (art. 41, co. 3), può essere letta nei termini di «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese»¹²⁵. Questa impressione pare trovare conferma se si considera che non si tratta di un intervento isolato ma, all'opposto, come anticipato, parte di un mutamento di paradigma formalizzato con il GDe, rispetto al quale riveste particolare importanza il NGEU, le cui risorse, confluite nei vari piani nazionali, tentano di attuare in concreto il modello di società delineato a livello europeo.

Ai fini del presente contributo è la modifica di cui all'art. 41 Cost. quella destinata ad offrire più spunti circa il ruolo dei pubblici poteri. Sulla base di questo articolo, in particolare dell'ultimo comma, sembra aprirsi la strada per una programmazione¹²⁶ di 'carattere ambientale', ossia una programmazione pensata e costruita dal legislatore nell'ottica di rendere l'attività economica compatibile con l'esigenza di salvaguardare l'ambiente. Il nuovo ruolo dei pubblici poteri appare pertanto fondamentale nella prospettiva di (ri)configurare una programmazione dell'attività economica affinché questa possa essere indirizzata verso il conseguimento dei fini ambientali.

L'ambiente costituisce senz'altro un limite rispetto all'attività economica in quanto la sua rilevanza costituzionale è in grado di operare quale argine ad essa ma, al contempo, sembra possibile anche una lettura che ne valorizzi i benefici che questo è in grado di conferire alla stessa attività economica¹²⁷. L'art. 41 pare configurare, da un lato, l'ambiente in termini

¹²⁵ F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio"*, cit.

¹²⁶ Secondo G.D. COMPORI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Federalismi*, n. 13/2023, 147 ss., la modifica di cui all'art. 41 Cost. ha una «schietta valenza programmatica nel senso che sembra legittimare un rinnovato protagonismo dei pubblici poteri nella direzione e pianificazione dell'economia e, quindi, prelude anche sul versante delle libertà economiche alla possibile riedizione di antiche gerarchie». Dello stesso avviso M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 179. Con particolare riferimento al ruolo della programmazione nell'ambito del NGEU e del PNRR, nella prospettiva dello 'Stato ambientale', cfr. V. DE SANTIS, nel *Volume*.

¹²⁷ Parte della dottrina ha già da tempo evidenziato come la protezione dell'ambiente possa rilevare non unicamente quale limite allo sviluppo ma altresì in termini strumentali allo

di limite allo svolgimento dell'attività economica (co. 2) e, dall'altro, come una sua potenziale risorsa (co. 3), idea quest'ultima che si può sintetizzare nella formula dell'«ambiente per lo sviluppo»¹²⁸. Ciò significa che l'ambiente non rileva più unicamente in termini di 'limite' all'iniziativa economica¹²⁹, potendo, al contrario, farne da 'volano'. L'economia, invero, può essere indirizzata e coordinata a fini ambientali, arrivando così a configurarne una sorta di 'funzionalizzazione' al conseguimento di quest'ultimi¹³⁰, oltre che di quelli sociali.

Queste due diverse configurazioni non sono evidentemente da legere in maniera alternativa né da intendere in termini contraddittori ma, viceversa, paiono muoversi nella direzione di un nuovo modo di ricostruire il rapporto fra tali due interessi¹³¹ secondo una logica caratterizzata da una tendenziale prevalenza dell'interesse ambientale rispetto allo svolgimento dell'attività economica. Si assiste ad un ritorno della programmazione economica prevista specificamente per l'ambiente, dove la prima costituisce il principale strumento operativo dell'intervento pubblico volto ad una «conformazione ecologica della politica industriale»¹³²

stesso, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 152 ss.

¹²⁸ Così G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, 4 ss.

¹²⁹ Per un'originale ricostruzione in materia di iniziativa economica, partendo da una serrata analisi della disposizione di cui all'art. 41 Cost., cfr. G. DI GASPARÉ, *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2011. Con particolare riferimento all'iniziativa economica pubblica, per una disamina che muove dai lavori della Costituente, C. PINELLI, *L'iniziativa economica pubblica nella Costituzione italiana*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2019, 1 ss. Con attenzione al rapporto con il paradigma concorrenziale, T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista Aic*, n. 1/2016. Sui legami fra iniziativa economica e potere pubblico S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma TrE-Press, Roma, 2019.

¹³⁰ In proposito cfr. S. VERNILE, *L'ambiente come "opportunità". Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del "secondo" e del "quarto" greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Dir. economia*, n. 3/2022, 37. Secondo parte della dottrina «si profilerebbe all'orizzonte una forma di Stato [...] in cui la funzionalizzazione – o la finalizzazione dell'economia a fini ambientali – diventerebbe elemento caratterizzante e formante della sua struttura istituzionale», F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, XXIII.

¹³¹ «L'inserimento dei fini ambientali tra gli obiettivi collettivi che possono essere perseguiti dal legislatore, mediante programmi e controlli, per indirizzare e coordinare l'iniziativa economica, si collega a una nuova impostazione che proprio l'Unione europea sta avviando nel rapporto tra l'economia e l'ambiente», così S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi*, n. 13/2023, 30 ss.

¹³² F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare*, cit., 38.

e la centralità del secondo, nella sua duplice accezione, rappresenta l'elemento in forza del quale giustificare siffatta conformazione¹³³.

Ciò detto, è opportuno tenere in considerazione che si tratta di una programmazione diversa da quella del passato, che si fonda cioè su differenti basi giuridiche e che è mossa da un fine specifico dovuto in prevalenza alla grave crisi ecologica e all'impellente necessità di porvi rimedio. Un ulteriore ragione che porta a ritenere che si è dinanzi ad una programmazione distinta da quella storicamente determinata è dovuta al fatto per cui, a partire dall'ordinamento europeo e dal carattere di 'un'economia sociale di mercato fortemente competitiva', non sembra possibile il ritorno ad una programmazione intesa in termini 'dirigistici'¹³⁴. Viceversa, si tratta di una programmazione che si manifesta secondo strumenti quali gli incentivi, nell'ambito di un'attività di promozione¹³⁵. Si è dinanzi ad una programmazione che, avendo come punto di partenza la sua distinzione dalla 'pianificazione', si fonda sul carattere indicativo delle prescrizioni impartite dal legislatore, a differenza di quest'ultima che è invece basata sulla coercizione delle scelte assunte in sede politica. La prima pertanto, se intesa nei suddetti termini, è compatibile con un sistema ad economia di mercato, al contrario della seconda¹³⁶. Certo, ciò

¹³³ Secondo parte della dottrina C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista Aic*, n. 4/2023, 216 ss., l'ambiente rileva sia nei termini di 'limite all'iniziativa' economica che in qualità di 'criterio di indirizzo' della produzione di ricchezza.

¹³⁴ Di questo avviso, fra i tanti, F. MERUSI, *Il sogno di Diocleziano*, Giappichelli, Torino, 2013, 43 ss.

¹³⁵ Parte della dottrina, con riferimento alle nuove modalità di intervento pubblico in campo economico, ha parlato di 'Stato promotore', F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2021. Sul rapporto fra Stato ed economia a seguito della crisi economica scaturita dalla vicenda pandemica S. DEL GATTO, M. MACCHIA, *I rapporti tra Stato ed economia dopo la crisi*, IRPA, Roma, 2021.

¹³⁶ Sul punto cfr. S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in ID. (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 23, dove, dopo aver ricordato il carattere indicativo della prima, al contrario di quello coercitivo della seconda, sottolinea che la pianificazione veniva vista quale modello «compatibile solo con regimi economici di proprietà pubblica dei mezzi di produzione, come quello sovietico», mentre la programmazione era ritenuta compatibile «anche con regimi ad economia mista». M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/2022, 7, più che utilizzare la distinzione, anzitutto da un punto di vista terminologico, fra 'pianificazione' e 'programmazione', opera una distinzione all'interno della prima, parlando da un lato di 'pianificazione sovietica' e, dall'altro, di 'pianificazione indicativa', la quale si basa sull'esperienza francese del secondo dopoguerra. La distinzione fra 'programmazione' e 'pianificazione', come noto, era di dubbio fondamento, da un punto di vista giuridico, secondo M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 294, il quale, in risposta a chi

postula comunque un ripensamento dell'attuale sistema ad 'economia sociale di mercato fortemente competitiva' in un'ottica tesa a concentrare l'attenzione più che sull'ultima parte dell'espressione, 'fortemente competitiva', anche e soprattutto sulla prima, ossia sul 'carattere sociale del mercato'¹³⁷, la quale, se intesa in termini diversi da quelli propri dell'ordoliberalismo – come si osserverà più avanti – potrebbe essere in grado di legittimare l'introduzione di strumenti di intervento pubblico in campo economico diversi ed ulteriori dalla mera regolazione e che, pur muovendosi nell'ambito di un'economia di mercato 'libera' e 'competitiva', è orientata ad indirizzare quest'ultima verso il conseguimento dei fini (*lato sensu* sociali) ritenuti primari dal legislatore, com'è quello ambientale. Del resto, è già stato osservato che, nella prospettiva del GDe, la formula 'economia sociale di mercato fortemente competitiva' appare destinata ad assumere un altro significato, in forza del quale «la dimensione sociale dell'economia di mercato non sembra infatti limitata ai benefici effetti sul piano collettivo di un'economia efficiente e competitiva, ma sembra invece estendersi sino alla garanzia da parte dell'Unione della compatibilità dei meccanismi di mercato con interessi pubblici che trascendono largamente l'efficienza del sistema economico»¹³⁸. Si potrebbe ritenere che ciò

opera(va) una distinzione fra le due, afferma(va) che «è assai dubbio che le normazioni positive, allo stato in cui sono, conoscano tale distinzione come giuridicamente rilevante», aggiungendo altresì che solamente nel settore del diritto urbanistico «è riscontrabile una differenza tra programmi (p. es. di fabbricazione) e piani (p. es. regolatori generali)», mentre in «altri settori la terminologia è promiscua, e non è vero che programmazione indichi qualcosa di meno impegnativo e impegnante di pianificazione».

¹³⁷ In proposito, nell'ambito di una più ampia riflessione che muove dai diritti sociali, 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, 158 ss., dove si effettuano, fra l'altro, talune osservazioni sul rapporto fra uguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà. Sui diritti sociali cfr. F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, 1 ss., il quale sviluppa considerazioni circa le modalità di finanziamento, in ambito europeo, di tale categoria di diritti. Si tratta di un approccio opposto a quello delle politiche economiche anticicliche, tipiche della teoria keynesiana (con riferimento all'architettura istituzionale della BCE, di ispirazione monetarista e anti-keynesiana, A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Dir. cost.*, n. 1/2021, 47 ss.). Ragiona attorno al tema della dogmatica costituzionale dei diritti sociali O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Lav. dir.*, n. 2/2018, 269 ss.

¹³⁸ Così E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., 422. Per l'idea della messa in discussione del modello ad 'economia sociale di mercato fortemente competitiva' anche W. GASPARRI, *Giovanni Miele e l'intervento pubblico nell'economia: un giurista keynesiano*, in *Dir. amm.*, n. 1/2022, 114. Sul significato da attribuire al termine 'sociale' riferito all'economia di mercato fortemente competitiva cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, 21;

sia la conseguenza di quell'accezione di 'sostenibilità' che il GDe adotta e che non risponde alla logica tradizionale del paradigma dello sviluppo sostenibile, bensì si basa su un'accezione diversa di 'sostenibilità'¹³⁹.

Risponde senz'altro a verità che anche la ricostruzione originaria dello sviluppo sostenibile si articolava secondo la nota tripartizione ('economica, ambientale e sociale'), dove vi era quindi anche la dimensione sociale; di conseguenza, si potrebbe osservare che il GDe sia in linea con tale impostazione, valorizzando in particolare una delle tre dimensioni, quella, appunto, sociale.

In realtà, tuttavia, non sembra proprio così; il GDe, nel riporre attenzione alla dimensione sociale, si basa su un'accezione della stessa da tenere distinta da quella dello sviluppo sostenibile poiché essa era comunque legata alla 'primazia' dello sviluppo economico, era cioè a questo riferita. Al contrario, la sostenibilità a cui fa riferimento il GDe non pare in alcun modo correlata allo sviluppo economico, operando così una scissione fra 'sviluppo economico' e 'sostenibilità sociale'¹⁴⁰, per cui quest'ultima non è da perseguire attraverso lo sviluppo (in termini sostenibili appunto) dell'economia ma è una finalità primaria del tutto 'indipendente' dall'imperativo economico e sintomo di una visione di *policy* che, pertanto, non va confusa con le misure di regolazione sociale assunte a seguito dei danni prodotti dal mercato¹⁴¹. Viceversa, il GDe si muove avendo di mira l'obiettivo di una società 'giusta' ed 'inclusiva', dove quindi la dimensione della 'sostenibilità sociale' è uno dei presupposti di partenza.

Chiusa questa parentesi, e tornando al profilo del rinnovato intervento pubblico in campo economico, alla luce di quanto osservato non sembra dunque errato fare riferimento alla 'programmazione' purché si

A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona: l'insostenibile pesantezza del mercato*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2009, 847. Sull'economia sociale di mercato anche A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., 67 ss.

¹³⁹ In merito si rimanda a E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale?*, cit., 130 ss. Sullo sviluppo sostenibile si veda anche la prospettiva di M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, n. 1/2023, 1 ss., tesa a qualificarlo non (più) in termini di principio giuridico, bensì alla stregua di un modello economico.

¹⁴⁰ Sulla 'sostenibilità sociale' nell'ambito del GDe v. ancora E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., 426, a detta del quale il profilo della sostenibilità di carattere ambientale «si intreccia [...] con quello della sostenibilità sociale, e in particolare della sostenibilità sociale degli interventi di decarbonizzazione».

¹⁴¹ Sull'affievolimento tra regolazione sociale e politiche sociali nel contesto del GDe cfr. E. CHITI, *Verso una sostenibilità plurale?*, cit., 135 ss.

abbia la consapevolezza che si tratta di una programmazione da tenere distinta da quella che ha caratterizzato le forme di intervento pubblico fino agli inizi degli anni Novanta e che si manifesta secondo moduli indicativi e non coercitivi, dove si cerca di orientare l'attività economica senza agire in maniera autoritaria su di essa, per mezzo di un'attività di promozione e incentivazione¹⁴², lasciando che al fine predeterminato dal legislatore si pervenga mediante una scelta tendenzialmente libera degli operatori economici, per i quali adeguarsi ai programmi stabiliti dalla legge finisce per risultare, il più delle volte, conveniente.

7. (*Segue*). *La programmazione in funzione 'circolare'*

Evidenziato il ritorno *in auge* dello strumento della programmazione, nei termini chiariti in precedenza, preme ora concentrare l'attenzione sulla funzione della programmazione rispetto all'attuazione, appunto, dell'economia circolare. È stato osservato che «è proprio la programmazione lo strumento più utilizzato a livello europeo per promuovere il raggiungimento di obiettivi ambientali di lungo periodo e, di conseguenza, lo strumento che presenta maggiori potenzialità per l'affermazione del paradigma della circolarità»¹⁴³. Già a partire dal Pacchetto sull'economia circolare del 2018¹⁴⁴, il legislatore europeo si era mosso nella direzione di «incoraggiare, programmare, indirizzare lo sviluppo del sistema economico in una direzione 'sostenibile' prefigurando un modello economico diverso dall'attuale». Ciò parrebbe tradursi nel ritorno alla «vecchia attività di 'programmazione' anche se con limiti e su basi legittimanti diverse, al fine non solo di contenere i danni di un'attività economica sull'ambiente ma soprattutto di migliorarne le caratteristiche»¹⁴⁵.

Del resto, appare piuttosto complicato convertire il modello di sviluppo lineare in quello 'circolare' con il ricorso al solo strumento della regolazione¹⁴⁶. In particolare, ciò sembrerebbe richiedere, fra gli altri,

¹⁴² Cfr. M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, cit., 7 ss., a detta del quale si sta assistendo al ritorno di una pianificazione generale (di carattere indicativo, come indicato nella seconda parte della nt. 136) per mezzo del PNRR che, rispetto ai soggetti privati e alle imprese, «ha efficacia indicativa e incentivante» (8).

¹⁴³ S. VERNILE, *L'ambiente come "opportunità"*, cit., 38; cfr. A. MOLITERNI, *Transizione ecologica*, cit., 426.

¹⁴⁴ Si rimanda alla nt. 7.

¹⁴⁵ Così F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare*, cit., 66 ss.

¹⁴⁶ Per l'idea secondo cui, pur in presenza della regolazione, sia comunque possibile configurare diverse ed ulteriori forme di condizionamento pubblicistico del sistema econo-

tempi ben maggiori di quelli invece necessari per l'attuazione del paradigma 'circolare' per il tramite della programmazione in quanto strumento quest'ultimo generalmente più incisivo per conseguire determinati obiettivi di politica economica in ragione della sua idoneità 'conformativa' della stessa attività di impresa. Detto altrimenti, la programmazione si presenta come lo strumento più indicato per convertire l'attuale sistema di sviluppo in quello 'circolare' poiché si basa su una modalità di azione in grado di incidere direttamente sull'attività economica, al contrario della regolazione che, invece, presupponendo la «spontaneità dei processi economici»¹⁴⁷, finisce per lasciare un ampio margine di incertezza circa il conseguimento di un determinato fine che sia diverso ed ulteriore da (e rispetto a) quello del corretto funzionamento del mercato per mezzo della tutela del meccanismo concorrenziale, dove il conseguimento del fine è quindi causale o, comunque, non conseguenza della volontà del legislatore. La necessità di attuare l'economia circolare non sembra pertanto coincidere con l'opzione di ricorrere esclusivamente allo strumento della regolazione.

La transizione verso il paradigma rappresentato dalla 'circolarità' parrebbe tradursi nel «passaggio da strumenti di orientamento del mercato a regole sempre più generali e vincolanti», con la conseguenza di configurare un sistema di governo «in cui tende a prevalere l'anima sovranazionale attraverso un rafforzamento del ruolo della Commissione e, più in generale, dell'intervento dei poteri pubblici»¹⁴⁸. Il ritorno a forme di intervento pubblico nell'economia sembra animato dalla volontà di conformare il mercato (anche) mediante la messa a disposizione di risorse economiche in grado di facilitare investimenti, sia pubblici che privati, nel segno della sostenibilità e della 'circolarità', coerentemente agli obiettivi stabiliti innanzitutto a livello europeo dal GDe.

mico, al fine di riconoscere interessi che, altrimenti, finirebbero per essere espunti dall'ambito del 'giuridicamente rilevante', cfr. A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 2/2020, 47. Sul paradigma regolatorio, con particolare riferimento alle dinamiche del mercato, M. CLARICH, *Alle radici del paradigma regolatorio dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2/2021, 230 ss. Con specifico riguardo alla c.d. 'regolazione soft', M.B. ARMIENTO, *Regolazione soft dei mercati e qualità delle regole*, in *Riv. reg. merc.*, n. 2/2022, 595 ss.

¹⁴⁷ M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, n. 1/2008, 156.

¹⁴⁸ M. COCCONI, *La transizione europea verso la circolarità*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità*, cit., 59. Della prima Autrice, in materia di economia circolare, cfr. anche *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2020 e, più di recente, la curatela *Il mosaico dell'economia circolare. Regole, principi, modelli*, FrancoAngeli, Milano, 2023.

Si è fatto riferimento alla possibilità, sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 41 co. 3 Cost., di funzionalizzare l'attività economica a fini ambientali. In questa possibilità pare ravvisarsene un'altra, coerente con essa e che attiene alla configurazione di un'attività economica (sia pubblica che privata) in funzione 'circolare', tesa cioè ad inverare il mutamento di paradigma sotteso alla logica 'circolare'. Si tratta, dunque, di incidere innanzitutto sull'intero processo produttivo¹⁴⁹, attraverso la predisposizione di una vera e propria politica industriale 'verde' che abbia nella programmazione il suo principale strumento di (*conform*)azione¹⁵⁰.

Da questo punto di vista, si è già richiamata l'importanza della Strategia industriale, così come del Piano d'azione per l'economia circolare. La prima – a dimostrazione della necessità di agire innanzitutto sul processo produttivo – afferma espressamente l'esigenza del passaggio «dall'attuale produzione lineare all'economia circolare»¹⁵¹. L'obiettivo, si legge, è quello di «integrare la circolarità trasversalmente a tutti i settori dell'economia», evidenziando le ricadute positive in termini occupazionali derivanti dall'«applicazione dei principi dell'economia circolare in tutti i settori e in tutti i comparti industriali»¹⁵². La Strategia «mira a stimolare un processo di riconversione della struttura produttiva e industriale degli stati membri in un'ottica coerente con gli obiettivi della transizione ecologica, anche attraverso inedite alleanze tra settore pubblico e settore privato per il sostegno alle innovazioni necessarie a supportare la transizione»¹⁵³ e, in questo senso, la logica che appare ispirare tale processo di mutamento è proprio quella 'circolare'. La Strategia si sofferma sul ruolo che in tutto ciò è destinato a rivestire il Piano di azione per l'e-

¹⁴⁹ «Per funzionare l'economia circolare necessita di un sistema che coinvolge, sin dalla fase progettuale e con approccio sistemico, tutti i segmenti della filiera, secondo l'idea che le merci di oggi costituiscono le risorse di domani: la selezione della materia prima è dunque funzionale non solo alla produzione e al consumo ma anche alla sua reintroduzione nel circuito», così E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. economia*, n. 1/2019, 509.

¹⁵⁰ Cfr. M. CALABRÒ, *El debate sobre la economía circular en Italia a la luz de la reciente reforma de la Constitución*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 104-105/2023, 4, secondo cui la modifica costituzionale rileva quale prerequisito per giustificare politiche pubbliche che impongano ai privati l'obbligo di rispettare l'ambiente nello svolgimento della loro attività, secondo un modello improntato allo sviluppo sostenibile e all'economia circolare. Sulla programmazione economica ambientale v. A. MOLITERNI, *La sfida ambientale*, cit., 51.

¹⁵¹ COM (2020) 102 final, 1.

¹⁵² *Ibidem*, 10.

¹⁵³ A. MOLITERNI, *Transizione ecologica*, cit., 408.

conomia circolare, il quale è chiamato a proporre «una serie di misure che consentiranno all'industria europea di cogliere»¹⁵⁴ le numerose opportunità derivanti dalla conversione in senso 'circolare' del processo produttivo. Il Piano dedica un'apposita sezione alla 'circolarità dei processi produttivi'. Afferma che la 'circolarità' si pone come «elemento essenziale di una trasformazione più ampia dell'industria verso la neutralità climatica e la competitività a lungo termine», potendo, sotto questo profilo, «determinare notevoli risparmi di materie in tutte le catene di valore e i processi di produzione, generare valore aggiunto e sbloccare opportunità economiche»¹⁵⁵.

È dunque fondamentale agire innanzitutto sul processo produttivo. Le politiche di programmazione dell'attività economica debbono inevitabilmente essere pensate nell'ottica di un mutamento in direzione 'circolare' del processo produttivo, che si basi cioè sulla logica di fondo dell'economia circolare, quella del riutilizzo del prodotto una volta che esso ha terminato le proprie utilità. La programmazione è quindi strumentale in primo luogo alla progettazione dei prodotti sulla base di nuove tecniche di produzione in grado di attribuire agli stessi caratteristiche tali per un utilizzo immaginato nel lungo periodo, alternativo pertanto alla logica del 'prendi-produci-usa-getta'.

Tutto ciò contribuisce alla transizione da un «modello economico fondato sull'economia lineare ossia su produzione, utilizzo e alla fine abbandono dei beni, disinteressandosi del fine vita [...], a favore di un modello diverso, di economia circolare appunto, in cui i materiali e l'energia utilizzati per fabbricare i prodotti mantengono il loro valore il più a lungo possibile»¹⁵⁶.

Rispetto alla rinnovata politica industriale di carattere ambientale l'orizzonte della riflessione sembra muoversi nella direzione di una stagione caratterizzata da un forte mutamento dell'attività produttiva in linea con la centralità che l'economia circolare va sempre più assumendo e che – nei termini in cui si è tentato di ricostruirla – contribuisce ad «evidenziare il passaggio dell'Unione Europea da una dimensione mercantile ad un'altra più ampia che fino ad ora si poteva ritenere di carattere politico-sociale ma che è anche, appunto, 'di produzione circolare'»¹⁵⁷. L'attuazione dell'economia circolare appare quindi richiedere

¹⁵⁴ COM (2020) 102 *final*, 10.

¹⁵⁵ COM (2020) 98 *final*, 6.

¹⁵⁶ F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare*, cit., 64.

¹⁵⁷ *Ibidem*, 68. In termini analoghi, C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, n. 4/2020, 873.

un nuovo ruolo dei pubblici poteri che, volendo utilizzare una tradizionale classificazione, sembra, in parte, da inquadrare nell'ambito di quello che veniva definito nei termini di 'Stato produttore', con la consapevolezza tuttavia che non si tratta di un ritorno allo Stato produttore del passato e che la distinzione con lo Stato regolatore non è, e non può essere, affatto rigida, nel senso che non si pone in termini di incompatibilità, essendo difatti possibile la contestuale presenza di entrambi¹⁵⁸. Ciò implica, come si vedrà, anche una differente ricostruzione del rapporto fra pubblici poteri e mercato.

8. *Questioni problematiche aperte e possibili soluzioni*

Dall'analisi che si è tentato di svolgere emerge chiaramente come la riflessione avente ad oggetto l'economia circolare (e la sua attuazione) non possa che partire dal piano europeo. Oltre ai condizionamenti legati al bilancio e, più in generale, alla contabilità pubblica – profili che vengono evidentemente in rilievo poiché l'attuazione dell'economia circolare richiede ingenti quantità di risorse –, dall'ordinamento europeo deriva un condizionamento innanzitutto politico che ha nel GDe la sua principale manifestazione. Quest'ultimo costituisce un passaggio fondamentale per l'economia circolare in quanto getta le basi per intraprendere le politiche necessarie per convertire l'attuale sistema di produzione lineare in quello 'circolare'.

In questo quadro sembra tornare ad assumere maggiore centralità il principio di solidarietà, con una evidente 'torsione' rispetto agli ultimi decenni, caratterizzati prevalentemente da politiche all'insegna dell'austerità e da una riflessione che ha concentrato l'attenzione per lo più sui diritti, in particolare quelli di libertà economica, e solo di rado sui doveri come, per esempio, quello di solidarietà (anzitutto 'politica'). Questa tendenza appare subire un'inversione poiché il GDe è portatore di una non irrilevante dose di solidarietà, che è innanzitutto politica e che è rivolta

¹⁵⁸ In proposito cfr. M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Stato che innova e Stato che ristruttura*, cit., 104. Le due ipotesi non sono fra loro necessariamente alternative poiché i pubblici poteri ben possono, da un lato, predisporre una regolazione più forte dell'economia e, dall'altro, tornare a produrre beni e servizi. Il possibile ritorno ad una situazione caratterizzata da una presenza dei pubblici poteri come attori del mercato sembra comunque da leggersi muovendo dal presupposto per cui «tenere in equilibrio imperativi economici e interessi pubblici non è agevole», occorrendo a tal fine «evitare il "fondamentalismo di mercato"» da una parte e le scelte di neo-protezionismo dall'altra, M. D'ALBERTI, *Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1/2008, 64.

anche alle future generazioni in ragione del fatto per cui la risoluzione della ‘questione ambientale’, di cui il GDe intende farsi carico, coinvolge inevitabilmente le generazioni future: sono loro i soggetti più interessati dalla grave crisi ecologica in atto. Inoltre, si assiste anche ad un ritorno della solidarietà di tipo economico – diversa, tuttavia, da quella ‘competitiva’ ancorata alla logica della centralità del mercato ed espressione di una fase politica improntata all’austerità – che vede nel NGEU, e quindi nei vari piani nazionali, i suoi principali strumenti operativi.

La programmazione economica, che sembra riacquisire legittimità alla luce dell’intervento di modifica costituzionale che ha interessato l’art. 41, si innesta nell’ambito della rinnovata attenzione per la politica industriale¹⁵⁹ ‘verde’ che, a partire ancora dal GDe, appare caratterizzare sempre più la riflessione inerente il sistema di produzione, con un ritorno alla definizione di politiche pubbliche orientate ad inverare il mutamento di paradigma in punto di sistema di sviluppo al fine di raggiungere così gli obiettivi di natura ambientale che le istituzioni si sono prefisse.

Tutto ciò risulta essere compatibile con la volontà di ripensare l’attuale sistema di sviluppo di tipo lineare convertendolo in quello ‘circolare’. Invero, l’economia circolare si lega a tutti e tre i profili esaminati.

Rispetto al primo, quello relativo al condizionamento dell’ordinamento europeo, è l’UE il ‘soggetto-guida’ del processo di attuazione dell’economia circolare. Oltre alle modalità ‘ordinarie’ di condizionamento che attengono ai parametri economici che ciascuno Stato è tenuto a rispettare, vi è il condizionamento derivante dal NGEU. Gli investimenti previsti dal PNRR sono stati di fatto ‘autorizzati’ dalle istituzioni europee, in particolare ‘concordati’ con la Commissione, e si muovono all’interno di un quadro definito in sede europea circa gli obiettivi da conseguire, senza considerare che la maggior parte delle relative risorse sono ‘a prestito’ e, soprattutto, sussistono precise scadenze di ordine temporale da osservare per poterne beneficiare; ciò contribuisce a rendere inevitabilmente ancora più ‘stringente’ siffatto condizionamento.

In relazione al secondo profilo, invece, quello della solidarietà, l’economia circolare sembra pensata anche e soprattutto per le generazioni future poiché si preoccupa di ridurre lo sfruttamento di nuove risorse naturali per salvaguardare così il pianeta ed assicurare loro condizioni di vita nell’ambito di un pianeta sano almeno quanto quello che ha caratte-

¹⁵⁹ Sulle implicazioni fra l’attuale contenuto della disposizione di cui all’art. 41 Cost. ed il ritorno della politica industriale, a partire anzitutto dal livello europeo, C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente*, cit., 224 ss.

rizzato l'esistenza delle generazioni precedenti. In ciò appare ravvisarsi il fondamento ultimo del principio di solidarietà intergenerazionale.

Con riferimento all'ultimo profilo, vale a dire il ritorno dello strumento della programmazione come modalità ordinaria di intervento pubblico in campo economico, si è avuto modo di osservare che l'attuazione del 'modello circolare', dovendo agire innanzitutto sul processo di produzione, sia così trasversale e radicale che richieda inevitabilmente il ricorso allo strumento della programmazione nei termini in precedenza chiariti, fosse solo per l'esigenza di programmare le politiche industriali dei prossimi decenni e conseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale nonché di 'circularità'.

Il principale elemento di criticità in tutto ciò, come anticipato, attiene alla centralità assunta dal paradigma concorrenziale, su cui l'ordinamento europeo si regge, coerentemente al modello ad 'economia sociale di mercato fortemente competitiva' prescelto¹⁶⁰. In forza (anche) di tale principio si è prima incoraggiato e poi giustificato l'arretramento dei pubblici poteri¹⁶¹ dal 'governo' del fenomeno economico¹⁶². Tuttavia, il

¹⁶⁰ L'ordinamento europeo, a differenza, per esempio, della Costituzione italiana, ha 'costituzionalizzato' un determinato modello economico, conformando di conseguenza la relativa politica economica secondo una precisa direzione. Sulla 'costituzionalizzazione' del modello ad 'economia sociale di mercato fortemente competitiva' cfr. A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e Trattato di Lisbona*, cit., 835 ss., spec. 849 ss.

¹⁶¹ Tale 'arretramento' è dovuto anche, come noto, al processo di privatizzazione, determinando, fra gli altri, una progressiva riduzione dell'ambito intervento pubblico sul sistema produttivo, determinando di fatto una revisione della Costituzione economica italiana, M.C. CAVALLARO, *La cultura nel PNRR e la cultura del PNRR: alcune considerazioni*, in *P.A. Pers. amm.*, n. 1/2023, 465. Questo processo trova diretto riscontro all'art. 97 Cost., la cui modifica del 2012 impone «un limite alla pubblicizzazione degli interessi» che «si traduce in una necessaria riduzione della sfera pubblica, tanto sotto l'aspetto organizzatorio, quanto sotto l'aspetto funzionale, con la conseguente rimessione alla società di alcuni dei compiti tradizionalmente affidati ai pubblici poteri», così M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari*, cit., 684. Ciò ha condotto anche ad un mutamento del modo di intendere il concetto di 'efficienza' con riferimento alle amministrazioni ed alla loro azione; cfr. S. MAROTTA, *Il ritorno dell'intervento dello Stato nell'economia*, cit., 7 ss., e, più in generale sull'efficienza e le sue evoluzioni, v. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2016.

¹⁶² Sul punto cfr. W. GASPARRI, *Giovanni Miele*, cit., 107. Sul fondamento costituzionale della concorrenza M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, 315 ss. L'impianto originario della Costituzione non prevedeva alcun espresso riferimento alla concorrenza, la quale ha trovato formale riconoscimento soltanto a seguito della riforma del 2001 (in proposito L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Ist. fed.*, n. 2/2003, 348 ss.). Sulla tutela della concorrenza, con specifico riguardo alla Carta costituzionale, oltre all'ultimo contributo citato, cfr. M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Co-*

principio in esame, di per sé, non sembra frapporsi, rendendolo incompatibile, ad un intervento dei pubblici poteri nel mercato ulteriore a quello della mera regolazione, come, per esempio, un intervento che si manifestasse non solo in una programmazione dell'attività economica¹⁶³ ma anche nella produzione di beni e servizi¹⁶⁴ per mezzo del ricorso a figure soggettive 'pubbliche'¹⁶⁵, con il ritorno ad una situazione che si po-

stituzione italiana, in *Giur. cost.*, n. 2/2005, 1429 ss.; Id., *Concorrenza*, in *Enc. dir.*, Ann. III, 2010, 195 ss. Con particolare riferimento al diritto amministrativo ed alle implicazioni sulle amministrazioni, a partire dal loro assetto organizzativo, cfr. A. LALLI, *Disciplina della concorrenza e diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008. Più di recente, sulla tutela della concorrenza, M. RAMAJOLI, *Concorrenza (tutela della)*, in *Funzioni amministrative*, diretto da B. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *I tematici dell'Enciclopedia del diritto*, III, cit., 292 ss.; C. BUZZACCHI, *Tutela della concorrenza*, in L. CUOCOLO, E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pacini giuridica, Pisa, 2023, 53 ss. Ad avviso di G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?*, in *Quad. cost.*, n. 3/ 2019, 598, sussiste una correlazione fra diritto costituzionale e diritto della concorrenza dovuta ad un «rapporto di reciproca influenza», rinnegando con ciò la tesi della «relazione gerarchica che dal diritto europeo scende verso l'ordinamento nazionale»; al contrario, si sarebbe dinanzi ad «una relazione di tipo circolare». Sul ruolo del mercato in Costituzione cfr. G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/1992, 7 ss.; A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel mercato» mercato*, in *Pol. dir.*, n. 2/1993, 327 ss. Sul punto, muovendo dall'idea di artificialità del mercato, N. IRTI, *L'ordine giuridico*, cit.; cfr. anche L. BUFFONI, *La moneta: la legge del valore e il valore di legge*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 694, a detta della quale non solo la Costituzione rifiuta l'idea del mercato come artificio ma sembra anche essere ontologicamente contraria alle dottrine libertarie ed all'ideologia ordoliberal. Di conseguenza, parrebbe contraria altresì alla logica neoliberista la quale, per buona parte, dell'ordoliberalismo ne condivide, in ultima analisi, l'«adulazione» del mercato (benché oggetto di regolazione pubblica, a differenza di quanto teorizzato dal liberalismo classico e dal connesso paradigma del *laissez faire*) nonché le relative finalità.

¹⁶³ Per come intesa in queste pagine.

¹⁶⁴ La «vasta ed articolata portata dei piani di intervento pubblico nel sistema dell'economia di mercato e la funzionalizzazione dei progetti secondo i requisiti di impegno» che sono richiesti dal NGEU «riaccenderanno infatti il forte protagonismo dei pubblici poteri, europei e nazionali, nel sistema della produzione economica», F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti*, cit., 61 ss. Rispetto alle funzioni dello Stato in relazione alla produzione di beni e servizi rimangono attuali talune osservazioni sviluppate da G. ROSSI, *Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/1997, 295 ss.

¹⁶⁵ Il ritorno dell'intervento pubblico nell'economia richiede una riflessione anche sul ruolo dell'impresa pubblica. Sul ruolo strategico che quest'ultima dovrebbe rivestire nell'ambito di un nuovo modo di «governare» il fenomeno economico, in un'ottica diversa da quella che ravvisa nell'impresa pubblica la risposta ai fallimenti del mercato ma, al contrario, secondo una prospettiva tesa ad evidenziarne le caratteristiche di strumento in grado di «strutturare» ed «orientare» «il mercato a fini dettati dal potere politico, per esigenze di programmazione dell'economia» ragionano M. PASSALACQUA, B. CELATI, *Stato che innova e Stato che ristrutturazione. Prospettive dell'impresa pubblica dopo la pandemia*, in *Conc. merc.*, n. 1/2019-2020, 93 ss. Sul punto, in una prospettiva di ampio respiro, muovendo dai profondi mutamenti in-

trebbe quindi identificare – come già anticipato e nei termini chiariti – con la formula dello ‘Stato produttore’. Sotto quest’ultimo profilo, a livello di ordinamento europeo vige il principio, se così si può definire, ‘dell’indifferenza delle forme proprietarie’, per cui i soggetti che operano sul mercato possono essere – quantomeno da un punto di vista teorico- astratto – sia pubblici che privati, purché rispettino le disposizioni in materia di concorrenza. Al paradigma concorrenziale si lega il tema degli aiuti di Stato i quali, salvo talune eccezioni previste dalle disposizioni del TFUE, sono vietati in quanto si ritiene che possano alterare il funzionamento del ‘meccanismo concorrenziale’.

Ciò detto, appare comunque necessario intervenire sia con riferimento alla disciplina concorrenziale che a quella prevista per gli aiuti di Stato. Benché la concorrenza se intesa come uno degli strumenti di governo del fenomeno economico, giustificata dalla volontà, in ultima analisi, di abbassare il prezzo finale dei beni e servizi, e quindi privata di quel valore di «super-principio»¹⁶⁶ e della connotazione ideologica in chiave neolibera, non rappresenti di per sé un ostacolo ad una presenza dei pubblici poteri nel mercato e non sembra pertanto frapporsi al ritorno allo strumento della programmazione nelle forme precedentemente chiarite, e lo stesso vale – sia pur con talune differenze – avuto riguardo al profilo del divieto di aiuti di Stato, pare comunque opportuno rivederne le relative normative. Invero, il ruolo di indiscussa e assoluta centralità del mercato e dunque della concorrenza come interesse pubblico primario di ogni politica europea, unitamente alla rigida disciplina in materia di aiuti di Stato, rischiano di complicare il processo di conversione in senso ‘circolare’ del sistema di produzione nonché il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Del resto, il paradigma concorrenziale per come configurato nell’attuale ordinamento europeo condiziona l’azione stessa dei pubblici poteri e le relative modalità di intervento in campo economico¹⁶⁷.

tervenuti a livello europeo con riferimento agli strumenti di intervento pubblico nell’economia, i quali sono andati progressivamente riducendosi, cfr. G. ROSSI, *Pubblico e privato nell’economia semiglobalizzata. L’impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1/2014, 1 ss. Per un inquadramento dell’impresa pubblica all’interno della Costituzione, cfr. V. CERULLI IRELLI, *L’impresa pubblica nella Costituzione economica italiana*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2009, 1 ss.

¹⁶⁶ L’espressione è ripresa da F. TRIMARCHI BANFI, *Il «principio di concorrenza»: proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, n. 1-2/2013, 17.

