



F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, Napoli, Jovene, 2024, pp. 319*

Il volume collettaneo a cura di Fabrizia Covino, Valeria De Santis ed Elena Paparella affronta un tema cruciale legato ai rapporti tra giustizia sociale e intervento pubblico, letti anche alla luce della Carta costituzionale. Il tema sembra doversi indirizzare, nell'individuazione delle migliori opzioni per delineare in maniera innovativa il ruolo dello Stato nell'economia cercando di prestare maggiore attenzione, rispetto a quanto è avvenuto negli ultimi trent'anni alla giustizia sociale, alla tutela del diritto al lavoro e dell'occupazione, allo sviluppo sostenibile e alla transizione ecologica.

Se queste sono le (ambiziose) finalità, i soli poteri regolatori da parte dello Stato, comunque necessari, non si sono sino ad oggi dimostrati sufficienti a evitare squilibri nella distribuzione delle ricchezze e modelli di sviluppo in cui le diseguglianze finiscono per allontanare dal quadro costituzionale le cui fondamenta sono rinvenibili nei principi solidarista e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. che, a loro volta, si legano indissolubilmente alla Costituzione economica.

A partire dagli anni Novanta e sempre più nel corso dei decenni successivi, la sola regolazione non ha consentito allo Stato e all'Unione europea di orientare le scelte decisive per il modello di sviluppo e condizionare in maniera significativa i relativi processi decisionali. Sotto questo profilo, con l'adozione del Piano *Next Generation EU* (NGEU) può aprirsi una nuova prospettiva non soltanto per l'intervento dello Stato in economia ma anche per l'intervento dell'Unione nell'economia europea.

La logica è senz'altro innovativa perché il NGEU non prevede solo l'erogazione di prestiti a condizioni favorevoli ma anche di fondi e sovvenzioni in un'ottica di solidarietà tra Stati e di riequilibrio delle risorse. Sembra quindi emergere, in maniera significativa, l'importanza della guida pubblica per la ricostruzione dopo la crisi pandemica attraverso la creazione di un nuovo modello di sviluppo basato su *Green Deal* e transizione ecologica.

La nuova e diversa impostazione delle Istituzioni europee e, in particolare, della Commissione, rispetto al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia è certamente anche riconducibile alla volontà della Commissione stessa di sviluppare il contrasto al

* Contributo sottoposto a *peer review*.

cambiamento climatico che viene visto come possibile volano per l'economia, tuttavia è innegabile che senza i tragici eventi della pandemia difficilmente si sarebbe proceduto ad interventi di questa portata.

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

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 induce a riflettere sull'impatto che esso ha sulla contrazione del principio di solidarietà e su questa stessa direttrice si muove la prima riflessione di Fabrizia Covino.

L'Autrice non manca, infatti, di sottolineare che detto principio, 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 riferimento alla solidarietà in alcune costruzioni degli Stati dell'Unione europea, 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.

Afferma Gaetano Azzariti che bisogna ricostruire ripartendo dai valori insiti nella Costituzione: «riscoprire il valore della solidarietà politica, economica e sociale, abbandonando l'individualismo esasperato; riaffermare il rispetto della pari dignità sociale, condannando le politiche discriminatorie; ribadire la necessità di massima tutela dei diritti e delle libertà costituzionali, contrastando le pulsioni autoritative che attraversano tanto la società civile quanto quella politica». Al contempo però, ad avviso dell'Autrice, le politiche sovranazionali orientate al mutuo soccorso tra Stati sono intimamente legate alla contingenza socio-economica e non sembrano prospettare modalità di intervento pubblico di tipo strutturale. È compito quindi dell'Europa accogliere, per sé stessa, un nuovo spirito europeista di natura intrinsecamente solidale tale da renderla più forte dal punto di vista economico e sociale.

Il tema affrontato da Elena Paparella, invece, sembra partire dall'accoglimento della nozione di "vincolo esterno" nelle sue diverse declinazioni, per contribuire a definire la misura della solidarietà. Il contributo è incentrato sull'evoluzione del c.d. "vincolo esterno", da intendersi sostanzialmente come limite proveniente dell'ordinamento dell'Unione europea all'indirizzo 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.

