



F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 234 *

Nell'età contemporanea, la riflessione scientifica in materia di intervento pubblico nell'economia si è sviluppata seguendo un andamento ondivago che ha risentito dei condizionamenti derivanti dai grandi tornanti della storia. Così come, ad esempio, la *Grande depressione* del 1929 illuminò il dibattito dottrinario e politico sulla necessità di un'ingerenza statale in campo economico finalizzata alla correzione dei fallimenti del mercato, parimenti la fine della polarizzazione del mondo – che per Francis Fukuyama segnò anche la *fine della storia* – e l'avvio del processo di globalizzazione, condussero, sul finire degli anni '80 del Novecento, ad un radicale ripensamento del ruolo dello Stato nell'economia, in particolar modo nelle società occidentali. In Europa, tale cambio di paradigma ebbe luogo su impulso del diritto eurounitario, il quale, avuto riguardo al fondamentale obiettivo di realizzare il mercato unico, ha imposto agli Stati membri di riconfigurare le modalità con cui i poteri pubblici avevano governato i fenomeni economici fino a quel momento, limitando ogni tipo di iniziativa statale che potesse costituire elemento di frizione con le c.d. quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), vere e proprie colonne portanti del processo di integrazione europea. Il nuovo corso, che ha avuto avvio a partire dal 1992, con la firma del Trattato di Maastricht, ha avuto ricadute costituzionali di significativo rilievo innanzitutto in quegli ordinamenti che individuavano *l'ubi consistam* del governo dell'economia nella realizzazione dei principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale, tutela del lavoro e dell'occupazione, mediante l'intervento diretto dello Stato nei settori industriali ritenuti strategici.

Con riferimento all'esperienza italiana, l'influsso del diritto sovranazionale ha fatto presto emergere in tutta la sua problematicità il disallineamento tra le coordinate assiologiche che informano gli artt. 35-47 della Costituzione (letti alla luce del principio solidarista *ex art. 2*, del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, e del principio lavorista sancito dall'art. 4) e la costituzione economica europea, fondata prevalentemente sulla tutela

* Contributo sottoposto a *peer review*.

della concorrenza e sull'apertura dei mercati, tanto da indurre la dottrina più autorevole a ragionare, evolutivamente, in termini di *nuova* costituzione economica. Mutuando una formula tanto diffusa quanto efficace, si è assistito dunque alla transizione – dagli esiti spesso insoddisfacenti in termini di utilità sociale – dallo *Stato imprenditore* allo *Stato regolatore*.

Cionondimeno, l'irrompere della grave crisi economica e sociale determinata dalla pandemia da COVID-19, avendo causato uno *shock* simmetrico in tutta l'eurozona, sembra aver inaugurato un percorso virtuoso verso una maggiore solidarietà interstatale, diversamente da quanto avvenne a seguito della crisi finanziaria ed economica del 2008.

Il saggio di Filippo Scuto, professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Milano, ripercorre in cinque capitoli le tappe fondamentali del progressivo riallineamento tra costituzione economica italiana ed europea, prendendo le mosse dall'analisi delle iniziative assunte nell'ultimo biennio dalle Istituzioni dell'Unione, e tratteggiando i possibili, futuri orizzonti costituzionali in tema di intervento pubblico nell'economia, di tutela del risparmio (art. 47 Cost.) e di sostegno al reddito e all'occupazione.

Il primo capitolo, introduttivo, esplicita il filo rosso che lega le riflessioni dell'Autore, ovvero la necessità, ormai non più procrastinabile, di costruire un'Europa che inizi a prendere sul serio gli obiettivi della piena occupazione e del progresso sociale, contenuti nell'art. 3, comma 3, del T.U.E.

Il risalente problema della scarsa incisività delle Istituzioni dell'Unione nel campo delle politiche sociali, infatti, ha senz'altro costituito un fattore impeditivo allo sviluppo di quel senso di appartenenza che è alla base della costruzione di un *demos* europeo. Sotto questo profilo, viene ben messo in evidenza che la proclamazione, nel 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali da parte del Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, ha rappresentato certamente un ragguardevole passaggio del processo di integrazione europea, ma non del tutto risolutivo, poiché la traduzione di principi e diritti in esso contenuti è stata demandata alla legislazione degli Stati membri.

Come si è accennato poc'anzi, tale stato di cose, tuttavia, sembra esser stato messo in discussione dalle linee di intervento adottate dall'U.E. in risposta alla crisi pandemica, che l'Autore passa puntualmente in rassegna, sottolineandone i riflessi sul piano costituzionale, nel secondo capitolo del volume.

