



Data pubblicazione 19.03.2015

Crisi economica e Costituzione: notazioni “fuori dal coro”¹

di

Alberto Randazzo²

1. Osservazioni introduttive

La prima sensazione che un giurista è probabile provi quando si accosta al tema assai complesso della crisi economica è quella di una certa inadeguatezza o, meglio, di un qualche disagio, nella consapevolezza che in questi casi si trova ad indossare una veste non propriamente fatta su misura per lui; tant'è. Per altro verso, però, non si può negare il fascino che esercitano anche su chi si occupa di diritto le molte questioni che una profonda recessione come quella che stiamo vivendo porta con sé e che, necessariamente, a motivo della loro natura anche giuridica, interpellano lo studioso del diritto costituzionale.

Prima di provare ad offrire, al riguardo, taluni spunti di riflessione da sottoporre alla comune attenzione, sembra opportuno fare tre premesse.

Intanto, per quanto banale possa apparire, occorre prendere atto della dimensione globale della crisi, rilevando che pure nel campo dell'economia si è

¹ Testo rielaborato di un intervento svolto il 29 maggio 2014 nell'ambito dei seminari organizzati dalla Cattedra Jean Monnet “Servizi pubblici, diritti fondamentali e costituzionalismo europeo”, Dip. di Giurisprudenza dell'Univ. di Catania.

² Ricercatore del Dipartimento di Scienze giuridiche e Storia delle Istituzioni dell'Università di Messina.

verificato quello che è stato chiamato “effetto farfalla”³, come dimostra il fatto che la crisi, iniziata ben lontano dal nostro territorio, sia giunta fino a noi⁴.

Altra considerazione che va fatta riguarda il carattere interdisciplinare dello studio delle cause delle crisi⁵, a motivo della diversa natura di quest’ultime; il che, insieme all’elemento della scottante attualità del tema, rende quest’ultimo di particolare interesse e – come detto – complessità. La prospettiva che sembra più delle altre rilevare, ai fini di un’analisi della crisi, delle sue cause e delle possibili soluzioni, pare essere quella sociologica ed infatti numerosi sono i cultori di tale disciplina che si sono occupati del tema (e continuano opportunamente a farlo); la crisi in atto e i problemi ad essa connessi, per la loro natura, interessano il campo dell’economia e del diritto solo “di riflesso”, come conseguenza (certamente inevitabile) di vizi di fondo nei costumi, negli stili di vita, nelle modalità di gestione dei risparmi e degli investimenti, nonché nell’adempimento dei doveri costituzionali⁶ e nello scadimento dei valori sui quali si fonda la Carta (in una parola, nella mancanza di etica). Se il campo di indagine privilegiato per lo studio delle questioni in discorso pare essere quello della sociologia, ove esse – come detto – trovano radice ed origine⁷, si è dell’idea che proprio i cultori di questa disciplina

³ “Può, il batter d’ali di una farfalla in Brasile, provocare un tornado in Texas?” era il famoso titolo di una nota conferenza di Edward Lorenz nel 1972 ed è del 2004 un film appunto intitolato: “*The Butterfly Effect*”.

⁴ Cfr. l’es. portato da A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Soveria Mannelli 2005, 72, a proposito dell’“integrazione economico-finanziaria fra gli Stati”.

⁵ Cfr. I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, Intervento alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce 14-15 settembre 2012, in www.gruppodipisa.it § 2.

⁶ ... di doveri globali discorre A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 96 ss.

⁷ Ecco perché sono dell’avviso che un mutamento di mentalità (su cui v. anche A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 19), una lettura diversa del presente ed una inversione di marcia nelle relazioni umane potrebbero aiutare molto (almeno) a percepire in modo meno doloroso la crisi stessa e finanche per avviare un lento (ma possibile) percorso di risalita. O. ROSELLI, *Relazione introduttiva. “Fondamentali” economico-sociali e trasformazioni della dimensione giuridica*, in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*. La

possano fornire un contributo in grado di offrire maggior frutto rispetto a quello dei giuristi e finanche degli stessi economisti. Tuttavia, non è superfluo chiedersi che cosa possano offrire gli studiosi del diritto; il ruolo di questi ultimi appare – come al solito – quello di indicare il “*dover essere*” e avanzare proposte volte a modificare (o comunque incidere sul) l’“*essere*” quando questo si distacchi dal primo. È allora proprio (e solo) a questo che è chiamato il giurista anche in tale materia, dovendo stare ben attento a non varcare la soglia del campo economico, la cui competenza ovviamente non gli è propria.

Passando, infine, alla terza premessa, appare necessario osservare che un’impostazione particolarmente schiacciata sulle forme e poco sulla sostanza mal si concili con le variegate problematiche inerenti alla crisi stessa, specie se si mira a prospettare possibili soluzioni che vadano ad intaccare le basi delle suddette problematiche; una prova di quanto adesso si sta dicendo pare essere il nuovo art. 81 Cost., sul quale adesso ci si soffermerà.