¹⁶⁷ Non solamente la concorrenza – in special modo per come configurata a livello europeo – condiziona l’azione dei pubblici poteri ma, da un punto di vista prettamente economico, potrebbe rappresentare un fattore di potenziale danno per le sorti stesse dell’economia

Rispetto alla necessità di ripensare la disciplina concorrenziale, appare auspicabile un mutamento di paradigma che si sostanzi nel distacco dalla sua considerazione in termini di interesse principale e (trasversale) da salvaguardare nella definizione di qualsiasi politica europea, optando viceversa per una logica che individui nell'interesse ambientale¹⁶⁸ un interesse di pari grado che, talvolta, può financo prevalere su quello di assicurare la concorrenza e ciò, in ultima analisi, in ragione dell'urgenza di risolvere la grave crisi ecologica in atto. La concorrenza dovrebbe assumere una posizione di minore centralità, finendo per essere qualificata, tutt'al più, come uno dei vari interessi pubblici da perseguire¹⁶⁹, giustificata dall'esigenza di tutela dei consumatori (mediante,

nazionale. Sia sufficiente richiamare alla mente il contenuto dell'art. 2595 c.c., a detta del quale la concorrenza «deve svolgersi in modo da non ledere gli interessi dell'economia nazionale e nei limiti stabiliti». Benché la dottrina maggioritaria sia nel senso di ritenere implicitamente abrogato, o comunque superato, il principio espresso da tale disposizione per effetto dei principi di cui all'art. 41 Cost. (per tutti, V. MANGINI (a cura di), *Invenzioni industriali, modelli di utilità e disegni ornamentali. Concorrenza*, art. 2584-2601, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (diretto da), *Commentario del codice civile, Libro Quinto - Del lavoro*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1973, 123 ss.), quello che preme evidenziare è che l'idea che l'economia debba essere un'«economia di mercato» basata sulla concorrenza, non solamente non è un dato non revocabile in dubbio ma, da un punto di vista teorico, potrebbe essere superata, portando a tutt'altra soluzione rispetto alla relativa configurazione politica del sistema di sviluppo. L'impianto del codice civile aderisce all'idea di un ordinamento plurale (come del resto la Costituzione italiana del 1948), nel senso che, sotto il profilo giuridico, è tendenzialmente «neutrale» in relazione alla politica economica, potendo cioè consentire l'adozione di politiche che rispondono a distinte visioni, a differenza di quello europeo che, nell'assumere alla base di esso il carattere di un'«economia sociale di mercato fortemente competitiva», opta per una specifica visione di politica economica che affonda le proprie radici nell'ordoliberalismo della scuola di Friburgo e che, pertanto, a fronte dell'attuale quadro normativo, rende di fatto impossibile l'adozione di politiche economiche di segno avverso, come, per esempio, quelle keynesiane.

¹⁶⁸ Da intendere nei termini chiariti alla nt. 28.

¹⁶⁹ Altra questione è quella concernente la qualificazione, sotto il profilo teorico, della concorrenza in termini di «interesse pubblico» o di «strumento» che i pubblici poteri possono utilizzare nell'ambito del «governo dell'economia». Ad avviso di O. CHessa, *La governance economica europea della moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lav. dir.*, n. 3/2020, 395, se si ha come riferimento l'art. 41 Cost., la ricostruzione del ruolo della concorrenza deve essere effettuata nel senso per cui essa rileva in termini di «strumento del quale il legislatore può disporre liberamente, secondo le esigenze di tutela dell'utilità sociale, che sono suggerite dalle circostanze», e non quindi come un obbligo (e, di conseguenza, si potrebbe aggiungere, non in termini di interesse pubblico, il cui perseguimento, per l'amministrazione, in un'ultima analisi, rileva al pari di un obbligo – da intendere in senso «tecnico» – o, per meglio dire, secondo la visione tradizionale, nei termini di un dovere). Invero, prosegue l'A., in taluni «frangenti e settori di attività può essere opportuno e utile assicurare il funzionamento concorrenziale dei mercati, in altri invece si possono adottare scelte differenti, secondo discrezionalità politica e secondo valutazioni inerenti al conseguimento di finalità sociali». Se si ha di mira

appunto, una libera competizione fra i vari operatori economici al fine di consentire la possibilità di acquisire beni e servizi dalla migliore qualità al minor prezzo possibile), e non invece come il principale interesse pubblico attorno al quale costruire l'intero impianto europeo¹⁷⁰ e, a cascata, la quasi totalità delle relative politiche pubbliche¹⁷¹. Da questo punto di vista, i documenti europei precedentemente richiamati sembrano andare, almeno in parte, nella direzione appena indicata¹⁷².

Un discorso analogo vale anche per la normativa in materia di aiuti di Stato. Ancorché vi siano state temporanee sospensioni queste non appaiono sufficienti e, pertanto, si pone come necessaria una revisione si-

l'ordinamento europeo non paiono sussistere dubbi circa la qualificazione della concorrenza in termini di interesse pubblico (v. nt. 18). Viceversa, se si osserva la sola Costituzione è più incerta la sua qualificazione. Come visto, l'art. 41 sembra andare nella direzione di una sua qualificazione in termini di strumento ma l'art. 117 fa espresso riferimento alla tutela della concorrenza, ravvalorando l'idea per cui essa sia un valore in sé e non uno strumento servente ad altri fini (in particolare, quello alla tutela dei consumatori). In una prospettiva *de iure condendo*, se si muove dal principio personalista che connota l'ordinamento italiano e che dovrebbe caratterizzare anche quello europeo, sembrerebbe più corretta una sua qualificazione in termini di strumento: l'interesse pubblico consiste nella tutela dei consumatori, la concorrenza è lo strumento per conseguire tale finalità. Non pare dunque essere un valore in sé, anche perché, di per sé, tende ad essere 'astratto' rispetto all'individuo ed ai suoi bisogni. Il primo passo di tale processo di decostruzione dell'attuale configurazione della concorrenza, è considerarla, a fronte dell'attuale quadro giuridico, uno dei vari interessi pubblici e, a seguito della revisione dei trattati nella direzione di una 'decostituzionalizzazione' del paradigma neoliberista, uno strumento necessario per il perseguimento dell'interesse pubblico alla tutela dei consumatori. Va da sé che qualificare la concorrenza in un senso o nell'altro non sia irrilevante poiché mutano, per esempio, le modalità nonché le finalità dell'intervento pubblico in economia.

¹⁷⁰ C'è chi ha parlato di «un sistema politico costituzionale fondato [...] sulle esigenze prioritarie della concorrenza, che è principio di struttura dell'UE», così V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica*, cit., 27. Quanto sostenuto nel testo consentirebbe, fra l'altro, un 'riallineamento', sotto questo profilo, fra l'ordinamento europeo e la Costituzione italiana. La disposizione di cui all'art. 41 Cost., come è stato osservato, O. CHESSA, *La governance economica europea*, cit., 394 ss., non sembrava (e non sembra nell'attuale formulazione) compatibile con «[...] l'ipotesi che la tutela legislativa della concorrenza potesse (e possa) assurgere al rango di obiettivo unico ed esclusivo dell'intervento pubblico nell'economia».

¹⁷¹ Sul rapporto fra politiche di concorrenza e le nuove politiche pubbliche di investimento v. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2022, 1 ss., spec. 45 ss.

¹⁷² Secondo E. BRUTI LIBERATI, *Poteri privati*, cit., 290 ss., muovendo da una disamina delle tendenze in atto circa la ri-regolamentazione dei mercati, non sussiste alcun dubbio che «nel nuovo assetto che si va delineando, così come la tutela della concorrenza non potrà più essere il super-principio rispetto al quale tutti gli altri principi dell'ordinamento devono cedere, così pure l'efficienza economica non potrà avere il rilievo prevalente che gli è stato attribuito all'interno del paradigma liberista».

stematica che ne aumenti le ipotesi derogatorie e ne renda più flessibile la disciplina nel suo complesso, per adattarla così alle esigenze attuali ed alle molteplici implicazioni che l'attuazione della transizione ecologica inevitabilmente determina¹⁷³.

Un ulteriore profilo problematico concerne le risorse necessarie per l'attuazione del 'modello circolare'. Nonostante le ingenti quantità messe a disposizione attraverso il NGEU esse non paiono sufficienti e, soprattutto, viene da domandarsi cosa accadrà dopo il 2026, quando cioè scadrà il termine per effettuare gli investimenti previsti dal PNRR. È vero che i risultati (economici) degli investimenti si percepiscono nel medio-lungo periodo ma sembra assai probabile che saranno comunque necessari ulteriori investimenti anche negli anni a venire. Dunque, o si attiverà un nuovo piano analogo a quello del NGEU¹⁷⁴ oppure sarà necessario allentare i vincoli di spesa e rivedere taluni parametri definiti in sede europea¹⁷⁵ al fine di consentire l'indebitamento per porre in essere misure nel

¹⁷³ Sulla necessità di rivedere la disciplina in materia di aiuti di Stato, cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., 46 ss.

¹⁷⁴ Ipotesi, questa, piuttosto improbabile poiché, come ricorda M. TRIMARCHI, *Politiche di bilancio*, cit., 83, il NGEU è stato «presentato dallo stesso Eurogruppo come un insieme di strumenti temporanei e limitati al contrasto della crisi generata dalla pandemia», ossia nei termini di uno strumento eccezionale e, come tale, non soggetto ad essere replicato in futuro in assenza del verificarsi di un'altra situazione (speculare) di emergenza.

¹⁷⁵ Il recente accordo sulla riforma del c.d. 'Patto di stabilità' (su cui v. L. LANDI, G. LO CONTE nel *Volume*) non mette in discussione i parametri a cui si fa implicito riferimento nel testo, quelli cioè previsti dal Trattato di Maastricht, in particolare il vincolo del 3% (rispetto al rapporto fra deficit e PIL). Anzi, sotto quest'ultimo profilo, non sarà più sufficiente garantire il rispetto di tale vincolo per gli stati il cui debito è superiore al 90% (rispetto al PIL), ai quali sarà altresì richiesto, al termine del c.d. 'percorso di aggiustamento', di abbassare il disavanzo sotto la nuova soglia del 1,5% (del PIL). L'attuale testo, ad una prima lettura, non pare né semplificare il (complesso) sistema di regole fiscali né, tantomeno, andare nella direzione auspicata di una maggiore flessibilità. Da questo punto di vista, con riferimento all'Italia, è ragionevole ritenere che i maggiori problemi si presenteranno al termine del triennio 2025-2027, quando cioè scadrà lo 'sconto' attualmente previsto che consiste nel tenere in considerazione – nella valutazione dell'incremento del debito – la spesa sostenuta per (maggiori) interessi dovuta all'ondata inflazionistica che, a sua volta, ha determinato l'aumento dei tassi di interesse da parte della Banca centrale europea. Infatti, le nuove regole previste dal Patto non si applicheranno ai Paesi sottoposti a procedura di infrazione per deficit eccessivo. Di conseguenza l'Italia – rispetto alla quale è assai probabile la procedura di infrazione per deficit alla luce dell'ultima manovra di bilancio – al termine di tale triennio (o, nel caso di procedura di infrazione, alla sua cessazione) si dovrà impegnare nel (non agevole) compito di stare sotto la nuova soglia di deficit sopra menzionata. Sulle proposte di revisione delle regole fiscali, cfr. M. DANI, *Verso nuove regole fiscali europee: le proposte della Commissione per la riforma della governance economica europea*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 3/2023, 475 ss. Con particolare riferimento alle proposte di riforma del c.d. 'Patto di stabilità e crescita' cfr.

segno della sostenibilità e della 'circularità'. In questo senso – fermo restando che è auspicabile, come già osservato¹⁷⁶, una lettura del principio di 'equilibrio' di bilancio più fedele al dettato costituzionale, quantunque la formulazione non sia particolarmente chiara¹⁷⁷ – anche la disposizione di cui all'art. 81 Cost. rischia di risultare problematica dacché pone condizioni assai rigide per ricorrere all'indebitamento, il quale è infatti possibile «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico» o «al verificarsi di eventi eccezionali» (co. 2). Ciò potrebbe rappresentare un freno all'eventuale necessità dello Stato di indebitarsi¹⁷⁸ qualora non dovesse riuscire a reperire in altro modo le risorse necessarie per attuare il processo di conversione.

9. La 'necessaria discontinuità' nel rapporto fra pubblici poteri e mercato

In tutto questo i pubblici poteri appaiono destinati ad assumere una posizione di maggiore centralità rispetto a quanto accaduto nel corso degli ultimi (almeno) tre decenni. Ciò osservato, il nuovo modello di sviluppo sembra da costruire secondo un assetto composto sia da quest'ultimi che dai soggetti privati¹⁷⁹ in quanto la conversione dell'attuale sistema di produzione non può prescindere dalla presenza di entrambi. Difatti, se non è predicabile un coinvolgimento dei soli poteri pubblici – dato che si rischierebbe di limitare, se non financo comprimere, il diritto

A. SCIORTINO, *Le proposte di riforma del patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, in *Dir. economia*, n. 3/2023, 359 ss.

¹⁷⁶ Si veda la nt. 68.

¹⁷⁷ C'è chi, in dottrina, ha parlato a tal proposito di una «indecisa scrittura della norma», di cui sono tuttavia «marcati i segni di una teoria fiscale e monetaria liberale», L. BUFFONI, *La moneta: la legge del valore*, cit., 697.

¹⁷⁸ Cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio*, cit., 468 ss., dove, nella parte in cui esamina i casi in presenza dei quali si può ricorrere all'indebitamento, rileva che la disposizione non «considera che talvolta, a prescindere dal ricorrere di un ciclo avverso o di più o meno gravi recessioni, può essere una opportuna scelta politica strategica adottare misure espansive in vista del potenziamento della competitività futura del sistema economico nazionale».

¹⁷⁹ Più in generale, sulla presenza sia pubblica che privata rispetto al fenomeno economico conserva attualità G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, n. 1/1992, 21 ss. Sulla disciplina costituzionale dell'economia, secondo una prospettiva anche in chiave di storia del pensiero politico-giuridico, dove si ricostruisce in particolare la riflessione avanzata in sede costituente, cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, 635 ss., nonché Id., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1991, 373 ss.

di iniziativa economica privata (art. 41, co. 1, Cost.), a cui si accompagna l'esigenza di dover tener conto altresì del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.)¹⁸⁰ –, allo stesso modo non è auspicabile affidare tale processo unicamente ai soggetti privati, lasciando che siano loro gli artefici dell'attuazione del mutamento in punto di modello di sviluppo. Invero, in questo caso – salvo non voler prevedere forme di intervento autoritarie da parte dei pubblici poteri, finendo così per ricadere nel rischio appena evidenziato circa la legittimità costituzionale di un siffatto intervento – il processo di conversione sarebbe particolarmente complicato per molteplici ragioni, a partire dalla constatazione per cui esso richiede ingenti quantità di risorse economiche e, quindi, in assenza di un intervento pubblico, anche solo nella forma degli incentivi¹⁸¹, il 'modello circolare' rischierebbe di rimanere una mera formula teorica, priva come tale di una ricaduta concreta.

Tutto ciò porta alla necessità di ripensare il rapporto fra pubblici poteri e mercato¹⁸² e i più recenti avvenimenti sembrano suggerire che tale mutamento si traduca nel ritorno ad un intervento pubblico diretto in campo economico, non più quindi assistito dal carattere dell'eccezionalità quanto, viceversa, da quello della 'ordinarietà' e nonché della 'do-

¹⁸⁰ La letteratura sul punto è sterminata; cfr., di recente, la prospettiva di B. GILBERTI, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo settore tra autonomia iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle pubbliche amministrazioni*, in *Annuario 2023 (AIPDA)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024 (in corso di pubblicazione).

¹⁸¹ Ad avviso di G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022, 96, «gli stessi obiettivi [previsti dal PNRR] più impellenti, sui terreni che direttamente investono le imprese, dall'economia circolare all'innovazione o al passaggio alle energie rinnovabili, sono sostenuti dall'investimento pubblico [...] e poi affidati all'incentivazione, per di più nella forma prevalente, e preferibile, del beneficio fiscale automatico».

¹⁸² Tale mutamento sembra dovuto anche e soprattutto al GDe in quanto «la nuova finalità individuata dalle [relative] strategie ecologiche [...] non mira ad affrontare una esternalità del mercato, ma rappresenta un obiettivo autonomo rispetto al mercato stesso», così E. CHITI, *Oltre la disciplina dei mercati*, cit., 473. Ciò, è evidente, va nella direzione di configurare il rapporto fra pubblici poteri e mercato sulla base di un diverso presupposto di partenza che non risponde più alla tutela dell'ambiente secondo la prospettiva della sua protezione come reazione necessaria a fronte di un'esternalità negativa prodotta dal mercato, con finalità quindi di carattere correttivo, bensì secondo una logica che rinviene nelle finalità di protezione ambientale in senso lato una priorità delle future politiche pubbliche, dove l'ambiente non è più soccombente al (la preminenza della tutela del) mercato ma ad esso (almeno) pari ordinato. Sul diverso rapporto fra pubblici poteri e mercato a partire dal GDe cfr. A. LALLI, *Implicazioni istituzionali ed economiche*, cit., 11 ss. Sul nuovo modello di disciplina dei mercati, E. BRUTI LIBERATI, *Industria*, in *Funzioni amministrative*, diretto da B. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *I tematici dell'Enciclopedia del Diritto*, III, cit., 654 ss.

verosità¹⁸³, in ragione della rilevanza costituzionale di taluni interessi, su tutti quello ambientale, che ne rendono doveroso per i pubblici poteri il relativo perseguimento. L'ambiente è quindi destinato ad assurgere ad interesse pubblico primario¹⁸⁴, coerentemente alla sua introduzione in Costituzione nella parte concernente i principi fondamentali dell'ordinamento, con una funzionalizzazione del potere pubblico verso l'attuazione degli obiettivi di salvaguardia ambientale definiti dal legislatore¹⁸⁵.

Rispetto alla domanda di partenza è pertanto evidente che il processo di attuazione dell'economia circolare reclami un nuovo ruolo dei pubblici poteri¹⁸⁶. Più precisamente, il mutamento in atto appare consistere in un loro 'rinnovato protagonismo'¹⁸⁷ che si traduce nella 'dismissione' di quel ruolo di meri regolatori (delle dinamiche di mercato) per assumerne uno che – senza che scompaia quest'ultimo¹⁸⁸ – sia in grado di definire (orientandola) l'attività economica. Di conseguenza, sembra aprirsi la strada per una stagione caratterizzata da una presenza costante dei pubblici poteri nel fenomeno economico nella direzione di una sua conformazione¹⁸⁹ per mezzo del ritorno allo strumento della politica industriale, dalla quale non pare potersi prescindere se si intende attuare il processo di transizione ecologica e configurare un sistema di sviluppo

¹⁸³ Parte della dottrina, avendo come punto di riferimento l'attuale disposizione di cui all'art. 41, co. 3, Cost., ha affermato che sussiste un dovere in capo ai pubblici poteri circa l'intervento nell'economia, M. RAMAJOLI, *Attività economiche*, cit., 178. Sulle ragioni costituzionali di tale intervento riflette anche L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico: la "forma" del primato costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 1005 ss.

¹⁸⁴ Quello che autorevole dottrina definiva nei termini di 'interesse pubblico in astratto', M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Giuffrè, Milano, 1986, anche in ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1993, 75.

¹⁸⁵ O, detto altrimenti – volendo proseguire con la nomenclatura di stampo gianniniano di cui alla nota precedente – una funzionalizzazione del potere pubblico verso il perseguimento dell'interesse pubblico in concreto che, in questo caso, attiene ad un interesse di carattere ambientale.

¹⁸⁶ Sul ruolo dei pubblici poteri rispetto all'economia circolare cfr. D. BEVILACQUA, *L'economia circolare, il Green Deal e i poteri pubblici*, in M. COCCONI (a cura di), *Il mosaico dell'economia circolare*, cit., 45 ss., spec. 60 ss.

¹⁸⁷ Questa la felice espressione utilizzata da A. MOLITERNI, *La sfida ambientale*, cit., 43.

¹⁸⁸ Lo strumento della programmazione – da intendere nei termini già chiariti nelle pagine precedenti – non sembra affatto incompatibile con quello della regolazione, ben potendo i due strumenti coesistere. Cfr. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, n. 4/2020, 919 ss.; M. D'ALBERTI, *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, in *Riv. dir. comm.*, n. 4-6/2007, 239 ss. Con specifico riguardo alla regolazione, cfr. P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, n. 2/2018, 337 ss.

¹⁸⁹ C'è chi, in dottrina, ha parlato di 'Stato conformatore' a seguito del GDe e delle normative che da esso derivano, D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., 299 ss.

più coerente con le esigenze di tutela ambientale, nella prospettiva del 'modello circolare'.

In conclusione, sembra possibile osservare che la direttrice intrapresa anzitutto sul piano europeo dalla Commissione, al netto di talune ambiguità e profili problematici, finisca per mettere in discussione l'attuale costituzione economica europea e quindi nazionale¹⁹⁰ e ciò, in ultima analisi, conduca inevitabilmente ad una riflessione critica sull'impianto neoliberista che sorregge l'ordinamento europeo e che porta a ritenere opportuno il suo superamento in quanto principale ostacolo ad una stagione che al posto della massimizzazione del profitto ponga al centro la salute del pianeta (e, quindi, di ciascun essere umano), senza con ciò predicare modelli di c.d. 'decrescita felice'. Al contrario, è necessario ripensare il modello di sviluppo in modo tale che sia più in linea con principi quale quello di solidarietà, che è a fondamento dello stesso processo di integrazione europea così per come pensato dai suoi fondatori¹⁹¹, oltre che dell'ordinamento interno che, per il tramite della Costituzione, individua nella solidarietà la preconditione per l'esistenza stessa della comunità. Il 'modello circolare' sembra rispondere a tutto ciò, sebbene il cammino sia ancora lungo e incerto, oltre che non privo di talune contraddizioni di non agevole risoluzione.

Ciò che invece appare certo è che nei prossimi decenni i pubblici poteri saranno chiamati a rivestire un ruolo centrale nel governo di una serie di 'fenomeni sociali'¹⁹², a partire da quello economico¹⁹³ e, pertanto,

¹⁹⁰ Ad avviso di R. IBRIDO, *Fiscal rules*, cit., 76 il modello di costituzione economica italiana è mutato in ragione di trasformazioni dovute sia ad «interpretazioni evolutive del testo costituzionale» che «per mezzo di revisioni espresse», le quali «hanno consentito di incanalare all'interno dell'ordinamento italiano un nuovo modello di costituzione economica» che risponde alla formula di cui all'art. 3 TUE (espressione della teoria ordoliberal di matrice tedesca); pertanto, è evidente che all'eventuale mutare della costituzione economica europea ne derivi inevitabilmente un mutamento anche di quella nazionale. Secondo F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, cit., 195 ss., sussistono le basi per una rinnovata centralità della costituzione economica nazionale, dovuta in particolare alle potenzialità insite nel PNRR, le quali potrebbero determinare un 'recovery italiano' basato sull'equità sociale e su nuove politiche del lavoro.

¹⁹¹ Cfr. P. MENGOLZI, *Il principio personalista nel diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2010.

¹⁹² Cfr. G. AMATO, *Bentornato Stato*, cit., 98 ss.

¹⁹³ Sul governo del fenomeno economico è stato osservato L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, 356 ss., che se esso «non è più, in una prospettiva fattuale, monopolio degli Stati, ciò non significa, però, che, in prospettiva controfattuale» si debba «rinunciare alla decisione politica dell'economia, cedere alle lusinghe dell'ordine spontaneo del mercato e dell'idea economicistica di Costituzione

si pone l'esigenza di ripensare l'intera architettura europea nonché le modalità e i mezzi dell'intervento pubblico nell'economia¹⁹⁴, nella convinzione per cui, rinvenendo sotto questo profilo nell'art. 41 Cost. il 'punto logico di partenza', la direzione da intraprendere debba essere quella della «complementare presenza pubblica [e privata] così da assicurare una più solida coesione sociale, quale frutto della consapevolezza che sia lo Stato che il mercato sono meccanismi di per sé incompleti per la soluzione del problema economico»¹⁹⁵.

ABSTRACT

Il contributo intende riflettere attorno all'economia circolare, muovendo dal presupposto per cui quest'ultima abbia le potenzialità per assurgere a nuovo modello di

spontanea ed, in una, arrendersi all'economismo che, in termini gramsciani, accampa la pretesa di separare l'economia dalla politica». Ciò, infatti, «contravverrebbe alle più elementari istanze democratiche di uno sviluppo economico coordinato con il progresso civile e sociale e, soprattutto, [...] al disegno costituzionale di includere economia e politica nella dimensione del dover essere giuridico». Non per questo la risposta deve ricercarsi nel tentativo di «opporre alla globalizzazione dell'economia l'universalismo del diritto» nella speranza di conseguire la «ricomposizione di una mitica unità del diritto entro l'unità dei mercati». Al contrario, l'economia «continua a dover dipendere dalla decisione politica che la conforma, secondo le teoriche dell'ordine giuridico del mercato e secondo il nostro diritto costituzionale dell'economia». La questione che allora si pone all'attenzione dello studioso «diviene cercare la nuova dimensione politica dell'economia repubblicana», ricerca che pare ancora lontana dall'essere conclusa. Sul 'governo dell'economia', per un inquadramento generale, conserva attualità D. SORACE, *Il governo dell'economia*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1991, 777 ss.; più di recente, cfr. P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014, 1 ss. Ricostruisce il rapporto fra potere politico (democrazia) e potere economico M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 252 ss. Cfr. L. D'ANDREA, *Democrazia e potere economico*, cit., 996 ss. Sul rapporto tra Stato e mercato nell'ambito del 'governo dell'economia sostenibile' B. CELATI, *Stato e mercato nella disciplina giuridica del "governo dell'economia sostenibile"*, in *Amministrazione in cammino*, 2021. Sul 'problema' del coordinamento fra 'governo dell'economia' e 'governo politico', cfr. V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957. Sulle implicazioni fra indirizzo politico economico e forma di governo F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista Aic*, n. 1/2024, 50 ss., spec. 58 ss. Sulle correlazioni fra quest'ultima e le recenti crisi economica e pandemica cfr. A. CARDONE, *Modello costituzionale e trasformazioni del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *Oss. fonti*, n. 2/2022, 509 ss.; ID., *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna, 2023.

¹⁹⁴ Per una disamina volta ad evidenziare un nuovo modo di intervento dello Stato in economia si veda la prospettiva di M. PASSALACQUA, *Numquam nega, raro adfirmo: il rinnovato «intervento» dello Stato nell'economia*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1/2021, 55 ss.

¹⁹⁵ Così W. GASPARRI, *Giovanni Miele*, cit., 116.

sviluppo nell'ambito della costruzione di una diversa società, come auspicato dal Green Deal europeo. L'obiettivo è quello di capire se e come l'attuazione del 'modello circolare' riconfiguri il ruolo dei pubblici poteri in relazione al mercato. Il tutto sembra da inquadrare all'interno di una diversa fase che appare caratterizzata da una rinnovata attenzione sia per il principio di solidarietà, rispetto al quale il 'punto logico di partenza' è rappresentato dal Green Deal, che dalla programmazione economica, la quale costituisce uno strumento fondamentale per l'attuazione dell'economia circolare.

In questo quadro vi sono tuttavia una serie di aspetti problematici che attengono a taluni capisaldi della c.d. 'costituzione economica europea', in particolare quello della concorrenza, principio cardine dell'ordinamento europeo.

The article examines the concept of the circular economy, positing that it has the potential to become a new development model that can help to create a different society, as called for by the European Green Deal. The aim is to understand whether and how the implementation of the 'circular model' reconfigures the role of public authorities in relation to the market. All of this is happening in a new phase, which is marked by a renewed emphasis on both solidarity, which the Green Deal serves as 'the logical starting point' for, and economic programming as a fundamental tool for implementing the circular economy.

Within this framework, however, there are various problematic aspects related to certain foundations of the so-called 'European economic constitution', particularly concerning competition, a cardinal principle of the European legal system.

FRANCESCO VALERIO DELLA CROCE*

DIGNITÀ COME “MINIMO”: SALARIO SUFFICIENTE E REDDITO ADEGUATO NELL’UE DELLA “CRISI PERPETUA”

SOMMARIO: 1. La “crisi perpetua”: fenomenologia di una transizione globale. – 2. L’integrazione europea tra pandemia, “economia di guerra” e disuguaglianze sociali. – 3. Tutela dei diritti sociali o deflazione salariale. Gli strumenti normativi eurounitari davanti alle crisi. – 4. Il salario minimo e la duplice via della Direttiva (UE) 2022/2041. – 5. Sicurezza sociale e inclusione attiva: verso un reddito minimo eurounitario? – 6. Conclusioni. Una via d’uscita dalla stagflazione: programmazione degli investimenti pubblici e un mercato del lavoro diverso.

1. *La “crisi perpetua”: fenomenologia di una transizione globale*

Con sempre maggior diffusione, la definizione di “economia di guerra”¹ viene impiegata per qualificare il contesto socioeconomico attuale. Il sintagma, allude agli effetti sociali generati da un conflitto militare, da una guerra in senso proprio. Innegabilmente, dalla fine di febbraio del 2022 la consapevolezza del ritorno della guerra sul suolo del-

* Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell’Autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l’Amministrazione di appartenenza.

¹ Sull’impiego della categoria richiamata per qualificare la fase storica contemporanea e sul rapporto tra siffatto contesto e l’UE, si veda F. LOSURDO, *L’ordine di Maastricht e l’economia di guerra. Il nodo gordiano del debito*, in *Ist. fed.*, nn. 1-2/2022, 134, il quale sostiene che: «lo scenario che si profila non è ancora del tutto equiparabile all’“economia di guerra”, se si assume un’interpretazione letterale di questa espressione come conversione dell’intero sistema economico-produttivo alle necessità di una guerra. Ma si può usare questo sintagma per alludere all’insieme dei fenomeni, inflazione strutturale, recessione (e spettro della stagflazione), razionamento energetico, crollo produttivo ed occupazionale, la cui portata, complessivamente considerata, richiama alla mente la situazione di un paese in guerra». Anche nelle scienze economiche va diffondendosi il monito sullo scivolamento verso un mutamento del sistema socioeconomico riadattato al contesto di guerra. In particolare, in E. BRANCACCIO, *Le condizioni economiche della pace*, Mimesis, Milano - Udine, 2024, 17, si sottolinea la tendenza verso «l’oscura selva di una nuova “economia di guerra”, sempre più portatrice di occasioni di privilegio per i potenti e annunci di sacrifici per i deboli».

l'Europa è diventata patrimonio comune dei popoli del Vecchio continente, e non solo. Ma, a ben vedere, anche per descrivere la pandemia da Covid-19 si è ricorso alla metafora militare. Tra gli interventi più noti, in tal senso, basterebbe ricordare il testo di Mario Draghi nel 2020, sulle colonne del *Financial Times*, nel quale l'ex presidente della BCE ammoniva, in presenza di una circostanza imponderabile come quella della crisi pandemica, ad un cambio di mentalità, come se si fosse "in tempo di guerra"². La scienza giuridica non è nuova, del resto, ad approssimare la catastrofe naturale alla guerra, nel quadro dell'emergenza, intesa come «fenomeno giuridico unitario»³: Santi Romano, commentando un decreto regio che dichiarava lo stato d'assedio in occasione del terremoto del 28 dicembre 1908, accedeva all'idea che il «cataclisma tellurico», lo stato d'assedio e lo stato di guerra avessero profili di contiguità, specialmente quando si tratta di applicazione della legge⁴. In merito, è stato sottolineato il rapporto stretto fra lo stato d'eccezione di Carl Schmitt⁵ e lo stato di necessità teorizzato da Romano⁶.

Negli ultimi anni si è fatto avanti, nel dibattito pubblico e nella letteratura qualificata, un concetto come quello di *permacrisi*⁷, per definire uno status di crisi permanente entro i confini dell'Europa, con passaggio continuo da uno stato emergenziale ad un altro⁸. Così come si è parlato

² Draghi: *we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Ft.com*, 25 marzo 2020, si afferma: «faced with unforeseen circumstances, a change of mindset is as necessary in this crisis as it would be in times of war. The shock we are facing is not cyclical».

³ G. MARRAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003, 11.

⁴ S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato d'assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio Calabria*, in Id., *Scritti minori*, G. ZANOBINI (a cura di), Giuffrè, Milano, I, 1950, 290.

⁵ In C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, (tr. it.), Giuffrè, Milano, 1981, 183, si ripropone quel concetto di "assedio" di cui si è parlato a proposito della teorizzazione di Romano, il quale dà sostanza alla: «situazione eccezionale di uno Stato economicamente asediato».

⁶ A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021, 22.

⁷ Si veda a riguardo F. ZULEEG, J.A. EMMANOUILIDI, R. BORGES DE CASTRO, *Europe in the age of permacrisis*, in *www.epc.eu*, 11 marzo 2021, in cui il tempo della permacrisi è definito: «with one challenge seamlessly followed by the next». Successivamente, il direttore per la regione europea dell'OMS, Hans Henri P. Kluge, tornando sul portato del concetto di permacrisi ha ampliato l'analisi di questo processo storico. In H.H.P. KLUGE, *The European Region is in a "permacrisis" that stretches well beyond the pandemic, climate change and war*, in *www.who.int*, 27 settembre 2022, il significato di permacrisi si staglia oltre il cambiamento climatico, il problema delle malattie infettive e della guerra, per abbracciare molteplici piaghe di natura sanitaria e sociale che caratterizzano il mondo di oggi da lungo tempo.

⁸ Un rimando a questa condizione di crisi perpetua è contenuto anche in un discorso della presidente della BCE, Christine Lagarde. In C. LAGARDE, *Leadership in times of crisis*.

di *polycrisi*⁹, per definire l'interazione di un numero notevolissimo di *shock* economici e non. È evidente, tuttavia, che tale stato delle cose, questo moto impetuoso della storia, affonda le radici in un processo di lungo corso, di trasformazione del mondo. I prodromi di tale tendenza venivano analizzati, negli studi sulla filosofia della storia, sin nei primi decenni del Novecento¹⁰, ponendo in discussione una prospettiva euro-centrica consolidata. In termini squisitamente economici e allargando l'orizzonte all'Occidente intero, la storia del Novecento trasuda di crisi in seno al modo di produzione capitalistico, frutto di un «*impulso*» – con-naturato al capitale – «*illimitato e smisurato a oltrepassare il suo limite*»¹¹. Si tratta di crisi che hanno scandito, in ogni occasione, passaggi e salti importanti nella storia dell'umanità. Una transizione globale che ha ride-finito e ridefinisce attori, protagonisti e centri di potere nel contesto mondiale, tuttora in atto e dagli esiti non predeterminati, tenendo a mente che «*sebbene il futuro giunga velocemente, il passato si allontana soltanto con lentezza*»¹².

Nell'ultimo trentennio, la tendenza naturale all'unificazione del mercato mondiale ha conosciuto la forma della globalizzazione. Sovente si è analizzato il rapporto tra la mondializzazione e le forme più recenti di protezionismo in termini antitetici¹³. Di contro, è stato osservato come l'esplosione delle politiche neoprotezionistiche adottate a livello globale negli anni¹⁴ sia stata la diretta e necessaria conseguenza dei “disordini”

Speech by Christine Lagarde, President of the ECB, at Manager Magazin's Top100 women in German Business, in www.ecb.europa.eu, 27 aprile 2022, con richiami storici significativi: «in just over a decade, we have faced the largest financial crisis since the 1930s, the worst pandemic since 1919, and now the most serious geopolitical crisis in Europe since the end of the Cold War».

⁹ A. TOOZE, *Welcome to the world of the polycrisis*, in *Ft.com*, 28 ottobre 2022.

¹⁰ In O. SPENGLER, *Il tramonto dell'Occidente: lineamenti di una morfologia della storia mondiale*, in R. CALABRESE CONTE, M. COTTONE, F. JESI (a cura di), Longanesi, Milano, 2017, 1397, a proposito della logica di potenza e del nesso tra dominio economico e potere della forza, si afferma che: «una potenza può esser rovesciata solo da un'altra potenza, non da un principio; ma al di fuori della potenza del denaro non ve ne è un'altra, oltre a quella ora detta. Il denaro potrà essere spodestato e dominato soltanto dal sangue».

¹¹ K. MARX, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*, (tr. it.) (traduzione riveduta), in V. GIACCHÈ (a cura di), *Karl Marx. Il capitalismo e la crisi. Scritti scelti*, DeriveApprodi, Roma, 2009, 80.

¹² J. ROMEIN, *Il secolo dell'Asia. Imperialismo occidentale e rivoluzione asiatica nel secolo XX*, 1956, (tr. it.), Einaudi, Torino, 1969, 488.

¹³ *Ex multis*, cfr. G. DE ARCANGELIS, R. DASI MARINI, *Protezionismo vs globalizzazione: brevi note sugli effetti del commercio internazionale*, in *Menabò di Etica e Economia*, 16 gennaio 2019.

¹⁴ In COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sugli ostacoli al commercio e agli investimenti 1° gennaio 2018 - 31 dicembre 2018*,

della globalizzazione neoliberale. Già Rudolf Hilferding evidenziò, assieme alla natura conseguente di tale rapporto, anche l'attitudine propria del protezionismo «*a divenire il massimo ostacolo all'ulteriore evoluzione del capitalismo stesso, una volta che si sia sviluppato*»¹⁵. In anni recenti, è stato illuminato un tratto comune ai diversi volti della globalizzazione, rappresentato dalla competizione mondiale tra capitali e da un processo di centralizzazione¹⁶, il quale si para come «*una tendenza potentissima ma anche fragile, soggetta a scossoni, frenate, talvolta persino inversioni di rotta, a seconda delle modalità con cui essa viene a intrecciarsi con le crisi, con gli orientamenti di politica economica del capitale, e talvolta anche con le guerre*»¹⁷. Questo processo si sostanzia impietosamente in enormi asimmetrie di potere negli assetti proprietari dei capitali internazionali, rivelando un alto tasso di concentrazioni possedute nelle mani di poco meno del 2% del totale di azionisti presenti nel mercato finanziario globale¹⁸. È questa la cornice di un complesso mutamento nei rapporti di forza a livello internazionale, che ha assunto la foggia, citando la nota formula di Giovanni Arrighi, del «*dominio "senza supremazia finanziaria"*»

17 giugno 2019, 3, si quantificavano le misure in oggetto come segue: «alla fine del 2018 erano recensiti 425 ostacoli attivi al commercio e agli investimenti in 59 paesi terzi nella banca dati dell'UE sull'accesso ai mercati. Questa cifra record non fa che confermare la costante ascesa del protezionismo che colpisce i portatori di interessi dell'UE». Tale stato delle cose non trovava significativa inversione di tendenza negli anni *post* pandemia e del conflitto russo-ucraino: difatti, in COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione e sull'applicazione degli accordi commerciali dell'UE*, 11 ottobre 2022, 36, si afferma: «nel 2021 i lavori della Commissione per individuare, evidenziare e risolvere gli ostacoli agli scambi sono proseguiti nonostante gli effetti persistenti della pandemia di COVID-19, concretizzatisi in un aumento delle pratiche protezionistiche da parte di diversi partner commerciali dell'UE. Tale situazione ha creato varie difficoltà nell'ambito della logistica e delle catene di approvvigionamento, accresciute dagli aumenti dei prezzi dei trasporti, delle materie prime e dell'energia, che nel corso dell'anno hanno contribuito alla crescita dell'inflazione. Queste difficili condizioni sono state ulteriormente aggravate dalla recrudescenza della variante Omicron del *coronavirus* verso la fine del 2021, dalla sua ricomparsa in Cina nel 2022 e dall'instabilità della situazione geopolitica derivante dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina».

¹⁵ R. HILFERDING, *Il Capitale finanziario*, Feltrinelli, Milano, 1961, 398.

¹⁶ Sul rapporto di continuità nei processi storici degli ultimi anni determinato dalla centralizzazione dei capitali e il nesso di causalità tra questa tensione e le crisi, fino ad arrivare al conflitto militare russo-ucraino, si veda E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI, S. LUCARELLI, *La guerra capitalista. Competizione, centralizzazione, nuovo confitto imperialista*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2022. Il «*rapporto tra la centralizzazione capitalistica e la crisi economica*» è espresso nei termini di una «reciproca interazione», *ibidem*, 42.

¹⁷ E. BRANCACCIO, R. GIAMMETTI, S. LUCARELLI, *La guerra capitalista*, cit., 43.

¹⁸ *Ivi*, 116.

degli Stati Uniti»¹⁹. Parallelamente, con sempre più evidenza, si manifesta l'assetto multipolare nelle relazioni internazionali, col protagonismo di paesi che pongono in discussione l'ordine liberale occidentale²⁰, potenzialmente capaci di ridefinire gli stessi rapporti sociali di produzione dominanti²¹; tra essi alcuni stati, come la Repubblica Popolare Cinese, si propongono di perseguire la via di un diverso modello di economia rispetto a quello capitalistico, nel caso cinese noto come “socialismo con caratteristiche cinesi” o “socialismo di mercato”²². Da tempo è stata delineata la dialettica tra queste “disuguaglianze” nel mercato dei capitali e disuguaglianze sociali e del lavoro²³. Sul piano sociale, a livello globale, si è fatta strada una visione delle relazioni sociali e del lavoro, volta ad affermare un aprioristico rapporto proporzionale tra il dileguarsi dello Stato (con annesse politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro) e migliori *performance* da parte del mercato, con riduzione del tasso di disoccupazione. Un nesso, in verità, privo di basi scientifiche e già smentito dall'OCSE fin dal 1999²⁴.