Nell'ambito di questo vasto programma di interventi, non c'è dubbio che la misura certamente più rilevante, anche sotto il profilo politico, sia il piano *Next generation EU*, con cui l'Unione europea «si è impegnata a raccogliere sui mercati finanziari 672,5 miliardi di Euro da destinare annualmente, sino al 2026, agli Stati membri» (p. 26) con il proposito di sostenere la ripresa dell'economia all'insegna di tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Al di là del dato economico, l'aspetto inedito risiede nel fatto che in questo caso, sebbene in via temporanea e non strutturale, gli Stati membri hanno optato per l'adozione di una forma di condivisione del debito, affidando alla Commissione europea il compito di emettere titoli di debito a lungo termine, i c.d. *recovery bond*, rompendo quello che, fino all'irrompere della pandemia, era considerato un vero e proprio tabù per i governi dei paesi dell'Europa settentrionale.

Oltre al *Next generation EU*, meritano menzione, inoltre, il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) – strumento anch'esso temporaneo – predisposto per finanziare il ricorso agli ammortizzatori sociali da parte degli Stati membri, il fondo di garanzia da 200 miliardi, garantito dai bilanci nazionali, messo a disposizione dalla Banca europea degli investimenti, nonché il *Pandemic Emergency Purchase Programme* messo in campo dalla Banca centrale europea, che va ad aggiungersi al *Quantitative easing*, in vigore dal 2015.

Minor fortuna ha avuto, invece, la nuova declinazione 'sanitaria' della linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES), da cui non ha attinto alcuno Stato membro, presumibilmente perché, come nota l'Autore, «(a torto o a ragione) è stato associato a una stagione che sembra ormai archiviata e che è comunque legata a un approccio diverso da quello seguito dopo la crisi pandemica ispirato [...] da logiche solidaristiche» (p. 31).

Cionondimeno, le misure a cui si è fatto cenno poc'anzi «non sarebbero state comunque sufficienti, da sole, a consentire agli Stati di far fronte a quel vero e proprio *tsunami* economico e sociale causato dalla pandemia»: vi sono, infatti, altri due elementi di discontinuità con l'*acquis communautaire* che consentono di parlare di un cambio di passo nel processo di integrazione europea.

Il primo è rappresentato dalla sospensione temporanea del Patto di stabilità e crescita, decisa dal Consiglio dell'Unione europea il 23 marzo 2020, che ha certificato la volontà di consentire una maggiore tutela dei diritti sociali dei cittadini europei, anche al costo di obliterare la logica dell'equilibrio di bilancio. Il secondo elemento, risiede nella scelta di derogare, anche in questo caso temporaneamente, alla rigorosa disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.

È, infatti, di immediata evidenza che, in difetto di siffatte scelte, per gli Stati membri non sarebbe stato possibile varare, in *deficit*, i consistenti piani di sostegno a lavoratori e imprese durante le fasi più acute della pandemia.

Entrambe le misure, oltre ad aver garantito la tenuta del tessuto socio-economico europeo, rivestono anche un rilievo simbolico poiché, tramite la loro adozione, sembra essere venuta meno «una certa rigidità, anche ideologica» (p. 33) dell'Unione, sotto il profilo del rispetto dei vincoli di bilancio e della tutela della concorrenza. La speranza è quindi che si colga l'occasione epocale per superare definitivamente le rigidità che hanno precedentemente contraddistinto il processo di integrazione europea in questo ambito.

L'Autore dimostra, dunque, come la crisi economica derivante dalla pandemia abbia offerto l'opportunità per dare applicazione concreta al principio, previsto dai Trattati europei, «di un'economia sociale di mercato e sinora rimasto quasi soltanto sulla carta» (p. 34). In questa prospettiva, la costituzione economica europea potrebbe finalmente dirigersi verso un'impostazione non dissimile da quella, sociale e solidarista, contemplata dalla Costituzione italiana.

In questo nuovo contesto, dunque, il limite dell'utilità sociale di cui all'art. 41 sembra essere tornato di attualità ed è, probabilmente, «destinato ad acquisire anche nuovi significati sulla base delle esigenze rappresentate da questa nuova fase» (p. 44).

Tra gli atti emergenziali di matrice sovranazionale esaminati nell'opera di Filippo Scuto, giova, poi, richiamare le Comunicazioni del 13 e 26 marzo 2020 con cui la Commissione

europea ha raccomandato agli Stati membri di aumentare il livello di allerta in relazione alla protezione delle attività strategiche in caso di investimenti esteri diretti, che in Italia si sono tradotte, con d.l. 8 aprile 2020, n. 23, nell'ampliamento dell'ambito di operatività del c.d. *golden power*. Anche sotto questo profilo l'Autore sottolinea la palpabile discontinuità con il passato, atteso che la Commissione europea era intervenuta più volte per sanzionare gli interventi normativi con cui gli Stati membri si erano riservati dei poteri speciali da esercitare nell'ambito di operazioni economico-finanziarie condotte da imprese di rilevanza strategica, ritenendo che violassero la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali.