2. Brevi cenni in merito all’art. 81 Cost.

Volendo adesso solo accennare a taluni profili relativi all’art. 81 Cost.⁸ (come di recente riformato⁹), preliminarmente è possibile concordare con chi

costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale, a cura di R. Bifulco e O. Roselli, Torino 2013, 6, osserva che “la crisi economica odierna [è] originata [...] da fattori solo in parte valutabili con parametri economici e [le] risposte ricercate sul terreno di un puntiglioso economicismo, chiuso agli apporti delle altre scienze sociali, finiscono per essere inadeguate per uscire dalla crisi economica”. Cfr. A. FEBBRAJO, *Limiti della regolazione giuridica nelle crisi intersistemiche*, in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni*, cit., 25.

⁸ In una riflessione sulla crisi economica sembra opportuno prendere le mosse dalla previsione costituzionale, recentemente riformata, in cui è contenuto il principio dell’equilibrio di bilancio (sembra, infatti, che quest’ultimo rappresenti la costituzionalizzazione della risposta alla crisi stessa); tuttavia, non ci si vuole in questa sede soffermare oltremodo sul punto, peraltro assai dibattuto in dottrina. Al riguardo ci si limita a rinviare a P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona: alla ricerca del demos*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini-M. Benvenuti, Napoli 2012, 35 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in www.rivistaaic.it 2/2012; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di*

rileva che tale previsione presupponga il rispetto dei vincoli europei¹⁰ e miri alla tutela dei diritti delle generazioni future¹¹, ponendo un freno a quelle del presente¹².

bilancio in Costituzione, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2012, ID., *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, Intervento alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, cit., e I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit., § 3 ss. (di quest'ultima A., v. anche *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in www.rivistaaic.it, 1/2012, § 9); D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it, 2/2012; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in www.astrid-online.it, 15/2012; G. RIVOSACCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.rivistaaic.it, 3/2012; A. ZANARDI, *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: quali regole per la finanza decentrata?*, in AA.VV., *Patto di stabilità e finanza locale. La governance multilivello dei Paesi dell'Unione Europea*, a cura di G.F. Ferrari e P. Galeone, Venezia 2012, 63 ss.; S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, F. FORTE, *Unione Europea e crisi finanziaria nell'era della globalizzazione*, entrambi in L. CHIARA-F. FORTE-S. GAMBINO-G. MOSCHELLA-P. NAVARRA-W. NOCITO-A. RUGGERI, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, Milano 2013, rispettivamente 96 ss. e 113 ss.; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in www.astrid-online.it, 3/2013, § 2 ss.; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. dir.*, 3/2013, 357 ss. (spec. 365 ss.); G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, tutti in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni*, cit., rispettivamente 123 ss., 139 ss. e 207 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna 2013, 165 ss.

⁹ I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit., § 5, a proposito della riforma manifesta "perplexità" circa la "sua capacità di armonizzarsi con l'intero dettato costituzionale", anche perché in tal modo si è "inserito in Costituzione ciò che i Costituenti avevano consapevolmente evitato di includere, ossia politiche di finanza restrittive e politicamente orientate". In merito all'*original intent* sul punto, cfr. quanto osserva M. LUCIANI, *Costituzione*, cit., § 2.4.

¹⁰ E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 166 s.

¹¹ Sulla solidarietà tra generazioni, v. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina Sociale della Chiesa*, n. 367; BENEDETTO XVI, *Lett. enc. Caritas in veritate*, 48. Anche se per altri profili, v. G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, in AA.VV., *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi-M. Cavino-E. Grosso-J. Luther, Torino 2007, 403 ss., ID., *Il patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei*, Torino 2012; L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in AA.VV., *I doveri costituzionali*, cit., 522 s. Anche se su altri aspetti, v. S. ALLEGRA-R. FRABONI-L. IANNUCCI, *Le reti di aiuto informale: come cambia la solidarietà tra le generazioni*, in *Alss*, 3/2011, 421 ss. Cfr. quanto osserva I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in www.costituzionalismo.it, 3/2012, § 8.

¹² O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 10; cfr. G. MORBIDELLI, *Postfazione*, in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni*, cit., 240; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, ora in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XVI, Torino 2013, 407 s.; contra G. PISAURO, *La*