¹⁹ G. ARRIGHI, *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventesimo secolo*, (tr. it.), Feltrinelli, Milano, 2008, 217.

²⁰ Nel corso degli anni, si è assistito al moltiplicarsi di raggruppamenti, istituzioni e forme stabili di cooperazione alternativa a quelle egemonizzate dai paesi occidentali: a titolo d'esempio, si pensi al BRICS, al SCO, all'ASEAN, all'UNASUR, al SELAC e all'Unione africana.

²¹ Sull'esistenza di una relazione tra superamento dei rapporti sociali di produzione capitalistici ed “emersione” di quei paesi e popoli dalla condizione di sfruttamento coloniale e di sottosviluppo K. MARX, *Lettera al New York Daily Tribune*, 8 agosto 1853, pubblicata in K. Marx, F. Engels, *India, Cina, Russia. Le premesse per tre rivoluzioni*, B. Maffi (a cura di), Il Saggiatore, Milano, 2008, 109, dove si può leggere che: «quando una grande rivoluzione sociale si sarà impadronita delle conquiste dell'epoca borghese – il mercato del mondo e le forze di produzione moderne – e le avrà assoggettate al controllo comune dei popoli più civili, solo allora il progresso umano cesserà di assomigliare a quell'orribile idolo pagano, che non voleva bere il nettare se non dai teschi degli uccisi».

²² Il dibattito intorno al modello economico, ordinamentale e politico della Repubblica Popolare Cinese si è molto animato, giungendo a risposte diverse rispetto al quesito sulla natura socialista o meno della Cina. La portata non retorica della questione ha indotto eminenti studiosi occidentali della realtà cinese, come Barry Naughton, a «lasciarla aperta», come affermato in B. NAUGHTON, *Is China Socialist?*, in *Journal of Economic Perspectives*, 31, n. 1/2017, 21. L'A. riconosce in quel modello capacità e intenzione in capo al governo di plasmare gli obiettivi economici, difettando invece in termini di redistribuzione e reattività. La risposta alla questione rimane, pertanto tutta aperta, anche per l'apporto caratterizzante dato dall'attuale presidente Xi Jinping alle prospettive del modello socialista cinese.

²³ T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, (tr. it.), Bompiani, Milano, 2015, 363 ss.

²⁴ Si veda in merito OCSE, *Employment Outlook 1999*, Capitolo 2, Alleg. 2.B., Parigi 1999, in www.oecd.org/employment/emp/2079974.pdf, 88, in cui si afferma a proposito della correlazione supposta tra legislazione sulla protezione del lavoro e (EPL) e tasso di disoccu-

L'Unione europea è stata pienamente immersa in questa dinamica di concentrazione dei capitali pur avendo, in seno al proprio ordinamento, strumenti quantomeno in grado di ridurre la libertà di circolazione dei capitali stessi²⁵, e di sostegno alla "liberalizzazione" di precarietà, povertà lavorativa e sfruttamento del lavoro. Ragionando sulla "postura" assunta dall'Unione in questa convulsa fase storica, caratterizzata da una spirale di crisi strutturale senza soluzione di continuità, viene in mente quanto John Maynard Keynes scrisse a proposito delle potenze del Vecchio Continente, a cavallo tra le due guerre mondiali: imprigionate nel passato, cieche di fronte agli sconvolgimenti mondiali – preludi di una nuova era – e al rischio di una posizione marginale dell'Europa²⁶. Le impressioni dell'economista britannico ben si attagliano alla condizione di un'Unione che, epicentro della condizione di "assedio" nelle ultime crisi di cui si diceva in esordio²⁷, appare incapace di interpretare ed anticipare queste grandi e drammatiche tendenze del tempo presente. La natura di gigante dai piedi di argilla dell'Unione era stata delineata da Paul Krugman già nel 1991, evidenziando i rischi dell'esposizione a *shock* economici da parte di una unione monetaria caratterizzata da paesi diversi, dal punto di vista dei loro *output mix*, e dalla adozione di una moneta comune tendente all'ampliamento delle differenze nella specializzazione produttiva tra paesi membri²⁸. Si può sostenere, alla luce di quanto accaduto nelle crisi che si sono susseguite dal 2011 in poi, che il Premio Nobel per l'economia sia stato un profeta lungimirante e che l'impalcatura giuridica dell'Unione, «traduzione del progetto neoliberista»²⁹ ispiratore, si è presto trovata a dover discutere sé stessa.

pazione: «this analysis strengthens the conclusion that EPL strictness has little or no effect on overall unemployment».

²⁵ Il riferimento è alle previsioni normative di restrizione della libertà di movimento di capitali, contenute all'art. 65 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

²⁶ J.M. KEYNES, *Le conseguenze economiche della pace*, (tr. it.), Rosenberg&Sellier, Torino, 1983, 45, così definiva la politica delle potenze europee vincitrici del Primo conflitto mondiale, segnatamente della Francia, nei confronti della sconfitta Germania: «questa è la politica di un vecchio, le cui più vivide impressioni e la cui fervida immaginazione sono del passato e non del futuro. Egli vede solo la Francia e la Germania, e non l'umanità e civiltà europea affaticanti verso un nuovo ordine di cose».

²⁷ Si pensi al propagarsi della pandemia da Covid-19 nel 2020 o all'*escalation* drammatica del conflitto in Ucraina nel febbraio 2022.

²⁸ P. KRUGMAN, *Geography and Trade*, Leuven University press, The MIT Press, Leuven, Cambridge, 1991, 82-83.

²⁹ P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2020, 123.

2. *L'integrazione europea tra pandemia, “economia di guerra” e disuguaglianze sociali*

Il primo “scoglio” contro cui il processo di integrazione economico-monetaria si è misurato nella sua essenza è rappresentato dai rischi di insolvenza dei debiti sovrani dei paesi membri, degli anni 2011 e 2012. Da quel momento, è stata accelerata l'ultima parte di un lungo processo di “de-costituzionalizzazione” del vincolo interno e di “costituzionalizzazione” del nuovo vincolo esterno³⁰.

Gli interventi posti in essere dall'UE in quelle tumultuose circostanze, ben lungi dal realizzare riforme di struttura negli assetti giuridici eurounitari, si sono esplicitati in una flessibilizzazione di questi ultimi, grazie a quello che è stato definito uno «*spiccato sperimentalismo istituzionale e normativo*»³¹. Le misure adottate, volte a perseguire «*solo in parte un disegno unitario*»³², assieme ai mutamenti nella *governance* dell'UE «*con un processo non sempre lineare, caratterizzato da incertezze, sovrapposizioni e ridondanze*»³³, si sono rivelate misure di *austerità*, volte al contenimento dei conti pubblici nel quadro della costruzione del mercato unico³⁴. Queste politiche – innervate da quel diritto basato sulla «*coppia magica*’ *austerità e riforme strutturali*»³⁵ – hanno ignorato quanto chiaramente delineato in autorevole letteratura, circa l'impossibilità, da parte della mano invisibile del mercato unico, di perseguire i fini di piena occupazione e di stabilità economica³⁶. La concreta applicazione delle misure europee³⁷ ha, ben presto, rivelato effetti economicamente e socialmente disastrosi³⁸, specialmente in una prospettiva comparatistica

³⁰ A. CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neo-mercantilismo globale*, in *Federalismi*, n. 16/2018, 8.

³¹ M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 46.

³² A. CANEPA, *Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna e classificazione di meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria*, in *Rivista Aic*, n. 1/2015, 2.

³³ I. VISCO, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea. Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco*, seminario: Il federalismo in Europa e nel mondo. Trentaduesima edizione, Ventotene, in *www.bancaditalia.it*, 1° settembre 2013, 6.

³⁴ F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2019, 154.

³⁵ F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue, 2015, 111.

³⁶ J.S. STIGLITZ, *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Einaudi, Torino, 2018, 87.

³⁷ Per un'analisi delle misure anticrisi si veda M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., 29 ss.

³⁸ Esemplificativamente, T. CAVERO, K. POINASAMY, *Quello che la storia (non) ci insegna*.

con paesi *extra* UE³⁹, accompagnando la dinamica di concentrazione di capitali in seno all'Unione⁴⁰.

Il *cigno nero* della pandemia da Covid-19, che nel 2020 ha sconvolto il presente dell'umanità intera, ha rappresentato un nuovo tornante fondamentale sul cammino dell'Unione europea. Le proporzioni della crisi economica, conseguenza di quella sanitaria, sono facilmente sintetizzabili nelle stime formulate da Eurostat in materia di crollo del PIL dell'UE, pari al 5,9% (nell'area euro la percentuale di riduzione era del 6,3%)⁴¹, con percentuali nazionali nettamente peggiori, rispetto al dato medio, a seconda del paese considerato (nel caso dell'Italia, meno 9%; in quello della Spagna, meno 10,8%; in quello della Francia, meno 7,8%; in quello del Portogallo, meno 8,4%)⁴². L'impatto dell'emergenza sanitaria si è sedimentato sulle pregresse disastrose conseguenze economico sociali della fase precedente. L'immediata risposta, da parte dell'Unione, è stata volta a legittimare strumenti esistenti, ma mai utilizzati: è il caso della legittimità degli aiuti di Stato *ex art.* 107, par. 3, lettera *b*) del TFUE⁴³. Conseguentemente, ne è discesa l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC⁴⁴ e, in seguito, la sospensione del PSC⁴⁵.

Il vero costo dell'austerità e della disuguaglianza in Europa, (tr. it.), 174, Oxfam Briefing Paper, settembre 2013.

³⁹ G. PERONE, *Gli effetti dell'austerità: un confronto internazionale*, in *Economia politica*, 31 luglio 2014.

⁴⁰ A. RUSSO, *Forze produttive, concentrazione del capitale e mutamento del capitalismo*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 79/2019, 73-101.

⁴¹ EUROSTAT, *Real GDP rate of change, 2005 - 2021*.

⁴² *Ibid.*

⁴³ IN COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 91/01, pubblicata nella GUCE, 20 marzo 2020, si affermava al par. 1.1, co. 9: «l'epidemia di COVID-19 comporta il rischio di una grave recessione che riguarda l'intera economia dell'UE, dal momento che colpisce imprese, posti di lavoro e famiglie. Un sostegno pubblico adeguatamente mirato è necessario per garantire la disponibilità di liquidità sufficiente sui mercati, per contrastare i danni arrecati alle imprese sane e per preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'epidemia di COVID-19. In considerazione dell'entità limitata delle risorse di bilancio dell'UE, la principale risposta provverrà dai bilanci nazionali degli Stati membri. Le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato consentono agli Stati membri di agire in modo rapido ed efficace per sostenere i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, che incontrano difficoltà economiche a causa dell'epidemia di COVID-19».

⁴⁴ Le norme sono citate in COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della commissione al consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 final, 20 marzo 2020, la quale richiama le statuizioni contenute agli art. 5, par. 1, art. 6, par. 3; part. 9, par. 1; art. 10, par. 3, Regolamento CE n.1466/1997; unitamente ad art. 3, par. 5; art. 5, par. 5; Regolamento CE n. 1467/1997.

⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Sospensione del Patto di Stabilità e Crescita fino al 2021: Comunicazione sui Documenti programmatici di bilancio 2021: valutazione globale*, COM(2020)

Tra le emergenze paratesi nel 2022 si assisteva a quella relativa al costo dell'energia e all'inflazione. A dicembre 2022 l'Unione registrava un tasso medio d'inflazione del 10,4%, con l'area euro al 9,2%, mentre oltre la metà dei paesi UE registrava punte percentuali nettamente superiori, come nel caso dell'Italia, con tasso al 12,3%⁴⁶. Gli effetti speculativi sul mercato dell'energia, e quindi sul costo della vita, avevano iniziato a operare dalla fine del 2021⁴⁷. Tuttavia, il raffronto delle stime Eurostat sull'inflazione tra dicembre 2021 e dicembre 2022 chiarifica la grave impennata dell'inflazione. A fine 2021, nell'UE si stimava una media del 5,3%, nell'area euro del 5%. Sebbene nel dicembre 2022 si sia registrata la riduzione del livello dei prezzi rispetto ai mesi immediatamente precedenti, si tratta comunque di un raddoppio rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Nel caso italiano, che nel dicembre 2021 registrava un tasso di inflazione al 4,2%, si tratta di una triplicazione dell'impatto⁴⁸. È facile immaginare quanto questa condizione abbia inciso sui livelli dei salari, in termini reali. A livello globale, l'OIL ha stimato un andamento della crescita media annua dei salari mensili reali globali negativo nel 2022, pari a meno 0,9% (il quale peggiora a meno 1,4%, se si esclude la Cina)⁴⁹. Questa stima non ha precedenti se si guarda alle rilevazioni effettuate annualmente a partire dal 2006. La rilevazione peggiora considerando l'insieme dei paesi avanzati del G20 (meno 2,2%), mentre migliora notevolmente, raggiungendo segno positivo, con riguardo ai c.d. paesi emergenti⁵⁰ del G20 (0,8%)⁵¹. Per l'Unione europea, l'OIL ha stimato

750 final, 18 novembre 2020. Le vicende relative al PSC e alle prospettive della sua riforma sono al centro delle riflessioni di G. LO CONTE e L. LANDI nel *Volume*.

⁴⁶ EUROSTAT, *Annual inflation down to 9.2% in the euro area*, n. 10, 18 gennaio 2023.

⁴⁷ Il fenomeno aveva indotto le istituzioni eurounitarie ad adottare misure a quadro giuridico allora vigente: COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*, COM(2021) 660 final, 13 ottobre 2021. Tra le quali: 1) misure immediate a favore di consumatori e imprese; 2) sostegno di emergenza ai redditi; 3) misure fiscali; 4) aiuti di Stato; 5) rafforzare la vigilanza sul mercato; 6) coinvolgimento di partner internazionali; 7) stoccaggio e resilienza del sistema energetico UE. Accanto a queste, la Commissione proponeva interventi di medio periodo, come: 1) efficientamento dello stoccaggio e della resilienza del sistema energetico europeo; 2) sostegno ad una transizione giusta che tuteli gli utenti finali; 3) intensificare gli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ ILO, *Global Wage Report 2022-23. The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*, in *www.ilo.org*, 2022, Ginevra, 37.

⁵⁰ Argentina, Brasile, Cina, India, Indonesia, Messico, Russia, Sudafrica e Turchia.

⁵¹ ILO, *Global Wage Report 2022-23. The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*, in *www.ilo.org*, 2022, Ginevra, 38.

una (de)crescita media annua dei salari pari a meno 2,4% (escludendo il Regno Unito)⁵². Guardando al caso specifico dell'Italia, ad un andamento costantemente negativo dei salari dall'anno di misurazione (2008), si giunge al drastico calo nell'andamento dei salari mensili pari a meno 4,2% nel 2020 e al vero e proprio crollo pari a meno 5,9 del 2022⁵³. In termini percentuali generali, tra il 2008 ed il 2022 in Italia si è registrata una riduzione pari al 12% nella variazione dei salari reali⁵⁴.

Difronte ad un siffatto quadro, è utile domandarsi quali siano le concrete possibilità di tutela dei diritti sociali, nell'Unione europea al tempo della "economia di guerra", e verso quali direzioni si indirizzino le iniziative adottate a livello eurounitario.

3. *Tutela dei diritti sociali o deflazione salariale. Gli strumenti normativi eurounitari davanti alle crisi*

Soffermarsi su riconoscimento e tutela dei diritti sociali in un ordinamento giuridico significa, in definitiva, riflettere sul grado di democraticità dello stesso. È agevole, sulla falsariga di questo ragionamento, richiamare Norberto Bobbio, secondo cui i diritti sociali costituiscono il «*naturale completamento*» della democrazia medesima⁵⁵.

È un dato acquisito che la tutela dei diritti sociali, nell'ordinamento europeo, abbia seguito un percorso di sviluppo tutt'altro che in discesa. Ad iniziare dall'«*evanescente*»⁵⁶ protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht, il cammino sulla configurazione dei diritti sociali in seno al corredo giuridico dell'Unione si è rivelato un itinerario a tappe, alla conquista di un pieno statuto giuridico fondamentale per questi diritti. Che, si può sinteticamente affermare, arriva per effetto del Trattato di Amsterdam del 1997, corrispondente alla «*qualifica di diritti fondamentali al pari di quelli di libertà*»⁵⁷, grazie all'integrazione nel Trattato della Carta sociale europea del 1961⁵⁸ e della Carta comunitaria dei diritti sociali

⁵² *Ivi*, 47.

⁵³ ILO, *L'impatto dell'inflazione e del COVID-19 sui salari in Italia. Messaggi principali del Rapporto mondiale sui salari 2022/23*, in *www.ilo.org*, 2022, Ginevra, 3.

⁵⁴ *Ivi*, 6.

⁵⁵ N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, 1996, in *Id.*, *Teoria generale della politica*, M. BOVERO (a cura di), Einaudi, Torino, 1999, 459.

⁵⁶ F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, 36.

⁵⁷ M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, n. 3/2000, 368.

⁵⁸ Per utile approfondimento, si veda C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a

fondamentali dei lavoratori del 1989⁵⁹. In esso, figurano diversi articoli che accolgono tra gli obiettivi fondamentali della Comunità e degli stati membri la garanzia dei diritti in parola⁶⁰. Come preannunciato alla fine degli anni Novanta, le sorti dei diritti sociali nel quadro dell'integrazione economico-monetaria non apparivano «rose»⁶¹. La successiva approvazione della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea nel 2000 non ha, del resto, soddisfatto le speranze di una tutela precipua. E ciò a partire dalla sua genesi primordiale, ricondotta da Gianni Ferrara ad un «nuovismo istituzionale»⁶², rappresentato dalla forma della Convenzione che la elaborò. Accanto a ciò, hanno edulcorato la tutela dei diritti sociali la natura «prevalentemente ricognitiva»⁶³ della Carta, la mancata estensione degli ambiti e delle competenze dell'Unione *ex art.* 51 della Carta, le «formule con cui vengono enunciati i diritti sociali»⁶⁴, tali da renderli una sorta di Giano Bifronte, con un volto rivolto al riconoscimento del diritto e l'altro ai limiti giuridici del funzionalismo per la costruzione del mercato unico. Pur avendo opportunamente consentito alle politiche sociali di conseguire un'autonomia rispetto ad altre politiche⁶⁵, la Carta non è riuscita a garantire un progressivo e sostanziale sviluppo della tutela dei diritti, in modo determinante anche per l'assenza di uno Stato⁶⁶.

cura di), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Atti del Convegno di studi, Reggio Calabria, 26 febbraio 2016, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

⁵⁹ In G.Z. GRANDI, *Diritti sociali e diritto del lavoro: breve storia di un viaggio verso la globalizzazione delle economie*, in *Pace diritti umani*, n. 3/2006, 35, si evidenzia che: «pur trattandosi di un atto politico contenente disposizioni programmatiche, privo di effetti giuridicamente vincolanti, la Carta, dando atto della dimensione sociale europea e della necessità di sviluppare i diritti sociali fondamentali, divenne un indubbio strumento di sviluppo della politica sociale delle Comunità, dettando i principi guida della futura normazione in materia sociale delle istituzioni comunitarie».

⁶⁰ Cfr. le modifiche al preambolo del TUE; art. 2; art. 3; art. 125; art. 136; art. 137; art. 138; art. 139; art. 140; art. 141; art. 142; art. 143; art. 144; art. 145.

⁶¹ M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 384.

⁶² G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea*, in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 486.

⁶³ M. DELLA MORTE, *Europa e diritti sociali: da Nizza a Göteborg*, in ID., C. DE FIORES (a cura di), *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neoliberale*, cit., 104.

⁶⁴ G. FERRARA, *La Carta dei diritti fondamentale dell'Unione europea*, in cit., 489.

⁶⁵ S. SCIARRA, *Fundamental social rights after Lisbon agenda*, in G. DE BURCA e B. DE WITTE (a cura di), *Social rights in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 15.

⁶⁶ In C. DE FIORES, *Il fallimento della Costituzione europea. Note a margine del Trattato di Lisbona*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2008, 16, si è affermato in termini più generali che: «nessuna Carta dei diritti potrà mai ritenersi pienamente efficace fintanto che l'Europa non si doterà di uno Stato».

Gli accordamenti successivi non hanno contribuito a mutare in positivo le disillusioni già rimarcate. Nei lavori preparatori del non ratificato Trattato di Roma del 2004, specificamente dedicati alla dimensione sociale dell'Unione, si poteva cogliere una forte componente di «*conservatorismo dello status quo*»⁶⁷, palesata nel rifiuto di estendere le competenze dell'Unione a garanzia dell'effettività dei diritti sociali⁶⁸. Anche in occasione della ratifica del Trattato di Lisbona, è stata evidenziata la continuità nella funzione di «*svolgimento*», e non di «*alterazione*»⁶⁹, caratterizzante le tappe fondamentali di sviluppo dell'integrazione europea e la natura delle disposizioni succedutesi in materia di tutela dei diritti sociali. In particolare, lo strumento della sussidiarietà, tanto verticale quanto orizzontale, è rimasto, dopo il 2009, «*la formula per catturare le linee di sviluppo dell'Europa sociale*»⁷⁰, grazie al ruolo attribuito al «dialogo sociale» ex art. 152 TFUE, finalizzato ad integrare le fonti di produzione ordinarie con la contrattazione collettiva a livello eurounionale ed il *mutual learning* tra soggetti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione⁷¹. L'assetto così determinato con un ambito d'azione limitato per i poteri pubblici⁷² in materia di politiche redistributive⁷³, ha condotto a dubitare dell'inaugurazione di una nuova stagione, improntata al governo dell'economia, alla garanzia di una uguaglianza sostanziale tra cittadini dell'Unione e ad una effettività dei diritti sociali. Quanto, di contro, ha determinato una stagione tesa a garantire obiettivi e valori contenuti nella *dispositio* ex art. 3, co. 3, TUE e una condizione di competizione interna basata sulla svalutazione dei salari⁷⁴.

⁶⁷ P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in F. FACURY SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali: prima giornata internazionale di diritto costituzionale: Brasile, Spagna, Italia*, Giuffrè, Milano, 2009, 105.

⁶⁸ Nella *Relazione Finale del Gruppo di lavoro 'Europa Sociale'*, 6 e 7 febbraio 2003, disponibile su leg14.camera.it/files/convenzione_europea/notiz14.pdf, è possibile, infatti, leggere che: «le attuali competenze dell'Unione in materia sociale risultano complessivamente adeguate».

⁶⁹ R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi*, n. 4/2018, 245.

⁷⁰ G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Quaderni di ASTRID, Il Mulino, Bologna, 2008, 111.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. CANTARO (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione, L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2010, 307.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Sul punto e sul ruolo della Corte di Giustizia su mobilità interna di lavoratori e im-

Il cammino dei diritti sociali e dei loro strumenti di tutela nell’ambito dell’integrazione europea, così brevemente sintetizzato, ha impattato con le crisi e i loro effetti sociali descritti nel paragrafo precedente. Il quadro ordinamentale ha presto amplificato effetti disastrosi, anche a causa del ricorso a quegli strumenti di nuovo conio di cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti⁷⁵.

Nel percorso di questa “forzosa integrazione”⁷⁶ scandita da *shock*, una tappa di cui occorre fare menzione è rappresentata certamente dalla solenne proclamazione del c.d. Pilastro dei diritti sociali, avvenuta a Göteborg nel novembre del 2017⁷⁷, finalizzato a «guidare e supportare»⁷⁸ gli stati membri nell’armonizzazione delle politiche del lavoro, del *welfare* e della protezione sociale. Sarebbe improprio affermare che il pilastro rappresenti una cesura formale in riferimento al cammino compiuto dall’integrazione economico-monetaria, specialmente con riferimento alle politiche di *austerità*⁷⁹. La stessa natura giuridica del pilastro, quella di atto di *soft law*, aveva presto indotto a considerare la sua adozione come un «non-evento»⁸⁰. In effetti, la stessa Commissione europea aveva chiaramente definito i principi e i diritti enunciati nel pilastro, come non direttamente applicabili, ma da tradursi in azioni e atti normativi «al livello appropriato»⁸¹, cioè quello degli stati nazionali. In tal senso si nota la to-

prese, si veda F. ANGELINI, *L'Europa sociale affidata alla Corte di Giustizia CE: «sbilanciamento giudiziale» versus «omogeneità costituzionale»*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Jovene, Napoli, 2010.

⁷⁵ Vedi *supra* 6.

⁷⁶ La formula è impiegata in P. BILANCIA, *Il governo dell'economia tra stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014, 5 ss.

⁷⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali*, pubblicata in GUCE, L 113/56, 29 aprile 2017.

⁷⁸ A. CIANCIO, *Verso un “pilastro europeo dei diritti sociali”*, in *Federalismi*, n. 13/2016, 7.

⁷⁹ Il par. 10 del Preambolo del PEDS, in riferimento all’azione dell’Unione negli anni della crisi dei debiti sovrani, afferma arditamente che: «l’Europa ha dimostrato la propria volontà di superare la crisi economica e finanziaria e, grazie a un intervento deciso, l’economia dell’Unione è ora più stabile, con livelli di occupazione elevati come mai in passato e una costante riduzione della disoccupazione». In merito, secondo F. SALMONI, *Le politiche di austerità e i diritti sociali nel processo di integrazione europea*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2019, 154: «sembra quasi che parallelamente alla pressante, costante, affermazione dei dogmi del liberismo, che ha visto crescere a dismisura le disuguaglianze sociali ed economiche, si sia cercato di porre rimedio attraverso una altrettanto continua elaborazione di più o meno solenni documenti che affermano e riconoscono i diritti sociali a livello sovranazionale».

⁸⁰ S. GIUBBONI, *Un nuovo Pilastro europeo per i diritti sociali? Due critiche – di metodo e di merito – al Social Pillar di Göteborg*, in *Eticaeconomia*, 1° febbraio 2018.

⁸¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al*

tale continuità con il riparto di competenze assegnate con il principio di sussidiarietà. In più, la Commissione spiegava che il Pilastro sociale «*riunendo diritti e principi fissati in momenti diversi, in modi diversi e in forme diverse, mira a renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli*»⁸², non innovando l'ordinamento esistente in modo alcuno. Peraltro, la riproposizione della «*priorità assiologica*» dei diritti che attengono alla giustizia d'accesso, in luogo della giustizia sociale⁸³, si coglie già a partire dall'ordine di enunciazione di principi e diritti (partendo dai diritti anteriormente contemplati alla costituzione del rapporto di lavoro, passando a quelli in costanza di rapporto, chiudendo il catalogo con i diritti al momento della cessazione). La stessa genericità dei suoi contenuti è stata reputata un ostacolo alla verifica in concreto dell'idoneità delle legislazioni statali d'attuazione⁸⁴. In ultimo il *Social Pillar* è stato definito un fattore d'indebolimento della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, a causa del dileguare dell'indivisibilità dei diritti e dei loro destinatari, dell'unitarietà, della primazia e dell'esclusività della Carta stessa⁸⁵.

Il Pilastro, tuttavia, restituisce in primo luogo la consapevolezza della manifesta insufficienza della disciplina sociale europea precedente, così come delle discipline nazionali⁸⁶. L'enucleazione stessa dei venti diritti e principi appare come l'indice della mano che segnala cosa e dove guardare per trovare queste carenze, ulteriormente rimarcate nel Piano d'azione steso dalla Commissione nel 2021⁸⁷ e nella Dichiarazione di Porto del maggio 2021⁸⁸. Nello stesso discorso sulla "condizionalità" *post*

Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2017) 250 final, 26 aprile 2017.

⁸² *Ibid.*

⁸³ S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, 565.

⁸⁴ M. D'ANGELOSANTE, *Il Modello Sociale Europeo di fronte alla crisi finanziaria e del processo di integrazione eurolunitaria: significato, potenzialità e limiti del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, in *Federalismi*, n. 7/2018, 153.

⁸⁵ A.O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 2/2018, 518.

⁸⁶ L'inidoneità del Pilastro sociale rispetto ai fini che lo stesso si propone di perseguire è stato evidenziato anche nelle osservazioni di F. COVINO nel presente *Volume*, laddove viene rimarcata la carenza delle prerogative decisionali dell'Unione per invertere le promesse di tutela sociale e, quindi, del principio di solidarietà stessa in UE.

⁸⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2021) 102 final, 4 marzo 2021.

⁸⁸ CONSIGLIO EUROPEO, *Dichiarazione di Porto*, 8 maggio 2021, in www.consilium.europa.eu.

pandemia, il richiamo al Pilastro è stato più volte presente, per spingere gli stati membri verso politiche coordinate da un punto di vista economico, sociale e ambientale⁸⁹. Nondimeno, la reviviscenza di alcuni strumenti tipici del tempo dell'applicazione acritica dell'*austerità* – come nel caso del MES⁹⁰ (della cui obsolescenza, per altro, si discute alla luce dell'adozione da parte della BCE del *Transmission Protection Instrument*⁹¹, con decisione del 21 luglio 2022) e il ritorno al paradigma del PSC⁹² – contribuiscono a inficiare le prospettive di una vera “svolta” complessiva nelle politiche sociali europee. Tutto ciò per ricondurre, altresì, la Banca centrale a quella (in)naturale funzione di indipendenza, contemplata dai Trattati, evitando il perpetrarsi di un ruolo attivo e politico della BCE in materia di emissione e controllo della moneta, per citare Friedrich von Hayek, «*la fonte e la radice di tutti i mali monetari*»⁹³.

Negli ultimi anni, stante il drammatico quadro sociale delineato, si sono imposte necessarie azioni in materia di povertà lavorativa e inclusione sociale. Ciò a causa delle conseguenze macroeconomiche derivate dall'impatto della pandemia e dell'*escalation* miliare in Ucraina. Ma anche come risposta alle fortissime asimmetrie economiche e sociali tra stati che caratterizzano, dai primordi, l'Unione, nonché alla frammentazione del mondo del lavoro, determinata anche dalla disomogeneità industriale tra i territori dell'UE⁹⁴. In particolare, sono cresciute negli ultimi anni l'attenzione e la volontà di giungere ad una disciplina eurounitaria, in materia di salario minimo e reddito minimo, come risposte sostanziali allo stato delle cose in seno all'UE. L'insieme delle due misure è stato de-

⁸⁹ Sul punto, si rinvia a E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, cit., 170 ss. Nello studio contenuto nel presente *Volume*, l'A. approfondisce l'analisi della funzione del vincolo esterno, come tassello di una costruzione oggi prevalentemente tecnocratica dell'Unione, in alternativa a quella di potenziale “limite costituzionale”.

⁹⁰ Sulla riforma del MES, sia permesso rinviare a F.V. DELLA CROCE, *La riforma del MES nelle prospettive della governance economico-monetaria nella UE*, in *Salvisjuribus*, 30 giugno 2020.

⁹¹ K. BERNOTH, S. DIETZ, G. IDER, R. LASTRA, *The ECB's Transmission Protection Instrument: a legal & economic analysis*, *Monetary Dialogue Papers*, in www.op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3078ddfb-3ae6-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-en, settembre 2022.

⁹² F. SALMONI, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi*, n. 33/2022.

⁹³ F.A. VON HAYEK, *La denazionalizzazione della moneta. Analisi teorica e pratica della competizione fra valute*, (tr. it.), Etas, Milano, 2001, 10.

⁹⁴ R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, *L'ultimo metrò. L'Europa tra crisi economica e crisi sanitaria*, Mimesis, Milano - Udine, 2022, 102.

finito un «*sistema integrato di protezione sociale*»⁹⁵, volto a «*mettere il settore pubblico al servizio di quella che è la parte strutturalmente debole nel rapporto di lavoro (...) depotenziando l'efficacia del meccanismo di ricatto occupazionale*»⁹⁶. Si conviene con l'esigenza di un riequilibrio nei rapporti sociali tra lavoratori e datori, negli ultimi decenni essenzialmente pendenti nettamente in favore di questi ultimi, e sulla complementarità necessaria tra tutele salariali e reddituali (un concetto che può agevolmente rinvenirsi anche nella dottrina costituzionalistica italiana sulle prescrizioni *ex artt.* 36 e 38 Cost.⁹⁷). Le tutele minime in materia di salario e reddito, però, appaiono ad avviso di chi scrive utili per guardare ben oltre. In primo luogo, per discutere del modello europeo fondato sulla «*divaricazione tra i costi monetari del lavoro per unità prodotta*»⁹⁸ alla base degli squilibri tra stati membri, riaprendo un dibattito più ampio sul rinnovato rapporto tra aumento dei salari reali al crescere della produttività del lavoro e, al di sopra della crescita minima, all'andamento delle bilance commerciali dei paesi dell'Unione (riequilibrando i rapporti tra paesi in *surplus* e paesi in *deficit* con l'estero)⁹⁹. In secondo luogo – in particolar modo per il caso italiano – salario e reddito minimi si presentano come misure utili a scoperchiare il vaso di pandora sulla “questione salariale”¹⁰⁰. È necessario, quindi, ricondurre la natura della retribuzione minima all'ambito del conflitto distributivo¹⁰¹, a lungo negato nel quadro

⁹⁵ La definizione è contenuta in G. D'ELIA, *Il sistema integrato di protezione sociale: come e perché salario e reddito minimo possono essere complementari*, in *www.transform-italia.it*, 6 ottobre 2021.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Il riferimento è a V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *Id.*, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 134, in cui si sostiene la necessità di determinare: «un certo rapporto di proporzionalità armonica» tra gli artt. 36 e 38 Cost.

⁹⁸ E. BRANCACCIO, *Crisi dell'unità europea e standard retributivo*, in *Diritti Lavori Mercati*, n. 2/2011, 206.

⁹⁹ In *Ivi*, 208-209, l'A. definiva questo meccanismo come “standard retributivo europeo”.

¹⁰⁰ Secondo EUROSTAT, *Income component of GDP (%) in 2021, 2020 and 2000*, in termini macroeconomici, la quota salari che concorre alla formazione del Pil italiano nel 2021 risultava pari al 29,6%, contro la percentuale del 43,9% della Germania, del 38,6% della Francia e una media del 37,8% che caratterizza tanto l'UE nella composizione a 27 Stati, quanto i soli paesi dell'area euro.

¹⁰¹ Il pensiero filosofico è tornato a riflettere sull'attualità del concetto di lotta di classe, a partire dalle condizioni materiali di vita dei popoli. In proposito, sul mondo degli esclusi e di lavoratori poveri come soggetti del conflitto sociale si sofferma D. LOSURDO, *La lotta di classe. Una storia politica e filosofica*, Laterza, Roma-Bari, 2013, sostenendo che: «il disoccupato e il working poor protestano e avvertono risentimento, non solo per i duri sacrifici che sono costretti a compiere ma anche perché le penose condizioni di vita a loro imposte ven-

dell'integrazione europea¹⁰², alla natura dei rapporti sociali tra produttori e alla posizione del potere pubblico in questo conflitto. Mentre il reddito minimo adeguato deve necessariamente inerire alle misure di assistenza e di inclusione elargite dallo Stato, per quei soggetti espulsi dal mercato del lavoro, con fonte nella fiscalità generale. Ciò malgrado, con approfondimento specifico sul caso dell'Italia, si vedrà come anche il reddito garantito possa indirettamente condizionare ed essere condizionato dalla questione salariale.

4. *Il salario minimo e la duplice via della Direttiva (UE) 2022/2041*

La cornice ordinamentale europea, che si sostanzia in una «*tassativa esclusione*»¹⁰³ di competenza dell'Unione in materia di retribuzione¹⁰⁴, è lo sfondo da tenere ben presente a proposito di salario minimo. La discussione su una disciplina europea della retribuzione minima oraria si è accompagnata con l'*iter* eurounitario della proposta di direttiva COM(2020) 682 del 15 giugno 2022. Nell'ottobre 2020 la Commissione Europea ha presentato la sua proposta, rivolta a Consiglio e Parlamento europeo. Nel novembre 2021, il Parlamento europeo ha approvato il mandato alla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali per i negoziati con il Consiglio. Il Consiglio, all'esito di una articolata discussione interna, ha formato nel dicembre 2021 un proprio orientamento generale, riconoscendo nel progetto presentato un quadro generale per la promozione di livelli adeguati dei salari minimi legali e della contrattazione collettiva. Le negoziazioni tra i due co-legislatori hanno raggiunto un accordo politico il 7 giugno 2022 su contenuto ed emendamenti alla direttiva, determinanti ai fini dell'approvazione definitiva. La proposta è stata approvata dal Parlamento europeo il 14 settembre 2022 (con 505

gono avvertite come un insulto e un'umiliazione in una società per altri versi ricca e opulenta».

¹⁰² In proposito, in L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, P. Borgna (intervista a cura di), Laterza, Roma-Bari, 2012, 123, contestando la tesi della scomparsa della lotta tra le classi sociali, evidenziava che «le politiche di austerità introdotte dai governi Ue, compreso quello italiano, si connotano sempre più come una lotta di classe condotta dalle forze economiche e politiche al potere contro chi dal potere è escluso. [...] Di conseguenza, la controffensiva delle classi dominanti verso le classi lavoratrici e medie ha preso anche forma di tagli rilevanti allo Stato sociale europeo».

¹⁰³ E. MENEGATTI, *Il salario minimo legale. Aspettative e prospettive*, Giappichelli, Torino, 2017, 24.

¹⁰⁴ Art. 153, par. 5, TFUE.

voti favorevoli, 92 contrari e 44 astensioni) e dal Consiglio il 4 ottobre 2022, divenendo così la Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

L'*ubi consistam* giuridico della direttiva è basato su: artt. 3 TUE e 9 TUE sulla promozione dell'occupazione nel quadro dell'economia sociale di mercato fortemente competitiva; art. 151 TFUE sul miglioramento delle condizioni di vita e lavoro, parificazione nel progresso, protezione sociale adeguata e dialogo sociale; artt. 23, 27, 28 e 31 della Carta di Nizza; prescrizioni generali della Carta sociale europea; e, infine, Capo II del Pilastro sociale.

In ossequio alla carenza di competenza unionale in materia di retribuzioni, già menzionata, la direttiva si preoccupa di esplicitare la competenza esclusiva degli stati nella fissazione dei livelli di salario minimo e di promozione dell'accesso alla tutela del salario minimo prevista dalla contrattazione collettiva¹⁰⁵. In più, l'atto ammonisce eventuali interpretazioni protese a introdurre soglie legali laddove la determinazione dei salari sia garantita esclusivamente con la contrattazione o a dichiarare contratti collettivi universalmente applicabili¹⁰⁶.

L'obiettivo proposto nella normativa eurounitaria si sostanzia nel senso dell'incremento della copertura della contrattazione collettiva¹⁰⁷. Per raggiungere detto obiettivo, l'Unione prevede interventi di portata più generale, volti a promuovere e rafforzare la capacità delle parti sociali alla contrattazione, con particolare riferimento ai livelli settoriali e inter-settoriali¹⁰⁸; garantire la parità tra le parti durante le negoziazioni¹⁰⁹; tutelare avverso le discriminazioni per lavoratori e rappresentanti sindacali che partecipino o vogliano partecipare alla contrattazione sulle retribuzioni¹¹⁰; proteggere le organizzazioni delle parti da vere e proprie ingerenze reciproche, o da parte di agenti e membri delle controparti nella loro istituzione, nel loro funzionamento o nella loro amministrazione¹¹¹. Un insieme di misure più articolate è previsto per quei paesi membri in cui la contrattazione non raggiunga almeno l'80% del complesso dei la-

¹⁰⁵ Art. 1, punto 3, Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022

¹⁰⁶ Art. 4, *ivi*.

¹⁰⁷ L'art. 3 definisce la contrattazione come: «l'insieme delle negoziazioni che avvengono conformemente al diritto e alle prassi nazionali di ciascuno Stato membro tra un datore di lavoro, un gruppo di datori di lavoro o una o più organizzazioni di datori di lavoro, da un lato, e uno o più sindacati, dall'altro, per determinare le condizioni di lavoro e di impiego».

¹⁰⁸ Art. 4, punto 1, lett. a), *ivi*.

¹⁰⁹ Art. 4, punto 1, lett. b), *ivi*.

¹¹⁰ Art. 4, punto 1, lett. c), *ivi*.