È d'uopo, tuttavia, evidenziare che, a livello europeo, l'urgenza di proteggere le attività ritenute di interesse strategico dagli investimenti esteri operati da entità riconducibili a Stati terzi aveva già iniziato ad affermarsi ben prima della pandemia, come testimonia l'adozione del Regolamento 2019/452/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019.

Ad ogni buon conto, l'esercizio di poteri speciali, lungi dal rappresentare – come pure si è autorevolmente sostenuto – un segno di debolezza, in talune circostanze può rendersi necessario al fine di tutelare l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale e la sanità pubblica, a fronte dei rischi derivanti da investimenti provenienti da aziende statalizzate, riferibili a Stati extra-UE come la Cina, che negli ultimi anni ha intensificato la propria politica espansiva nell'acquisizione di imprese in settori cruciali.

Gli interventi che hanno caratterizzato l'ultimo biennio costituiscono, quindi, la definitiva presa d'atto che «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» (p. 92). Tuttavia, come osserva condivisibilmente l'Autore, «a questo approdo si sarebbe dovuti forse arrivare già da un decennio poiché la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 avrebbe richiesto un cambio di approccio e paradigma alle Istituzioni europee che, invece, hanno proseguito sulla strada delle rigide regole del Patto di stabilità e del pareggio di bilancio, opzione pericolosa, per i suoi effetti, soprattutto in tempi di crisi economica» (p. 96).

Il terzo capitolo si sofferma sulla dimensione costituzionale del risparmio, che nel saggio viene elevato ad interesse di natura pubblicistica prima che privatistica, stante la sua forte connessione con il credito e con la sua dimensione sociale, oltre che imprenditoriale. Il risparmio, infatti, consente di sostenere le attività produttive del Paese, alimentando la capacità delle banche di erogare credito ed è per questa ragione che l'art. 47 si spinge a richiedere di incoraggiare il risparmio: la sua tutela è volta a consentire che la ricchezza privata possa confluire nel sistema produttivo, favorendo la crescita del livello di occupazione e, in generale, la crescita economica del Paese. Nell'ottica della costituzione economica italiana, pertanto, la premessa ineludibile per tutelare il risparmio nella sua forma tradizionale – che consiste, come accennato, nella scelta di affidarlo agli istituti di credito – è la difesa del valore della moneta contro l'inflazione e, quindi, della stabilità dei prezzi, principio, quest'ultimo, divenuto poi il cardine della politica monetaria della BCE.

In questo settore, l'influsso del diritto dell'Unione europea ha fatto sì che questa visione oggettiva, macroprudenziale, della tutela costituzionale del risparmio – orientata, cioè, prioritariamente alla difesa del potere d'acquisto – cedesse il passo ad una sua rilettura «in

chiave più soggettiva» (p. 102), legata, cioè, non tanto al risparmio come bene da tutelare, quanto, piuttosto, al soggetto risparmiatore considerato nella sua qualità di investitore/consumatore. Nella legislazione dell'Unione, dunque, la tutela del risparmio viene ricostruita essenzialmente in termini di protezione degli investitori.

Ciononostante, in seguito alla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, durante la quale, solo in Europa, sono stati impiegati 800 miliardi di euro per la risoluzione delle crisi bancarie, si è, tuttavia, acquisita la consapevolezza che sia necessario contrastare la tendenza al *moral hazard* da parte dei vertici delle banche – che tendono a operare incautamente laddove possono confidare sul salvataggio pubblico in caso di dissesto (con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di aumento del debito pubblico) – introducendo dei meccanismi di *burden sharing* in caso di crisi dell'istituto di credito, ovverosia tendendo a finanziare il risanamento prevalentemente con risorse private. Ciò, perché «[l]e forme del risparmio sono molteplici ma, forse, andrebbero in qualche modo differenziate tra loro a seconda del rischio dell'investimento poiché la tutela costituzionale non può essere necessariamente uguale in tutti i casi» (p. 105).

Tale sistema è stato introdotto in Europa con la direttiva 2014/59/UE (*Banking recovery and resolution Directive*), istitutiva del c.d. *bail-in*, che – come mette efficacemente in luce l'Autore, analizzando le sue applicazioni nelle crisi bancarie del 2013-2015, del Monte dei Paschi di Siena del 2016, delle c.d. banche venete del 2017, di Carige e Banca Popolare di Bari nel 2019 – finora è stato applicato senza automatismi, permettendo così l'ingresso di capitale pubblico nell'azionariato degli istituti di credito il cui dissesto avrebbe comportato rischi di tipo sistemico.