Particolarmente opportuno sembra rilevare come la regola del c.d. “equilibrio di bilancio” risulti “temperata”; la rigidità costituzionale sembra, infatti, affievolita dalla possibilità di far “ricorso all’indebitamento [...] al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”¹³. In questo caso, quindi, eventuali cicli economici non favorevoli possono consentire uno “squilibrio” nel bilancio; una prima questione si impone all’attenzione: in base a quali indici (ed elementi) un ciclo economico può considerarsi favorevole o sfavorevole? Qualora dovesse essere sollevata una questione di legittimità costituzionale in cui si invocasse l’art. 81 quale parametro costituzionale di riferimento, è da chiedersi come possa il giudice delle leggi apprezzare l’andamento della fase economica, in modo da poter rispondere all’istanza sottoposta alla sua attenzione. A tali interrogativi non è facile rispondere in questa sede (né si vuole provare a farlo), tuttavia non si può non constatare che valutazioni come quelle alle quali si è fatto ora richiamo non potrebbero rimanere esenti da una certa carica di discrezionalità dovuta agli incerti “confini” entro i quali un ciclo economico possa reputarsi favorevole ed oltre i quali, invece, sia da ritenere sfavorevole; a ciò si aggiunga che tali valutazioni presuppongono l’uso di “strumenti” di natura economica che non è detto i giudici della Consulta posseggano (in questo dovrebbero farsi necessariamente aiutare da esperti economisti) e su di esse inciderebbero motivazioni di tipo politico che però – ovviamente – non potrebbero (almeno secondo modello) orientare l’operato della Corte. Quanto appena detto se, per un verso, rende interessante verificare in che modo il giudice delle leggi potrebbe in futuro destreggiarsi nell’ambito di una questione di legittimità

regola del pareggio di bilancio, cit., 131 s., per il quale all’equità intergenerazionale non giova tanto la regola del pareggio di bilancio, quanto la *golden rule*.

¹³ O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 11; diversamente, ad avviso di G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio*, cit., 128, nella previsione dell’art. 81 Cost. si può rintracciare “un eccesso di rigidità”.

costituzionale come quella di cui si sta discorrendo, per altro verso fa apparire particolarmente problematica la risoluzione della questione stessa.

A prescindere da queste considerazioni, ciò che più interessa è che la collocazione dell'art. 81 all'interno della Carta non deve sviare; ed infatti la posizione che tale previsione occupa nel dettato costituzionale non autorizza a ritenere quest'ultima chiusa in sé stessa, ma strettamente connessa ai principi fondamentali con i quali va letta sistematicamente, in combinato disposto¹⁴, con la conseguenza che l'art. 81 Cost. può partecipare ad operazioni di bilanciamento dagli esiti non scontati.

La previsione in parola pare svolgere, infatti, un essenziale ruolo di tenuta dell'intero ordinamento e ad essa è riconducibile una formidabile responsabilità in merito alla sopravvivenza della Carta costituzionale e, in definitiva, dei valori che ne stanno alla base; contemporaneamente, però, essa sembra inserita in un circolo virtuoso in forza del quale l'osservanza della stessa "passa" di necessità dal rispetto dei valori costituzionali, specialmente di alcuni. Insomma, se il destino della Costituzione si incrocia in un certo senso con il rispetto del suo art. 81, a sua volta il rispetto di quest'ultimo dipende dall'attuazione e dal rispetto che si danno a valori costituzionali iscritti in altre norme, ma che finiscono per permeare l'intera Carta¹⁵; non a caso, si è fatto notare che l'equilibrio finanziario (e quindi la "stabilità economica in un mondo globalizzato"¹⁶) dipende direttamente dall'utilizzo di strumenti economico-

¹⁴ Sul punto, v., tra gli altri, M. LUCIANI, (voce) *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig./disc. pubbl.*, Torino 1990, V, 385, e ID., *Costituzione*, cit., § 2.4. Che le "norme organizzatorie" siano da ricondurre alle "norme sostantive, dalle quali prendono luce e giustificazione, e [...] alle norme sui diritti fondamentali" lo rileva anche A. RUGGERI, *CEDU, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, ora in *Itinerari*, cit., 97.

¹⁵ Cfr. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1/2014, 99 s.

¹⁶ O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 4.

finanziari, ma anche da nuove regole (pure di condotta¹⁷) da radicare nei processi economici (e la cui osservanza dovrebbe orientare questi ultimi)¹⁸. A questo proposito, è possibile prendere ad esempio taluni problemi strettamente connessi alla crisi; tra questi, primo fra tutti sembra quello riguardante il fatto che si consuma maggiormente rispetto a quanto si produce e non si riesce ad esportare di più di quanto non si importi¹⁹, il che potrebbe essere dovuto a due fattori: per un verso, non è possibile escludere che si lavori male (in Francia o in Germania si lavora di meno e si produce di più²⁰); per altro verso, occorre prendere atto che nel nostro Paese si fa fatica a risparmiare, probabilmente perché si vuole vivere al di sopra delle proprie possibilità (per quanto si dovrebbe distinguere tra il livello statale e quello familiare). Altra questione di cruciale rilievo appare essere quella relativa alla predisposizione di opportune misure volte a contrastare le logiche speculative, per quanto non sia facile definire gli “standard comportamentali” che si devono tenere senza che si intacchino le legittime “dinamiche di mercato”²¹, da taluno inteso come “formazione sociale” e definito “luogo di socialità progettualmente solidale”²²; per non parlare poi del “sovra-indebitamento delle famiglie”²³, dell’evasione fiscale, dei costi della burocrazia²⁴ o della criminalità organizzata²⁵ e di tutti gli

¹⁷ ... necessarie per la stessa “sopravvivenza sociale” (cfr. quanto osserva A. SEN, *Globalizzazione e libertà* (2002), rist., Cles (TN) 2011, 125, nel richiamare la “moderna teoria dei giochi”).