¹¹¹ Art. 4, punto 1, lett. d), *ivi*.

voratori¹¹². Tale estensione viene ricercata favorendo un quadro di condizioni favorevoli alla contrattazione collettiva¹¹³ assieme ad un “piano d’azione” di promozione della contrattazione, per legge o per accordo con le parti sociali, soggetto a periodico riesame, che contempli un calendario e misure concrete per aumentare il livello di copertura¹¹⁴. Sulla copertura della contrattazione collettiva, le divergenze tra paesi dell’Unione non sono lievi: sulla base dei tassi di copertura della contrattazione collettiva in tutto il mondo calcolati dall’ILO¹¹⁵, si ritrova una presenza di paesi con tassi di copertura prossimi al totale (Italia 99%, Austria 98%, Francia 98%, Belgio 96%), altri con copertura significativa (Spagna 80,1%) e un ulteriore composito gruppo al di sotto della soglia rilevante per la direttiva (come Portogallo 76,5%, Lussemburgo 55%, Germania 51,8%, Cipro 43,3%, Grecia 25,8%, Ungheria 17,8%).

Nel capo II della Direttiva, per i paesi che adottano un *quantum* legale minimo, si insiste sulla previsione di criteri stabili¹¹⁶ per l’adeguatezza della soglia legale, finalizzata a garantire «un tenore di vita dignitoso», «ridurre la povertà lavorativa», «coesione sociale», «convergenza sociale verso l’alto», superamento del «divario retributivo di genere»¹¹⁷. Degna di nota appare la controversa vicenda relativa ai criteri di adeguatezza dei minimi sanciti. Tra questi, nella proposta originaria della Commissione europea era contemplato un legame stretto tra determinazione del salario e sviluppi della produttività del lavoro. La relazione è stata poi rielaborata, dapprima, con l’ancoraggio a livelli e sviluppi a lungo termine della produttività nazionale¹¹⁸ e, nella versione definitiva, con il riferimento all’andamento nazionale della produttività. In questa prospettiva, sembrerebbe emergere una possibile apertura rispetto all’ipotesi precedente citata di ancorare la crescita dei salari, anche nella loro garanzia minima, all’aumento della produttività.

¹¹² Art. 4, punto 2, *ivi*.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ ILO, *Collective bargaining coverage rates around the world*, in ilostat.ilo.org/topics/collective-bargaining.

¹¹⁶ L’art. 5, punto 2 individua i seguenti criteri a livello nazionale: «a) il potere d’acquisto dei salari minimi legali, tenuto conto del costo della vita; b) il livello generale dei salari e la loro distribuzione; c) il tasso di crescita dei salari; d) i livelli e l’andamento nazionali a lungo termine della produttività».

¹¹⁷ Art. 5, punto 1, Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

¹¹⁸ L’evoluzione di questa previsione contenuta nella direttiva è sottolineata da M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2022, 5, evidenziando il passaggio dal parametro della produttività del lavoro a quella nazionale a lungo termine.

La normativa eurounitaria introduce un ulteriore elemento d'interesse, specialmente in questa fase di *stagflazione*, rappresentato dalla facoltà riconosciuta agli stati di ricorrere a meccanismi automatici di adeguamento dell'indicizzazione dei salari minimi legali, sulla base di criteri appropriati e conformemente a diritto e prassi nazionali, a patto che l'applicazione di detti meccanismi non comporti una riduzione della soglia legale¹¹⁹. Ciò interessa particolarmente un paese come l'Italia, nel quale lungamente è stato impiegato un meccanismo automatico di indicizzazione automatica dei salari all'andamento dei prezzi al consumo (c.d. "scala mobile"), fortemente indebolito nel corso degli anni Ottanta e, infine, integralmente abolito nel 1992¹²⁰. Le ragioni della sua cancellazione sono da rinvenire nella asserita natura di «*amplificazione degli impulsi inflazionistici*»¹²¹. Eppure, fin dagli esordi del dibattito sulle ragioni di tale meccanismo non erano mancate argomentazioni molto diverse, come quella di Augusto Graziani, tese a individuare la funzione del fenomeno inflattivo, come una tra le dinamiche proprie del modo di produzione capitalistico, nell'«*alterare i prezzi relativi*» e, per questa via, «*redistribuire ricchezze e potere da un gruppo all'altro*»¹²². Su queste basi, ben si comprende la valorizzazione dell'indubbia capacità del meccanismo di indicizzazione automatica di contribuire a adattamenti salariali ordinati e re-

¹¹⁹ Art. 5, punto 3, *ivi*.

¹²⁰ Il 6 dicembre 1945, con l'accordo settoriale tra Confederazione Generale dell'Industria italiana e la Confederazione Generale del Lavoro nasce la "scala mobile", sistema sull'indennità di contingenza, perequata per determinare in automatico l'adeguamento della retribuzione all'andamento del costo della vita. Tale accordo fu poi esteso nel 1946 a centro e sud Italia. L'ulteriore estensione categoriale a tutto il settore del pubblico impiego avvenne con la legge 27 maggio 1959, n. 324, come "indennità integrativa speciale". Con le leggi 31 luglio 1975, n. 364, e 6 dicembre 19789, n. 609, si eliminò ogni differenza di trattamento tra dipendenti privati e pubblici. Già a metà degli anni Settanta, il sistema cominciò ad essere messo in discussione. Dapprima con il blocco dell'indennità di contingenza per 19 mesi grazie alla legge 11 ottobre 1976, n. 699, poi con l'accordo di gennaio 1977, che variò le modalità per determinare il calcolo di diverse voci del paniere. Il decreto-legge c.d. di "San Valentino", convertito nella legge 12 giugno 1984, n. 219, predeterminando il tasso di inflazione in due punti per due trimestri, riduceva drasticamente la capacità di adeguamento dei salari all'inflazione della scala mobile. Decisione confermata dal *referendum* del giugno dello stesso anno. A partire da quel momento, si susseguirono varie e numerose iniziative per depotenziare il meccanismo di indicizzazione, fino ad arrivare all'accordo del luglio 1992, tra governo, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil, con cui si sancì la definitiva abolizione della scala mobile.

¹²¹ A. FAZIO, *Inflazione e indicizzazione delle retribuzioni in Italia*, in *Moneta e Credito*, 34/2013, 83.

¹²² A. GRAZIANI, *Recensione a mo' di premessa*, in R. Convenevo, *Processo Inflazionistico e redistribuzione del reddito*, Einaudi, Torino, 1977, XLIX.

golari¹²³. Fino ad arrivare al dibattito odierno, in cui l'ex Capo economista del FMI, Olivier Blanchard, definisce il fenomeno inflazionistico come risultato del conflitto distributivo¹²⁴, discostandosi dalla lettura del fenomeno monetario come determinato dall'eccesso di domanda, ma ponendosi in sintonia con Paul Krugman¹²⁵. Con la direttiva in questione, l'Unione sembra riconoscere le ragioni di quelle posizioni che auspicano l'introduzione di un meccanismo affine alla “scala mobile”¹²⁶ che, specialmente nella crisi inflazionistica attuale, rappresenta un fatto di non irrilevante novità ed il ritorno nel dibattito della questione del c.d. “salario protetto”¹²⁷.

Per verificare il requisito di adeguatezza del salario minimo legale, la Direttiva indica come possibili valori di riferimento indicativi quelli di comune impiego a livello internazionale, vale a dire il 60% del salario lordo mediano ed il 50% del salario lordo medio, accanto o in alternativa ad altri valori di riferimento impiegati a livello nazionale¹²⁸. Si prevede un onere di aggiornamento e verifica della soglia legale, almeno ogni due anni, e che, laddove si faccia ricorso a meccanismi di indicizzazione automatica, vi sia un aggiornamento almeno ogni quattro anni¹²⁹, e che siano istituiti organi consultivi sulle questioni relative al salario minimo legale¹³⁰. Si prevede la possibilità che, per specifici gruppi di lavoratori, siano possibili salari minimi distinti o trattenute che riducano la retribuzione al di sotto del salario minimo legale pertinente, fermo il rispetto da parte degli stati membri dei principi di non discriminazione, proporzionalità e di perseguimento di obiettivi legittimi¹³¹.

Le norme europee, riservano un quadro giuridico di garanzia sulla partecipazione delle parti sociali alla determinazione e all'aggiornamento dei salari minimi legali, tale da coprire la partecipazione volontaria alle

¹²³ A. TRIOLA, *Indicizzazione e scala mobile*, Annali ASAP, 1, 1980, Roma, 9.

¹²⁴ O. BLANCHARD, *A point which is often lost in discussions of inflation and central bank policy. Inflation is fundamentally the outcome of the distributional conflict, between firms, workers, and taxpayers. It stops only when the various players are forced to accept the outcome*, in [www.twitter.com/ojblanchard1/status/1608967176232525824](https://twitter.com/ojblanchard1/status/1608967176232525824), 31 dicembre 2022.

¹²⁵ P. KRUGMAN, *The Football Game Theory of Inflation*, in *Nytimes.com*, 3 gennaio 2023.

¹²⁶ G. FONTANA, “Economia di guerra”, *crisi e diritto del lavoro. Note critiche*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022, 165.

¹²⁷ Il sintagma è mutuato da L. SPAVENTA, *Salario protetto dal meccanismo di scala mobile a “punto pieno”*, in *Moneta e Credito*, 29, n. 116/1976, 387-402.

¹²⁸ Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022, art. 5, punto 4.

¹²⁹ Art. 5, punto 5.

¹³⁰ Art. 5, punto 6.

¹³¹ Art. 6, punto 1.

discussioni, l'intera durata del processo decisionale e la partecipazione all'interno degli organi consultivi di cui si è fatto cenno. Le materie oggetto del coinvolgimento degli attori sociali sono individuate in: selezione e applicazione dei criteri per determinare il livello di salario minimo legale e la definizione (o modifica, qualora già esistente) della formula di indicizzazione automatica¹³²; selezione e applicazione dei valori di riferimento per la valutazione del criterio di adeguatezza dei salari minimi legali¹³³; aggiornamento delle soglie legali¹³⁴; determinazione di variazioni e trattenute¹³⁵; decisioni su raccolta dati e realizzazione di studi e analisi per informare autorità e altre parti coinvolte nella determinazione dei minimi¹³⁶.

In materia di accesso effettivo dei lavoratori ai salari minimi, la Direttiva pone compiti in capo agli stati membri, con la partecipazione delle parti sociali su: controlli effettuati dagli ispettorati del lavoro e da organismi responsabili dell'applicazione dei minimi¹³⁷; sviluppo di capacità da parte delle autorità responsabili dell'applicazione, per perseguire i datori inadempienti¹³⁸.

Da menzionare, sicuramente per l'occasione mancata, è la "sfumata"¹³⁹ disciplina prevista in materia di appalti, subappalti e contratti di concessione, che essenzialmente riserva agli stati membri l'onere di adottare le misure a garanzia del salario sufficiente¹⁴⁰. Ciò preoccupa in ragione della significativa diffusione del fenomeno di *dumping* contrattuale¹⁴¹ nelle catene d'appalto, di cui le esternalizzazioni e le internalizzazioni si presentano in Italia come «*il principale terreno*»¹⁴² di sfruttamento e compressione dei diritti del lavoro.

In materia di impugnabilità e protezione da trattamenti e conseguenze sfavorevoli, la legislazione eurounitaria, tenute ferme le forme specifiche di ricorso e risoluzione delle controversie disciplinate dai con-

¹³² Art. 7, punto 1, lett. a).

¹³³ Art. 7, punto 1, lett. b).

¹³⁴ Art. 7, punto 1, lett. c).

¹³⁵ Art. 7, punto 1, lett. d).

¹³⁶ Art. 7, punto 1, lett. e).

¹³⁷ Art. 8, punto 1, lett. a).

¹³⁸ Art. 8, punto 1, lett. b).

¹³⁹ M. BARBIERI, *Europa/Italia: a che serve il salario minimo legale*, cit., 5.

¹⁴⁰ Art. 9, direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

¹⁴¹ O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2021, 11.

¹⁴² R. RIVERSO, *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro. Intervento tenuto al corso di formazione "Sfruttamento lavorativo e nuove forme di schiavitù"*, Roma, Corte di Cassazione (23 marzo 2017), in *Questionegiustizia*, 2017.

tratti collettivi, afferma che è compito degli stati garantire una risoluzione efficace, tempestiva e imparziale delle controversie e sia garantito il diritto al ricorso, laddove contemplato dal diritto nazionale e dalla contrattazione collettiva, in caso di violazione del diritto relativo ai salari minimi legali o alla tutela garantita dal salario minimo¹⁴³. Tutele specifiche sono da adottarsi da parte degli stati a protezione di lavoratori e loro rappresentanti, anche membri di organizzazioni sindacali, da qualsivoglia trattamento di sfavore da parte dei datori in occasione di reclami e procedure promosse in caso di violazione dei diritti alla tutela garantita dal salario minimo¹⁴⁴.

Per le violazioni in materia di garanzie derivanti dal salario minimo, la Direttiva si limita a indicare agli stati membri l'onere di stabilire sanzioni applicabili in caso di violazione dei diritti e degli obblighi in applicazione della direttiva medesima, nella misura in cui tali diritti siano previsti dal diritto nazionale o dai contratti collettivi¹⁴⁵. Per quegli stati membri privi di salari minimi legali, le sanzioni possono ricondursi a compensazione e a penalità contrattuali previste dalle norme di applicazione dei contratti collettivi¹⁴⁶.

Sebbene si parta dal riconoscimento esplicito del dilagare della povertà lavorativa e di ampio numero di lavoratori europei in condizioni di povertà¹⁴⁷, la duplice via indicata dalle istituzioni eurounitarie rischia di risolversi in un incerto palliativo.

Il caso italiano, in quest'ottica, è esemplare.

Secondo Eurostat, il c.d. “lavoro povero”¹⁴⁸, in Italia, si attesta su un livello pari all'11,7%¹⁴⁹. Ma un metro di ghiaccio, ammonisce un adagio cinese, non si forma in un solo giorno di gelo. La povertà lavorativa ha radici storico-sociali in una grande “questione salariale”, la quale comincia a manifestarsi agli inizi degli anni Ottanta: dopo una crescita del salario reale durata pressoché per tutti gli anni Settanta, a ritmi superiori rispetto a quelli della produttività, tale dinamica si arresta, con salari so-

¹⁴³ Art. 12, punto, 1, Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

¹⁴⁴ Art. 12, punto 2.

¹⁴⁵ Art. 13, Direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Considerando n. 9, direttiva (UE) 2022/2041 del 19 ottobre 2022.

¹⁴⁸ Secondo la definizione del glossario Eurostat, si tratta di quella quota di persone con un reddito disponibile al di sotto della soglia di rischio di povertà, che è fissata al 60% del reddito disponibile mediano nazionale.

¹⁴⁹ EUROSTAT, *In-work at-risk-of-poverty rate by age and sex*, in *Appso.eurostat.ec.europa.eu/*, 22 agosto 2022.

stanzialmente stagnanti e con una crescita superiore del tasso di produttività, a scapito delle retribuzioni¹⁵⁰. L'emergere di questa situazione non ha trovato argini nei tradizionali strumenti di contrattazione, al punto che oggi «il 23% dei lavoratori guadagna meno di 780 euro/mese, considerando anche i part-time»¹⁵¹.

Il quadro costituzionale italiano accoglie l'ipotesi di determinazione di un *quantum* minimo come soglia salariale¹⁵². Il tenore dell'art. 36 Cost., come autorevolmente affermato, non attribuisce «riserve esclusive né allo stato organizzazione né ai gruppi sociali»¹⁵³. La stessa contrattazione collettiva, con tasso di copertura pressoché integrale dell'insieme dei lavoratori, non è riuscita ad arginare il dilagare dello sfruttamento del lavoro. La «flessicurezza», come è stato osservato da tempo, si definisce «come la situazione di una persona costretta a subire un'interruzione «durevole» tra un'occupazione e l'altra»¹⁵⁴. La c.d. «modernizzazione» del diritto del lavoro ha accompagnato e fornito una cornice giuridica a questo stato delle cose, con uno spostamento delle tutele dei lavoratori «fuori» dal lavoro anziché «nel» lavoro¹⁵⁵. Si sono, così, invernati «i timori di degradazione della qualità del lavoro»¹⁵⁶. Se, da una parte, le c.d. «riforme strutturali» non hanno generato significativi impatti sulla ricchezza nazionale¹⁵⁷, tale regressione ha assunto presto il volto di una paludata stagnazione dei salari, tanto più allarmante se comparata con i dati registrati negli altri paesi UE¹⁵⁸. È da rimarcarsi, inoltre, l'effetto dell'incrocio tra

¹⁵⁰ Fondo Monetario Internazionale, *International Financial Statistics*, Cd-Rom, 2010.

¹⁵¹ P. TRIDICO, *Relazione annuale del Presidente. XXI Rapporto annuale*, in *www.inps.it*, luglio 2022, 8-9.

¹⁵² Sul rapporto tra art. 36 Cost. e salario minimo, si consenta di rinviare a F.V. DELLA CROCE, *Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una «via italiana»*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 6/2022, 224 ss.

¹⁵³ T. TREU, Art. 36, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Rapporti economici, I, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1979, 75.

¹⁵⁴ L. GALLINO, *Vite rinviate. Lo scandalo del lavoro precario*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 44.

¹⁵⁵ Per utile approfondimento si rimanda a C. BUZZACCHI, *Il lavoro. Da diritto a bene*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 55 ss. Sulla relazione tra politiche europee e flessicurezza si veda S. SCIARRA, *Is Flexicurity a European Policy?*, URGE Working Paper, n. 4/2008.

¹⁵⁶ S. STAIANO, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Osservatorio della Rivista Aic*, n. 2/2022, 110.

¹⁵⁷ Tale assunto è stato sostenuto, argomentato e sintetizzato in E. BRANCACCIO, N. GARBELLINI, R. GIAMMETTI, *Structural labour market reforms, GDP growth and functional distribution of income*, in *Structural Change and Economic Dynamics*, n. 44/2017, 44.

¹⁵⁸ Per una prospettiva di comparazione si veda N. GIANGRANDE, *La questione salariale in Italia. Un confronto con le maggiori economie dell'Eurozona*, Working Paper Fondazione Giuseppe Di Vittorio, n. 3/2020, 16.

politiche di privatizzazione, specialmente nel settore dei servizi, e dinamiche salariali: pur a fronte di aumenti dei salari monetari, si è verificata una sostanziale assenza d'incremento del potere d'acquisto a causa delle dinamiche proprie delle liberalizzazioni operate¹⁵⁹. La mancata retribuzione di ore di lavoro è diventata una scandalosa normalità anche secondo l'INAPP, che ha calcolato che un lavoratore dipendente su sei presta lavoro straordinario non retribuito¹⁶⁰ in un quadro generale per cui metà degli occupati lavora in orari definibili come antisociali¹⁶¹.

È così che è stato plasmato l'attuale mercato del lavoro italiano, inteso come quel *locus artificialis*¹⁶² molto lontano dalla concezione costituzionale del lavoro come via d'emancipazione sociale¹⁶³.

Le vicende della contrattazione collettiva non hanno arrestato questa deriva e, anzi, ne sono state colpite. Sono state influenzate dalla diffusione e promozione della contrattazione decentrata (aziendale e territoriale)¹⁶⁴ e dalla diffusione di altre forme di incontro delle volontà delle parti, come quella sociale. In termini generali, la crisi di quello che è stato definito come «*ordinamento sindacale di fatto*» si è presto manifestata con la messa in discussione del modello unitario della “triade” costituita dai maggiori sindacati confederali italiani¹⁶⁵. A valle delle dinamiche che hanno interessato la contrattazione e le organizzazioni sindacali, sicuramente lo strumento negoziale *ex art. 39 Cost.* (pur nella sua essenza “di fatto”, come sopra ricordato) ha finito per rappresentare una risposta ancora attuale, ma insufficiente, per l'incapacità del CCNL di coprire effettivamente o dignitosamente tutti i gangli del lavoro¹⁶⁶, pur in presenza

¹⁵⁹ Tale fenomeno, presentato come peculiarmente caratterizzante l'Italia, è stato indagato in A. STIRATI, *Lavoro e salari, Un punto di vista alternativo sulla crisi*, L'Asino d'oro edizioni, Roma, 2020, 149.

¹⁶⁰ INAPP, *Occupazione: Straordinari non retribuiti per un lavoratore su sei. Ma è la punta dell'iceberg: metà degli occupati lavora in orari antisociali*, Comunicato stampa, in www.inapp.org, 10 febbraio 2023.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 98-99.

¹⁶³ M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, Ist. dell'Enc. Italiana, Roma, 2009, 7.

¹⁶⁴ Sulle funzioni di tali strumenti, L. SACCONI, F. DENOZZA, A. STABILINI, *Democratizzare l'economia, promuovere l'autonomia dei lavoratori e l'uguale cittadinanza nel governo dell'impresa: una proposta*, in *EconomEtica*, n. 75/2019, 27.

¹⁶⁵ Sull'argomento P. ALLEVA, *Relazione al convegno “Ruolo del sindacato, democrazia, riforma del sistema contrattuale”*, promosso dall'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali, Roma, 29 gennaio 2010.

¹⁶⁶ Si rinvia a L. MARIUCCI, *Limiti e prospettive della contrattazione collettiva*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, n. 5/2020, 46.

di un altissimo numero di contratti collettivi in Italia, censiti dal CNEL, al 30 giugno 2022, nel numero di 1.001 contratti vigenti¹⁶⁷. D'altra parte, già da tempo è stata affermata la funzione positiva dell'istituzione *ex lege* del salario minimo, anche come misura volta a rilanciare l'offerta di lavoro specialmente per gli impieghi c.d. poco qualificati¹⁶⁸.

Per tale ragione, nel corso degli anni si sono avvicinati diversi progetti di legge volti a introdurre il salario minimo nell'ordinamento italiano. Il tentativo più strutturato e più discusso è stato rappresentato nella XVIII legislatura dalla p.d.l. depositata il 12 luglio 2018, n. 658, *Disposizioni per l'istituzione del salario minimo orario*, volto ad estendere l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e ad introdurre la soglia minima legale oraria di 9 euro lordi¹⁶⁹ per il "trattamento economico minimo orario" (come risulta dalla versione emendata in Commissione, in luogo del più restrittivo "trattamento economico complessivo" previsto originariamente nel testo)¹⁷⁰. Secondo la relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi di contrasto alla povertà lavorativa in Italia, istituito nel 2021 dal Ministero del Lavoro, circa il 30% dei lavoratori dipendenti sarebbero interessati favorevolmente dalla fissazione della soglia anzidetta, prendendo a riferimento il solo salario base¹⁷¹. Il progetto di legge in

¹⁶⁷ CNEL, *Notiziario mercato del lavoro e Archivio Nazionale dei Contratti collettivi*, in www.cnel.it, n. 2/2022, 15. Nel settore privato, presso il CNEL risultano depositati 856 contratti, di cui il 36,3% sono sottoscritti da categorie aderenti a sindacati non rappresentati al CNEL. In proposito, è stato sottolineato da P. TRIDICO, *Quando il Cnel non studia*, in *La Repubblica*, 7 ottobre 2023, 36, che «anche se i "contratti buoni" (quelli firmati da Cgil, Cisl e Uil) coprono 13, 2 milioni di lavoratori su 13,8 che hanno un contratto, essi soffrono di una minacciosa concorrenza da parte dei contratti pirata e gialli, e spesso sono costretti a chiudere accordi con basse retribuzioni, come avvenuto nei casi che hanno fatto scalpore, della vigilanza e della logistica, proprio per non perdere terreno e lavoratori in quei settori».

¹⁶⁸ È quanto sostenuto in T. PIKETTY, *Disuguaglianze*, (tr. it.), Egea, Milano, 2014, 125-127. Il riferimento è all'impatto positivo derivante dall'aumento del salario minimo in New Jersey, attestato da uno studio condotto sui *fast food* nello Stato nel 1992.

¹⁶⁹ In P. TRIDICO, *Il lavoro di oggi la pensione di domani. Perché il futuro del Paese passa dall'Inps*, con E. Marro, Solferino, Milano, 2023, 86-87, la cifra indicata viene definita come media tra il 50% del salario medio (facendo riferimento ai rapporti di lavoro *full time* a tempo indeterminato) e il 60% del salario mediano in Italia.

¹⁷⁰ La soglia di 9 euro orari lordi per il trattamento economico minimo orario, come definito nell'ambito del CCNL, è stata riproposta nei lavori della XIX legislatura, all'art. 2, co. 1, della p.d.l. presentata il 13 ottobre 2022, n. 306, *Disposizioni in materia di salario minimo e di rappresentanza delle parti sociali nella contrattazione collettiva*, per iniziativa dell'on. Giuseppe Conte e altri.

¹⁷¹ GRUPPO DI LAVORO SUGLI INTERVENTI E LE MISURE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ LAVORATIVA IN ITALIA, *Relazione*, in www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Relazione-del-Gruppo-di-lavoro-sugli-Interventi-e-misure-di-contrasto-alla-poverta-lavorativa-in-Italia.pdf, novembre

questione, tuttavia, non ha avuto un esito positivo. Con l'esordio della XIX legislatura, sono presto stati ripresentati progetti di legge in materia¹⁷². Nelle parti sociali, il tema della definizione del salario minimo è stato oggetto di discussione e approfondimento, con un ampliamento del consenso intorno all'ipotesi della fissazione *ex lege* della soglia legale minima anche tra le organizzazioni sindacali più rappresentative¹⁷³. Viceversa, il confronto politico italiano sull'introduzione del salario minimo legale o, quantomeno, sul recepimento della direttiva UE appare oggi in stallo. Infatti, il 13 novembre 2022 la Camera dei deputati, nell'ambito della discussione di diverse mozioni sull'argomento¹⁷⁴, ne ha approvata una sola, facente riferimento alla maggioranza di governo, vale a dire la mozione n. 1/00030. Quest'ultima, tuttavia, si caratterizza per una so-

2021, 25. Inoltre, in P. TRIDICO, P. TULLIANI, *Salario minimo e contrattazione collettiva: una combinazione possibile*, in *Economia & Lavoro*, n. 1/2022, 72, è presente un articolato dettaglio della diversa incidenza della soglia legale a seconda del trattamento economico di riferimento: riassuntivamente, per una soglia oraria di 9 euro lordi, gli Autori evidenziano la diversa incidenza a seconda che si faccia riferimento al trattamento minimo orario, a detto trattamento con l'aggiunta di tredicesima e, infine, al trattamento minimo orario comprensivo di tredicesima e TFR. Prendendo a riferimento il primo valore, gli interessati da una soglia legislativa oraria lorda di 9 euro, tra una platea di lavoratori formata da dipendenti privati, operai agricoli e lavoratori domestici, risulta pari a 29,7%. Aggiungendo la tredicesima al trattamento orario, il totale dei lavoratori interessati scende a 18,4%. Aggiungendo ulteriormente il TFR, la stima cala al 12,9%.

¹⁷² È possibile segnalare, infatti, il deposito di sei ipotesi legislative per normare il salario minimo nel primo giorno d'attività parlamentare della XIX legislatura del 13 ottobre 2022 (AC. 306 per iniziativa dell'on. G. Conte; AC. 141, per iniziativa dell'on. N. Fratoianni; AC. 210 per iniziativa dell'on. D. Serracchiani; AC. 216 per iniziativa dell'on. M.A.D. Laus; AS. 126 per iniziativa della sen. M. Castellone; AS. 23 per iniziativa della sen. S.F. Malpezzi).

¹⁷³ Il riferimento è a M. LANDINI, *Relazione al XIX Congresso nazionale della CGIL*, Rimini, 15 marzo 2023, 17, nella quale la Cgil sposa, accanto all'estensione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi, la definizione di una soglia legale minima. Tale soglia minima, come si legge nel Documento politico approvato dal congresso nazionale, *Il lavoro crea il futuro*, è definita «sulla base del trattamento economico complessivo definito nei Contratti Nazionali».

¹⁷⁴ Si tratta dei seguenti atti: mozione n. 1/00012, presentata il 18 novembre 2022 dall'on. A. Orlando; mozione n. 1/00023, presentata il 25 novembre 2022 dall'on. G. Conte; mozione n. 1/00028, presentata il 29 novembre 2022 dall'on. M. Grimaldi; mozione n. 1/00030, presentata il 29 novembre 2022, dall'on. C. Tenerini; mozione n. 1/00026, presentata il 29 novembre 2022 dall'on. M. Richetti). Si segnala anche la presentazione di una mozione al Senato della Repubblica (mozione n. 1/00008, presentata il 22 novembre 2022, dalla sen. B. Floridia). Da sottolineare, a riguardo, è il l'evoluzione della posizione assunta dal Pd: nella citata mozione Orlando, oltre all'estensione dell'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nazionali, compare la proposta di definizione di una soglia legale minima, corrispondente a 9,50 euro all'ora al lordo degli oneri contributivi e previdenziali, corrispondente al “complessivo trattamento economico” previsto dal contratto collettivo nazionale stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

stanziale rimozione del dibattito generato nell'ambito dei lavori della precedente legislatura, per l'assenza di riferimenti ad una quantificazione legale oraria minima della retribuzione e al tema della rappresentanza, assieme alla genericità degli impegni richiesti al governo, come: realizzare indagini conoscitive sulle ragioni della mancata applicazione della contrattazione collettiva per talune aree; il vago riferimento all'estensione dell'efficacia dei contratti collettivi nazionali comparativamente più rappresentativi (tralasciando riferimenti specifici al trattamento economico specifico a cui ancorare i minimi), il contrasto ai c.d. contratti "pirata" per mezzo della contrattazione di secondo livello e di "prossimità". Nella mozione approvata, inoltre, il tema dell'introduzione del salario minimo è significativamente legato alle politiche di riduzione del costo del lavoro e del cuneo fiscale.

È da segnalarsi, tuttavia, la presentazione della p.d.l. del 4 luglio 2023, n. 1275, *Disposizioni per l'introduzione del salario minimo*, con la convergenza della quasi totalità dei gruppi parlamentari di minoranza e l'adozione di tale atto come testo base per i lavori della XI Commissione della Camera dei deputati a partire dal 12 luglio 2023.

La p.d.l. in questione si caratterizza per l'universalità dei destinatari: in particolare, l'art. 1 pone l'onere della corresponsione di un salario sufficiente e proporzionato a datori di lavoro «*imprenditori e non imprenditori*» ed estende gli effetti della legislazione sul salario minimo anche a rapporti di collaborazione, contratti d'agenzia, di rappresentanza commerciale, prestazione d'opera coordinata e continuativa, prestazioni d'opera intellettuale o manuale. L'art. 2 afferma che è da intendersi retribuzione sufficiente e proporzionata il «*trattamento economico complessivo*»¹⁷⁵ non inferiore a quello sancito dai CCNL in vigore per il settore di riferimento, stipulato dalle associazioni di datori e lavoratori più rappresentative a livello nazionale. Ma la norma pone un *quantum* inderogabile rappresentato da un trattamento economico minimo orario non inferiore a 9 euro lordi. Per il lavoro domestico il trattamento minimo orario è stabilito con regolamento adottato dal Ministero del lavoro. La p.d.l. si preoccupa, in caso di pluralità di contratti applicabili, di tenere in considerazione la categoria merceologica produttiva interessata¹⁷⁶, mentre, in assenza di contratti nel settore, la legge considera nel mede-

¹⁷⁵ L'art. 2 della p.d.l. 4 luglio 2023, n. 1275, afferma esplicitamente che tale trattamento si compone «del trattamento economico minimo, degli scatti di anzianità, delle mensilità aggiuntive e delle indennità contrattuali fisse e continuative dovute in relazione all'ordinario svolgimento dell'attività lavorativa».

¹⁷⁶ Art. 3, co. 1.

simo settore i contratti relativi alle mansioni equiparabili¹⁷⁷, o i contratti vigenti in settori maggiormente affini¹⁷⁸. Significativamente, si introduce un nuovo comma all'art. 2225 cc, sancendo che in assenza di accordi collettivi nazionali per i contratti di agenzia, di rappresentanza commerciale, di collaborazione, la retribuzione non possa essere inferiore a quella delineata nel CCNL che disciplina nello stesso settore mansioni equiparabili svolte da lavoratori subordinati¹⁷⁹. La p.d.l. prevede l'istituzione di una Commissione per l'aggiornamento del valore del trattamento economico minimo orario, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, composta da un rappresentante di detto Ministero, un rappresentante rispettivamente di INPS, di ISTAT e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, e, infine, di un numero pari di rappresentanti delle associazioni di datori comparativamente rappresentativi a livello nazionale¹⁸⁰. La Commissione in questione verrebbe dotata di poteri di aggiornamento del trattamento minimo orario, monitoraggio del rispetto della soglia legale, raccolta di informazioni e produzioni di studi sull'applicazione dei contratti nei diversi settori¹⁸¹. La previsione di tale organo, tuttavia, non ha mancato di suscitare perplessità, fino a paventare il rischio che il potere di aggiornamento della soglia di fatto legittimi la natura di «*terza autorità salariale*»¹⁸² della Commissione, che in Italia sarebbe considerabile un organismo *sui generis* rispetto a quelli contemplati in altri ordinamenti, dato il richiamo esplicito alla contrattazione collettiva nella legge in questione, accanto al salario minimo legale. In ultimo, si prevede che, in sede di legge di bilancio, siano previsti benefici in favore dei datori, per periodi determinati e in misura decrescente, volti ad accompagnare l'adeguamento del trattamento minimo orario ai 9 euro lordi¹⁸³. Dapprima la presentazione di un emendamento¹⁸⁴ integralmente soppressivo della proposta di legge citata, il rinvio poi dell'esame della p.d.l. in Commissione con votazione del 18 ottobre 2023 da parte dell'Assemblea, hanno palesato il difficile percorso verso un'approvazione legislativa del salario minimo legale, pur in presenza di un riconosciuto legame tra la retribu-

¹⁷⁷ Art. 3, co. 3.

¹⁷⁸ Art. 3, co. 4.

¹⁷⁹ Art. 3, co. 5 e 6.

¹⁸⁰ Art. 5, co. 2.

¹⁸¹ Art. 5, co. 3.

¹⁸² M. BARBIERI, *Audizione XI Commissione*, Camera dei deputati, 27 giugno 2023.

¹⁸³ Art. 7, p.d.l. 4 luglio 2023, n. 1275.

¹⁸⁴ Emendamento 1.3 alla p.d.l. 4 luglio 2023, n. 1275, a firma dei deputati Zurzolo, Giaccone, Tenerini, Bicchielli, Volpi, Nisini, Tassinari, Mascaretti, Caparvi, Malagola, Giagoni, Giovine, Coppo.

zione minima legale oraria e «*non trascurabili esigenze di giustizia sociale*»¹⁸⁵. È possibile ritrovare ulteriori elementi di riprova della complessità della questione tenendo a mente che, proprio nei giorni in cui il CNEL – incaricato dalla Presidenza del Consiglio di formulare osservazioni e proposte sull'argomento, in vista della legge di bilancio – affermava l'idoneità della contrattazione collettiva nazionale a superare «*più o meno*» le soglie retributive orarie di salario mediano¹⁸⁶, la Corte di Cassazione, con la sent. n. 27711/2023, si pronunciava con segno totalmente opposto a tali argomentazioni, rinvenendo nell'art. 36 Cost. l'esistenza nel nostro ordinamento di un "salario minimo costituzionale"¹⁸⁷, in grado di travolgere le statuizioni di contratti collettivi non rispettosi del parametro costituzionale, anche grazie ad un giudizio concreto operato sulla base delle norme dell'ordinamento sovranazionale¹⁸⁸, richiamando espressamente la direttiva europea sul salario minimo. Tale orientamento giurisprudenziale si consolidava con la sent. della Cassazione penale n. 2573/2024, la quale ha affermato che «*non v'è proporzione tra retribuzione e lavoro prestato quando, tenendo conto delle variabili mansionali, dell'effettiva prestazione patrimoniale, comprensiva della paga base e delle eventuali indennità, sviluppato un calcolo per un arco di tempo quotidiano, settimanale o mensile, considerato dalla contrattazione o dagli usi, l'importo del corrispettivo non assicurerebbe al lavoratore e alla sua famiglia*

¹⁸⁵ I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale anno 2023*, 31 maggio 2023, 20, reperibile sul sito istituzionale.

¹⁸⁶ CNEL, *Elementi di riflessione sul salario minimo in Italia. Esiti della prima fase della istruttoria tecnica in Commissione dell'informazione: inquadramento e analisi del problema*, 4 ottobre 2023, in www.cnel.it, 18.

¹⁸⁷ La Corte di Cassazione ha sostenuto che: «l'art. 36, 1° co., Cost. garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, "nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda": quello ad una retribuzione "proporzionata" garantisce ai lavoratori "una ragionevole commisurazione della propria, ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata"; mentre quello ad una retribuzione "sufficiente" dà diritto ad "una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo", ovvero ad "una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa". In altre parole, l'uno stabilisce "un criterio positivo di carattere generale", l'altro "un limite negativo, invalicabile in assoluto". Il giudice, pertanto, non può sottrarsi a nessuna delle due valutazioni che, seppur integrate, costituiscono le direttrici sulla cui base deve determinare la misura della retribuzione minima secondo la Costituzione».

¹⁸⁸ Ancora nella stessa pronuncia, la Suprema Corte ha affermato sul punto che «in virtù dell'integrazione del nostro ordinamento a livello europeo ed internazionale, l'attuazione del precetto del giusto salario costituzionale è divenuta un'operazione che il giudice deve effettuare considerando anche le indicazioni sovranazionali e quelle provenienti dall'Unione Europea e dall'ordinamento internazionale».

*un'esistenza libera dal bisogno che lo ha costretto ad accettare quelle date condizioni di lavoro»*¹⁸⁹.

Il dibattito in seno alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati si è ulteriormente ampliato, con la proposta di un emendamento dei gruppi di maggioranza¹⁹⁰ al testo base, che prevede il conferimento della delega al governo per approvare, entro un termine di sei mesi, uno o più decreti delegati, volti essenzialmente a ricondurre alla contrattazione collettiva la determinazione di “trattamenti retributivi giusti ed equi”¹⁹¹. Si conferma, dunque, la netta contrapposizione tra le due distinte ipotesi legislative sulla retribuzione sufficiente, con una discussione tutt'altro che dipanata, ma almeno temporaneamente bloccata con l'approvazione, in prima battuta, da parte della Camera dei deputati della delega legislativa al governo, di cui si è detto, avvenuta il 4 dicembre 2023.

5. *Sicurezza sociale e inclusione attiva: verso un reddito minimo eurounitario?*

Il 28 settembre 2022, la Commissione europea ha adottato una proposta di raccomandazione al Consiglio, relativa a un adeguato reddito minimo¹⁹² il 30 gennaio 2023, il Consiglio l'ha approvata¹⁹³ ex art. 292 TFUE. La base giuridica del testo è stata individuata nell'art. 151 TFUE,

¹⁸⁹ La condizione di sproporzione, ha ammonito la Cassazione, «non va colta, come invece prospetta la difesa dei ricorrenti, con un semplice raffronto tra la somma oggetto di effettiva retribuzione e quella astrattamente prevista dal contratto collettivo di lavoro, ma tra la quantità e qualità del lavoro prestato e quindi tenendo conto dell'attività, delle complessive condizioni di lavoro, e della determinazione delle ore di lavoro prestate rispetto a quanto previsto contrattualmente».

¹⁹⁰ Si tratta dell'emendamento 1.6, a prima firma del deputato Rizzetto.

¹⁹¹ La delega conferita al governo richiede di definire per categorie di lavoratori i contratti “più applicati”; tenuto conto del numero delle imprese e dei dipendenti, al fine di individuare nel trattamento economico complessivo minimo del contratto maggiormente applicato “la condizione economica minima”. Colpisce lo sganciamento del criterio della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali dalla metodologia di individuazione del contratto prevalente. L'estensione dei trattamenti economici complessivi minimi dei contratti collettivi individuati col criterio ricordato ai gruppi di lavoratori non raggiunti da contrattazione collettiva – unitamente allo sviluppo della contrattazione di secondo livello – rende esplicito il rifiuto di ogni ipotesi di determinazione legale dei minimi salariali.

¹⁹² COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, COM(2022), 490 final, 28 settembre 2022.

¹⁹³ CONSIGLIO DELL'UE, *Raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva*, pubblicata in GUCE, 2023/C 41/01, 3 febbraio 2023.

concernente la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, protezione sociale adeguata e lotta contro l'emarginazione; nell'art. 34 della Carta di Nizza, dedicato all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale a chiunque risieda e si sposti legalmente all'interno dell'Unione, assieme alla garanzia del diritto all'assistenza sociale e a quello abitativo. Naturalmente, il perseguimento di detti obiettivi presenta le farraginosità proprie dell'ordinamento europeo in materia di lotta all'esclusione sociale, specialmente in relazione al rapporto con gli stati membri per la loro prevalente competenza in merito¹⁹⁴. In ultimo, nell'atto v'è il richiamo esplicito al principio 14 del Pilastro sociale e al relativo Piano d'azione del 2021.