Le considerazioni di Scuto portano a ritenere, quindi, che lo spirito dell'art. 47 Cost. mantenga ancora oggi la sua valenza, dal momento che «in questa fase storica sembra necessario proseguire con più decisione nel passaggio da un approccio microprudenziale, limitato alla tutela soggettiva del singolo risparmiatore, ad un modello di tutela macroprudenziale orientato a preservare e garantire le condizioni che consentono di tutelare e promuovere il risparmio» (p. 143).

Il quarto capitolo è dedicato all'analisi degli strumenti di contrasto all'esclusione sociale ed alle forme di sostegno al reddito, spendendo in prima battuta considerazioni di ordine terminologico, al fine di sgomberare il campo dalle ambiguità che tuttora caratterizzano il dibattito pubblico intorno a queste politiche.

Per quanto riguarda il sostegno del reddito, l'Autore premette che in dottrina convivono due modelli di intervento: da una parte, il c.d. “reddito di cittadinanza”, che consiste in una forma di sostegno al reddito universale e incondizionata, che prescinde dalle condizioni economiche (individuali e del nucleo familiare di appartenenza), dalla situazione individuale in termini di occupazione e dalla disponibilità a cercare un impiego; dall'altra, il c.d. “reddito minimo”, che concentra il suo ambito di intervento solamente sulle famiglie in condizione di indigenza economica e che introduce, a differenza del primo, l'elemento decisivo della condizionalità, che subordina l'erogazione del beneficio alla disponibilità, da parte del beneficiario, di essere inserito in un percorso di formazione professionale volto all'inserimento (o al reinserimento) lavorativo.

Mentre il primo modello non ha trovato cittadinanza in nessuno Stato, ad eccezione dell'Alaska, in Europa le prime raccomandazioni in materia di reddito minimo risalgono al 1992. In Italia, la prima forma strutturale di reddito minimo è stata introdotta dalla maggioranza parlamentare che ha sostenuto il Governo Gentiloni, con l'istituzione del c.d. "Reddito di inclusione" (ReI), con il quale il legislatore italiano «si è per la prima volta orientato verso misure di contrasto all'esclusione sociale che si sono poste in discontinuità rispetto all'approccio parziale e frammentario che aveva caratterizzato i decenni precedenti» (p. 168).

Tuttavia, ad avviso dell'Autore, l'implementazione del ReI ha subito una brusca frenata a partire dalla nascita del Governo Conte I, il quale ha deciso di sostituire questa misura con una nuova tipologia di reddito minimo, denominata – non senza ambiguità terminologiche – "reddito di cittadinanza" (Rdc). Al di là della criticabile scelta di «azzerare il processo di implementazione del ReI che era solo ai primi passi» (p. 177), il problema principale del Rdc si appunta sul fatto che l'elemento della condizionalità è stato declinato in maniera piuttosto attenuata. L'impianto di fondo del reddito di cittadinanza, in sintesi, non chiarisce se questa tipologia di reddito minimo debba essere inquadrata tra le iniziative volte ad incentivare il reinserimento sociale e lavorativo oppure se non si configuri, all'opposto, come una misura di sostegno al reddito di fatto slegata dal requisito della condizionalità. Solo una logica di stretta condizionalità, infatti, risulta coerente con il principio lavorista sancito solennemente dagli artt. 1 e 4 della Costituzione, la quale ammette senz'altro interventi di natura assistenziale, purché siano rivolti agli inabili al lavoro o a chi versa in condizione di disoccupazione involontaria (art. 38 Cost.).

Nel capitolo conclusivo, l'Autore, riprendendo il denominatore comune che lega i temi trattati nel volume, afferma quindi che l'intervento pubblico nell'economia, la tutela costituzionale del risparmio in chiave sociale e, da ultimo, le misure di sostegno al reddito, dovrebbero essere finalizzati alla realizzazione di un programma di sviluppo che persegua l'obiettivo della solidarietà economica e sociale e dell'eguaglianza sostanziale.

A questo proposito, «l'Europa è quindi giunta a uno snodo decisivo dopo aver rimandato per anni, dopo l'avvio della crisi finanziaria ed economica nel 2008, la propria scelta di fondo sulla strada da percorrere». Oggi i tempi sono dunque maturi per «portare a compimento il lungo percorso di un'Europa politica che non può che essere, evidentemente, anche un'Europa sociale che comprenda le politiche del debito e le politiche sociali nell'ottica della solidarietà sociale e dell'eguaglianza sostanziale».

L'auspicio è che gli inediti strumenti messi in campo dalle Istituzioni europee rappresentino il primo tassello di un «percorso virtuoso che [...] possa contraddistinguere il futuro del processo di integrazione europea» (p. 214).

Luca Amedeo Savoia