¹⁸ O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 4.

¹⁹ Cfr. F. RAMPINI, “Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale” (*Falso!*), Roma-Bari 2012, 46 s. Cfr. O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 7.

²⁰ F. RAMPINI, “Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale”, cit., 98.

²¹ Gli ultimi due riferimenti sono tratti da O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 8. Che gli interventi pubblici non debbano essere tali da intaccare “l’autonomia privata” e “il funzionamento fisiologico del mercato” lo affermava anche G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 40 s.

²² S. ROSSI, *Il mercato e i diritti sociali*, www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012, § 3.

²³ M. RAITANO, *Le ragioni economiche della crisi attuale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit., 41.

²⁴ Su questi temi, v. F. RAMPINI, “Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale”, cit., 40, ma *passim*.

²⁵ Cfr. quanto osserva A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 121.

altri “fattori che frenano lo sviluppo e che determinano la vulnerabilità italiana”²⁶.

I fattori che si sono adesso fugacemente elencati sono solo alcuni tra quelli che hanno provocato la crisi economica; per quanto diversi fra loro, essi comunque danno ragione di quanto si sta dicendo e che mettono quindi in luce che l’origine della stessa prima che risiedere nel campo prettamente economico o giuridico è da individuare sul piano “sociale”, ossia dei comportamenti dei consociati²⁷, prima che su quello economico o giuridico.

Dove potrebbe risiedere allora l’origine dei problemi ai quali si è accennato e quindi della diseguaglianza?

3. *Alla base della crisi...*

Se uno dei mali maggiori che hanno afflitto il nostro Paese è stato – come detto – quello di aver vissuto a lungo al di sopra dei propri mezzi²⁸, la spesa pubblica non essendo stata finanziata da altrettanto gettito fiscale, si può avere da subito contezza del rilievo che assume l’etica (nonché la coscienza civile²⁹) nella gestione e nella risoluzione dei problemi di natura economica³⁰, anche solo

²⁶ Una panoramica molto puntuale è in M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee. Meccanismi istituzionali di governo della recessione*, Torino 2013, 79.

²⁷ “Il grado di ordine (o disordine) globale economico e finanziario dipenderà in misura determinante dal tipo di *Koiné* culturale che andrà ad imporsi: dal tipo di risposte che saranno date nei confronti di dilemmi culturali, valoriali, sociali, politici, capaci di condizionare carattere e natura dello sviluppo” (O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 9).

²⁸ F. RAMPINI, “*Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale*”, cit., 38 s.

²⁹ ... come si spinge ad osservare F. RAMPINI, “*Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale*”, cit., 40.

³⁰ A. SEN, *Etica ed economia* (1987), rist., Roma-Bari 2002; ID., *Globalizzazione e libertà*, cit., 120 (ove l’A. discorre della necessità di “regolarità comportamentali” anche per la “crescita della produttività”); ID., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia* (1999), rist., Cles (TN) 2012, 263 ss., ma *passim*. Cfr. M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari 2006, 76 ss.; S. ZAMAGNI, *Economia ed etica. La crisi e la sfida dell’economia civile*, intervista di N. Curci, Brescia 2009; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano 2011, 40 ss. Sul rilievo che anche per il “magistero della Chiesa” assume la “dimensione etica delle problematiche economiche di portata

per il fatto che “l’economia è nata nell’ambito dell’etica”³¹. L’operare in modo etico (abbracciando, *in primis*, l’etica pubblica repubblicana), per un verso, sembra fondamentale per potere risparmiare e quindi consumare di meno di quanto non si produca (in modo da poter esportare) e in generale per lo sviluppo³², per altro verso può certamente favorire la fiducia³³ nei nostri concittadini e nella politica (strettamente connessa a diversi fattori come la stabilità dei governi, il recupero del senso dello Stato, la diminuzione della litigiosità, l’uscita dalla crisi dei partiti, etc...)³⁴ ai fini della condivisione dei costi del *welfare*³⁵. La fiducia, a sua volta, appare ingrediente indispensabile all’interno di un sistema economico (ed, in generale, di un contesto sociale che miri alla sua auto-conservazione³⁶), non potendo che avvantaggiare il funzionamento dei mercati e quindi innescare percorsi di risalita quando è necessario³⁷ (ad es., per contrastare l’evasione fiscale o l’economia sommersa).

mondiale”, v. P. LILLO, *Dimensione “pubblica” del magistero pontificio: frammenti di dottrina sociale sull’economia mondiale*, in www.statoechiase.it, 14 maggio 2012, § 4. Non a caso anche la Caritas Italiana ha osservato che “per rispondere alle esigenze morali più profonde della persona, l’economia ha bisogno di un’etica amica della persona, per il suo corretto funzionamento” (*Volontariato, scuola di vita alla cattedra dei poveri*, Bologna 2012, 70) e che “l’economia va umanizzata” (*Costruire fraternità globale oggi*, Bologna 2014, 31); BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 36, 45; v. anche FRANCESCO, Esort. ap. *Evangelii gaudium*, 206; CARITAS ITALIANA, *Costruire fraternità*, cit., 67.