La raccomandazione sostituisce la precedente 92/441/CEE del Consiglio, la quale definiva i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale e si inserisce nel solco delle tre "parti strategiche" (adeguata integrazione del reddito, mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento e accesso a servizi di qualità) che compongono l'approccio integrato della raccomandazione 2008/867/CE della Commissione europea. L'atto segue l'orientamento favorevole sulla garanzia del reddito minimo espressi nella risoluzione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2017¹⁹⁵ e nelle conclusioni del Consiglio del 12 ottobre 2020¹⁹⁶.

L'obiettivo prospettato dalla raccomandazione è la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, grazie al sostegno adeguato al reddito e all'accesso effettivo ai servizi abilitanti ed essenziali, favorendo l'integrazione di chi è abile al lavoro, in una logica di inclusione attiva¹⁹⁷.

D'interesse ai fini dello studio in oggetto è la definizione di "reddito minimo" data dalla raccomandazione: esso è identificato con reti di sicu-

¹⁹⁴ L'art. 153, par. 1, lett. j), ripone nell'Unione l'onere di sostenere e completare l'azione degli stati membri nella lotta contro l'esclusione sociale, fermo il limite sancito dall'art. 153, par. 2, lett. a), rappresentato dall'esclusione dell'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli stati. In più, secondo l'art. 153, par. 4, richiede che l'atto adottato dalle istituzioni europee non comprometta facoltà degli stati di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non incida in modo sensibile sull'equilibrio finanziario del proprio sistema.

¹⁹⁵ PARLAMENTO EUROPEO, *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))*, pubblicato in GUCE, C 346/156, il 27 settembre 2018.

¹⁹⁶ CONSIGLIO DELL'UE, *Rafforzamento della protezione del reddito minimo nell'ambito della pandemia di COVID-19 e oltre: il Consiglio adotta conclusioni*, Comunicato stampa, 12 ottobre 2020.

¹⁹⁷ Art. 1, raccomandazione del Consiglio 2023/C 41/01, del 30 gennaio 2023.

rezza di ultima istanza per quelle persone prive di risorse sufficienti, a carattere non contributivo, e soggette ad accertamento delle fonti di reddito che operano nei sistemi di protezione sociale¹⁹⁸. Lo strumento di *soft law* individua essenzialmente alcuni nuclei giuridici attorno a cui debbono svilupparsi le iniziative legislative nazionali. Questi possono essere così definitivi: adeguatezza del sostegno, copertura e utilizzo del reddito (le misure di assistenza sociale); accesso a mercati del lavoro per l’inserimento, accesso ai servizi abilitanti essenziali e sostegno personalizzato (*rectius*, il quadro di politiche attive); *governance* e monitoraggio della misura.

Quanto al requisito di adeguatezza, il Consiglio individua la necessità per gli stati di munirsi di “reti di sicurezza sociale” e implementarle, per garantire uno standard dignitoso della vita, in ogni sua diversa fase. Dette reti si compongono della garanzia del reddito minimo ma anche di «*altre prestazioni di accompagnamento*», monetarie e in natura, finalizzate a garantire l’accesso effettivo a servizi abilitanti, intendendo per essi quei servizi propedeutici all’effettiva “integrazione” nella società e nel mercato del lavoro¹⁹⁹, e a servizi essenziali, come acqua, servizi igienici, energia, trasporti, servizi finanziari e comunicazioni digitali²⁰⁰. Rispetto alla quantificazione del sostegno, il Consiglio raccomanda una metodologia trasparente e solida, conforme al diritto nazionale, che tenga conto delle fonti di reddito complessive, di esigenze specifiche e di situazioni di svantaggio, del reddito di un lavoratore a basso salario o di un lavoratore che percepisce la retribuzione a livello del salario minimo, del tenore di vita e del potere d’acquisto, dei livelli dei prezzi e del loro andamento, e di ulteriori elementi pertinenti²⁰¹. Il ventaglio di indicatori così delineato trova poi una sintesi in parametri nazionali univoci: la raccomandazione individua, alternativamente, la soglia nazionale di rischio povertà; il valore monetario dei beni e servizi necessari (tra cui alimentazione, alloggio, assistenza sanitaria e servizi nazionali); e altri livelli comparabili ai precedenti, come limite di equivalenza per determinare il reddito minimo²⁰². Il Consiglio indica un orizzonte temporale limitato al 2030 affinché gli stati raggiungano con gradualità questi obiettivi, con salvaguardia delle finanze pubbliche²⁰³, con l’indicazione di riesame periodico e di

¹⁹⁸ Art. 2, lett. c), *ivi*.

¹⁹⁹ Art. 2, lett. f), *ivi*.

²⁰⁰ Art. 2, lett. g), *ivi*.

²⁰¹ Art. 4, *ivi*.

²⁰² Art. 5, lett. a), b), c), *ivi*.

²⁰³ Art. 6, *ivi*.

riallineamento del *quantum*²⁰⁴, garantendo la possibilità di richiedere l'accesso alle misure di sostegno ai singoli componenti del nucleo familiare, al fine di valorizzare parità di genere, sicurezza e indipendenza economica per donne, giovani adulti e persone con disabilità²⁰⁵.

Quanto alla copertura del reddito, il Consiglio sottolinea la necessità di adottare criteri di ammissibilità trasparenti, non discriminatori, con garanzia che la durata del soggiorno sia effettivamente proporzionata²⁰⁶. Si evidenzia, altresì, la necessità di definire soglie per accertare le fonti di reddito sulla base del tenore di vita di famiglie di diverso tipo e diverse dimensioni²⁰⁷. E ancora, si individua l'esigenza di fissare un limite temporale non superiore ai 30 giorni per la decisione delle domande²⁰⁸; una garanzia della continuità dell'accesso alla misura di sostegno²⁰⁹; la previsione di procedure di reclamo e ricorso, semplici, rapide e gratuite²¹⁰; previsione di reti di sicurezza sociale in grado di rispondere a tipologie di crisi diverse²¹¹. Rispetto all'uso del reddito, la raccomandazione non restringe gli ambiti delle spese per cui può essere impiegato. L'atto richiede agli stati di adottare una semplificazione delle procedure di domanda²¹², facilitare l'accesso alle informazioni²¹³, sensibilizzare i potenziali fruitori²¹⁴, combattere la stigmatizzazione e i pregiudizi legati alle condizioni di povertà ed esclusione sociale²¹⁵.

Passando all'esame delle misure relative alle c.d. "politiche attive" del lavoro, il Consiglio raccomanda agli stati il perseguimento di alcuni obiettivi di carattere generale, come elevati tassi di occupazione e mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento. In sinergia con le parti sociali, gli stati dovrebbero attivare il mercato del lavoro, eliminare gli ostacoli nel ritrovare e mantenere l'occupazione, garantire percorsi di reinserimento verso un'occupazione di qualità, garantire incentivi al lavoro, contrastare la povertà lavorativa, la segmentazione del mercato del lavoro e

²⁰⁴ Art. 7, *ivi*.

²⁰⁵ Art. 8, *ivi*.

²⁰⁶ Art. 9, lett. a), *ivi*.

²⁰⁷ Art. 9, lett. b), *ivi*.

²⁰⁸ Art. 9, lett. c), *ivi*.

²⁰⁹ Art. 9, lett. d), *ivi*.

²¹⁰ Art. 9, lett. e), *ivi*.

²¹¹ Art. 9, lett. f), *ivi*.

²¹² Art. 10, lett. a), *ivi*.

²¹³ Art. 10, lett. b), *ivi*.

²¹⁴ Art. 10, lett. c), *ivi*.

²¹⁵ Art. 10, lett. d), *ivi*.

il contrasto al lavoro sommerso²¹⁶. Più puntualmente gli obiettivi indicati si estrinsecano in: definire requisiti di attivazione che favoriscano sufficientemente l'ingresso nel mercato del lavoro, in modo graduale e proporzionato²¹⁷; investimenti in formazione e istruzione specialmente per lavoratori debolmente qualificati²¹⁸; possibilità di combinare sostegno al reddito con redditi da lavoro – con eliminazione graduale del sostegno al reddito o il diritto di mantenere il sostegno nei casi di lavoro di breve durata, periodi di prova e tirocini²¹⁹ – sostegno dell'occupazione nel settore dell'economia sociale²²⁰; incentivi all'assunzione per datori e lavoratori²²¹. Il vero strumento per perseguire gli obiettivi anzidetti è l'approccio personalizzato. Di tal guisa, agli stati è raccomandato di effettuare una valutazione multidimensionale delle esigenze, capace di esaminare gli ostacoli all'inclusione sociale, individuando i servizi abilitanti e necessari²²²; di elaborare un piano di inclusione che debba definire obiettivi, tempistiche, un pacchetto di sostegno adatto alle esigenze individuali, comprendente misure attive del mercato del lavoro e per l'inclusione, designando altresì un responsabile del singolo caso od un punto di riferimento sull'attuazione del piano di inclusione²²³; ed, infine, di adeguare e riesaminare nel tempo il piano di inclusione per i disoccupati di lungo periodo²²⁴.

In termini di *governance* il Consiglio raccomanda il rafforzamento della capacità operativa delle autorità responsabili dei servizi per l'impiego e dei fornitori dei servizi abilitanti. Si raccomanda ancora l'effettiva dotazione – per autorità regionali e locali, parti sociali, organizzazioni della società civile e dell'economia sociale – dei mezzi di partecipazione per concezione, attuazione, monitoraggio e valutazione dei regimi di reddito minimo²²⁵.

A marzo del 2023, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione in sintonia con la raccomandazione del Consiglio attraverso cui «*invita la Commissione, in tale contesto, a considerare come ulteriore mi-*

²¹⁶ Art. 11, *ivi*.

²¹⁷ Art. 11, lett. a), *ivi*.

²¹⁸ Art. 11, lett. b), *ivi*.

²¹⁹ Art. 11, lett. c), *ivi*.

²²⁰ Art. 11, lett. e), *ivi*.

²²¹ Art. 11, lett. f), *ivi*.

²²² Art. 13, lett. a), *ivi*.

²²³ Art. 13, lett. b), *ivi*.

²²⁴ Art. 13, lett. c), *ivi*.

²²⁵ Art. 14, *ivi*.

sura dell'UE, a seguito della raccomandazione del Consiglio, una direttiva relativa a un reddito minimo adeguato»²²⁶ finalizzata alla riduzione della povertà e all'inclusione sociale. L'impatto dell'introduzione di una simile misura è stato ritenuto di non poco momento per le sorti dell'Unione: è stato affermato, infatti, che l'introduzione di un «reddito di cittadinanza europeo» sarebbe un passo propedeutico alla risoluzione del «trilemma» (presenza di un sistema rigido di cambi fissi; deflazione della domanda interna; svalutazione interna del lavoro) che avviluppa l'Unione europea²²⁷.

A dispetto delle attese, circa l'inverosimile prospettiva di una deviazione da parte dei governi degli stati dalle indicazioni della raccomandazione²²⁸, l'Italia ha deciso di cambiare rotta: con la legge di bilancio approvata a fine 2022, il legislatore ha posto fine al tentativo di realizzazione del reddito minimo nell'ordinamento italiano²²⁹, abrogando, a partire dal 1° gennaio 2024, gli articoli da 1 a 12 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazione, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e pensioni*²³⁰. Se è vero che *nomina sunt consequentia rerum* è così che deve essere qualificato il reddito di cittadinanza italiano (rdc), vista la presenza di forme di selettività e di piani di «attivazione» per i beneficiari²³¹. I requisiti per l'accesso al reddito previsti dalla legge n. 26/2019 erano molteplici e, in primo luogo, legati allo *status*²³². Sul requisito della resi-

²²⁶ PARLAMENTO EUROPEO, *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 marzo 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva* (2022/2840(RSP)), 15 marzo 2023, 20.

²²⁷ P. TRIDICO, *Governare l'economia per non essere governati dai mercati*, Castelveccchi, Roma, 2024, 110.

²²⁸ G. BRONZINI, *La Commissione Europea richiede il rafforzamento delle tutele della dignità delle persone, proposte di lavoro decorose, servizi per le persone più efficienti*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 3/2022, 7.

²²⁹ G. FAVA, *Dalla riforma Biagi al reddito di cittadinanza. L'evoluzione dei modelli di lavoro tra flessibilità e sicurezza, inclusione e politiche attive*, Giuffrè, Milano, 2021, 126.

²³⁰ Art. 1, co. 318, l. 29 dicembre 2022, n. 197.

²³¹ Riprendendo la definizione di reddito di cittadinanza contenuta nel *Basic income european network* (Bien) in S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2016, 14 ss., evidenzia le notevoli differenze rispetto alla nozione di reddito minimo.

²³² L'art. 2, co. 1, lett. a), d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazione, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, richiedeva, cumulativamente, il possesso della cittadinanza o di paese membro UE, o, alternativamente, di essere familiare di un cittadino italiano o europeo e titolare di diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, oppure ancora essere cittadino di paesi terzi in possesso di permesso di soggiorno UE per lungo periodo, ferma in ogni caso la necessità di dimostrare di aver risieduto in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

denza decennale, è da segnalare l’apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea contro l’Italia, a causa della «*discriminazione indiretta*» ai danni di cittadini non italiani e di quella «*diretta*» ai danni dei beneficiari di protezione internazionale, nonché degli stessi cittadini italiani, limitati dalla possibilità di trasferimento all’estero pena la perdita del diritto al reddito in caso di rientro²³³. In secondo luogo, si prevedevano requisiti reddituali e patrimoniali definiti²³⁴. Erano, inoltre, previste limitazioni in materia di godimento di beni durevoli²³⁵, la necessaria assenza di misure cautelari personali e condanne definitive per taluni reati²³⁶; l’impossibilità di presentare domanda per dodici mesi a seguito di dimissioni volontarie del lavoratore²³⁷.

Per il soggetto “occupabile”, l’erogazione del beneficio era condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro ed all’adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo ed all’inclusione sociale²³⁸. Si prevedeva che i soggetti beneficiari fossero resi noti ai centri per l’impiego, attraverso una piattaforma digitale, per rendere la dichiarazione già citata entro trenta giorni dal riconoscimento del beneficio²³⁹. Presso i centri e presso altri soggetti, accreditati sulla base di provvedimenti regionali, veniva stipulato un Patto per il lavoro²⁴⁰, contenente obblighi e impegni. Limite fondamentale per il godimento del rdc era rappresentato dall’obbligo di accettare almeno

²³³ COMMISSIONE EUROPEA, *Indirect discrimination of non-nationals by 10-year residence requirement for access to the Italian citizenship income* (“Reddito di Cittadinanza”), INFR(2022)4024, 15 febbraio 2023.

²³⁴ L’art. 2, co. 1, lett. b), punti 1, 2, 3, 4, d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazione, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, in materia prevedevano: indicatore ISEE inferiore ai 9.360 euro; valore del patrimonio immobiliare in Italia e all’estero inferiori ai 30 mila euro; valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6 mila euro, incrementato di 2 mila euro per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di 10 mila euro, incrementavano di ulteriori mille euro per ogni figlio successivo al secondo; ma detti massimali si incrementano ancora per ogni componente disabile; reddito familiare inferiore a 6 mila euro moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, con incremento del parametro di 7.560 euro ai fini dell’accesso alla pensione di cittadinanza e con un incremento in ogni caso di 9.360 euro nei casi in cui il nucleo risieda in abitazione in locazione.

²³⁵ Art. 2, co. 1, lett. c), d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazione, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

²³⁶ Art. 2, co. 1, lett. c-bis).

²³⁷ Art. 2, co. 3.

²³⁸ Art. 4, co. 1.

²³⁹ Art. 4, co. 4.

²⁴⁰ Art. 4, co. 7.

una di tre offerte di lavoro “congrue”²⁴¹. Il requisito della congruità dell’offerta discendeva dalla personalizzazione del percorso di reinserimento ed era verificato in base alla distanza geografica dal luogo dell’offerta, la quale variava in base al numero delle offerte rifiutate e alla quantità di tempo trascorso dalla fruizione del rdc, fino a giungere ad essere congrua qualsiasi offerta ovunque collocata nel territorio italiano qualora si tratti della terza o nel caso di rinnovo del beneficio²⁴². Nell’ambito del Patto per il lavoro e per l’inclusione sociale, i soggetti in condizioni di lavorare erano tenuti a partecipare a progetti realizzati dai comuni di residenza, utili alla collettività, in coerenza con le competenze professionali e con quelle acquisite²⁴³.

Attorno al reddito di cittadinanza si è sviluppato un fitto dibattito, tale da abbracciare una pluralità di posizioni. Da un canto, ne è stata evidenziata la coerenza col «*progetto sociale delineato in Costituzione*»²⁴⁴, con una lettura dell’art. 38 adeguata al «*mutato contesto sociale*» per il quale «*la Repubblica deve farsi carico delle nuove debolezze*»²⁴⁵, qualificando l’rdc come primo fondamentale strumento di contrasto alla povertà per «*onorare*»²⁴⁶ l’impegno affidato alla Repubblica dall’art. 3 Cost. D’altro canto, altri approcci hanno evidenziato la maggiore aderenza al dettato costituzionale di un «*intervento di natura incondizionata*»²⁴⁷, oppure hanno integralmente contestato la *ratio* del rdc, qualificato come strumento di «*workfare alternativo al welfare*»²⁴⁸ e di coazione al lavoro²⁴⁹, nel quadro di una critica più generale al reddito minimo, emblema di «*un’idea di lotta all’esclusione sociale come effetto di misure destinate a presidiare il funzionamento del mercato interno*»²⁵⁰, senza met-

²⁴¹ Art. 4, co. 8, lett. b), punto 5.

²⁴² Art. 4, co. 9.

²⁴³ Art. 4, co. 15.

²⁴⁴ C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, 149.

²⁴⁵ F. POLACCHINI, *Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza*, in *Federalismi*, n. 5/2019, 25.

²⁴⁶ S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *Biblioteca ‘20 Maggio’*, n. 2/2019, 264.

²⁴⁷ V. CASAMASSIMA, *Reddito “di cittadinanza” e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista Aic*, n. 3/2020, 466.

²⁴⁸ A. SOMMA, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 2/2019, 434.

²⁴⁹ G. COMMISSO, G. SIVINI, *Reddito di cittadinanza. Emancipazione dal lavoro o lavoro coatto?*, Asterios, Trieste, 2017, 89 ss.

²⁵⁰ A. SOMMA, *Contro il reddito di cittadinanza*, in ID. (a cura di), *Lavoro alla spina, welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, Meltemi, Milano, 2019, 248.

terlo in discussione nelle sue regole fondamentali. Una misura, in definitiva, finalizzata a «consentire alle imprese di corrispondere al di sotto della soglia di povertà relativa e ai pubblici poteri di avallare una simile prassi attraverso l'integrazione retributiva»²⁵¹.

In verità, l'analisi o il bilancio dell'esperienza del reddito di cittadinanza non può non fondarsi sugli esiti dell'applicazione concreta della misura.

Sulla base delle evidenze empiriche, è possibile affermare l'esistenza di una correlazione positiva tra indice di vulnerabilità sociale e materiale e la quota delle famiglie percettrici di reddito di cittadinanza²⁵². L'INPS ha stimato che tra il 2019 ed il 2022 la misura ha raggiunto complessivamente 2,2 milioni di nuclei familiari (4,8 milioni di persone)²⁵³, costituiti per due terzi da persone in particolare condizione di rischio d'emarginazione sociale ed espulsione dal mercato del lavoro²⁵⁴. Del resto, non poteva che essere un esito atteso, citando esemplificativamente i moniti di Banca d'Italia sull'abolizione della misura, espressi in sede di audizione preliminare alla legge di bilancio, rispetto ai rischi di aumento di indigenza nelle aree dove il rdc è stato più diffuso e dove il mercato del lavoro è «strutturalmente malfunzionante»²⁵⁵, o la stima elaborata dallo SVIMEZ che prevedeva circa 764 mila nuovi poveri per il 2023²⁵⁶, o l'ammonimento dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulla inopportunità di procedere all'abolizione della misura senza, contestualmente, intro-

²⁵¹ A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, Laterza, Roma-Bari, 2024, 91.

²⁵² È il risultato evidenziato da G. MONTURANO, G. RESCE, G.V. SONZOGNO, *La capacità di target territoriale del reddito di cittadinanza*, in *Menabò di Etica e Economia*, n. 186/2023, 19 gennaio 2023, sulla base della distribuzione spaziale dell'indice di vulnerabilità incrociato alle famiglie percettrici di rdc, elaborando dati INPS e ISTAT.

²⁵³ INPS, *Conoscere il paese per costruire il futuro. XXI rapporto annuale*, luglio 2022, in www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html, 385.

²⁵⁴ In P. TRIDICO, *Conoscere il paese per costruire il futuro. Relazione annuale del Presidente. XXI rapporto annuale*, cit., luglio 2022, 14, si afferma che «due terzi dei percettori è costituito da persone che non hanno mai lavorato, minori, over 65 e circa 200.000 disabili, e che solo il 33% dei percettori in età lavorativa ha un riscontro amministrativo di partecipazione al mercato del lavoro negli anni 2018 o 2019. (...) Emerge anche che i percettori «stabili» di rdc che lavorano sono impiegati in prevalenza, in circa il 60% dei casi, con contratti a termine e a tempo parziale. È quindi grazie anche alla presenza del rdc che una parte cospicua dei *working poors* riesce a restare sul mercato e ad ottenere un reddito che permette loro di sopravvivere».

²⁵⁵ F. BALASSONE, *Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2023-2025. Testimonianza del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia*, Camera dei deputati, 5 dicembre 2022.

²⁵⁶ L. BIANCHI, *Presentazione del Rapporto SVIMEZ 2022 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Relazione introduttiva*, 28 novembre 2022, 5.

durre un nuovo strumento²⁵⁷. È divenuto sempre più evidente che, di fatto, il reddito di cittadinanza sia stato prevalentemente uno strumento di contrasto alla povertà, come acclarato dal Comitato Scientifico di Valutazione del rdc, istituito nel 2021 dal Ministero del Lavoro²⁵⁸, stante da un lato l'azione di integrazione dei redditi, dall'altro l'impossibilità dei Centri per l'impiego di attuare le politiche attive.

Su questo ultimo punto è bene fare luce oltre apparenze e argomentazioni semplicistiche. Sovente, negli ultimi tempi, si è fatto riferimento alle carenze organizzative e logistiche da parte dei centri deputati all'inserimento lavorativo, molto meno ci si è soffermati sull'analisi di contesto. I dati statistici dimostrano l'assenza di un equilibrio nel mercato del lavoro, puntando il dito non su problemi di mero collegamento tra domanda e offerta di lavoro, ma sulla carenza di posti di lavoro in generale. Secondo le stime ISTAT, in Italia accanto ad un tasso di disoccupazione del 7,8% a dicembre 2022²⁵⁹, coesisteva una percentuale di posti vacanti del 2,3% nel quarto trimestre del 2022²⁶⁰. Pur in presenza di lievi miglioramenti nel corso degli ultimi anni di entrambi gli indicatori, *ictu oculi* si palesa la condizione di assenza di lavoro, specialmente di occupazioni "elementari" nel mercato italiano²⁶¹. Questo stato delle cose affonda le radici in una lunga crisi di domanda, esasperata da quella "questione salariale" di cui si è detto nelle pagine precedenti e dai suoi evidenti riflessi sull'offerta, la cui esistenza è stata confermata dalla percezione del reddito di cittadinanza (per un importo medio mensile stimato dall'INPS, al mese di marzo 2022, sui 548 euro²⁶²) come "*competitor*", secondo una definizione data dal presidente di Confindustria Carlo Bonomi, delle retribuzioni erogate delle imprese italiane²⁶³. Sulla base di questi numeri, è evidente la funzione del reddito come blocco alla ten-

²⁵⁷ L. CAVALLARI, *Audizione nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2023*, Memoria, 13.

²⁵⁸ COMITATO SCIENTIFICO DI VALUTAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA, *Dieci domande e risposte sul reddito di cittadinanza. Per animare un dibattito pubblico basato su dati e argomentazioni*, in www.lavoro.gov.it, giugno 2022, 3.

²⁵⁹ ISTAT, *Occupati e disoccupati dati provvisori*, Dicembre 2022, in www.istat.it, 31 gennaio 2023, 1.

²⁶⁰ ISTAT, *Posti vacanti nelle imprese dell'industria e dei servizi. Stime preliminari*, in www.istat.it, 1.

²⁶¹ M. FERRARI, *Il reddito di cittadinanza e il lavoro che manca*, in *Corriere.it*, 19 gennaio 2023.

²⁶² INPS, *Conoscere il paese per costruire il futuro. XXI rapporto annuale*, cit., 22.

²⁶³ Il riferimento è alle considerazioni contenute in C. BONOMI, *Intervento all'Assemblea generale Assolombarda 2022*, 30 maggio 2022, disponibile integralmente in video su [youtube.com](https://www.youtube.com).

denziale caduta dei salari e alle politiche di svalutazione interna, accanto al tentativo di positivizzare modernamente un “*dovere di lavorare*”. L’abrogazione del rdc e il regime transitorio volto a inserire per sei mesi a partire da gennaio 2023 i percettori in percorsi di formazione e riqualificazione professionale²⁶⁴, sembrano ignorare questo stato delle cose, accedendo alla lettura sulla unica necessità di facilitare l’incontro tra domanda e offerta, armonicamente esistenti nel mercato. Le linee di indirizzo per possibili strumenti alternativi paiono rivolte, più che al contrasto alla povertà, alla diminuzione della platea di beneficiari di questa tipologia di sussidio e all’assolvimento di una funzione di riduzione del salario di riserva²⁶⁵.

A proposito di quelle argomentazioni, volte a rappresentare il rdc come occasione per le tentazioni parassitarie di immeritevoli e oziosi, esse andrebbero discusse nel quadro di una più ampia riflessione sui controlli nell’erogazione dei sussidi pubblici di varia natura, compresi quelli destinati alle imprese: se, infatti, sono stati stimati dall’INPS per il 2020 e i primi sei mesi del 2021 circa 117 mila revoche del beneficio²⁶⁶, nel solo primo semestre del 2020, secondo quanto quantificato dall’Ufficio parlamentare di bilancio, un quarto del totale delle ore di CIG, CIG in deroga e fondi della bilateralità, è stato tirato da imprese che non hanno subito alcuna riduzione di fatturato²⁶⁷, con un danno per l’erario stimato intorno ai 2,7 miliardi di euro²⁶⁸. In verità, da tempo era stata avanzata una diversa ipotesi di intervento migliorativo del rdc, sulla base dell’analisi accurata dell’impatto della misura²⁶⁹, agendo contro le penalizzazioni all’accesso al beneficio²⁷⁰.

²⁶⁴ Art. 1, co. 315, l. 29 dicembre 2022, n. 197.

²⁶⁵ Sul dibattito a proposito dell’introduzione di strumenti alternativi al rdc si veda V. IORIO, *Mia, cos’è e chi avrà la nuova misura di inclusione attiva al posto del reddito di cittadinanza: domande e risposte*, in *Corriere della sera*, 6 marzo 2023.

²⁶⁶ INPS, *Reddito/pensione di cittadinanza. Reddito di emergenza. Report*, ottobre 2021.

²⁶⁷ UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione informale del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare all’esame del Programma Nazionale di Riforma per l’anno 2020 e della Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell’art. 6, c. 5, della L. 243/2012*, in www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2020/07/Audizione-UPB-PNR-e-Rel.pdf, 28 luglio 2020, 12.

²⁶⁸ S. CANNAVÒ, *Gli abusivi della Cig: 600 volte i “furbi” del reddito*, in *Il fatto quotidiano*, 1° agosto 2020.

²⁶⁹ Si veda a riguardo COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA, *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, in www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-Cittadinanza-presentata-oggi-la-Relazione-del-Comitato-Scientifico.aspx, ottobre 2021,

²⁷⁰ In COMITATO SCIENTIFICO DI VALUTAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA, *Dieci domande e risposte sul reddito di cittadinanza. Per animare un dibattito pubblico basato su dati e*

A partire dal 1° gennaio 2024, è entrato in vigore l'assegno di inclusione (adi), introdotto dal d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni in legge 3 luglio 2023, n. 85, *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*. Prima significativa novità, rispetto al rdc, sta nei soggetti beneficiari della misura: componenti di nuclei familiari con disabilità, minorenni, ultrasessantenni e componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi sociosanitari territoriali certificati dalla PA²⁷¹. Rispetto al reddito di cittadinanza, si tratta quindi di una platea estremamente ristretta, tenuto conto degli ulteriori requisiti²⁷², di quelli di natura soggettiva²⁷³ ed economico/patrimoniale²⁷⁴. Un ulteriore sbarramento all'accesso al beneficio

argomentazioni, cit., 6, si avanzavano le proposte di seguito testualmente trascritte: «1. eliminare, soprattutto in riferimento al patrimonio mobiliare, la soglia rigida e includere una parte di esso nel calcolo del reddito (o potere d'acquisto); 2. portare il requisito di residenza in Italia da 10 a 5 anni, allineandolo a quello per il permesso di lungo soggiorno; 3. in alternativa all'utilizzo della più generosa scala di equivalenza ISEE anche per la valutazione del reddito – come sarebbe più logico, ma molto oneroso – eliminare la distinzione tra adulti e minorenni. Si tratta di una forte semplificazione che cancella il diverso costo non tanto degli adulti rispetto ai minorenni, ma dei minorenni di età diversa; 4. portare il coefficiente massimo da 2,1 a 2,8 (2,9 in presenza di persone con disabilità)».

²⁷¹ Art. 2, co. 1, l. 3 luglio 2023, n. 85.

²⁷² L'art. 2, co. 2, lett. a), l. 3 luglio 2023, n. 85 pone come ulteriori requisiti quelli del possesso della cittadinanza europea o dell'essere familiare di cittadino europeo, che deve essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero essere cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o titolare dello status di protezione internazionale di cui al d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, nonché essere residente in Italia da almeno cinque anni al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo. La residenza in Italia è richiesta anche per i componenti del nucleo familiare che rientrano nei parametri della scala di equivalenza.

²⁷³ L'art. 2, co. 2, lett. d), l. 3 luglio 2023, n. 85 impone che il richiedente deve non essere sottoposto a misura cautelare personale o a misura di prevenzione; non avere sentenze definitive di condanna o adottate ai sensi dell'articolo 444 e seguenti del cpp, intervenute nei 10 anni precedenti la richiesta.

²⁷⁴ Art. 2, co. 2, lett. b), l. 3 luglio 2023, n. 85 formalizza i seguenti requisiti relativi alla condizione economica: ISEE in corso di validità di valore non superiore a euro 9.360; nel caso di nuclei familiari con minorenni, l'ISEE è calcolato ai sensi dell'art. 7 del DPCM n. 159 del 2013; un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui in seguito. Se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni, ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite dall'allegato 3 al DPCM 159/2013, la soglia di reddito familiare è fissata in euro 7.560 annui, moltiplicati per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. Quanto ai requisiti patrimoniali, si prevede: un valore ai fini IMU del patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione, il cui valore non deve superare euro 150.000), non superiore ad euro 30.000; un valore del patrimonio mobiliare non superiore ad

è previsto per coloro i quali risultino disoccupati a seguito di dimissioni volontarie²⁷⁵, nei 12 mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve quelle per giusta causa, nonché le risoluzioni consensuali del contratto di lavoro²⁷⁶. Il beneficio può essere anche costituito da un importo aggiuntivo per la locazione dell'immobile dove risiede il nucleo, per un importo pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione fino ad un massimo di euro 3.360 annui, oppure di 1.800 euro annui in presenza di un nucleo familiare composto come poco sopra ricordato²⁷⁷. Il beneficio, che non può in ogni caso essere inferiore a 480 euro annui²⁷⁸, può essere erogato per 18 mesi rinnovabili per ulteriori 12 mesi, previa sospensione di un mese²⁷⁹. Il parametro della scala di equivalenza risulta peggiorativo rispetto a quello adottato con il rdc²⁸⁰.

euro 6.000, accresciuto di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorenni successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza presente nel nucleo; nessun componente il nucleo deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc., immatricolati la prima volta nei 36 mesi antecedenti la richiesta, esclusi 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 deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto, nonché di aeromobili di ogni genere.

²⁷⁵ Fa riflettere il punto in questione, specialmente alla luce del fenomeno di massa e di portata internazionale rappresentato dalle dimissioni volontarie dei lavoratori, definite in F. COIN, *Le grandi dimissioni. Il nuovo rifiuto del lavoro e il tempo di riprenderci la vita*, Einaudi, Torino, 2023, 41, come vera e propria «forma di sciopero» che esprime «il rifiuto del lavoro come destino, e la presa di distanza dalle aspettative sociali».

²⁷⁶ Art. 2, co. 3, l. 3 luglio 2023, n. 85.

²⁷⁷ Art. 3, co. 1.

²⁷⁸ Art. 3, co. 4.

²⁷⁹ Art. 3, co. 2.

²⁸⁰ L'art. 2, co. 4, l. 3 luglio 2023, n. 85 dispone che il parametro della scala di equivalenza, corrispondente a una base di garanzia di inclusione per le fragilità che caratterizzano il nucleo, è pari a 1 ed è incrementato, fino a un massimo complessivo di 2,2, ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza: a) di 0,50 per ciascun altro componente con disabilità o non autosufficiente, secondo quanto previsto dall'allegato 3 al d. P.C.M. n. 159 del 2013; b) di 0,40 per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni; c) di 0,40 per un componente maggiorenne con carichi di cura, come definiti all'articolo 6, co. 5; d) di 0,30 per ciascun altro componente adulto in condizione di grave disagio bio-psico-sociale e inserito in programmi di cura e di assistenza certificati dalla pubblica amministrazione; e) di 0,15 per ciascun minore di età, fino a due; f) di 0,10 per ogni ulteriore minore di età oltre il secondo.

Per i beneficiari è previsto l'obbligo di sottoscrizione di un patto di attivazione digitale, nell'ambito di una piattaforma digitale dedicata ai percettori di adi nel "Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa" realizzato dall'INPS²⁸¹, aderendo obbligatoriamente a percorsi di inserimento nell'ambito di progetti volti a identificare i bisogni del singolo e del nucleo²⁸². I servizi sociali eseguono una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare, finalizzata alla sottoscrizione di un patto per l'inclusione. Sulla base di tale valutazione, i componenti del nucleo familiare, di età compresa tra 18 e 59 anni, attivabili al lavoro e tenuti agli obblighi di partecipazione al Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, vengono avviati ai centri per l'impiego o presso i soggetti accreditati per la sottoscrizione del patto di servizio personalizzato, entro 60 giorni. Successivamente, ogni 90 giorni, i beneficiari sono tenuti a presentarsi ai centri presso cui è stato sottoscritto il patto di servizio personalizzato, per aggiornare la propria posizione²⁸³. Il beneficiario è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro caratterizzata da taluni requisiti di congruità, peggiorativi rispetto a quelli previsti dal rdc²⁸⁴.

La legge n. 85/2023 ha istituito un ulteriore strumento «*al fine di favorire l'attivazione nel mondo del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale e lavorativa*»²⁸⁵ chiamato Supporto per la formazione e il lavoro (sfl), in vigore dal 1° settembre 2023. I fini del sfl sono perseguiti mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro. La misura è rivolta a componenti dei nuclei familiari tra i 18 e i 59 anni, e possono essere sia beneficiari

²⁸¹ Art. 5.

²⁸² Art. 6, co. 1.

²⁸³ Art. 4, co. 5.

²⁸⁴ L'art. 9, co. 1, enumera le caratteristiche dell'offerta: 1) rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale. Esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche qualora i genitori siano legalmente separati, l'offerta va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o, comunque, è raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico; 2) rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60% dell'orario a tempo pieno; 3) retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81; 4) contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o sia raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico.

²⁸⁵ Art. 12, co. 1, l. 3 luglio 2023, n. 85.

che non beneficiari dell’adi²⁸⁶, mentre lo strumento è dichiarato totalmente incompatibile con reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza. Tale marcata scissione tra le due misure, posta in relazione ai contenuti della raccomandazione Ue sul reddito minimo ricordata nelle pagine che precedono, ha evidenziato la «*contraddizione con la logica categoriale del binomio adi – sfl*»²⁸⁷, in particolare per il dileguare del principio di universalità insito nel reddito minimo. L’importo della misura è estremamente più modesto rispetto all’rdc, poiché pari a 350 euro, erogato entro un limite massimo di 12 mensilità²⁸⁸, e per poterne fruire il soggetto deve fare richiesta secondo modalità telematiche pressoché simili a quelle dell’adi e stipulare, in più, un patto di servizio personalizzato²⁸⁹.

L’abolizione integrale del reddito di cittadinanza, senza previsione di strumenti alternativi egualmente efficaci in termini di contrasto alla povertà (si è vista in ultimo l’insufficienza del raggio d’azione dell’adi e del sfl), la liberalizzazione di *voucher* e il superamento del c.d. Decreto Dignità, suggeriscono il ritorno repentino della politica di deflazione salariale.

6. Conclusioni. Una via d’uscita dalla stagflazione: programmazione degli investimenti pubblici e un mercato del lavoro diverso

Le crisi che si sono succedute hanno contribuito a informare il processo di integrazione europea. Negli ultimi anni, a causa del peso e della combinazione delle conseguenze sociali di pandemia, inflazione energetica ed economia di guerra, a livello eurounitario sono stati proposti interventi volti a riproporre il tema della tutela dei diritti sociali, in particolare nel contrasto a lavoro povero ed emarginazione sociale. La perdu-

²⁸⁶ L’art. 12, co. 2 in merito dispone per i soggetti non beneficiari dell’assegno di inclusione il requisito di un valore ISEE familiare non superiore a 6.000 euro annui. Mentre per i soggetti che fruiscono dell’adi dispone come requisito il non essere vincolati alle misure di politica attiva individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, *ex art. 6, co. 4 della l. 13 luglio 2023*, n. 85.

²⁸⁷ G. PROTO, *L’abolizione del reddito minimo in Italia nell’orizzonte europeo*, in *Menabò di Etica e Economia*, 1° luglio 2023.

²⁸⁸ Art. 12, co. 7.

²⁸⁹ L’art. 12, co. 5, impone che a seguito della stipulazione del patto di servizio, il soggetto, attraverso la piattaforma SIISL può ricevere offerte di lavoro, servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, o essere incluso in progetti di formazione erogati da soggetti, pubblici o privati, accreditati alla formazione dai sistemi regionali, da fondi paritetici interprofessionali e da enti bilaterali. L’interessato può autonomamente individuare progetti di formazione affini a quelli di cui sopra, e darne immediata comunicazione attraverso la piattaforma.

rante ambiguità (se non impossibilità) degli strumenti normativi europei ad intervenire effettivamente nelle tutele è il prodotto di un'architettura sempre più visibilmente non adeguata ad affrontare le sfide del tempo presente e di quello futuro. Il ritorno alla logica neoliberale del rigore finanziario e della stabilità nei conti pubblici rappresenta un pervasivo condizionamento per qualunque ipotesi di cambiamento reale di modello economico e di sviluppo²⁹⁰. Ed è proprio a questo livello che il presente obbliga i poteri pubblici ad interrogarsi.

I “cosa”, “come”, “quanto” e “per chi” produrre sono ridiventati interrogativi stringenti di fronte alle “catastrofi” epocali del nostro tempo e ai possibili percorsi di transizione. Non solo, quindi, vi è la necessità di un ritorno all'intervento pubblico, ma anche la consapevolezza che nessun altro attore, oltre al potere pubblico, sia in grado di superare le contraddizioni del reale e di promuovere e indirizzare le trasformazioni sociali necessarie. Transizione socio-ecologica, energetica, digitale, sono i nomi dell'improcrastinabile cambio di paradigma economico e sociale²⁹¹. Nella “crisi perpetua”, la via degli investimenti pubblici e della loro programmazione per mutare strutturalmente il modello di sviluppo è una strada obbligata. L'unica in grado di creare occupazione piena e di qualità che, nel mercato attuale informato ai canoni della deregolamentazione dello Stato minimo, non è possibile darsi. A patto di modificare radicalmente anche le regole del mercato stesso, ristabilendo la centralità dei diritti sociali e della loro moderna tutela²⁹². Sono sicuramente smentite dai fatti quelle retoriche sulle innate propensioni parassitarie di componenti della società o sulla naturalità, per effetto di mercato, del sottosalario e della povertà lavorative. Sono tesi che, sicuramente, convincerebbero Francesco Saverio Nitti che, in Assemblea costituente, si scagliava contro il diritto al lavoro o contro il diritto ad una retribuzione proporzionata a quantità e qualità del lavoro in Costituzione, affermando: «noi non possiamo garantire nulla di ciò che promettiamo. Il popolo italiano dovrà vivere di sforzi»²⁹³. Eppure, queste tesi

²⁹⁰ Sul punto si sono soffermati G. LO CONTE e L. LANDI nel *Volume*.