L'Autrice sintetizza quattro tipologie di vincolo – tra queste anche la declinazione c.d. "condizionalità" – caratterizzate ciascuna da differenti effetti sull'indirizzo politico e sulla sovranità, oltre che sul principio di solidarietà. L'auspicio dell'Autrice è che, 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 addirittura rivelarsi idoneo a reintrodurre proprio quel limite (costituzionale), sia in senso solidaristico che nella direzione del rispetto dello Stato di diritto. (p. 90).

Il contributo di Valeria De Santis, invece, si sofferma sull'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. L'inquadramento della tutela ambientale tra i doveri di solidarietà realizza il programma costituzionale della piena affermazione della persona umana e, quindi, dell'ambiente dove si sviluppa la vita. Di qui, la consistenza teorica del principio dell'ambiente solidale: la solidarietà, venendo chiamata a impegnarsi per la realizzazione del bene comune, svolge una funzione di integrazione sociale e «si giustifica nella prospettiva di salvaguardare le aspettative delle generazioni future, compito che non può essere svolto efficacemente che da un'istituzione stabile e destinata ad un futuro durevole, quale è quella statuale (in senso lato)».

Il processo di transizione ecologica, ad avviso dell'Autrice, 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.

A tal fine, l'auspicio dell'Autrice è che per il futuro le scelte politiche europee vadano effettivamente verso il consolidamento di forme di condizionalità funzionale rispetto agli

obiettivi di trasformazione 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.

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

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

Il ruolo dei pubblici poteri viene indagato anche per far fronte alla 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 anche alla luce del novellato co. 3 dell'art. 41 Cost. L'Autore, tuttavia, non manca di rilevare 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.

Sulla base di quanto prospettato, per l'Autore sembra aprirsi la strada per una stagione caratterizzata da una presenza costante dei poteri pubblici nel fenomeno economico mediante una progressiva conformazione, 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 più coerente con le esigenze di tutela ambientale. (p. 222)

La tendenza europea alla "de-solidarizzazione" trova riscontro viceversa 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 contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e il sostegno all'occupazione riguardano, considerati singolarmente, tematiche significativamente ampie e oltremodo complesse sul piano giuridico, politico ed economico. Si tratta di questioni che hanno a che fare con alcune delle principali sfide di fronte alle quali si trovano oggi l'Europa e il mondo occidentale.

Del resto, è altrettanto evidente che allo stato attuale i tradizionali paradigmi con cui si sono affrontate per decenni queste tematiche, nonché, più in generale, lo stesso modello di *welfare*, necessitano di essere riconsiderati alla luce della grave crisi economica cui ha fatto seguito la ancor più grave crisi pandemica, dei cambiamenti radicali avvenuti negli ultimi anni nel mondo del lavoro, nonché, evidentemente, delle crescenti disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza all'interno delle democrazie occidentali. L'Autore osserva infatti che il dibattito sulle nuove forme di tutela dei diritti sociali restituisce l'indisponibilità, da parte della società, a proseguire una strada fatta di deregolamentazione e svalutazione del lavoro come leve competitive di mercato (p. 272). Salario minimo e reddito minimo, secondo la prospettiva dell'Autore, 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.

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

Con particolare 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 al 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 (p. 301).

In conclusione, la solidarietà è stata una delle bussole per l'Europa uscita dal secondo conflitto mondiale, riscoprendo i valori della dignità e della fraternità che hanno segnato quel momento storico. L'abbassamento, in particolare, del muro esistente tra libertà e autorità, tra persona e istituzioni, è stato il presupposto teorico per l'affermazione del principio di solidarietà: per cui l'art. 2 Cost. – che lo racchiude – è la «chiave di volta

dell'intero ordinamento costituzionale». Il riconoscimento di questi principi ha rappresentato l'elisione di incrostazioni autoritarie; l'art. 2 Cost., infatti pone la persona e suoi diritti inviolabili al centro del sistema. Per questa ragione, la ricostruzione del principio di solidarietà nelle sue diverse declinazioni deve essere svolta tenendo in riferimento il contesto sociale, culturale e politico in cui viviamo: è da qui che quel principio trae linfa vitale ed è qui che esso può trovare applicazione, ispirando l'intervento tanto della persona quanto delle istituzioni.

Antonio Smurro