³¹ ... e pertanto “l’economia è intrinsecamente forgiata entro il discorso etico” (i riferimenti sono tratti da S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 67).

³² A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 297, appunta l’attenzione sull’importanza dell’etica sociale per lo sviluppo; v. anche Ó. MARADIAGA, *Senza etica niente sviluppo*, Bologna 2013.

³³ Cfr. L. BRUNI, *Fidarsi di uno sconosciuto. Economia e virtù nel tempo delle crisi*, Bologna 2015, 21.

³⁴ A. SEN., *Lo sviluppo è libertà*, cit., 263 s. La fiducia presuppone la lealtà: fin quando ci sarà qualcuno che scaricherà sugli altri i costi del *welfare* sarà difficile nutrire fiducia (cfr. F. RAMPINI, “Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale”, cit., 39 s.). Sul rilievo della solidarietà e della fiducia reciproca sul funzionamento del mercato, v. BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, n. 35.

³⁵ F. RAMPINI, “Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale”, cit., 39.

³⁶ Non a caso J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), rist., Milano 2008, 28, osserva che “sfiducia e risentimento corrodono i legami della convivenza civile”.

³⁷ Tra i molti altri, v. ad es. S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 64 s. Sotto un profilo prettamente tecnico, si vedano “le dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia” che sono state identificate dall’Atto per il mercato unico (sul punto, v. M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee*, cit., 284 ss.).

In aggiunta a quanto ora detto, il fatto che la fiducia sia necessaria e faccia bene al mercato (portatore – a sua volta – non di un “pregiudiziale disvalore da contenere, ma [di] un valore [...] da lasciare sviluppare”³⁸ ed anche “promotore di efficienza economica e organizzativa”³⁹) sembra avvalorato dalla constatazione che in dottrina è stata fatta⁴⁰ e cioè che l’economia vive di presupposti che non può garantire⁴¹ (non meno importante, però, appare al riguardo la solidarietà, come adesso si vedrà⁴²).

Ecco allora che sembra opportuno, tra le altre cose, recuperare un po’ di sobrietà nel proprio stile di vita⁴³, favorire lo spirito civico e la meritocrazia, diffondere la cultura, garantire controlli statali più efficienti e maggiore sicurezza. Quanto appena detto, però, a sua volta, non può certamente inverarsi senza il recupero dell’etica (pubblica e privata)⁴⁴ e del senso del dovere⁴⁵, vera sfida che la società di oggi deve affrontare⁴⁶ ed il cui esito vittorioso – sia consentito dirlo – non appare affatto scontato. Tutto questo presuppone il rispetto dei doveri costituzionali, nonché la garanzia dei diritti costituzionali; ed infatti, se ci chiediamo a quale etica dobbiamo fare riferimento, non possiamo

³⁸ G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/1992, 16.

³⁹ G. AMATO, *Il mercato*, cit., 19.

⁴⁰ L. D’ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico: il ruolo della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. Dal Canto e E. Rossi, Torino 2011, 85.

⁴¹ L. D’ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, cit., 83. L’A. è infatti dell’avviso che “l’economia di mercato [...] vive e costantemente si alimenta di presupposti (la disponibilità di risorse naturali, il capitale sociale, le prestazioni offerte dall’ordinamento giuridico...) che essa stessa non è in grado di garantire”.

⁴² ... per quanto anch’essa è “presupposta ed esigita dall’ordinamento, che però non ha strumenti propri per poterla assicurare” (A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012, § 4; c.vo testuale).

⁴³ G. CAMPANINI, *Bene comune. Declino e scoperta di un concetto*, Bologna 2014, 59. Si tratta di considerare la “sobrietà come un bene, come espressione della libertà della persona e del valore assoluto di essa di fronte alle cose di cui dispone” [come si legge nel *Progetto formativo* (2005) dell’AZIONE CATTOLICA ITALIANA, Roma 2010, p. 3.1].

⁴⁴ ... che si intrecciano e sono necessariamente e strettamente interconnesse (G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 59).

⁴⁵ Cfr. F. RAMPINI, “Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale”, cit., 40.