²⁹¹ Al necessario recupero di forme moderne di governo dell'economia e di programmazione dello sviluppo sono dedicate le considerazioni di V. DE SANTIS e L. RICCI contenute in questo *Volume*.

²⁹² Il nesso tra cambiamento della qualità delle politiche eurounitarie, centralità delle tutele sociali e garanzia del principio di solidarietà è segnatamente affrontato da F. COVINO, nell'auspicio generale di una rivitalizzazione dei principi del costituzionalismo democratico e pluralista.

²⁹³ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconto stenografico*. Seduta n. CXVI, 8 maggio 1947, 3727.

contraddicono proprio il dettato costituzionale, con la sua tutela dei diritti sociali e il «*progetto di generale trasformazione sociale che è l'art. 3, 2° co., Cost.*»²⁹⁴.

Le irresolute prospettive nella tutela sociale dell'ordinamento europeo svelano, una volta di più, i vizi alla radice dell'integrazione economico monetaria, consapevoli che questi ultimi hanno generato il contesto favorevole al propagarsi della questione salariale, dell'indigenza e dell'emarginazione sociale, che evocano la condizione del *popolo dell'abisso*, protagonista dell'omonimo volume di Jack London, ed in particolare degli «inefficienti», resi dalla società descritta da London «*ruineri mentali, fisici e morali*»²⁹⁵, assieme ad un'idea del lavoro inteso come «*asservimento*» presentato da «*valore*»²⁹⁶, citando un noto romanzo di André Breton. Uno scenario confermato da recenti dati elaborati dall'ISTAT, i quali hanno attestato in Italia nel 2023 una stabilizzazione del numero di famiglie in povertà assoluta, pari all'8,5% sul totale delle famiglie residenti²⁹⁷, con il contestuale peggioramento dell'impatto del lavoro povero, che determina un'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con un lavoratore dipendente, passando dall'8,3% del 2022 al 9,1% del 2023²⁹⁸. Dati che lasciano basiti, specialmente a fronte delle stime fornite, ancora da ISTAT, e che quantificano in centinaia di migliaia il numero delle persone uscite dalla povertà grazie al reddito di cittadinanza, nel quadro di una complessiva riduzione dell'intensità di povertà²⁹⁹. Una fotografia che

²⁹⁴ M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, UTET, Torino, 1990, 375.

²⁹⁵ J. LONDON, *Il popolo dell'abisso*, (tr. it.), Sonzogno, Milano, 1974, 139.

²⁹⁶ A. BRETON, *Nadja*, (tr. it.), Einaudi, Torino, 2021, 55.

²⁹⁷ ISTAT, *Resta stabile la povertà assoluta, la spesa media cresce ma meno dell'inflazione*, 25 marzo 2024.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ In ISTAT, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, in *www.istat.it*, 125, si afferma che: «l'erogazione del RdC ha permesso a 404 mila famiglie nel 2020, a 484 mila famiglie nel 2021 e a 451 mila famiglie nel 2022 di uscire dalla povertà (rispettivamente al 16,6, al 19,3 e al 17,1 per cento delle famiglie che erano in povertà assoluta), per un totale di 876 mila individui nel 2020 e di oltre un milione nel 2021 e nel 2022 (rispettivamente, il 14,0 per cento dei poveri assoluti stimati in assenza di sussidi nel 2020, il 16,9 nel 2021 e il 15,4 per cento nel 2022). Un sicuro beneficio ne hanno tratto anche le famiglie che, in condizioni ancora peggiori, sono rimaste in povertà assoluta nonostante abbiano ricevuto il RdC (oltre 400 mila famiglie nei tre anni, 402 mila nel 2022): queste, infatti, hanno comunque sperimentato una riduzione di quasi due terzi dell'intensità di povertà, cioè della distanza media dalla loro linea di povertà, dal 65,1 al 22,9 per cento nel 2022. In generale, l'intensità di povertà (misurata come media delle distanze percentuali delle spese delle famiglie povere dalle loro linee di povertà) sarebbe stata in assenza di sussidi del 28,8 per cento anziché del 18,8 nel 2020, del 29,4 anziché del 18,8 nel 2021 e del 25,5 anziché del 18,2 nel 2022».

suggerisce riflessioni impietose sugli effetti, largamente annunciati, della subitanea cancellazione della misura.

Le profonde asimmetrie sociali e la specializzazione produttiva dell'Unione (che, nel caso italiano, ha plasmato la c.d. *economia da bar*³⁰⁰) la natura funzionalista dell'assetto giuridico istituzionale ed il travagliato cammino per la definizione e la protezione dei diritti sociali nell'ordinamento eurounitario, i diversi modelli di *governance* nella gestione delle crisi, sono questioni ineludibili per il futuro dell'UE. Il rischio che si paventa all'orizzonte è che si apra una nuova fase di un processo che è stato già definito di "de-solidarizzazione"³⁰¹, segnatamente in materia di protezione sociale. Dalla crisi finanziaria del 2008 fino ai giorni nostri, le scelte concretamente operate a livello eurounionale hanno comportato il progressivo dileguare di una prospettiva pur blandamente solidaristica³⁰². Allo stato, la tutela contro la povertà lavorativa e l'emarginazione sociale devono trovare compiutezza per opera dei legislatori nazionali.

Ciò che il dibattito sulle nuove forme di tutela dei diritti sociali restituisce è l'indisponibilità, da parte della società, a proseguire su una strada fatta di deregolamentazione e svalutazione del lavoro come leve competitive di mercato. Salario minimo e reddito minimo, in altre parole, stanno contribuendo a definire quel nucleo essenziale di diritti non sacrificabile sull'altare del libero mercato e, contestualmente, a mettere in luce la necessità di un radicale rivolgimento del modello socioeconomico presupposto all'impalcatura giuridica dell'Unione. Richiedendo ai poteri pubblici nuove azioni positive per soddisfare le aspettative e le istanze sociali che domandano, come "minimo", la dignità.

ABSTRACT

Negli ultimi anni si è intensificato il dibattito su reddito minimo e salario minimo. Questo è avvenuto principalmente per l'esplosione di una grande questione sociale, legata alle crisi economico finanziarie che si sono susseguite negli ultimi quindici anni e al nuovo scenario di "economia di guerra", e per l'attività normativa dell'U-

³⁰⁰ La definizione è contenuta in P. TRIDICO, *Welfare e lavoro in Italia prima e dopo il Covid*, Giappichelli, Torino, 2023, 249, e serve a sintetizzare quel processo di «terziarizzazione dell'economia, con una graduale riduzione della quota lavoro in agricoltura e nell'industria, a favore dei servizi».

³⁰¹ Sull'impiego di tale nozione, S. GIUBBONI, *La solidarietà come scudo. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, n. 3/2018, 604 ss.

³⁰² Sull'evoluzione del principio di solidarietà nella UE, dopo la crisi del 2008, si veda F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 191 ss.

nione europea, volta a introdurre nuovi strumenti di contrasto al lavoro povero e all'esclusione sociale. In Italia, in particolare, il confronto su questi nuovi strumenti ha incrociato una grande questione salariale che attanaglia il paese. Con l'esperienza del reddito di cittadinanza e le ipotesi di salario minimo legale avanzate, si arricchisce il dibattito nazionale sulla ricerca di un'alternativa complessiva alla stagflazione, nel solco di valori e principi costituzionali.

In recent years the debate on minimum income and minimum wage has greatly intensified. This occurred mainly due to the explosion of a major social issue, linked to the economic and financial crises that have occurred in the last fifteen years and to the new “war economy” context, and to the regulatory activity of the European Union, aimed at to introduce new tools to combat poor labor and social exclusion. In Italy, in particular, the discussion on these new tools has crossed a major wage issue that grips the country. With the experience of “reddito di cittadinanza” and the hypotheses of a legal minimum wage put forward, the national debate on the search for an overall alternative to stagflation is enriched, in the wake of constitutional values and principles.

MONICA CROATTO*

LO STATO DI FRONTE ALLA SFIDA DELL'ECONOMIA SOCIALE, NELLA DIMENSIONE NAZIONALE ED EUROPEA: QUALE IDENTITÀ?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'economia sociale nella prospettiva italiana, tra radici solidaristiche e vincolo esterno: alcune questioni critiche. – 3. La difficile convivenza tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici. – 4. Economia sociale e aiuti di Stato nella prospettiva italiana: dottrina e giurisprudenza a confronto. – 5. La programmazione nel Codice del Terzo settore. – 6. Il Piano d'azione per l'economia sociale: prospettive e limiti nel quadro dell'evoluzione delle politiche europee. – 7. Brevi riflessioni conclusive.

1. *Introduzione*

In ambito europeo, benché non codificata espressamente, la nozione di economia sociale viene usualmente perimetrata attraverso due diverse modalità, a seconda che si faccia riferimento soggettivamente alle forme giuridiche che sviluppano detto modello produttivo o ai principi che lo informano¹. Sotto il primo profilo, il concetto si riferisce tradizionalmente a quattro principali tipologie di enti che offrono beni e servizi ai loro associati o alla comunità in generale: realtà associative e fondazioni, cooperative, società di mutuo soccorso e imprese sociali². Con riguardo, invece, ai requisiti che connotano l'attività degli enti dell'economia sociale, essi sono rintracciabili nel perseguimento di finalità solidaristiche e non di profitto, nell'autonomia decisionale e nell'adozione di principi democratici di *governance*³.

* Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autrice e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per l'Amministrazione di appartenenza.

¹ Sul punto si rinvia a J. DEFOURNY, *Economia sociale*, in J.L. LAVILLE, A.D. CATTANI, *Dizionario dell'altra economia*, Sapere 2000, Roma, 2006, 100 ss.

² Così C. BORZAGA, M. CALZARONI, E. FONTANARI, M. LORI, *L'economia sociale in Italia: dimensioni ed evoluzione*, in *Impresa Sociale*, n. 2/2022, 17; per uno sguardo sull'esperienza italiana, si rinvia a V. RINALDI (a cura di), *Che cos'è l'economia sociale*, Liocorno, Roma, 1994.

³ Cfr. J. DEFOURNY, *Economia sociale*, cit., 102 e 104; C. BORZAGA, M. CALZARONI, E. FONTANARI, M. LORI, *L'economia sociale in Italia*, cit., 17-18; più diffusamente, sull'origine, sulle caratteristiche strutturali delle organizzazioni incluse nel perimetro dell'economia so-

Negli ordinamenti giuridici dei singoli stati membri, l'economia sociale appare come un modello produttivo a geometria variabile, risentendo dei diversi contesti giuridici e culturali di riferimento; solo alcuni stati europei hanno adottato una legge sull'economia sociale, attribuendo in tal modo alla categoria un autonomo riconoscimento giuridico⁴.

La recente iniziativa adottata dalla Commissione europea, avente ad oggetto un nuovo Piano d'azione per l'economia sociale⁵, ha rinnovato, ad un livello sovranazionale, il dibattito pubblico in merito alla necessità di riconoscere a tale modello organizzativo un ruolo centrale nello sviluppo economico e sociale europeo⁶.

Le organizzazioni incluse entro detto perimetro in Europa sono poco meno di tre milioni ma rappresentano una percentuale non lieve della forza lavoro complessiva⁷. Esse non solo offrono opportunità di impiego, favo-

ciale, con alcuni spunti di diritto comparato, si rinvia a S. PELLIZZARI, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore: la Corte di giustizia valorizza la discrezionalità degli Stati membri per un miglior bilanciamento tra solidarietà, efficienza e concorrenza* (Commento a Corte di Giustizia 14 luglio 2022, *Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio - ASADE*, C-436/20), in *Ist. fed.*, n. 4/2022, 1024 ss.

⁴ Per un quadro degli stati membri che hanno adottato nuove leggi in materia di economia sociale si veda Comitato Economico e Sociale Europeo, *Sviluppi recenti dell'economia sociale nell'Unione europea*, Bruxelles, 2016, 53 e 54, tabella 5.2, nella quale sono inclusi anche gli stati membri che, pur in mancanza di una legge quadro sull'economia sociale, hanno adottato leggi *ad hoc* su alcuni soggetti dell'economia sociale. In particolare, per un approfondimento sulla legislazione spagnola, portoghese e francese sull'economia sociale, si vedano rispettivamente A. LLAMOSAS TRAPAGA, *L'economia sociale in Spagna: nozione e principi legislativi*, D.A. MEIRA, *La legge portoghese sull'economia sociale* e V.M. MARCELLI, *La legge francese sull'economia sociale*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale: teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 123-136, 179-204, 205-240. Uno studio aggiornato sulla legislazione in tema di economia sociale è sviluppato da A. FICI, *The law of Third sector organizations in Europe. Foundations, trends and prospects*, Springer & Giappichelli, Roma, 2023.

⁵ Si tratta della comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Building an economy that works for people: an action plan for the social economy COM (2021) 778 final, pubblicata il 9.12.2021. La citata comunicazione è accompagnata dai documenti di lavoro SWD (2021) 373 final, illustrativo del Piano, e SWD (2021) 982 final, Scenarios towards co-creation of a transition pathway for a more resilient, sustainable and digital Proximity and Social Economy industrial ecosystem. Per un approfondimento sui contenuti del Piano e sulla sua riconducibilità ad un paradigma *in nuce* solidaristico o competitivo, si rinvia più diffusamente di seguito al § 6.

⁶ Per una disamina del fenomeno nella prospettiva europea, si rinvia a A. ATHANASOPOULOU, P. KLEIN, *L'economia sociale nel panorama europeo*, in *Impresa Sociale*, n. 1/2022, 48-51; per una panoramica sui recenti sviluppi dell'economia sociale in ambito internazionale ed europeo, si rinvia a L. JAHIER, *Quattro passaggi rilevanti per l'economia sociale*, in TERZJUS OSSERVATORIO DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL'ECONOMIA SOCIALE (a cura di), *Dalla regolazione alla promozione una riforma da completare*, Terzjus Report, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 369-379.

⁷ Cfr. la Comunicazione citata, 3: secondo i dati pubblicati dalla Commissione europea,

rendo l'inclusione sociale di soggetti svantaggiati, ma svolgono un ruolo essenziale anche nei sistemi di *welfare*, attraverso la presa in carico delle istanze provenienti da chi si trova in una condizione di maggior bisogno rispetto alla tutela e all'esercizio dei propri diritti sociali. Il loro profondo radicamento territoriale, inoltre, favorisce la partecipazione dal basso dei cittadini e inietta nel tessuto urbano e rurale nuove potenzialità, sia nel rinsaldare il rapporto di fiducia delle persone nei confronti della comunità, con riguardo all'organizzazione amministrativa, soprattutto di livello locale, sia in termini di qualità dei servizi offerti.

La crisi pandemica ha rappresentato un banco di prova fondamentale per gli enti operanti nel suddetto settore: l'emergenza sanitaria e le conseguenti ricadute socioeconomiche hanno evidenziato ulteriormente la loro capacità di resilienza, dotandole di un «capitale reputazionale»⁸ quale eredità derivante dagli eventi straordinari che hanno colpito anche l'Europa a partire dal 2020.

Il presente contributo intende esplorare il fenomeno dell'economia sociale, esaminandolo sotto un duplice angolo visuale, ossia nella prospettiva domestica ed europea e rifrangendolo nel prisma dei principi di solidarietà e del vincolo esterno. Lo spazio dell'intervento pubblico in economia, oggetto del presente *Volume*, si definisce anche attraverso detto modello produttivo. Le politiche pubbliche sono orientate alla sua promozione, nella misura in cui i soggetti che ad esso si conformano operano nel mercato realizzando istanze di giustizia sociale.

A tal fine, si ritiene doveroso fornire due preliminari precisazioni, l'una di carattere terminologico, l'altra di carattere metodologico, nel presupposto che il diritto dell'economia sociale non coincide con il diritto del Terzo settore.

Sul punto, occorre preliminarmente distinguere l'ambito dell'economia sociale da quello relativo al Terzo settore e da quello ulteriore delle cooperative, rintracciandone anche le possibili intersezioni. Il termine economia sociale si riferisce al complesso delle attività economiche d'impresa svolte da associazioni private con finalità non lucrative e una precisa struttura organizzativa, caratterizzata dalla democraticità e da stringenti vincoli in materia di distribuzione o accantonamento di utili conseguiti⁹. Entro lo spazio giuri-

gli enti dell'economia sociale ammontano a 2,8 milioni e gli impieghi presso le suddette organizzazioni ammontano a 13,6 milioni di persone.

⁸ Così L. GORI, *Prefazione* in I. PSAROUDAKIS, *La sfida pandemica per il Terzo settore*, Pisa University Press, Pisa, 2021, 10-11; con tale espressione l'A. identifica la capillare presenza degli enti a vocazione solidale, la loro capacità di reagire alle sfide complesse e la loro attitudine a collaborare con la pubblica amministrazione.

⁹ Osserva A. FICI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 19-20 che due sono le differenze tra i due ambiti disciplinari: il fatto che gli enti dell'economia

dico di azione del Terzo settore, invece, gli enti che vi operano, pur condividendo con quelli dell'economia sociale l'assenza di scopi lucrativi, se ne differenziano quanto alle modalità di raggiungimento. L'esercizio d'impresa da parte dei suddetti soggetti non è l'unico strumento di azione, potendo essi generalmente offrire beni e servizi anche con modalità gratuite o mutualistiche. Alla luce di tale distinguo, i due ambiti trovano una possibile sovrapposizione con riguardo agli enti a vocazione sociale che perseguono finalità di interesse generale con modalità imprenditoriali, quali tipicamente le imprese sociali. Entro tale quadro di riferimento, assumono rilievo anche le società cooperative, che vengono incluse tra gli attori dell'economia sociale, in ragione del fine di mutualità perseguito e della loro funzione sociale¹⁰.

Ciò opportunamente premesso, con riguardo alla disciplina italiana, l'indagine sull'economia sociale è svolta avendo riguardo alla recente riforma che, sulla base della legge delega 6.6.2016, n. 106, ha condotto all'emanazione dei decreti legislativi 3.7.2017, n. 117 e n. 112, con cui è stato adottato il Codice del Terzo settore ed è stata revisionata la disciplina in materia di impresa sociale.

Infine, in relazione al metodo espositivo, il contributo segue un criterio cronologico: le problematiche sottese all'implementazione dell'economia sociale sono illustrate dapprima avendo riguardo al contesto domestico, collocandosi la riforma del Terzo settore a valle di una tradizione risalente di attività solidaristicamente orientata da parte di una pluralità di enti associativi e, in secondo luogo, dando conto del contesto europeo, nel quale è maturata la recente pubblicazione del citato Piano d'azione.

2. *L'economia sociale nella prospettiva italiana, tra radici solidaristiche e vincolo esterno: alcune questioni critiche*

Sebbene il termine non sia espressamente menzionato nella Costituzione italiana, in dottrina vi è unanimità di consensi nel riconoscimento di uno statuto costituzionale del Terzo settore¹¹. In particolare, tra i principi costituzionali che disegnano la matrice e il perimetro giuridico di azione de-

sociale siano tutti enti imprenditoriali e siano incluse nella categoria anche le cooperative ordinarie a scopo mutualistico.

¹⁰ Su tale aspetto, si rinvia a A. FICI, in ID. (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, 241-263.

¹¹ *Ex multis*, si rinvia a G. TIBERI, *La dimensione costituzionale del Terzo settore* in C. CITTADINO (a cura di), *Dove lo Stato non arriva. Pubblica amministrazione e Terzo settore*, Collana Astrid, Passigli editori, Bagno a Ripoli (Firenze), 2008; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021; L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022; P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2021, 43-63.

gli enti a vocazione sociale, assumono particolare rilievo, ai presenti fini, il principio di solidarietà e il principio di sussidiarietà, nella sua declinazione orizzontale.

Con riguardo al primo, la giurisprudenza costituzionale ha attenuato la lettura in termini esclusivamente di doverosità dell'adempimento solidaristico, per molto tempo accolta come unica dimensione del principio, sia nella sua declinazione pubblica o "paterna", sia in quella orizzontale o "fraterna"¹², connotata dalla previsione di obblighi e doveri normativamente imposti, alla cui esecuzione la persona era chiamata.

A partire dalla sent. n. 75 del 1992, la Corte costituzionale ha aperto la strada, nel quadro del principio solidaristico, al riconoscimento della pluralità di espressioni dell'autonoma iniziativa privata, individuale o associata, volta al perseguimento di scopi altruistici¹³. In particolare, nella citata pronuncia, con riguardo al volontariato, la Corte costituzionale ha affermato che «esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa»¹⁴.

Quale ulteriore pilastro a fondamento dell'azione del Terzo settore, il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., nella sua dimensione oriz-

¹² La distinzione è illustrata da S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 10-14; al riguardo, si esamini anche F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, Città Nuova, Roma, 122-123. In giurisprudenza, per l'estensione degli obblighi di solidarietà anche nei confronti delle formazioni sociali, si veda la sent. Corte cost. n. 208 del 1971, nella quale la Corte afferma che «tutti devono animosamente cooperare, nell'adempimento di quei "doveri inderogabili di solidarietà... sociale" che l'art. 2 della Costituzione ha solennemente posto a base dell'ordinamento vigente e che non concernono i soli individui, ma incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie». Sul punto cfr. il contributo di F. COVINO nel *Volume*.

¹³ Sul punto, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University press, Bologna, 2016, 69-72; per un commento alla sent. Corte cost. n. 75 del 1992 si rinvia a E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Forum di quadri costituzionali*, Rassegna, n. 1992, 2348-2367.

¹⁴ Cfr. sent. n. 75/1992, punto n. 2 del *Cons. dir.*; in linea con la suddetta pronuncia, si rinvia, *ex multis* a Corte cost., sent. n. 500/1993, punto n. 5 del *Cons. dir.*, ove si afferma che «[...] come questa moderna visione della dimensione della solidarietà, andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il comma 2 dell'art. 3 della Costituzione, mentre, per altro verso, mira ad ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità; più di recente, in riferimento all'intera categoria normativa del Terzo settore, cfr. Corte cost., sent. n. 131/2020, in cui gli enti che vi appartengono sono qualificati come soggetti rappresentativi della società solidale.

zontale, diventa un paradigma regolatorio delle relazioni tra le pubbliche amministrazioni e i privati, legittimati ad intervenire, sia in forma individuale che in forma associata, per il perseguimento di un interesse generale, comune ad entrambi¹⁵. La detta funzione promozionale svolta dalle pubbliche amministrazioni, ai diversi livelli di governo, è manifestata dall'utilizzo dell'espressione verbale «favoriscono», a loro riferita. Il *favor* non si atteggierebbe come una mera facoltà, bensì come un obbligo, da attuarsi secondo il canone della sussidiarietà. In altri termini, come autorevolmente si è affermato¹⁶, «i soggetti pubblici non debbono favorire sempre ed in ogni caso, ma se e solo se, usando i criteri contenuti nel principio, si dimostra che i poteri pubblici non possono svolgere quelle stesse attività di interesse generale meglio di quanto siano in grado di fare i cittadini».

Il suddetto criterio interpretativo è stato recentemente avallato anche dalla Corte costituzionale, la quale ha chiarito che il precetto contenuto nell'ultimo co. dell'art. 118 Cost. non debba intendersi in forme meramente negative, ma comporti un'attuazione della sussidiarietà in termini attivi¹⁷.

Sul piano legislativo, le suddette matrici informano lo spazio giuridico di azione degli enti del Terzo settore. Con riguardo al profilo soggettivo, il perseguimento di finalità solidaristiche e l'assenza di scopo di lucro, a prescindere dalle modalità con le quali l'attività di interesse generale è svolta¹⁸, sono i requisiti che accomunano una pluralità di enti, tipici ed atipici, al fine di essere annoverati nel perimetro del Terzo settore, secondo la definizione introdotta dall'art. 4, co. 1, del Codice.

Sotto un profilo più generale, la disciplina italiana del Terzo settore è di carattere promozionale: il legislatore ha coniugato il ruolo meritorio svolto

¹⁵ Sulla definizione di interesse generale, si rinvia a G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo Settore*, in *Rivista Impresa Sociale*, n. 3/2020.

¹⁶ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002, 30.

¹⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 52 del 2021, punto n. 6.4 del *Cons. dir.*, in cui la Corte, dichiarando fondata una questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge regionale, ha affermato che «il principio di sussidiarietà impegna le Regioni a favorire e sostenere l'autonomia iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Tale impegno non può ritenersi rispettato dalla circostanza, dedotta dalla difesa della Regione, che l'intervento regionale si limiti a non ostacolare quelle stesse iniziative, poiché le Regioni sono tenute a valorizzare e promuovere il ruolo degli enti del Terzo settore, favorendone senza discriminazioni il più ampio coinvolgimento, in conformità al loro ruolo nella società civile». Per un originale commento alla citata sentenza, si rinvia a L. GORI, *Un nuovo contributo giurisprudenziale sulla portata del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, u.c. Cost.*, in *Giur. cost.*, n. 2/2021, 689 e ss., il quale offre una lettura pionieristica della citata pronuncia in riferimento all'autonoma giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale.

¹⁸ Secondo il citato art. 4, co. 1 del Codice, gli enti del Terzo settore possono perseguire le proprie finalità solidaristiche in forma di azione volontaria, di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi.

dalle diverse realtà civiche ad un complesso di disposizioni di natura agevolativa. Tali misure di vantaggio e di sostegno si traducono in benefici di varia natura¹⁹, fruibili dai suddetti enti a vocazione sociale che, soddisfacendo i requisiti per assumere la qualifica di enti del Terzo settore, intendono approfittarne.

Dalle suddette direttrici costituzionali e normative è possibile rintracciare alcune caratteristiche peculiari del Terzo settore italiano che, nel confronto con il vincolo esterno rappresentato dal diritto dell'Unione europea, costituiscono fattori di criticità.

In primo luogo, in materia di servizi sociali, il fine solidaristicamente orientato, l'assenza di scopo di lucro e l'azione sussidiaria-sussidiata degli enti del Terzo settore trovano, nel Codice, il loro “*pendant*” in relazioni di tipo collaborativo tra i medesimi e le pubbliche amministrazioni²⁰. Tali strumenti partecipativi tra pubblico e privato sociale si pongono, tuttavia, in antitesi con le regole di evidenza pubblica che, in ossequio alla disciplina unionale, prevederebbero l'affidamento dei suddetti servizi tramite contratto d'appalto²¹.

Inoltre, la declinazione in chiave premiale della disciplina nazionale sul Terzo settore impone la necessità di verificare la compatibilità delle misure agevolative rispetto alla disciplina europea sugli aiuti di Stato, di cui agli articoli 107 e ss. del TFUE.

Rinviando ai successivi paragrafi l'approfondimento in merito a queste tematiche, si osserva preliminarmente, in materia di enti non lucrativi, l'assenza, nel diritto europeo, di una categoria normativa unitaria analoga a quella prevista nell'ordinamento interno con riguardo al Terzo settore. Sebbene detta mancata armonizzazione sia giustificata dall'assenza di una competenza unionale specifica²², nonché dall'inclusione della disciplina nell'ambito dei sistemi di *welfare* nazionali²³, a tali organizzazioni è stato talora ap-

¹⁹ Per una disamina delle misure di vantaggio e sostegno previste dal Codice per gli enti del Terzo settore, si rinvia a E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico Terzo Settore*, Mucchi, Modena, 2019, 55-64; sulla promozione del Terzo settore come questione di diritto costituzionale, si esamina L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., 175-262.

²⁰ Cfr. art. 55 del Codice del Terzo settore.

²¹ Sul punto, si rinvia a A. MAGLIARI, *L'affidamento dei servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto* in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 19-58; più diffusamente, sull'inquadramento degli strumenti di cooperazione tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore tra concorrenza e sussidiarietà, si rinvia a D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale in trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 139-216.

²² Al riguardo, si rinvia a E. GRASSO, P. ROSSI, *Terzo settore e interesse generale in prospettiva comparatistica europea*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, n. 4/2019, 2427-2431.

²³ Così L. GORI, *L'organizzazione delle libertà sociali e la sua peculiare natura di contro-limite*, in *Giur. cost.*, n. 2/2022, 860.

plicato il diritto europeo in materia di concorrenza e di aiuti di Stato da parte della Corte di Giustizia, rilevando a tal fine non il profilo soggettivo della mancanza di lucro, ma il profilo oggettivo dello svolgimento di un'attività economica²⁴.

Con riguardo all'ordinamento interno, questa mancata corrispondenza comporta, unitamente alla sussistenza del primato del diritto unionale, la possibilità di un conflitto tra le categorie europee e nazionali ed il conseguente rischio che il perimetro giuridico di azione del Terzo settore, saldamente ancorato, nell'interpretazione della Corte costituzionale²⁵, ai principi fondamentali della Carta, possa essere sradicato dal suo "humus" solidaristico e plasmato alle esigenze del mercato.

3. *La difficile convivenza tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici*

Come anticipato, l'erogazione di servizi sociali da parte degli enti del Terzo settore, mediante forme di collaborazione con le pubbliche amministrazioni, ha alimentato il dibattito intorno al potenziale conflitto tra i principi di solidarietà e di concorrenza, nonché tra i valori fondamentali costituzionali, pilastro dell'azione degli enti a vocazione sociale, e i principi del diritto dell'Unione europea in materia di tutela della concorrenza.

Il presente paragrafo ricostruisce l'evoluzione del citato dibattito fino ai recenti sviluppi, rappresentati dall'adozione del d.lgs. 23.12.2022, n. 201, che dispone il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e del d.lgs. 31.3.2023, n. 36, recante il Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'art. 1 della legge di delega 21.6.2022, n. 78.

I rapporti tra gli enti del Terzo settore e i soggetti pubblici sono disciplinati in via principale nel Titolo VII del Codice del Terzo settore. In particolare, l'art. 55 del citato Codice ha una portata generale, instaurando un modello di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore nella realizzazione delle attività di interesse generale. La finalità della norma, in attuazione della previsione contenuta nella legge delega²⁶, è l'impegno, implicita-

²⁴ Sul punto, si rinvia a E. GRASSO, P. ROSSI, *Terzo settore e interesse generale*, cit., 2430.

²⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 131 del 2020, punto n. 4 del *Cons. dir.* e n. 72 del 2022, punto n. 5 del *Cons. dir.*

²⁶ L'art. 4, co. 1, lettera o) della legge delega n. 106 del 2016 indica, tra i principi e criteri direttivi, quello di «valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali... [...] e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni».

mente richiesto dall'utilizzo del verbo «assicurare», riferito alle pubbliche amministrazioni, al coinvolgimento delle organizzazioni appartenenti al privato sociale, attraverso una pluralità di forme partecipative²⁷ e nel rispetto dei principi sanciti dalla legge generale sul procedimento amministrativo nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti, allo scopo di programmare in ambito locale la rete di offerta sociale.

Gli altri due articoli inclusi nel citato Titolo regolano i rapporti delle pubbliche amministrazioni con specifici enti del Terzo settore. Segnatamente, l'art. 56 del Codice stabilisce le condizioni e le modalità di conclusione delle convenzioni tra le pubbliche amministrazioni da un lato e le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale dall'altro; l'art. 57 del medesimo Codice, invece, consente l'affidamento diretto del servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza alle organizzazioni di volontariato.

Con riguardo a tali disposizioni, pur in assenza di un'esplicita disposizione di raccordo con il Codice dei contratti pubblici *ratione tempore* vigente²⁸, dalla formulazione delle norme si evince la volontà del legislatore di tener conto sia della giurisprudenza della Corte di Giustizia, sia delle disposizioni della direttiva europea n. 24/2014, in materia di appalti di servizi sociali²⁹.

In merito al primo elemento, a partire dalle sentenze *Spezzino* e *Castà*³⁰, la Corte ha operato un cambio di paradigma rispetto alla rigida applicazione del principio concorrenziale per l'affidamento dei servizi sociali agli enti non lucrativi, enucleando le condizioni in presenza delle quali alcune forme pe-

²⁷ Come si vedrà *infra*, si tratta dei sistemi relazionali della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento.

²⁸ Il riferimento è al Codice disciplinato dal d.lgs. 18.4.2016, n. 50.

²⁹ Sul punto si rinvia a A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e Terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Ist. fed.*, n. 3/2022, 635-676.

³⁰ Cfr. CGUE, *ASL n. 5 «spezzino» e altri c. San Lorenzo soc. Coop. Sociale e Croce Verde Cogema cooperativa sociale onlus* (C-113/13), 11.12.2014. CGUE, *Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e altri c. Azienda sanitaria locale di Cirié, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) e Regione Piemonte* (C-50/14), 28.1.2016. Più di recente, *ex multis*, si esamina CGUE, 14.7.2022, *Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) c. Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas* (C-436/20). Il caso sorgeva da un rinvio pregiudiziale, presentato dal giudice amministrativo spagnolo su ricorso proposto da un'associazione di imprese *for profit* che lamentava l'esclusione per gli enti lucrativi di concludere accordi di azione concertata con le amministrazioni locali. Detti accordi erano riservati dalla legge spagnola ad organizzazioni di iniziativa sociale, previamente accreditati. La Corte, nell'attività di interpretazione della legislazione nazionale spagnola, ha affermato la compatibilità dei regimi di affidamento riservati a enti del Terzo settore con l'ordinamento sovranazionale, se funzionali a realizzare i principi di universalità e solidarietà propri di un sistema assistenziale sociale nel cui ambito i servizi sono offerti tendenzialmente a tutti e in via gratuita o a prezzo di favore per l'utenza, secondo criteri di efficienza economica e di equilibrio finanziario complessivo. Per un esaustivo commento alla richiamata pronuncia, si rinvia a S. PELLIZZARI, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., 1021-1048.

culiari di affidamento dei servizi sociali e sanitari, ispirate alla dimensione solidaristica, possono essere sottratte alla disciplina unionale in materia di affidamento mediante appalto.

La direttiva n. 24/2014, inoltre, pur attribuendo rilevanza economica ai servizi sociali, ha riconosciuto agli stati membri la libertà di apprestare modelli organizzativi alternativi rispetto a quelli ispirati al principio di concorrenza³¹.

In relazione al citato art. 55, invece, il rapporto tra il Codice del Terzo settore e il Codice dei contratti pubblici è stato segnato da un profondo contrasto giurisprudenziale, che ha condizionato negativamente l'applicabilità degli istituti collaborativi ivi disciplinati. Avendo un campo d'applicazione potenzialmente più ampio rispetto agli altri istituti sopra richiamati, più numerosi sono stati i dubbi interpretativi sollevati³².

Nel parere del Consiglio di Stato n. 2052 del 2018³³, il giudice amministrativo, esaminando il rapporto esistente tra Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici, aveva affermato che le procedure previste dal primo Codice dovessero essere interpretate in un'ottica europea, come appalti di servizi sociali e pertanto le relative procedure erano contestualmente sottoposte anche alla disciplina del secondo Codice citato. L'unica possibilità di applicazione esclusiva del Codice del Terzo settore era, pertanto, l'ipotesi in cui il procedimento non avesse carattere selettivo, non tendendo all'affidamento di un servizio sociale, oppure, pur orientato a tal fine, non fosse remunerato, essendo a titolo integralmente gratuito³⁴.

La Corte costituzionale ha, invece, offerto un paradigma interpretativo opposto a quello delineato nel citato parere nella sent. n. 131 del 2020, esaminando una questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento ad una legge della Regione Umbria, istitutiva delle c.d. "cooperative di comunità", con possibilità di un loro coinvolgimento nella co-programmazione e nella co-progettazione di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore³⁵. In

³¹ Cfr. direttiva UE n. 24/2014, considerando n. 114 per i servizi sociali e considerando n. 28 per i servizi di emergenza.

³² Così S. PELLIZZARI, *Forme di collaborazione tra enti pubblici e Terzo settore*, cit., 1041.

³³ Il parere nasceva da una richiesta formulata dall'Autorità nazionale anticorruzione in merito al coordinamento tra le disposizioni del Codice dei Contratti pubblici e il Codice del Terzo settore, attesa la possibile violazione del diritto euro unitario, al fine di eventuale aggiornamento delle Linee guida del 2016 pubblicate dalla medesima Autorità in materia di affidamento di servizi ad enti del Terzo settore e alle cooperative sociali.

³⁴ Sul tema, si rinvia ad A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e Terzo settore*, cit., 645-648; D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. fed.*, n. 1/2021, 231-237; in linea con il parere n. 2052 del 2018, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6232 del 2021.

³⁵ Per un commento su detta sentenza della Corte cost., cfr. E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte*

tales pronuncia, la Corte ha dapprima ancorato detti strumenti collaborativi nell'alveo dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale³⁶, qualificandoli come espressione di un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato. In altri termini, secondo la Consulta, il modello organizzativo declinato nell'art. 55 tra il pubblico e il privato sociale non è basato su un rapporto sinallagmatico caratterizzato dalla dazione di corrispettivi a fronte di servizi offerti, bensì «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico». Al riguardo, appare significativa la “difesa”, operata dalla Corte, degli istituti partecipativi, in termini di compatibilità con il diritto dell'Unione europea; la configurazione di rapporti tra pubblica amministrazione e Terzo settore alternativi rispetto a quelli previsti dalla disciplina dei contratti pubblici è supportata dal richiamo alle citate sentenze *Casta* e *Spezzino*, nonché alla direttiva n. 24/2014, nella parte in cui prevede la facoltà per i singoli stati membri di allestire modelli organizzativi ispirati al principio di solidarietà e non a quello di concorrenza, per le attività a spiccata valenza sociale.

Nel solco tracciato dalla sent. n. 131 del 2020, la Corte costituzionale si è spinta oltre, evidenziando, più di recente come *obiter dictum*, la necessità di tracciare una distinzione tra il mercato nel quale operano gli operatori economici a finalità lucrativa e quello connotato da operatori di un mercato qualificato, identificato nella c.d. “*welfare society*”³⁷. La Consulta ha interettato il delicato equilibrio tra disciplina legislativa domestica e diritto

costituzionale, in *Forum quad. cost.*, n. 3/2020, 49-60; L. GORI, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi*, n. 14/2020, 179 e ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di Terzo settore e interesse generale. Osservazioni a Corte Cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi*, n. 32/2020, 88 e ss.; S. PELLIZZARI, C. BORZAGA (a cura di), *Terzo Settore e Pubblica Amministrazione. La svolta della Corte Costituzionale*, Euricse, Trento; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, cit., 205 e ss.; A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e Terzo settore*, cit., 648-651.

³⁶ Cfr. punto n. 2.1 del *Cons. dir.*, in cui la Corte identifica «un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»; in relazione al principio di cui all'art. 118, co. 4 Cost., la Corte identifica nell'art. 55 del Codice del Terzo settore una «procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria».

³⁷ Cfr. sent. Corte cost. n. 72 del 2022, punto n. 7 del *Cons. dir.*; la pronuncia ha ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 76 del Codice del Terzo settore, recante una misura di sostegno economico riservata alle organizzazioni di volontariato.

unionale, offrendo valide argomentazioni per risolvere il potenziale conflitto in modo diverso dalla mera affermazione della primazia del diritto europeo. Attraverso il riconoscimento dell'organizzazione delle libertà sociali tra i principi fondamentali della Costituzione, la Corte ribadisce la necessità che gli enti che ne sono esponenti godano di riconoscimento e di uno spazio di autonomia rispetto alla pubblica autorità; in questi termini, autorevole dottrina ha ipotizzato che la Corte abbia delineato un particolare controlimite all'integrazione europea, il cui contenuto è rappresentato da «un canone interpretativo di riconoscimento, tutela e valorizzazione delle libertà sociali»³⁸.

Sul piano legislativo, un primo tentativo di ricomposizione della dicotomia tra solidarietà e concorrenza è avvenuto con legge n. 120 del 2020, di conversione del d.l. n. 76 del 2020 (c.d. "Decreto semplificazioni"). Tale norma ha chiarito che all'interno della disciplina generale sugli affidamenti dei contratti pubblici, mediante procedure concorrenziali, in applicazione del principio di specialità, restavano ferme le forme di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, previste dal Titolo VII del Codice omonimo; permaneva, tuttavia, l'incertezza del quadro giuridico³⁹.

Nel segno di una progressiva distinzione ed alternatività tra procedure di affidamento di matrice competitiva e procedure di partenariato di impronta solidaristica si collocano anche il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 2021 e le Linee guida ANAC n. 17 del 2022, sull'affidamento dei servizi sociali, dai quali si traggono ulteriori criteri ermeneutici al fine di dirimere il conflitto nell'applicazione dei due Codici. Da un lato, la scelta tra i due alternativi modelli organizzativi è stata ricondotta ad un'opzione politica, connessa all'esercizio della discrezionalità amministrativa. Dall'altro, le Linee Guida in questione hanno sottratto gli istituti di amministrazione condivisa alle regole in materia di contratti pubblici non solo nell'ipotesi di attività gratuita, ma anche nell'ipotesi di realizzazione a titolo oneroso degli stessi, ovvero quando, pur in assenza di un corrispettivo, l'ente che fornisce il servizio riceve risorse dall'ente pubblico per il compimento di progetti inerenti attività di interesse generale⁴⁰.

³⁸ Così L. GORI, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., 864-865.

³⁹ Per una disamina della giurisprudenza amministrativa sia in materia di convenzioni che di co-progettazione, si rinvia ad A.S. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e Terzo settore*, cit., 652-662.

⁴⁰ Sulla nozione di onerosità, in termini di legittimazione di un contenuto economico dei rapporti collaborativi, nell'ambito di un commento delle Linee guida ANAC del 27 luglio 2022, si rinvia a C. GOLINO, A. SANTUARI, *Gli enti del Terzo settore e la co-amministrazione: ruolo della giurisprudenza e proposte de iure condendo*, in *Ist. fed.*, n. 3/2022, 677 ss., in particolare 686.

Un segnale piuttosto incisivo nel senso di una evoluzione interpretativa è recentemente pervenuto anche da parte della magistratura amministrativa. Il Consiglio di Stato, nel parere 3.5.2022, n. 802, reso su richiesta dell'Autorità nazionale anticorruzione, sullo schema di linee guida contenenti indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali, ha affermato che la «linea evolutiva della disciplina degli affidamenti dei servizi sociali [...] sembra ormai chiaramente orientata nella direzione del riconoscimento di ampi spazi» sottratti alla disciplina nel sistema della concorrenza e del mercato⁴¹.

Le forme collaborative tra attore pubblico e privato sociale hanno recentemente trovato un nuovo campo di applicazione a seguito della riforma della disciplina in materia di servizi pubblici locali, introdotta dal d.lgs. 23.12.2022, n. 201, in attuazione della delega di cui all'art. 8 della legge 5.8.2022, n. 118. In particolare, l'art. 18 del citato decreto consente agli enti locali di attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica. Atteso che detta facoltà è normativamente ricondotta sotto l'egida dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, le amministrazioni locali che intendono avvalersi di tale opzione organizzativa, devono motivare tale scelta nella relazione prodromica all'affidamento del servizio. In particolare, ai sensi del co. 2 del citato art. 18, il contenuto dell'onere motivazionale appare piuttosto stringente e circostanziato, sia con riguardo alla causa che alle finalità della scelta. L'ente locale deve fare riferimento sia alle specifiche circostanze che determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto, sia agli effettivi benefici che questa soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Quanto al contenuto economico dei rapporti in esame, il co. 3 del suddetto art. 18, in linea con quanto previsto dagli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo settore, limita l'applicabilità degli strumenti collaborativi ai casi in cui le risorse economiche da corrispondere agli enti solidaristici non sia superiore al rimborso di tutti i costi⁴² previsti per la realizzazione del partenariato.

Ancorché non si sia ancora formata una prassi applicativa sul punto, è comunque possibile formulare alcune osservazioni critiche.

In primo luogo, si osserva che, per effetto della norma, il novero delle attività di interesse generale che le formazioni sociali possono svolgere viene

⁴¹ Cfr. punto n. 10.1 del parere n. 802/2022 del Consiglio di Stato.

⁴² Si tratta dei costi variabili, fissi e durevoli.

di fatto ampliato mediante la previsione di quella riferibile alla gestione di servizi pubblici locali⁴³.

Sebbene il coinvolgimento degli enti del Terzo settore nella gestione dei citati servizi manifesti un percorso di progressivo riconoscimento della funzione pubblica dai medesimi svolto, il limite all'utilizzo degli strumenti collaborativi ai casi in cui il rapporto negoziale tra parte pubblica e privata sociale non ecceda il rimborso delle spese sostenute, sembra appiattirsi sulla nozione di gratuità e di non economicità del servizio, confondendo il profilo soggettivo del divieto di lucro soggettivo con il profilo oggettivo di svolgimento di un'attività economica, anche diversa da quelle di interesse generale⁴⁴. Lo strumento appare, pertanto, difficilmente utilizzabile da parte degli enti del Terzo settore commerciali, quali le imprese sociali, che realizzano gli scopi solidaristici con modalità imprenditoriali.

Per converso, il riferimento alla rilevanza economica del servizio pubblico locale sembrerebbe comportare il primario coinvolgimento di enti non lucrativi con una significativa capacità imprenditoriale e di intervento⁴⁵.

Da ultimo, occorre valutare anche la disposizione di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 36 del 2023, che ha introdotto il nuovo Codice dei contratti pubblici, attesa la disciplina ivi contenuta dell'amministrazione condivisa.

Sotto un primo profilo, l'autonomia tra il citato Codice e quello del Terzo settore è ribadita nell'ultima parte del suddetto articolo, in linea con le modifiche introdotte dal c.d. decreto semplificazioni al previgente Codice dei contratti pubblici nel 2020. Tuttavia, tale autonomia tra i due modelli organizzativi si evince anche nel primo periodo dell'articolo, nella parte in cui si afferma il principio generale in base al quale le pubbliche amministrazioni possono sempre avvalersi degli istituti dell'amministrazione condivisa con gli enti del Terzo settore, in attuazione di scopi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale. Detta autonomia trova, inoltre, un corrispondente logico nel principio di auto-organizzazione delle pubbliche amministrazioni declinato nell'art. 7 del medesimo Codice, ove la collaborazione è uno dei modelli utilizzabili, in modo alternativo al modello dell'esternalizzazione e dell'c.d. "in house"⁴⁶.

⁴³ Così C. GOLINO, A. SANTUARI, *Gli enti del Terzo settore e la co-amministrazione*, cit., 689.

⁴⁴ Cfr. sul punto M. RENNA, *Servizi pubblici locali di rilevanza economica ed enti del Terzo settore*, in <https://terzjus.it/articoli/note-e-commenti/servizi-pubblici-locali-di-rilevanza-economica-ed-enti-del-terzo-settore/>, 27.1.2023.

⁴⁵ Così C. GOLINO, A. SANTUARI, *Gli enti del Terzo settore e la co-amministrazione*, cit., *ibidem*.

⁴⁶ Si rinvia a F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Labsus*, 17.4.2023.

La disposizione in commento, inoltre, nel fornire una lettura espansiva dell'applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa, ne subordina il ricorso alla triplice condizione che gli enti del Terzo settore contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

Al riguardo, se le prime due condizioni ricalcano gli orientamenti indicati dalla Corte costituzionale nella sent. n. 131 del 2020, il principio del risultato è un'assoluta novità, la cui portata applicativa è, allo stato, ancora incerta⁴⁷. Alcuni elementi ermeneutici sono offerti dall'art. 1 del Codice dei contratti, ove il principio in parola è declinato, con riguardo all'affidamento secondo procedure competitive, non solo come attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità, ma anche come criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale da parte dell'amministrazione procedente.

Ricondotto a tale matrice culturale e giuridica, si ritiene che il principio del risultato sia adattabile anche all'amministrazione condivisa, in cui due autonomie – quella pubblica e quella privata sociale – si incontrano per la ricerca della migliore soluzione e l'individuazione delle regole in concreto applicabili nell'attuazione in modo collaborativo dell'interesse generale⁴⁸.

In conclusione, dall'esame ricostruttivo offerto, nell'ordinamento interno, grazie alla giurisprudenza costituzionale e alle recenti modifiche normative, i due modelli organizzativi adottabili dalle pubbliche amministrazioni, l'uno basato sui principi di solidarietà e sussidiarietà, l'altro fondato sul principio di concorrenza, sono autonomi ed alternativi⁴⁹, pur condivi-

⁴⁷ Per un primo commento su detto principio, si esamini S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di Codice dei contratti pubblici*, relazione svolta dall'Autore nell'ambito del convegno *Il contenzioso in materia di contratti pubblici ed appalti nel quadro di un'analisi socio-giuridica*, Università di Bologna, 14 e 15.12.2022, disponibile al seguente link: <https://spec.unibo.it/spisa/it/risorse-online/relazioni-book-contributi/perongini-sergio-il-principio-del-risultato-e-il-principio-di-concorrenza-nello-schema-definitivo-di-codice-dei-contratti-pubblici-pdf.pdf>.

⁴⁸ In senso favorevole all'applicazione del principio cfr. F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., *ibidem* e L. GALLO, *Introduzione*, in B. L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 12, il quale afferma la portata fondativa dell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, riconoscendo nell'amministrazione condivisa una forma sussidiaria e collaborativa del potere pubblico, che condivide con gli enti a vocazione sociale le funzioni amministrative. In senso dubitativo, L. GORI, *Codice dei contratti pubblici, alcune osservazioni sul rapporto tra Pa e Terzo settore*, in *Cantiere Terzo settore*, 12.1.2023.

⁴⁹ Sulla presunta autentica alternatività della coprogettazione rispetto all'affidamento di un contratto pubblico in senso tecnico, si rinvia ad A. BERRETTINI, *La co-progettazione alla luce del Codice del Terzo settore e nella penombra del Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi*, n. 27/2022, 19-22, l'Autore dissente dalla lettura dominante in termini di supposta "di-

dendo, con riguardo ai procedimenti di attuazione, l'osservanza del principio di trasparenza e di parità di trattamento.

In tale prospettiva, dall'esame delle recenti modifiche legislative, le criticità più evidenti riguardano l'applicabilità degli strumenti collaborativi nell'area dei servizi pubblici locali: per un verso, il tema del rimborso dei costi come limite che determina il contenuto economico dei rapporti collaborativi in tale sfera di azione appare una questione applicativa delicata, poiché i servizi pubblici locali sono più difficilmente rimborsabili rispetto ad altre attività di interesse generale⁵⁰. Sotto un diverso profilo, come anticipato *ante*, nel medesimo ambito, si pone la questione di definire la nozione di non economicità rispetto ad enti del Terzo settore che svolgono un'attività commerciale.

4. *Economia sociale e aiuti di Stato nella prospettiva italiana: dottrina e giurisprudenza a confronto*

In via complementare rispetto alle norme sulla concorrenza, le disposizioni in materia di aiuti di Stato, previste degli articoli 107-109 del TFUE, sono poste al governo della tutela del mercato unico, essendo finalizzate al presidio della sana competizione tra le imprese, attraverso il controllo preventivo, nella forma di autorizzazione, delle misure agevolative e di sostegno finanziario previste dalle legislazioni nazionali a favore di taluni operatori economici, nonché mediante il controllo permanente degli aiuti già esistenti⁵¹.

In assenza di una definizione di impresa nei trattati, la lacuna è stata colmata in via giurisprudenziale dalla Corte di Giustizia, che ha adottato un approccio casistico e funzionale. A partire dalla sent. *Mannesman*⁵², la Corte ha affermato che, ai fini dell'applicazione delle norme in materia di concorrenza e aiuti di Stato, per impresa deve intendersi l'esercizio di un'attività

stanza" tra la procedura di affidamento di un contratto pubblico e la co-progettazione, ritenendo invece che quest'ultima sia riconducibile ad un contratto di partenariato pubblico-privato, con modalità semplificate ed "alleggerite" rispetto a quelle previste nel Codice dei contratti pubblici.

⁵⁰ Cfr. sul punto C. GOLINO, A. SANTUARI, *Gli enti del Terzo settore e la co-amministrazione*, cit., 690.

⁵¹ Per una disamina sulla disciplina degli aiuti di Stato, si rinvia a P. DE PASQUALE, F. FERRARO (a cura di), G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, II, 278 ss.

⁵² CGUE, *Mannesmann AG contro Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio* (C-19/61), 13.7.1962, ove per la prima volta la Corte di Giustizia ha fornito una definizione di impresa come «il complesso degli elementi personali, materiali e immateriali facenti capo ad un soggetto giuridico autonomo e diretto in modo durevole al perseguimento di uno scopo economico».

economica sul mercato da parte di un soggetto, a prescindere sia dalla forma giuridica che dal perseguimento di uno scopo di lucro, e l'indipendenza del medesimo⁵³. Sulla base di tale ampia interpretazione da parte della giurisprudenza unionale, anche gli enti non lucrativi, ove siano coinvolti in un'attività economica, sono soggetti alle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato⁵⁴.

Nella prospettiva italiana, con riguardo alla disciplina in tema di Terzo settore, le disposizioni del Trattato poc'anzi richiamate assumono rilievo, tra l'altro, in materia fiscale. Come già evidenziato⁵⁵, quale riflesso di carattere meritorio dei servizi erogati in sostituzione dell'attore pubblico, alla luce del loro acclarato rilievo costituzionale, gli enti del Terzo settore godono di un regime fiscale agevolativo.

In attuazione dell'art. 9, co. 1, della legge delega n. 106 del 2016, il legislatore delegato ha inserito nel Codice del Terzo settore il Titolo X, dedicato al regime fiscale degli enti a finalità solidaristica: detta normativa ha risposto al difficile compito di armonizzare la frammentaria legislazione tributaria preesistente e superare le incertezze interpretative derivanti dall'assenza di una chiara definizione di ente non commerciale ai fini fiscali. La disciplina, da ultimo recentemente modificata⁵⁶, pur essendo entrata in vigore, non è del tutto efficace. Ai sensi dell'art. 101, co. 10 del menzionato Codice, l'efficacia di alcune disposizioni⁵⁷ è stata subordinata all'autorizzazione da parte della Commissione europea, sulla cui richiesta sono state av-

⁵³ Più diffusamente, sulla nozione di impresa ai fini dell'art. 107 del TFUE, si rinvia a S. CORNELLA, *Servizi sociali e disciplina europea in materia di aiuti di Stato*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore*, cit., 147 ss. In giurisprudenza, cfr. CGCE, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH* (C-41/90), 23.4.1991 e *Ministero dell'Economia e delle Finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato e Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* (C-222/04), 10.1.2006, ove la Corte ha precisato che per impresa deve intendersi l'organismo che «esercita un'attività economica, offrendo beni e servizi su un determinato mercato, a prescindere dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento».

⁵⁴ Così E. GRASSO, P. ROSSI, *Terzo settore e interesse generale*, cit., 2430, i quali evidenziano la «fragilità» del criterio di «non economicità» nella sua difficile distinzione rispetto all'individuazione delle attività economiche; in dottrina, sulla nozione di impresa nella prospettiva europea, si rinvia a G. SEPIO, *The taxation of social economy entities in the perspective of EU law*, in A. FICI, *The law of Third sector organizations*, cit., 321.

⁵⁵ Cfr. § 2.

⁵⁶ Cfr. decreto legge 21.6.2022, n. 73, convertito in legge 4.8.2022, n. 122, e decreto legge 29.12.2022, convertito con modificazioni dalla legge 24.2.2023, n. 14.

⁵⁷ Si tratta delle disposizioni di cui agli articoli 77 (in materia di titoli di solidarietà), 79, co. 2-bis (in relazione alla soglia limite per considerare di natura non commerciale un'attività di interesse generale), 80 (con riguardo al regime forfettario degli enti del Terzo settore non commerciali) e 86 (inerente il regime forfettario delle attività commerciali svolte dalle associazioni di promozione sociale e dalle organizzazioni di volontariato). L'efficacia delle predette norme è subordinata, ai sensi dell'art. 108, par. 3, del TFUE, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

viate interlocuzioni preliminari da parte delle autorità italiane. Analoghe disposizioni sulla sospensione condizionata di efficacia sono previste dall'art. 18, co. 9 del d.lgs. 3.7.2017, n. 112, in relazione alle misure fiscali e di sostegno economico a favore delle imprese sociali, nonché alla devoluzione di una percentuale di utili al Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali.

Il tema delle norme agevolative in materia fiscale è stato oggetto di riflessione da parte della dottrina e nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, nei termini generali del concorso diretto alle spese pubbliche, assumendo prevalentemente come parametro e chiave di lettura costituzionale l'art. 53 Cost.

Un primo orientamento dottrinale ha fornito una lettura delle agevolazioni fiscali in termini di deroga al principio di capacità contributiva, ritenendole legittime nella misura in cui perseguano interessi di carattere extra-fiscale di rilevanza costituzionale⁵⁸.

Autorevole dottrina ha, tuttavia, fornito una diversa ricostruzione del fenomeno agevolativo nel settore fiscale, offrendo una lettura unitaria del co. 1 dell'art. 53, attraverso la correlazione tra l'obbligo di contribuzione e il principio di capacità contributiva⁵⁹. In tale prospettiva, eventuali riduzioni del carico tributario dovrebbero essere giustificate da una correlata ridotta attitudine alla contribuzione. Al riguardo, interpretando quest'ultima non come indice di forza economica, bensì come attitudine del singolo a privarsi di una quota di ricchezza individuale al fine di concorso alle spese pubbliche, non esprimerebbero una completa capacità contributiva quelle risorse generate da attività private volte al conseguimento di finalità pubbliche. In queste ipotesi, lo svolgimento di attività di interesse generale configurerebbe di per sé una modalità di concorso alle pubbliche spese e una capacità tributaria attenuata, legittimando in tal modo un minore prelievo fiscale.

Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale, la Corte ha in plurime occasioni evidenziato che il principio di capacità contributiva non è messo in discussione da disposizioni che introducono riduzioni del carico fiscale aventi fondamento in finalità di particolare interesse sociale. Secondo la Corte, le disposizioni in tema di agevolazioni fiscali costituiscono l'esercizio di un potere discrezionale, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità⁶⁰. Con riguardo alla connessione tra destinazione di

⁵⁸ Si rinvia a F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Cedam, Padova, 1992, 41 ss.

⁵⁹ Si esamini I. MANZONI, *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 1963, 91-92; F. MOSCHETTI, *Agevolazioni fiscali* (voce), in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. Giur., I, Torino, 1987, 78-79.

⁶⁰ Sul punto, si rinvia, *ex multis*, a Corte cost., ord. n. 538 e 543 del 1987; sent. n. 177 del 2017.

risorse private a fini collettivi ed agevolazioni fiscali, in passato la Corte costituzionale, pur esaminando una questione non afferente soggetti del Terzo settore, ha implicitamente riconosciuto il suddetto legame, in termini di aggravio di spese sostenute dal privato per la tutela e la conservazione di beni di interesse culturale. In un giudizio avente ad oggetto una norma agevolativa a favore solo dei possessori di immobili sottoposti a vincolo diretto, con esclusione dei fabbricati soggetti a vincolo indiretto, la Corte costituzionale ha ritenuto fondato il trattamento fiscale più favorevole riservato a certi beni di interesse culturale, considerato che la proprietà di tali beni denota una capacità contributiva ridotta, per effetto degli oneri che la normativa di settore impone ai loro titolari⁶¹. La richiamata pronuncia, seppur *in nuce*, ha affermato il principio secondo il quale la cura di un bene oggettivamente pubblico, ancorché realizzata in termini “negativi” di sostenimento di spese da parte del privato titolare, legittima in capo a quest’ultimo un minor concorso al relativo dovere, quale effetto di bilanciamento degli oneri a suo carico, incidenti sulla sua capacità contributiva.

Considerato il quadro suesposto, autorevole dottrina⁶² ha rintracciato nella sent. n. 72 del 2022 della Corte costituzionale uno spunto di riflessione al fine di sradicare il peculiare regime fiscale al quale sono soggetti gli enti del Terzo settore dalla tradizionale collocazione tra le norme agevolative, per restituirlo alla “fisiologica” dimensione del concorso alla spesa pubblica, ancorché indiretto⁶³. Valorizzando il contributo apportato dai singoli enti non lucrativi attraverso lo svolgimento dell’attività di interesse generale, la sent. n. 72 del 2022 afferma che la suddetta modalità di azione «realizza anche una forma nuova ed indiretta di concorso alla spesa pubblica», precisando che esso consiste in «ciò che deriva dal necessario reinvestimento degli utili in attività orientate ad una funzione sociale».

In altri termini, nella pronuncia da ultimo citata, la Corte costituzionale afferma il principio secondo il quale gli enti del Terzo settore, per il solo fatto di svolgere un’attività di interesse generale, attuano già il precetto declinato nell’art. 53 Cost. L’obbligo di finanziamento della spesa pubblica è assolto dai suddetti enti, secondo la Corte, non direttamente, attraverso il ri-

⁶¹ Si rinvia a Corte cost., sent. 111 del 2016, punti nn. 3.4 e 3.5 del *Cons. dir.*

⁶² L. GORI, *L'organizzazione delle libertà sociali*, cit., 862.

⁶³ La questione sollevata davanti alla Corte costituzionale aveva ad oggetto l’art. 76 del Codice del Terzo settore, recante misure di sostegno finanziario a favore delle sole organizzazioni di volontariato. Detta disposizione è stata ritenuta non in contrasto con la Costituzione, poiché i suddetti enti operano avvalendosi prevalentemente di volontari, a fronte, ordinariamente, del solo rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate. Sotto tale profilo, essi sono conseguentemente impossibilitati ad ottenere, dallo svolgimento dell’attività di interesse generale, dei margini positivi da veicolare verso il potenziamento dell’attività svolta.

corso al tradizionale paradigma del prelievo tributario, ma in modo alternativo, veicolando i risultati positivi della gestione corrente e gli avanzi eventualmente accantonati a riserva nelle annualità precedenti verso attività di interesse generale. In alternativa tali risorse, destinate dagli enti *no profit* al finanziamento dei servizi correlati alle attività di interesse generale, dovrebbero essere recuperate dallo Stato attraverso il prelievo fiscale e conseguentemente impiegate attraverso la redistribuzione. In virtù di tale caratteristica, la Corte costituzionale giustifica la previsione, nel Codice del Terzo settore, di misure di agevolazione fiscale a favore di tutti gli enti a vocazione solidale.

Dalla lettura della sentenza in commento emerge un'ulteriore linea interpretativa delle disposizioni costituzionali in tema di fiscalità che supporta l'esigenza di promozione fiscale degli enti del Terzo settore, attraverso una lettura coordinata dell'art. 53 Cost. con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo co. Cost.

Qualificando le attività di interesse generale come forme nuove ed indirette di concorso alle spese pubbliche, la Corte costituzionale ha espressamente affermato il principio secondo il quale gli enti del Terzo settore, attraverso lo svolgimento della loro attività, finanziano la spesa pubblica, garantendo un risparmio in capo alle amministrazioni. In loro assenza, i beni e i servizi di interesse generale richiederebbero comunque un intervento pubblico⁶⁴. In questa prospettiva, le istituzioni possono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ai sensi dell'art. 118, co. 4 Cost., anche dal punto di vista fiscale, attraverso una disciplina agevolativa. Entro tale scenario di riferimento, seppur incidentalmente ed in forma embrionale, le affermazioni della Corte sul concorso anomalo del Terzo settore al finanziamento della spesa pubblica, appaiono integrare il paradigma della c.d. "sussidiarietà fiscale"⁶⁵. Tale modello trova fondamento nella considerazione che l'autonomia delle formazioni sociali attive nel tessuto sociale per lo svolgimento di attività di interesse collettivo, si esprime anche con riguardo al concorso alle spese pubbliche, sia nell'*an* che nel *quomodo*, attraverso l'attività generale

⁶⁴ Per un'analisi approfondita sul tema del rapporto tra la capacità contributiva e attività private connotate da elementi solidaristici, si rinvia a A. GIOVANNINI, *Dovere contributivo e terzo settore: una nuova lettura per armonizzare il sistema*, in *Giur. cost.*, n.2/2022, 849-857: muovendo dal concetto di «rapporto di utilità economicamente rilevante» tra soggetto ed attività, l'Autore estende la relativa nozione anche alle relazioni tra attività svolte ed effetti economici. Sotto tale profilo, le attività svolte dagli enti del Terzo settore offrono una doppia utilità esterna, assicurando il servizio che le istituzioni pubbliche dovrebbero svolgere direttamente e sollevandole dai relativi costi.

⁶⁵ Sul tema, per una disamina in chiave costituzionale si rinvia a L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini, Milano, 2005; assume una posizione più scettica F. GALLO, *Il diritto e l'economia. Costituzione, cittadini e partecipazione*, in *Rassegna tributaria*, 2016, 287 ss.

svolta e il reinvestimento dell'eventuale eccedenza nella medesima. Sebbene una lettura in chiave sussidiaria e premiale non sia ostacolata dall'art. 53 Cost., che si limita a prevedere l'obbligo contributivo senza alcun riferimento alle modalità di adempimento⁶⁶, le dichiarazioni rese dalla Corte sollevano alcuni interrogativi con riguardo alle possibili ricadute sul piano normativo e costituzionale.

Non sono mancate voci, in dottrina, che disconoscono l'opportunità di questa opzione interpretativa, ritenendo che essa sottragga ai soggetti istituzionali, nel loro ruolo di enti esponenziali della collettività, la scelta sull'allocazione delle risorse pubbliche⁶⁷.

Le considerazioni espresse dalla Corte costituzionale in merito al concorso degli enti *no profit* alle pubbliche spese innescano alcune riflessioni anche con riguardo al trattamento fiscale. L'attuale sistema di imposizione diretta prevede, in effetti, due diversi regimi applicabili alle imprese sociali e agli altri enti del Terzo settore. Ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 112 del 2017, gli utili degli enti che si qualificano come imprese sociali⁶⁸ beneficiano di una detassazione totale, non costituendo reddito imponibile ai fini fiscali. Per tale categoria di enti, il legislatore tributario ha valorizzato, quindi, la dimensione soggettiva dell'ente che produce la ricchezza nonché la destinazione funzionale della suddetta ricchezza verso fini di utilità generale.

Per gli enti del Terzo settore che non assumono la qualifica di impresa sociale, invece, la tassazione è connessa al profilo oggettivo delle modalità di svolgimento dell'attività, non rilevando ai fini impositivi né lo scopo perseguito, né la sua qualificazione soggettiva non lucrativa. Stabilita la natura commerciale o meno dell'attività di interesse generale⁶⁹, la qualifica commerciale dell'ente del Terzo settore dipende dalla prevalenza dei ricavi derivanti da attività di interesse generale commerciali rispetto a quelli derivanti da attività di interesse generale non commerciali. In tale evenienza, per l'ap-

⁶⁶ Si rinvia *ex multis* a L. CASTALDI, *Considerazioni intorno alla disciplina fiscale delle erogazioni liberali al c.d. Terzo settore*, in *Rivista di diritto tributario*, n. 10/2011, 941-947; ID., *La disciplina fiscale dell'impresa sociale. Spunti di sistema?* in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1/2018, 175 e ss.

⁶⁷ Sul punto, cfr. A. DI PIETRO, *Il futuro fiscale del no profit tra solidarietà sociale e sussidiarietà orizzontale*, in *No profit*, 2006, 232 e ss.

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 112 del 2017, possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.

⁶⁹ I criteri per la definizione della natura non commerciale delle attività di interesse generale sono indicati dall'art. 79, co. 2 e 3 del Codice del Terzo settore.

plicazione del principio di attrazione nel reddito d'impresa⁷⁰, sussiste l'imponibilità di tutte le entrate dell'ente riferibili all'esercizio. Qualora invece la prima tipologia di ricavi non superi la seconda, l'ente del Terzo settore è qualificabile come non commerciale e l'imponibilità è limitata ai ricavi derivanti da attività di interesse generale commerciali e da attività diverse, mediante l'applicazione di un regime forfettario⁷¹.

Rispetto al concorso alla spesa pubblica, il diverso trattamento riservato, all'interno della categoria unitaria del Terzo settore, alle imprese sociali rispetto agli enti commerciali che non abbiano assunto la qualifica di imprese sociali, appare difficile da giustificare sotto il profilo costituzionale⁷². Per questi ultimi, in effetti, l'adempimento dell'obbligo di concorso è connesso alla modalità di svolgimento dell'attività di interesse generale, e non al profilo soggettivo, come previsto per le imprese sociali. In chiave costituzionale, autorevole dottrina ha evidenziato che tale differenza di trattamento rappresenta «una criticità che incide sul principio di uguaglianza e che determina una torsione del principio di sussidiarietà fiscale assai rilevante»⁷³.

In questi termini, la sent. n. 72 del 2022 offre uno spunto innovativo ai fini dell'inquadramento costituzionale di questioni di legittimità afferenti alla fiscalità degli enti del Terzo settore.

Quanto, invece, al rapporto con la disciplina in materia di aiuti di Stato, la lettura costituzionale dell'attività di carattere generale svolte dagli enti filantropici potrebbe, dunque, giustificare il peculiare regime fiscale previsto dalla legislazione domestica e considerarla legittima, nell'ambito della valutazione preventiva svolta dalla Commissione europea sulla selettività delle misure⁷⁴.

⁷⁰ Per la definizione si rinvia a L. SALVINI (a cura di), *Diritto tributario delle attività economiche*, Giappichelli, Torino, 2019, §§ 2.5, 8.

⁷¹ Per un approfondimento sulla disciplina fiscale del Terzo settore, attesa la complessità della materia, si rinvia a G. GIRELLI, *Il regime fiscale del Terzo settore*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, 393 e ss.

⁷² Sul punto, si rinvia a A. GIOVANNINI, *Dovere contributivo e terzo settore*, cit.

⁷³ Così L. GORI, *Terzo settore e costituzione*, cit., 203.

⁷⁴ Con specifico riferimento alle imprese sociali, si rinvia alle osservazioni svolte da G. SEPIO, *La nuova fiscalità e le altre misure di promozione e sviluppo dell'impresa sociale*, in L. BOBBA, A. FICI, C. GAGLIARDI (a cura di), *Le "nuove" imprese sociali*, Quaderni Terzjus, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 69-70. L'A., muovendo dalla nozione di selettività della misura, individua alcuni caratteri distintivi dell'impresa sociale rispetto alle altre imprese a scopo lucrativo (i.e. nell'assenza dell'accennato scopo di lucro, nell'esercizio da parte delle imprese sociali di attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, nei vincoli di destinazione degli utili e del patrimonio, nel sistema di controllo e monitoraggio al quale sono soggette, nell'obbligo di devoluzione del patrimonio in caso di scioglimento dell'ente, nelle norme specifiche in materia di lavoro). Pur inquadrando il regime fiscale delle imprese sociali tra le norme agevolative, le caratteristiche di detto ente del Terzo settore consentirebbero, secondo l'A., di riconoscere la legitti-

5. *La programmazione nel Codice del Terzo settore*

In relazione agli enti dell'economia sociale, la programmazione è un principio da tempo ispiratore dei rapporti con le pubbliche amministrazioni.

La disciplina codicistica inerente ai modelli relazionali sopra richiamati, infatti, si innesta su un previgente modello applicato nel settore dei servizi sociali, ambito nel quale, per tradizione e vocazione, si sono realizzati, prima dell'entrata in vigore del Codice del Terzo settore, momenti di raccordo tra enti solidaristici ed enti pubblici⁷⁵. Le esperienze locali di rapporti collaborativi tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore antecedenti l'entrata in vigore del Codice, sono state negativamente condizionate da alcuni fattori, quali l'assenza di una norma di coordinamento generale delle iniziative di "amministrazione condivisa", la frammentazione della disciplina relativa ai singoli enti del privato sociale e la riconducibilità delle esperienze relative al solo settore del *welfare*. Il merito della loro realizzazione è attribuibile a singole amministrazioni "illuminate", che "riconoscevano", a livello politico ed amministrativo, il ruolo attivo degli enti solidaristici; inoltre, ogni procedura collaborativa era declinata a livello locale in modo diverso⁷⁶.

In particolare, nell'ambito della legge quadro sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali⁷⁷, pur attribuendo la competenza relativa esclusivamente agli enti territoriali, la programmazione era già prevista come principio e criterio organizzativo. La medesima legge inoltre disponeva, ai fini dell'affidamento dei richiamati servizi, che gli enti pubblici promuovessero azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa

mità della disciplina domestica rispetto al paradigma della disciplina sugli aiuti di stato; più di recente, giunge alle stesse conclusioni ma con un percorso argomentativo basato sulla riconducibilità delle attività di interesse generale svolte con modalità economiche nella disciplina dei SIEG. Sul punto si rinvia a Id., *La fiscalità degli enti del Terzo settore alla luce dei principi europei*, in FONDAZIONE TERZJUS ETS (a cura di), *Verso un diritto europeo del Terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 122-134. Fonda la legittimità di un trattamento differenziato del Terzo settore nel contesto europeo sulla cornice giuridica di valori e principi dell'Unione D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale*, Giappichelli, Torino, 2022, 101-110.

⁷⁵ Si rinvia alla legge 8.11.2000, n. 328 e al d.P.C.M. 30.3.2001, recante l'Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge n. 328 del 2000; per una disamina dei rapporti tra pubblica amministrazione e Terzo settore, si rinvia a F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, cit., 105-153; D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale*, cit., 144 ss.

⁷⁶ Sul punto, si rinvia a L. GALLO, *Esperienze e prassi operative nel rapporto fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo Settore*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Quaderni di Terzjus, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 121-133.

⁷⁷ Legge 8.11.2000, n. 328.

nonché il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentissero ai soggetti operanti nel Terzo settore la piena espressione della propria progettualità⁷⁸. Sulla scia di tale quadro normativo, il successivo Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della legge quadro, ha evidenziato la necessità di valorizzare il ruolo del Terzo settore nell'attività di programmazione e di progettazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In particolare, con riguardo alla prima delle due attività, l'art. 1 co. 2, lettera e) del citato decreto ha richiesto l'adozione di specifici indirizzi al fine di definire adeguati processi di consultazione con i soggetti del Terzo settore e con i loro organismi rappresentativi riconosciuti come parte sociale.

I rapporti *in nuce* collaborativi e di matrice relazionale tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore hanno acquisito solo con l'art. 55 del Codice del Terzo settore una spiccata valenza nella prospettiva «volta ad attualizzare il contraddittorio tra sfera pubblica e sfera privata»⁷⁹ nell'ambito del contesto dei servizi sociali.

Il suddetto art. del Codice ha una portata generale, instaurando un modello di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore applicabile, per effetto dell'art. 4, co. 1 del Codice, anche alle imprese sociali. Un ausilio interpretativo è offerto dalle Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, contenute nel Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31.3.2021.

La disposizione si propone di dare attuazione alla previsione, contenuta nella legge delega⁸⁰, di «valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali... [...] e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni».

Nel mutato quadro giuridico, pertanto, i rapporti collaborativi in parola sono connotati da alcuni elementi di discontinuità rispetto al passato: l'art. 55, infatti, ha una portata applicativa generale sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, riferendosi a tutti gli enti pubblici e privati a vocazione so-

⁷⁸ Cfr. art. 5, co. 2 della legge n. 328/2000.

⁷⁹ Così E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Giappichelli, Torino, 2021, 189.

⁸⁰ Il riferimento è all'art. 4, co. 1, lettera o) della legge delega n. 106 del 2016.

ciale, nonché a tutte le attività di interesse generale elencate nell'art. 5 del Codice. Gli strumenti collaborativi, inoltre, sono definiti in una fonte normativa di rango primario. Con riguardo alla funzione, si assiste ad una proceduralizzazione della medesima, secondo i principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento; tale carattere investe anche la stessa attività di interesse generale, che rileva non più solo nella fase esecutiva, ma anche nella fase preliminare programmatica ed organizzativa⁸¹. In altri termini, la disposizione in commento segnerebbe il superamento di esperienze collaborative basate sul mero riconoscimento locale e politico, per approdare ad un coinvolgimento di carattere stabile e positivizzato, come forme di sostegno doverose, in attuazione dei principi costituzionali di solidarietà e di uguaglianza sostanziale⁸². L'art. 55, si pone, pertanto come paradigma normativo recante il «nucleo minimo»⁸³ alla base di tutte le procedure da avviarsi e delinea un nuovo modello di ideazione e costruzione delle politiche pubbliche⁸⁴.

Con particolare riguardo allo strumento della co-programmazione, disciplinata dall'art. 55, co. 2 del Codice, si tratta di un'attività concertata volta a facilitare alla pubblica amministrazione l'individuazione, in via preventiva, sia dei bisogni della collettività, sia degli interventi necessari per la loro realizzazione⁸⁵. Al riguardo, può affermarsi che, nel nuovo scenario normativo inerente alle relazioni tra attore pubblico e privato sociale, la collaborazione non comporti «confusione» delle reciproche funzioni e prerogative⁸⁶. Il riferimento all'Amministrazione procedente, a cui spetta l'individuazione «dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tale fine necessari,

⁸¹ Più diffusamente, su tali aspetti, si rinvia a A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e Terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 38 ss.

⁸² Cfr. L. GALLO, *Esperienze e prassi operative nel rapporto fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo Settore*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 124.

⁸³ Così ID., *Esperienze e prassi operative*, cit., *ibidem*.

⁸⁴ Si rinvia a B.L. BOSCHETTI, N. BERTI, G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI, *Per un laboratorio*, cit., 61.

⁸⁵ Per un approfondimento sull'istituto, *ex multis*, si rinvia a F. MONCERI, *Risvolti della codificazione della co-programmazione e della co-progettazione sul diritto amministrativo. L'affermazione del paradigma dell'amministrazione condivisa nel settore dei servizi di interesse generale*, in *I quaderni*, Cesvot edizioni, n. 85/2020, 23 ss. Si esamini anche la delibera ANAC n. 32 del 26.1.2016, ove l'Autorità ha affermato che «attraverso la programmazione, l'amministrazione indaga il mercato, con l'aiuto dei soggetti pubblici e privati operanti sul territorio, al fine di individuare il fabbisogno e definire le aree di intervento, nei limiti delle risorse disponibili».

⁸⁶ Così L. GALLO, *Esperienze e prassi operative nel rapporto fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo Settore*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 124.

delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili»⁸⁷, fa assumere alla medesima il ruolo di regia attiva e promozionale⁸⁸ dell'intero processo. Tuttavia, la previsione, contenuta nelle Linee guida di riferimento, secondo la quale l'iniziativa può essere assunta anche da uno o più enti del Terzo settore, i quali richiedono all'ente competente l'attivazione del procedimento di co-programmazione attraverso la pubblicazione di un avviso, sembra attenuare o riorientare, in chiave di sussidiarietà orizzontale, la discrezionalità pubblica nel processo, attraverso l'impulso dato dalle organizzazioni non lucrative⁸⁹.

Autorevole dottrina ha evidenziato, sulla scorta dell'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale nella citata sent. n. 131 del 2020, in opposizione all'interpretazione restrittiva espressa nel parere Cons. Stato n. 2052 del 2018⁹⁰, che l'amministrazione condivisa «stabilisce un ordine organizzativo che è fondato sulla condivisione dei fini con soggetti che danno prova di perseguire interessi generali»⁹¹. In tale prospettiva, pertanto, l'art. 55 ha il compito di disciplinare rapporti che sono estranei all'ordinamento europeo e alle regole basate sulla concorrenza e sulla realizzazione del mercato unico, in quanto non patrimoniali, bensì mutualistici e solidali. Gli istituti disciplinati dalla predetta disposizione, pertanto, costituiscono un ulteriore strumento, in capo ai poteri pubblici, per il raggiungimento delle proprie finalità, attraverso la collaborazione con soggetti terzi, i quali perseguono interessi generali che, in quanto tali, sono affini a quelli pubblici⁹².

L'amministrazione condivisa, in ultima analisi, disegna un modello di amministrazione del tutto peculiare: pur rimanendo autonoma, l'amministrazione non può dirsi neutrale, poiché è tenuta a condividere i suoi fini con altri soggetti, i cui scopi sono ad essa convergenti⁹³.

⁸⁷ Cfr. art. 55, co. 2, del Codice del Terzo settore.

⁸⁸ Cfr. A. LOMBARDI, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo Settore nel sistema delle fonti*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 39.

⁸⁹ Con riguardo all'estensione dell'ambito di applicazione della co-programmazione, evidenzia alcune criticità sul piano procedurale E. FREDIANI, *La co-progettazione*, cit., 190-194. In particolare, l'Autore critica la mancata previsione, per la co-programmazione, delle specifiche modalità di individuazione degli enti partner, comportando un'asimmetria dei rapporti tra le parti.

⁹⁰ Sul quale si rinvia al § 3 del presente contributo.

⁹¹ F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo dalla riforma del Terzo settore*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 90-93.

⁹² Sul significato attribuibile al polo dell'interesse generale e all'espressione "coinvolgimento attivo", si rinvia a G. ARENA, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del Terzo settore*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 25-29.