⁴⁶ In argomento, v., per tutti, Z. BAUMAN, *Le sfide dell’etica* (1993), Milano 2010.

che concludere che solo un'etica condivisa potrebbe costituire una strada percorribile. Nel nostro caso, al fine di accomunare tutti, dovrebbe trattarsi – come già accennato – dell'etica pubblica repubblicana⁴⁷, che poggia sui valori costituzionali e che consente al binomio libertà/uguaglianza⁴⁸. È proprio la condivisione e l'attuazione dell'etica pubblica repubblicana che consente il rispetto dei doveri costituzionali⁴⁹ (primo fra tutti quello di fedeltà alla Repubblica). Per concludere sul punto, è possibile constatare allora come il recupero di questa etica passi necessariamente dall'osservanza dei doveri costituzionali e che, al contrario, le diverse forme di non-libertà presenti e la disuguaglianza non sono altro che la testimonianza chiara di una più generale crisi dell'etica in parola⁵⁰. Alla luce di quanto detto, ben si comprende, allora, che il rispetto dei doveri costituzionali e la garanzia dei diritti costituzionali appaiano passaggi obbligati, fra loro inestricabilmente intrecciati, per tentare il percorso che si sta qui proponendo⁵¹; il ragionamento che si vuole sottoporre alla comune riflessione, allora, poggia sulla necessaria condivisione ed attuazione dell'etica pubblica repubblicana quale strada da percorrere in tempo di crisi economica⁵².

Se quanto detto si condivide, facendo un ulteriore passo in avanti, è possibile constatare come la cultura di un popolo, a sua volta, sia inscindibilmente connessa al grado di attuazione della Carta costituzionale che

⁴⁷ A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 400 s.

⁴⁸ In argomento, v., per tutti, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009; A. RUGGERI, *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in [Consulta OnLine](#), 6 novembre 2014, § 6.

⁴⁹ In argomento, v. A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un Convegno)*, in AA.VV., *I doveri costituzionali*, cit., 551 ss., e, di recente, B. DE MARIA, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Napoli 2013.

⁵⁰ Della crisi dell'etica pubblica prende atto anche F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova 2000, XIV s. (v. inoltre 215 ss.).

⁵¹ Come osserva J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., 29, è dal modo in cui sono ripartiti i diritti e doveri che è condizionata "la giustizia di uno schema sociale".

⁵² La condivisione dei valori che ne stanno alla base, infatti, favorisce a sua volta il rispetto dei doveri costituzionali, come detto, fondamentale per il recupero dell'etica in parola.

sta alla base di un ordinamento e al grado di condivisione dei valori su cui essa si regge.

In un contesto così disegnato, sembra allora che il costituzionalismo (che oggi qualcuno chiama “costituzionalismo della crisi”⁵³) e le liberal-democrazie (con i valori di cui sono portatrici) abbiano un ruolo molto importante da svolgere⁵⁴; si è dell’idea, infatti, che lo Stato di diritto (nella sua manifestazione di Stato costituzionale⁵⁵), la tutela dei diritti inviolabili (*in primis* della dignità umana) e quindi delle libertà (tra cui, quella di arte e scienza, sotto il profilo della ricerca e dell’insegnamento come volano della cultura⁵⁶), nonché la valorizzazione del pluralismo possano favorire la coesione sociale, la convivenza e, in definitiva, il rispetto della persona umana⁵⁷. In questo senso, allora, pare che sia i diritti sia i doveri, i primi da esercitare in pienezza (per quanto riguarda il profilo “attivo”)⁵⁸, i secondi da ottemperare scrupolosamente⁵⁹ (per quanto riguarda quello “passivo”), possano costituire

⁵³ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli 2012. Sull’incidenza della crisi sul costituzionalismo, v., tra i molti altri, AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit.; G. MARZULLI, *Il “convitato di pietra”: la sovranità monetaria nel dibattito costituzionalistico, spunti di riflessione per una critica costituzionalistica della moneta unica europea*, in www.rivistaaic.it, 2/2014, § 1, *ma passim*.

⁵⁴ Cfr. O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 9. Sullo stretto collegamento tra il tema della crisi e del pareggio di bilancio e lo Stato costituzionale, cfr. anche A. MORRONE, *Pareggio di bilancio*, cit., 377 ss., e ID., *Crisi economica e diritti*, cit., 92 ss.

⁵⁵ Adottando una prospettiva diversa, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 93, è convinto che “la crisi economico-finanziaria [...] è solo la cartina di tornasole di una realtà ben più complessa: quelli discussi nella ricerca scientifica sono piuttosto i sintomi evidenti del declino di un modello di organizzazione politica. Detto altrimenti: l’oggetto delle nostre riflessioni deve essere lo *stato costituzionale*; la riflessione sulla crisi economico-finanziaria e suoi effetti costituzionali deve essere declinata come un aspetto della generale *crisi dello stato costituzionale* nel nostro tempo presente” (v. anche 81).

⁵⁶ ... del cui “impatto” (e di quello dei valori) “sul successo e sui risultati economici” discorre A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 117 s. (in merito all’importanza dei valori, v. anche 122, 130).

⁵⁷ V., quasi testualmente, O. ROSELLI, *Relazione introduttiva*, cit., 9.

⁵⁸ ... seppure la crisi – com’è ovvio – incida negativamente sull’attuazione dei diritti a causa del loro costo.

⁵⁹ Cfr. M. FIORAVANTI, *Cultura costituzionale e trasformazioni economico-sociali: l’esperienza del Novecento*, in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni*, cit., 20.

risposte alla crisi (come adesso si cercherà di dimostrare); a quest'ultimo proposito, si "impone l'apertura di una nuova «stagione dei doveri», dopo la lunga «stagione dei diritti»"⁶⁰, nella consapevolezza che "i doveri rafforzano i diritti e propongono la loro difesa e promozione come un impegno da assumere a servizio del bene"⁶¹.

4. (Segue) *La regola dell'equilibrio finanziario alla prova del nostro sistema costituzionale*

In via preliminare, però, sembra necessario chiedersi se la regola dell'equilibrio finanziario rischi di intaccare i diritti e la loro possibilità di tutela. I primi ad essere colpiti – secondo un diffuso rilievo – sono i diritti sociali⁶², per quanto – come è stato fatto opportunamente notare – tutti i diritti costino⁶³ e la riforma abbia previsto un meccanismo in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni⁶⁴; poiché quelli sociali si possono certamente considerare i diritti (tra tutti) che costano di più, è verosimile ritenere che essi dalla crisi possano uscire maggiormente sfavoriti rispetto agli altri⁶⁵. Se quanto

⁶⁰ G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 41.

⁶¹ BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 43.

⁶² Per tutti, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in [www.rivistaaic](http://www.rivistaaic.it), 4/2011, spec. § 5, ma *passim*; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit.

⁶³ S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in www.federalismi.it, 24/2012, § 1.3; M. LUCIANI, *Costituzione*, cit., § 1.2.

⁶⁴ Sul punto, v., tra gli altri, I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit., § 7; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio*, cit., 373, ma anche 379; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 168 s.

⁶⁵ Cfr. T. AJELLO, *Intervento. Tutela dei diritti fondamentali, organizzazione e funzionamento dei poteri pubblici*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit., 533 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit.; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 409; ID., *Corti e diritti in tempi di crisi*, in www.gruppodipisa.it, 26 settembre 2012; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 168 s. In argomento, v. anche P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, spec. § 2, A. D'ALOIA, *I diritti sociali nell'attuale momento costituzionale*, A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, spec. § 4, A. MORELLI, *Il carattere inclusivo*, cit., § 1, G. RAZZANO, *Lo 'statuto' costituzionale dei diritti sociali*; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele*

appena detto è ciò che potrebbe accadere, si dovrebbe concludere che ad essere intaccato sia in definitiva lo Stato sociale; tuttavia, guardando la situazione da altra visuale, non si può fare a meno di rilevare che la realizzazione dell'equilibrio finanziario dovrebbe svolgere un'importante funzione nella lotta alla disegualianza, vera causa (e al tempo stesso conseguenza) della crisi in atto⁶⁶. Ragionando *a contrario*, infatti, l'uguaglianza (principalmente nel suo aspetto sostanziale) sembra essere il primo valore ad essere intaccato dai problemi susposti ed il primo che dovrebbe avvantaggiarsi degli effetti della riforma costituzionale in parola; inoltre, si è dell'idea che non siano da sottovalutare il "ruolo pedagogico" della regola (o, se si preferisce, principio) dell'equilibrio di bilancio⁶⁷ e il beneficio che – come si è già accennato – potrebbero (*rectius*, dovrebbero) trarre le generazioni future⁶⁸. Come si può notare, queste ulteriori prospettive sembrano mettere in maggiore risalto l'utilità concreta del nuovo art. 81 Cost.

Ma dove potrebbe risiedere l'origine dei problemi ai quali si è accennato e quindi della disegualianza? È su questo aspetto che ci si vuole adesso soffermare, entrando maggiormente *in medias res* e cercando di suggerire quindi un possibile itinerario con il quale riconsiderare in modo nuovo (o, comunque, in parte diverso) le questioni inerenti alla crisi economica.

giuridiche e crisi economica, spec. § 1; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, tutti in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012.

⁶⁶ Cfr. A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 5 (ma anche 18), e ID., *Lo sviluppo è libertà*, cit., 189. Considera accettabili, a talune condizioni, le ineguaglianze sociali ed economiche J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., 76 ss.

⁶⁷ G. MORBIDELLI, *Postfazione*, cit., 239.

⁶⁸ G. MORBIDELLI, *Postfazione*, cit., 240; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 170.