⁹³ Così F. GIGLIONI, *Lezioni per il diritto amministrativo*, in A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore*, cit., 93.

Con specifico riguardo alla co-programmazione, essa rappresenta uno strumento preliminare fondamentale ed imprescindibile poiché «consente di individuare le condizioni minime generali e di sistema a partire dalle quali si può sviluppare il successivo percorso di co-progettazione»⁹⁴.

Inoltre, la previsione del momento partecipativo degli enti del Terzo settore nella fase prodromica rispetto alla progettazione dei singoli servizi realizza quella fidelizzazione con il territorio, elemento connesso alla triade con la comunità e la persona, il cui legame è stato già rilevato dalla Corte costituzionale nella citata sent. n. 131 del 2020⁹⁵.

Da ultimo, si osserva che nell'ambito del modello organizzativo sopra delineato, la fase programmatica degli interventi, condivisa tra attore pubblico e privato, evidenzia un precipitato di estremo interesse in termini di ricadute organizzative nell'ambito dei sistemi integrati di intervento amministrativo: le pubbliche amministrazioni, in effetti, sono chiamate ad agire non più in modo verticale per competenze e per atti conseguenti, ma in una dimensione orizzontale equiordinata con il privato sociale, seguendo le direttrici rappresentate da problemi e bisogni da soddisfare e, conseguentemente, da risultati da raggiungere⁹⁶.

6. *Il Piano d'azione per l'economia sociale: prospettive e limiti nel quadro dell'evoluzione delle politiche europee*

Con riguardo all'ambito unionale, la promozione dell'economia sociale all'interno del modello sociale ed economico europeo, pur conoscendo un

⁹⁴ Così E. FREDIANI, *La co-progettazione*, cit., 186. Sul punto, inoltre, D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale*, cit., 211, osserva che la co-programmazione ha l'obiettivo di individuare i bisogni e gli strumenti più adatti a soddisfarli, assolvendo alla funzione di far acquisire alla pubblica amministrazione una conoscenza più dettagliata sulle esigenze della comunità di riferimento.

⁹⁵ Cfr. punto n. 2.1 del *Cons. dir.*, ove la Corte afferma che «gli ETS, in quanto rappresentativi della "società solidale", del resto, spesso costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno"».

⁹⁶ Cfr. sul punto M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il Terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Ist. fed.*, n. 3/2022, 579; in senso conforme D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale*, cit., 254, ove si afferma che, in ossequio ai principi di buon andamento e imparzialità, all'amministrazione è doverosamente imposta la ricerca di interessi comuni alla collettività di cui è esponente, «non per apprestare prestazioni e servizi ma per condividere risorse e progetti».

crescente impulso, soprattutto a seguito della sua elezione come fattore chiave per il conseguimento degli obiettivi della strategia di Lisbona⁹⁷, non si è tradotta per lungo tempo in un'azione corale ed uniforme di indirizzo e sostegno da parte delle istituzioni europee⁹⁸.

A tale esito ha contribuito in primo luogo il carattere polisemico del termine "economia sociale"; si sono, infatti, storicamente sviluppati diversi approcci teorici⁹⁹ che hanno impedito l'elaborazione di una definizione di economia sociale in seno alle istituzioni europee. Sotto tale profilo, occorre inoltre evidenziare che la nozione di economia sociale non trova un'idonea base giuridica nei Trattati istitutivi, mancando al riguardo un riferimento esplicito¹⁰⁰, né in fonti di diritto derivato¹⁰¹. Rimane ferma, inoltre, l'impossibilità di sussumere il concetto in quello, di matrice ordoliberal, di econo-

⁹⁷ In questo senso Risoluzione del Parlamento europeo del 19.2.2009 sull'economia sociale [2008/2250 (INI)], pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 76 E/16 del 25.3.2010.

⁹⁸ Così, con riguardo in particolare alla Commissione europea, G. SALVATORI, *L'economia sociale e le istituzioni europee*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale: teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, cit., 79, il quale ritiene che la tenuità degli interventi promossi sia stata accentuata da processi di territorializzazione, dipendenti dalla fisiologica diffusione "dal basso" del fenomeno, dal suo imprescindibile legame con il territorio e con lo sviluppo locale, nonché da un mutamento in senso pluralistico della matrice produttiva europea.

⁹⁹ Per una prospettiva storica sui tre principali significati assunti dalla formula "economia sociale", cfr. A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale: teorie, tendenze e prospettive italiane ed europee*, cit., 15-18, il quale individua nel filone di pensiero economico nato in Francia tra il XIX e il XX secolo, ad opera di Charles Gide, il fondamento teorico dell'attuale diritto dell'economia sociale; per una disamina dei principali approcci teorici in materia di economia sociale, cfr. Comitato economico e sociale europeo, cit., 17-20, in cui si individua nel concetto di Terzo settore, declinato come settore privato senza scopo di lucro nel mondo anglosassone e come sinonimo di economia sociale nel mondo occidentale, il punto d'incontro tra i diversi approcci. Sulla difficoltà definitoria dei concetti di economia sociale e di settore non profit si veda anche C. BORZAGA e J. DEFOURNY (a cura di), *L'impresa sociale in prospettiva europea - diffusione, evoluzione, caratteristiche e interpretazioni teoriche*, Edizioni 31, Lavis, 2001, 12-21.

¹⁰⁰ Così osserva Comitato economico e sociale, *Sviluppi recenti dell'economia sociale*, cit., 42; cfr. anche G. SALVATORI, *L'economia sociale e le istituzioni europee*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 90.

¹⁰¹ Sul punto, l'unica eccezione è rappresentata dal Regolamento (CE) 1435/2003 del Consiglio, del 22.7.2003, relativo allo statuto della società cooperativa europea e, tra gli atti di c.d. "soft law" la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 23 febbraio 2004, sulla promozione delle società cooperative in Europa COM (2004) 18 def. Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 19.2.2009 sull'economia sociale (2008/2250(INI)), la predetta istituzione europea invoca un intervento legislativo in tal senso, sia a livello unionale, sia domestico, sulla base del previo riconoscimento del concetto di economia sociale da parte della Commissione europea e dello stesso Comitato, nel parere sul tema «L'economia sociale ed il mercato unico» (2000/C 117/11).

mia sociale di mercato, contenuto nell'art. 3, paragrafo 3 del TUE¹⁰². L'economia sociale, spesso accostata in endiadi al termine "economia solidale"¹⁰³, rappresenta un modello economico caratterizzato da una direzione e da un processo evolutivi dell'economia in chiave più democratica, sulla base di principi di giustizia sociale ed economica. Nell'ambito dell'esercizio della libertà economica, caratterizzata soggettivamente dalla competizione dei soggetti economici e finalisticamente da logiche di profitto ed utilitaristiche, l'economia sociale rappresenta una tendenza evolutiva del modello tradizionale, per un riorientamento in chiave solidaristica dell'attività produttiva, comunque e da qualunque formazione sociale svolta. La testimonianza più evidente di tale "breccia" filantropica è la riaffermata centralità della persona nella sua dimensione sociale, come partecipe di un processo dinamico di trasformazione e crescita democratica della struttura sociale. Con riferimento all'economia sociale di mercato, la sua assunzione a obbiettivo comune dell'Unione ad opera del citato art. 3 del TUE ha provocato un dibattito in merito ad una "virata" dell'Unione europea verso l'adozione di politiche sociali¹⁰⁴.

Tuttavia, per quanto la disposizione citata abbia dato maggiore impulso all'acquisizione, da parte della medesima, di una dimensione sociale europea, al fine di temperare i rigori del monetarismo, il timido tentativo di riequilibrio del rapporto tra mercato e solidarietà a livello sovranazionale non pare abbia avuto un'evoluzione positiva soddisfacente. In dottrina si è da

¹⁰² La differenza tra i due concetti è rilevata da G. SALVATORI, *L'economia sociale e le istituzioni europee*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 90; A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 18 e A. MAZZULLO, *Diritto dell'imprenditoria sociale. Dall'impresa sociale all'impact investing*, Giappichelli, Torino 2019, 32. Per una rilettura di questa disposizione del TUE cfr. R. CISOTTA, *Gli enti dell'economia sociale nel diritto del mercato unico europeo*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, 93-106.

¹⁰³ Così M. PASSALACQUA, *L'economia sociale e solidale come economia della società*, in *Labsus*, 13.12.2016, 1.

¹⁰⁴ F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 459-461, la quale osserva che «l'aggettivo 'sociale', collocato tra economia e mercato, sembra promuovere un tentativo di riequilibrio tra valori sociali e finalità economiche, nell'ottica di un'integrazione tra solidarietà e mercato».

¹⁰⁵ *Ex multis*, cfr. E. DE MARCO, *Costituzione economica e integrazione sovranazionale*, in *Federalismi*, n. 5/2019; G. LUCHENA, *Moti ascensionali della sovranità economica*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, 5; C. PINELLI, T. TREU *Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna, 2010, 15; C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in *ibidem*, 36-38: l'Autore, pur riconoscendo che il Trattato di Lisbona ha rappresentato un progresso nell'aver affermato che la solidarietà, la libertà e la dignità umana sono valori indivisibili su cui l'Unione si fonda, ha individuato la causa di fallimento nel tentativo di spostare la spesa pubblica nazionale dalle politiche redistributive a settori che aumentano la crescita sostenibile, in quanto gli stati membri «non hanno abbandonato il noto per l'ignoto».

molti osservato¹⁰⁵ che il sistema di attuazione del principio di concorrenza non è stato sostanzialmente modificato, non avendo gli stati membri rinunciato alla propria competenza in materia di diritti sociali.

Stante la suddetta distinzione concettuale, il fenomeno di progressiva attitudine dell'economia verso obiettivi sociali, pertanto, è stato più l'effetto di movimenti spontanei emergenti su base territoriale, che l'esito di un'effettiva politica di valorizzazione da parte di iniziative pubbliche europee¹⁰⁶.

In questa prospettiva, l'elemento del radicamento territoriale, che accomuna le diverse realtà operanti all'interno della categoria, ha aperto l'economia globalizzata alla dimensione sociale, «rivitalizzando dal basso i processi economici e sociali con risposte endogene ai fallimenti del mercato e delle politiche pubbliche»¹⁰⁷.

La mancanza di un riferimento esplicito all'economia sociale nei Trattati non ha, tuttavia, impedito di individuare, nell'ambito dei medesimi, un fondamento ideologico indiretto. Muovendo, infatti, dall'esame di alcune disposizioni dei citati Trattati, si è affermato che il processo di integrazione europea, pur connotato da una spiccata impronta mercantilistica, volta alla costruzione di un mercato unico, all'interno del quale tutelare l'esercizio delle libertà economiche, ha sempre accolto anche una dimensione sociale¹⁰⁸.

Con riguardo all'evoluzione delle politiche europee nella suddetta area, il fenomeno dell'economia sociale è stato dapprima declinato in un'ottica prettamente mercantilistica, nell'ambito della finalità della realizzazione del

¹⁰⁶ Così osserva G. SALVATORI, *L'economia sociale e le istituzioni europee*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 80.

¹⁰⁷ Così G. L. BULSEI, *Il paradigma del noi: economia sociale e beni comuni*, Biblioteca della Libertà, Torino, LIV, n. 224/2019, 80 il quale, nel contributo citato, muovendo dal concetto di economia sociale e di beni comuni, valorizza il potenziale che le formazioni sociali integrate in un territorio possono svolgere nel processo di trasformazione del processo produttivo e distributivo, da una dimensione meramente competitiva ad una rivolta anche alla sfera sociale. In tal senso, le identità locali hanno assunto il ruolo di fattori di sviluppo, di coesione sociale e di innovazione, perseguiti come obiettivi dall'Unione europea. La territorializzazione come reazione alla globalizzazione è sostenuta anche da G. SALVATORI, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 81, secondo il quale, tuttavia, il crescente ruolo dell'economia sociale nel sistema produttivo va ascrivito anche alla nascita di nuovi bisogni, per la soddisfazione dei quali il sistema produttivo si è evoluto in termini di un maggior pluralismo delle forme di impresa.

¹⁰⁸ Sul punto, si vedano R. CISOTTA, *Gli enti dell'economia sociale nel diritto del mercato unico europeo*, in A. FICI (a cura di), *Diritto dell'economia sociale*, cit., 93 ss.; evidenziano un'inclinazione positiva e costruttiva dei principi di solidarietà e di giustizia sociale, pur avendo l'Unione finalità e fondamento di stampo economico, P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, 101-102, 117-118.

¹⁰⁹ Cfr. Comitato economico e sociale europeo, Parere in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere (90/C 332/25).

mercato interno¹⁰⁹. Successivamente, l'orientamento delle politiche unionali si è indirizzato ad una promozione degli enti operanti in detto settore, nel quadro del modello sociale europeo¹¹⁰.

L'attuale fase si è caratterizzata per un rinnovato interesse sul tema dell'economia sociale; al riguardo, il Consiglio dell'Unione europea invitava gli stati membri e la Commissione, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza e nel rispetto del principio di sussidiarietà, a «definire, attuare e sviluppare ulteriormente, a seconda dei casi, strategie e programmi a livello europeo, nazionale, regionale e/o locale volti a rafforzare l'economia sociale, l'imprenditoria sociale e l'innovazione sociale»¹¹¹. Analoghe istanze sono state avanzate anche da undici stati membri¹¹², al fine di promuovere un rafforzamento dell'integrazione sociale europea, attraverso la creazione di un "mercato sociale europeo".

Più di recente, è stato riconosciuto il forte potenziale dell'economia sociale come unica alternativa per ridurre le disuguaglianze sociali, in quanto essa si pone come paradigma di un nuovo modello economico, il cui fulcro sono i valori fondativi dell'Europa, quali la democrazia e la solidarietà¹¹³.

Nel solco tracciato dalle iniziative più recenti, si colloca anche il Forum europeo sull'economia sociale¹¹⁴, una conferenza organizzata congiuntamente dalla Commissione europea e dalla città di Mannheim nel corso del 2021. Il suo obiettivo è rafforzare l'economia sociale in Europa ed evidenziare il suo contributo allo sviluppo economico, all'inclusione sociale e alle

¹¹⁰ Si rinvia a Consiglio Europeo di Lisbona, sessione straordinaria del 23-24.3.2000, Conclusioni della Presidenza, par. 5, ove l'obiettivo dichiarato era quello di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica nel mondo, capace di una crescita economica sostenibile, con maggiori e migliori possibilità di lavoro e una maggiore coesione sociale».

¹¹¹ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, La promozione dell'economia sociale quale fattore essenziale dello sviluppo economico e sociale in Europa, 7.12.2015, punto 17.

¹¹² Si esamini il Protocollo, *L'Economia Sociale un modello per il futuro dell'Unione Europea: l'imprenditorialità sociale e le altre organizzazioni dell'economia sociale*, Madrid, 23.5.2017.

¹¹³ Dichiarazione resa nell'ambito della quarta giornata europea dell'economia sociale, dal tema: *Economia sociale: coinvolgere i territori e la società civile. Patto per l'impatto per l'Unione europea*, Strasburgo, 29.11.2019. La dichiarazione ha chiesto un'iniziativa politica globale e coerente, che comprenda azioni concrete specifiche, tra le quali si segnalano le seguenti: l'integrazione dell'economia sociale in tutte le politiche relative al mercato unico e in quelle a favore delle PMI e dell'imprenditorialità; sviluppo di un adeguato ecosistema finanziario, promozione degli investimenti strategici in progetti innovativi e sostenibili in materia di economia sociale durante tutto il loro ciclo di vita, dando priorità all'economia sociale nei programmi di finanziamento dell'UE; rafforzamento della visibilità e del riconoscimento dell'economia sociale in tutta Europa.

¹¹⁴ Si tratta dell'*European Summit on Social Economy* 2020, svoltosi il 26 e 27.5.2021.

transizioni verdi e digitali. Esaminando le tre dimensioni sulle quali si sono concentrate le discussioni¹¹⁵, colpisce in primo luogo il riferimento alla collaborazione che, in antitesi al concetto di competizione, evoca l'ottica collaborativa valorizzata anche, con riguardo alla disciplina italiana, dalla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, già richiamata *ante*. Inoltre, l'affermazione secondo la quale l'economia sociale e le imprese sociali sono definite come un ottimo esempio di "*un'economia che funziona per le persone*"¹¹⁶, ricollocando al centro la persona, sembra evidenziare un embrionale torsione solidaristica anche in ambito sovranazionale.

Da ultimo, alcuni spunti ricostruttivi sono offerti dalla pubblicazione, il 9 dicembre 2021, del Piano d'azione per l'economia sociale, da parte della Commissione europea¹¹⁷. Il Piano è accompagnato da due documenti allegati, nei quali si fornisce un'analisi delle possibilità e delle opportunità per l'economia sociale in Europa e sono delineati scenari per la transizione ecologica e digitale dell'ecosistema economico¹¹⁸. Il piano propone 38 azioni da realizzare tra il 2021 e il 2030 e interviene in tre settori specifici¹¹⁹.

Recentemente, il già menzionato Piano è stato implementato con una proposta di raccomandazione, nella quale gli stati membri sono invitati a elaborare strategie globali per l'economia sociale al fine di promuovere un contesto favorevole all'economia sociale in tutti i settori coinvolti, adeguando i quadri politici e giuridici, con l'obiettivo di promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità, stimolare l'economia locale e rafforzare la

¹¹⁵ Esse riguardano la digitalizzazione dell'economia sociale, l'innovazione (sociale) e la collaborazione transnazionale e intersettoriale.

¹¹⁶ Detta affermazione, contenuta nel programma di presentazione dell'evento, non più disponibile sul sito ad esso dedicato, si può indirettamente evincere dall'esame del documento Mannheim Declaration on Social Economy. From the 'European Social Economy Summit 2021' to the European Action Plan for the Social Economy.

¹¹⁷ Cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale.

¹¹⁸ Si tratta rispettivamente dei seguenti due allegati: Commission staff working document SWD (2021) 373 final sul Piano d'azione; Commission staff working document SWD (2021) 982 final, Scenarios towards co-creation of a transition pathway for a more resilient, sustainable and digital Proximity and Social Economy industrial ecosystem, sulla strategia industriale europea.

¹¹⁹ I tre macrosettori di intervento sono i seguenti: creare le giuste condizioni per il successo dell'economia sociale, mediante il rafforzamento del quadro giuridico e politico; offrire alle organizzazioni dell'economia sociale opportunità per avviare ed espandere le loro attività; garantire il riconoscimento dell'economia sociale e del suo potenziale.

¹²⁰ European Commission, Proposal for a Council Recommendation on developing social economy framework conditions, SWD (2023) 208 final, 13.6.2023 COM (2023) 316 final. La Commissione europea propone misure finalizzate non solo a riconoscere il ruolo dell'economia sociale ai fini dell'inclusione sociale, ma ad un sostegno concreto agli enti che vi ope-

coesione sociale e territoriale¹²⁰. Detta iniziativa è stata accompagnata da documenti di lavoro per illustrare meglio le norme fiscali per i soggetti dell'economia sociale e le donazioni transfrontaliere di pubblica utilità¹²¹.

Sebbene lo sviluppo della citata iniziativa, articolandosi in un arco temporale di medio periodo, non consenta, allo stato, di esprimere un giudizio complessivo sull'efficacia della stessa, in questa sede è comunque possibile fornire un commento preliminare su alcuni aspetti.

In via preliminare, dall'esame del Piano, emerge la sua stretta correlazione con l'implementazione del Piano d'azione per il pilastro europeo dei diritti sociali, con particolare riferimento agli obiettivi relativi all'impiego lavorativo e alla riduzione della povertà¹²². Al contempo, tuttavia, non può sottacersi che per la prima volta l'economia sociale è inserita, come ecosistema, all'interno della strategia industriale europea, declinata con apposito documento in seno al Piano in parola. In dottrina è stato osservato che detta inclusione è sintomatica del fatto che le istituzioni europee ritengono fondamentale l'apporto degli attori dell'economia sociale ai fini dell'obiettivo della transizione ecologica e digitale e della (ri)generazione di posti di lavoro¹²³. Tuttavia, la circostanza che l'economia sociale sia inserita in un piano di tipo industriale induce a ritenere che, nella prospettiva europea, gli enti dell'economia sociale debbano dialogare principalmente con il mondo *profit*. Probabilmente tale "vicinanza" è un precipitato dell'accoglimento di una nozione funzionale di impresa, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia. Sarebbe tuttavia preferibile alimentare le relazioni

rano, attraverso una rimodulazione dei sistemi fiscali, nonché avvalendosi delle opportunità offerte dalle norme europee in materia di aiuti di Stato.

¹²¹ European Commission, Staff working document, Relevant taxation frameworks for Social Economy Entities, Brussels, 13.6.2023 SWD (2023) 211 final; European Commission, Staff working document, Non-discriminatory taxation of charitable organisations and their donors: principles drawn from EU case-law, per un esaustivo commento sui profili inerenti la tassazione degli enti dell'economia sociale nella prospettiva del diritto unionale, si rinvia a G. SEPIO, *The taxation*, cit., 315 e ss.

¹²² Cfr. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Creare un'economia al servizio delle persone*, cit., 3 e 21. Per un approfondimento sul Piano d'azione per il pilastro dei diritti sociali, si rinvia a L. JAHIER (a cura di), *Il Terzo settore nelle politiche europee: un nuovo paradigma trasformativo*, in TERZJUS OSSERVATORIO DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL'ECONOMIA SOCIALE (a cura di), *Dal non profit al Terzo settore Una riforma in cammino. Secondo Rapporto sullo stato e le prospettive del diritto del Terzo settore in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 366-367 e a S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 239-262.

¹²³ Cfr. G. SALVATORI (a cura di), *Dal dogma della competizione all'economia sociale: una prospettiva internazionale*, in TERZJUS OSSERVATORIO DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL'ECONOMIA SOCIALE (a cura di), *Dal non profit al Terzo settore una riforma in cammino*, cit., 354.

tra dette formazioni sociali e le pubbliche amministrazioni, in tutte le loro articolazioni territoriali, con le quali sussiste una condivisione in termini finalistici di realizzazione di interessi generali.

Esaminando il Piano con riguardo alla prima area tematica, inerente al rafforzamento del quadro giuridico e politico, è apprezzabile l'inclusione in tale ambito della fiscalità, della materia degli appalti pubblici e della disciplina degli aiuti di Stato e la evidenziata necessità del loro adeguamento alle esigenze dell'economia sociale¹²⁴. L'esame della disciplina italiana in materia di Terzo settore e di impresa sociale, infatti, mette in luce che sono proprio i suddetti aspetti, se non opportunamente modellati per tener conto della specialità degli enti che vi operano, a costituire il maggior ostacolo al successo e alla crescita di tale tipo di organizzazioni.

Un giudizio positivo può altresì esprimersi, esaminando l'ambito dedicato alle opportunità per avviare ed espandere le attività degli attori dell'economia sociale, al rafforzamento della finanza sociale, mediante l'emissione sul mercato di nuovi prodotti finanziari e alla creazione di un portale dedicato per veicolare in un unico luogo le informazioni in merito ai finanziamenti, alle politiche, alla formazione e alle iniziative dell'Unione europea. Con riguardo a tale ultimo aspetto, tuttavia, si segnala il rischio che, in assenza di armonizzazione, gli enti che svolgono economia sociale possano, esercitando la loro libertà di stabilimento, allocarsi in paesi membri in cui la legislazione è ad uno stadio di maturazione più completo, al fine di sfruttare al meglio le opportunità offerte dall'Unione sotto il profilo finanziario ed operativo.

Inoltre, appare meritevole di apprezzamento la recente pubblicazione della proposta di raccomandazione della Commissione; ancorché detto atto di c.d. "*soft law*" non sia vincolante per gli stati membri, integra pur sempre un primo passo verso l'implementazione della materia nelle politiche nazionali. Nella prospettiva europea, invece, in dottrina si è osservato che la scelta della Commissione sia stata poco coraggiosa, sostanzialmente traslando sui singoli stati membri la responsabilità di definire un quadro legislativo coerente¹²⁵.

In conclusione, nonostante il quadro di riferimento rappresentato apra la strada, a seguito delle recenti iniziative citate, a sviluppi ulteriori da monitorare, è possibile comunque esprimere una valutazione sulle politiche

¹²⁴ Con riguardo ai profili della fiscalità e degli aiuti di Stato rispetto alla disciplina italiana sul Terzo settore, si rinvia a G. SEPIO (a cura di), *Riforma italiana e principi fiscali dell'Unione Europea*, in TERZJUS OSSERVATORIO DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL'ECONOMIA SOCIALE (a cura di), *Dalla regolazione alla promozione*, cit., 63-90.

¹²⁵ Cfr. sul punto G. SEPIO, *The taxation*, in A. FICI, *The law of Third sector organizations*, cit., 318; esprimono apprezzamento per detta iniziativa A. FICI, M. RENNA, *La legislazione sul Terzo settore in Europa: il quadro attuale e le prospettive future*, in FONDAZIONE TERZJUS ETS (a cura di), *Verso un diritto europeo*, cit., 87 e ss.

pubbliche unionali. Sebbene vada loro riconosciuto il merito di aver promosso il ruolo dell'economia sociale nella ricostruzione di un nuovo modello sociale europeo, in assenza di un quadro giuridico di riferimento comune, con l'esclusione delle realtà cooperative, le relative iniziative non sembrano essere state così efficaci né incisive. In tale contesto, si innesta inoltre un ulteriore elemento di incertezza sul fronte politico, derivante dall'esito delle consultazioni elettorali europee e dal conseguente rinnovo delle istituzioni¹²⁶.

Nell'ambito di politiche pubbliche non del tutto soddisfacenti negli esiti conseguiti, si registra, tuttavia, un carattere perenne a tutti i soggetti operanti nell'economia sociale, ossia la capacità di rafforzamento della democrazia, anche "partecipativa"¹²⁷.

Tale elemento induce a due parziali conclusioni: la prima è che si corrobora l'idea che la promozione dell'economia sociale non sia solo un modello di sviluppo che risponde alle crescenti esigenze di solidarietà economica, ma possa rappresentare anche uno strumento politico di riavvicinamento della collettività alle istituzioni, in un periodo storico connotato in negativo da una profonda crisi di legittimità delle medesime, nonostante l'esistenza di un elemento competitivo¹²⁸.

La seconda conclusione è che l'economia sociale, contribuendo a realizzare una maggiore inclusione sociale e favorendo una crescita economica e sociale più sostenibile, non rappresenti uno degli strumenti, ma lo strumento dedicato per operare un'effettiva trasformazione del modello economico sociale, rafforzando in tal modo il principio di economia sociale di mercato, sul cui perno l'Unione europea è sorta e si è plasmata.

¹²⁶ Sull'impatto di detto rinnovo sullo sviluppo delle politiche europee in materia di economia sociale, si rinvia a G. SALVATORI, G. GUERINI, *L'economia sociale alla prova delle policy*, in *Impresa sociale*, n. 1/2024, 2 e ss.

¹²⁷ A mero titolo esemplificativo, si esamini Comitato economico e sociale europeo, Parere, *La promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*, 98/C 95/20 paragrafo 3; Comitato economico e sociale europeo, Parere, *Spirito imprenditoriale e agenda di Lisbona*, (2008/C 44/20), par. 4.5.3; con riferimento specifico alle imprese sociali, si veda Parere del Comitato economico e sociale europeo, Parere: Un nuovo programma europeo di azione sociale, 2009/C 27/22, par. 7.

¹²⁸ Per una disamina sul ruolo dei corpi intermedi nelle democrazie attuali, si rinvia a F. BASSANINI, *I corpi intermedi nella democrazia del XXI secolo: la sfida della disintermediazione*, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Il Mulino, Bologna, 2021, 297-318.

7. *Brevi riflessioni conclusive*

L'indagine svolta nel presente contributo consegna un quadro dell'economia sociale complesso.

Con riguardo al principio di solidarietà, nella prospettiva domestica, il dettato costituzionale, come costantemente interpretato dalla Corte costituzionale, consente di radicare in una dimensione solidaristica fenomeni di svolgimento di attività economiche aventi finalità non lucrative di interesse generale. Nella prospettiva europea, invece, il riconoscimento di una dimensione sociale dell'economia è una tendenza evolutiva recente¹²⁹, che necessita di essere rafforzata attraverso la costruzione, al momento assente, di un quadro di coerenza ed omogeneità a livello europeo¹³⁰.

In merito al vincolo esterno, si osserva che le misure adottate a livello europeo per fronteggiare la pandemia rappresentano un punto di svolta, rappresentando in forma embrionale un orientamento in chiave federale della politica economica a livello sovranazionale¹³¹. Il Fondo per la ripresa (c.d. "*Recovery Fund*" o "*Next generation EU*") ha consentito all'Unione europea di rafforzare i propri poteri di bilancio, attraverso l'attribuzione di una capacità fiscale autonoma rispetto ai trasferimenti degli stati membri. L'acquisizione di un proprio spazio fiscale rappresenta, pertanto, una leva per sostenere, in chiave redistributiva e autenticamente solidaristica, alcune politiche sociali europee¹³².

Infine, nel quadro di un "ritorno" dello Stato dopo il fallimento di politiche di stampo neoliberista¹³³, sono sempre valide le parole di autorevole dottrina la quale valorizza la libertà di iniziativa economica «come mezzo attraverso il quale l'azione privata concorre con quella pubblica a determinare l'organizzazione economica complessiva [...] così che la posizione dei privati e la posizione dello Stato [...] sono fra loro [...] convergenti»¹³⁴.

¹²⁹ Sul punto si rinvia a D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale*, cit., 224-231.

¹³⁰ Si rinvia a L. JAHIER (a cura di), *Il Terzo settore nelle politiche europee: un nuovo paradigma trasformativo*, in TERZJUS OSSERVATORIO DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL'ECONOMIA SOCIALE (a cura di), *Dal non profit al Terzo settore*, cit., 369.

¹³¹ Cfr. più diffusamente cfr. F. FABBRINI, *Next Generation EU*, Il Mulino, Bologna, 2022, in particolare 81-104.

¹³² Così A. PARENTI, *I diritti sociali in Europa. L'evoluzione dell'impatto sociale nella risposta europea alle crisi*, in C. GOLINO, A. MARTELLI (a cura di), *Un modello sociale europeo*, FrancoAngeli, Milano, 2023; in termini critici, D. CALDIROLA, *Il Terzo settore nello Stato sociale*, cit., 235 ss e F. MEDICO, *La costituzione economica europea oltre la pandemia: verso una restaurazione?*, in *Giur. cost.*, n. 2/2023, 905-926.

¹³³ Per un approfondimento, si rinvia a G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022.

¹³⁴ L. MENGONI, *Forma giuridica e materia economica*, in Id., *Diritto e valori*, Il Mulino, Bologna, 1985, 173-176.

Declinando tale definizione con riferimento alla forma della co-programmazione, quale strumento prodromico alla progettazione dei servizi di intervento nell'ambito degli istituti di amministrazione condivisa, si può esprimere un giudizio molto positivo su tale modalità organizzativa, in cui gli enti del Terzo settore si collocano in posizione equiordinata all'attore pubblico, rispetto all'individuazione dei bisogni da soddisfare e alle modalità concrete di attuazione, realizzando spesso anche un risparmio in termini di contenimento della spesa pubblica¹³⁵. Per non essere svilite, le potenzialità di detto modello organizzativo devono essere accompagnate da un parallelo rafforzamento della co-progettazione, rispetto alla quale l'approccio delle pubbliche amministrazioni è, allo stato, ancora cauto¹³⁶.

ABSTRACT

Il contributo intende esplorare il fenomeno dell'economia sociale, esaminandolo nella prospettiva domestica ed europea, con particolare riguardo a tre direttrici: il vincolo esterno, il principio di solidarietà e quello di programmazione. Il fine è delineare l'identità dell'attore pubblico di fronte alle sfide poste da tale modello produttivo.

Con riguardo alla disciplina italiana sul Terzo settore, l'Autrice affronta il tema della compatibilità degli strumenti di amministrazione condivisa con le regole europee in materia di concorrenza. Un'ampia riflessione è dedicata al regime fiscale degli enti del Terzo settore che svolgono un'attività d'impresa di interesse generale, nel quadro della disciplina sugli Aiuti di Stato.

Inoltre, il contributo dimostra che la programmazione condivisa di cui all'art. 55 del Codice del Terzo settore, pur ispirandosi all'omonimo principio che ha regolato i rapporti tra privato sociale e pubbliche amministrazioni, presenta alcuni elementi di novità e può migliorare la qualità dei servizi offerti.

¹³⁵ D. CALDIROLA, *ibidem*, 232-239; per un esame esaustivo della co-programmazione sotto una triplice prospettiva, ossia il suo fondamento costituzionale e normativo, la tenuta dell'istituto e le sue prospettive di sviluppo, si rinvia a G. GOTTI, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi*, n. 8/2024, 51 e ss.

¹³⁶ Sul punto, si rinvia a N. BERTI (a cura di), *Note a margine della giurisprudenza e della normativa recenti in tema di rapporti fra primo e terzo settore (nella cornice del secondo)*, in TERZJUS OSSERVATORIO DEL DIRITTO DEL TERZO SETTORE, DELLA FILANTROPIA E DELL'ECONOMIA SOCIALE (a cura di), *Dalla regolazione alla promozione* cit., 106 ss.; dall'analisi della giurisprudenza amministrativa sull'art. 55 del Codice del Terzo settore, l'Autore individua tre principali ostacoli ad un pieno accoglimento del modello dell'affidamento a seguito di co-progettazione: la nozione rigida di gratuità; la frequente predeterminazione "integrale" da parte dell'ente pubblico dei contenuti e delle caratteristiche del servizio, senza effettiva attività di co-progettazione; una diffusa configurazione del procedimento di selezione ex art. 55 del citato Codice da parte dell'ente pubblico come ricalcato sul modello della procedura di appalto; più diffusamente, si esaminino B.L. BOSCHETTI, N. BERTI, G. MACDONALD, *L'amministrazione condivisa tra modelli normativi e operativi*, in B.L. BOSCHETTI, *Per un laboratorio*, cit., 99 e ss.

Infine, l'articolo analizza il Piano d'azione per l'economia sociale, evidenziandone prospettive e limiti ideologici nel quadro dell'evoluzione delle politiche europee sulle tematiche sociali.

The scope of this article is to analyse the social economy phenomenon under a double perspective, domestic and European as well, having regard mainly to the following aspects: the external constraints and the principles of solidarity and organization. The aim is to assess how the public authorities can face the challenges arising from this kind of business model.

Concerning the Italian law on Third sector, the Author examines the tools of shared administration, in order to verify if they are compliant with European rules on competition.

A thorough reflection is offered on tax treatment of the entities belonging to the Third sector which carry on an entrepreneurial activity of general interest, according to the State Aid framework legislation.

Furthermore, the article demonstrates that, although the shared organization ruled by art. 55 of the Third Italian sector code is inspired by the same principle which has governed the relations between public and private social entities, presents some new strategic elements and can improve the quality of the services offered.

Finally, the article sheds light on the Action Plan on social economy, focusing on its opportunities and ideological weakness, having regard to the development of the European policies on social matters.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

FABRIZIA COVINO

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza Università di Roma.

MONICA CROATTO

Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza Università di Roma e funzionaria pubblica.

FRANCESCO VALERIO DELLA CROCE

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Sapienza Università di Roma e funzionario pubblico.

VALERIA DE SANTIS

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

MAURIZIO FRANZINI

Professore emerito di Politica economica, Sapienza Università di Roma.

LUCIO LANDI

Dottore di ricerca in Economia politica, Università degli Studi di Pavia.

GIUSTINO LO CONTE

Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, Sapienza Università di Roma.

ELENA PAPARELLA

Ricercatrice confermata e professoressa aggregata di Istituzioni di diritto pubblico, Sapienza Università di Roma.

LORENZO RICCI

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi della Tuscia.

Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto dell'economia

1. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, 1995.
2. A. CASTIELLO D'ANTONIO, *Diritto concorsuale amministrativo. Studi*, 1997.
3. V. ATRIPALDI - G. GAROFALO - C. GNESUTTA - P.F. LOTITO (a cura di), *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI Legislatura*, 1998.
4. R. BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, 1999.
5. A. LUCARELLI, *Teorie del presidenzialismo. Fondamento e modelli*, 2000.
6. S. VINTI, *I procedimenti amministrativi di valutazione comparativa concorrenziale. La diversificazione delle regole e la tenuta dei principi*, 2002.
7. G. RIVOSECCHI, *Il parlamento nei conflitti di attribuzione*, 2003.
8. P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, 2005.
9. V. ATRIPALDI - G. GAROFALO - C. GNESUTTA - P.F. LOTITO - R. MICCÙ (a cura di), *Governi ed economia. II. La transizione discontinua tra politiche di risanamento ed integrazione europea nella XII Legislatura*, 2006.
10. C. ROSSANO - D. SICLARI (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa*, 2006.
11. R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, 2007.
12. M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, 2007.
13. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, 2007.
14. F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, 2007.
15. D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, 2007.
16. S. VINTI, *Limiti funzionali all'autonomia negoziabile della p.a.*, 2008.
17. F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, 2008.
18. A. CASTIELLO D'ANTONIO - R. CUONZO - F. PENNAFINA, *La prevenzione dello stato di insolvenza nel nuovo diritto della crisi d'impresa. Il piano stragiudiziale attestato. Gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, 2008.
19. H. SIMONETTI, *Codici di autoregolamentazione e sistema delle fonti*, 2009.
20. L. SAMBUCCI, *La programmazione finanziaria negli Enti locali*, 2009.
21. S. AMOROSINO, *Diritto & economia. Intersezioni e modelli*, 2009.
22. *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, 2010.

Sezione Archivio

1. D. SCHINDLER, *Diritto costituzionale e struttura sociale*, a cura di R. BIFULCO, 1999.

Sezione Quaderni

1. V. ATRIPALDI - R. MICCÙ (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea*, 2003.

I numeri da 1 a 16 dei «Volumi pubblicati» e i numeri 1 delle Sezioni «Archivio» e «Quaderni» sono stati editi dalla Cedam di Padova.

Pubblicazioni del Dipartimento di Economia e Diritto
Sezione di Diritto dell'economia

23. P. CHIRULLI - R. MICCÚ (a cura di), *Il modello europeo di regolazione. Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Cattaneo*, 2011.
24. M. BENVENUTI (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia. Uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure*, 2011.
25. V.M. SBRESCIA, *L'Europa delle comunicazioni elettroniche. Regolazione e concorrenza nel nuovo assetto della governance economica europea*, 2011.
26. F. ANGELINI - M. BENVENUTI - A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del Convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, 2011.
27. S. AMOROSINO, *Beni naturali energie rinnovabili paesaggio. Studi «in itinere»*, 2012.
28. D. SICLARI, *Gli intermediari bancari e finanziari tra regole di mercato e interesse pubblico*, 2011.
29. C. IAIONE, *Le società in-house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, 2012.
30. V.M. SBRESCIA, *I servizi di media audiovisivi nel mercato europeo della radiotelevisione. Il nuovo quadro della regolazione tra il diritto interno e il diritto dell'Unione Europea*, 2012.
31. R. CUONZO, *L'evoluzione legislativa del diritto preconcorsuale dell'economia*, 2012.
32. F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, 2012.
33. *Studi in onore di Claudio Rossano*, 2013.
34. F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014*, 2014.
35. S. AMOROSINO, *Governo del territorio. Scenari economici ed innovazioni amministrative*, 2016.
36. D. CAPOTORTO, *Regolazione e concorrenza nel settore postale. Fallimento del mercato o fallimento della regolazione?*, 2017.
37. P. CHIRULLI - C. IAIONE (a cura di), *La Co-Città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana, l'innovazione sociale, l'economia collaborativa e i beni comuni*, 2018.
38. R. MICCÚ (a cura di), *Un nuovo diritto delle società pubbliche? Processi di razionalizzazione tra spinte all'efficienza e ambiti di specialità*, 2019.
39. F. COVINO, *Identità personale e trasmissione del cognome ai figli nella prospettiva del diritto costituzionale. Eguaglianza morale e solidarietà nei rapporti genitoriali*, 2023.

40. F.V. VIRZÌ, *L'extraterritorialità nel diritto amministrativo. Una ricerca sulla regolazione delle attività oltre il territorio dello Stato*, 2023.
41. C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, 2023.
42. A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, 2024.
43. G. RAZZANO (a cura di), *La missione salute del PNRR: opportunità e prospettive*, 2024.
44. F. COVINO - V. DE SANTIS - E. PAPARELLA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, 2024.

Finito di stampare
nel settembre 2024
Grafica elettronica - Napoli