5. I due piani su cui affrontare (e fronteggiare) la crisi economica

Se quanto appena detto si condivide, è possibile rintracciare gli eventuali rimedi alla crisi economica su due piani: quello dei pubblici poteri (e degli eventuali interventi che questi ultimi possono operare) e quello di tutti coloro che si trovano sul territorio della Repubblica e che con gli effetti ingenerati dalla crisi sono chiamati a confrontarsi (a volte, anche tragicamente) nella quotidianità. Sul primo di essi, si avverte la necessità che chi detiene il potere pubblico orienti il proprio intervento ai valori costituzionali, al fine di meglio garantirne l'attuazione; tra questi si pensi quello riguardante l'equa distribuzione della ricchezza (che si evince dal dettato costituzionale) e dell'utilità sociale alla quale l'iniziativa privata deve volgersi (nel quadro che si è in precedenza descritto, non meno degno di rilievo e da attuare ulteriormente appare l'art. 47 Cost., per il quale "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio"). Sotto questo aspetto, però, si è dell'idea che qualunque misura dovesse essere adottata, non potrà risultare centrato l'obiettivo del superamento della crisi se non saranno sciolti alcuni nodi strutturali, a partire da quelli relativi alla non realizzata equa distribuzione della ricchezza (che ha provocato la "diseguaglianza dei redditi"⁶⁹, altra causa che è alla base della crisi), ad un'adeguata "destinazione delle risorse"⁷⁰ ed alla moralizzazione della vita pubblica⁷¹.

Ecco perché, alla luce della natura della crisi, si ritiene opportuno approfondire maggiormente il secondo piano, quello cioè relativo agli interventi e/o ai comportamenti tra privati; è infatti anche al piano dell'azione stessa che si gioca davvero la difficile "partita" della ripresa dalla crisi, specie se

⁶⁹ M. RAITANO, *Le ragioni*, cit., 42 ss.

⁷⁰ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013.

⁷¹ Sul punto, v. A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 404 ss.

si considera che il male affonda le sue radici nel tessuto sociale e nello stile di vita individuale di quanti abitano ed operano sul territorio della Repubblica.

6. Una possibile prospettiva dalla quale guardare alla crisi e al modo del suo possibile superamento o, quanto meno, del contenimento dei suoi negativi effetti

Pur con il rischio che quanto adesso si dirà possa apparire alquanto eccentrico rispetto alle soluzioni fino ad oggi proposte dalla dottrina giuspubblicistica, si vuole provare a suggerire una prospettiva diversa dalla quale guardare ai problemi dell'economia; costituire una "voce fuori dal coro" (qualora fosse questo il caso), invero, non dispiace affatto se può giovare a riflettere maggiormente su aspetti non tenuti fino ad oggi – almeno a quanto sembra – nella debita considerazione.

Che la crisi in atto abbia "suscitato una rinnovata richiesta di mettere i principi al centro dell'attenzione politica e sociale"⁷² pare possibile affermarlo senza tema di smentita; la necessità di rifugiarsi nei principi non fa altro che manifestare (almeno si spera) un'esigenza di operare un ritorno ai valori (in genere e costituzionali in particolare). Proseguendo nel ragionamento, sembra di poter dire che l'effettiva realizzazione dei valori costituzionali, nel loro comporsi in sistema, dipenda in primo luogo dall'adempimento dei doveri costituzionali, primo su tutti quello di solidarietà, nelle sue varie manifestazioni (politica, economica o sociale *ex art. 2 Cost.*, in correlazione agli artt. 23 e 53 *Cost.*⁷³), quest'ultima costituendo peraltro un presupposto (o, se si preferisce, un

⁷² S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2014, 8 s.

⁷³ ... come rileva G. BARONE, *Diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6/2004, 1265; che "il dovere di contribuzione [...] si configur[i] come dovere inderogabile di solidarietà, il cui rango è pari ai diritti inviolabili della persona, e superiore ai diritti economici" lo afferma G. BERGONZINI, *Indennità di espropriazione, diritto di proprietà e dovere di solidarietà*, in *Riv. dir. trib.*, 12/2004, 747; in tema, v., tra gli altri, anche L. VIOLINI, *I doveri*

ingrediente fondamentale) di quella cooperazione sociale che per J. Rawls è necessaria perché si abbia una società giusta⁷⁴ e benessere individuale⁷⁵; allo stesso tempo, i doveri saranno in apprezzabile misura adempiuti laddove vi sia larga e convinta adesione ai valori. Il dovere in discorso ovviamente incombe su tutti, ma reclama con particolare urgenza di essere rispettato da coloro che soffrono meno gli effetti della crisi e si trovano in una condizione economica meno disagiata, questi ultimi dovendo sentirsi ulteriormente responsabilizzati e maggiormente attenti ai bisogni del prossimo⁷⁶. Se è attraverso la tutela della dignità che si può realizzare la libertà di ogni individuo, è attraverso l'attuazione concreta della solidarietà⁷⁷ che si può ristabilire l'uguaglianza (ed infatti le forme di "illibertà" sono conseguenza del sacrificio della dignità

inderogabili di solidarietà, cit., 529 ss.; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, cit.; D. BIFULCO, *I diritti sociali "in progress"*, in www.gruppodipisa.it, 3 settembre 2012, 6 del *paper*.

⁷⁴ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., 26, *ma passim*.

⁷⁵ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., 36. Sull'importanza che sulla globalizzazione hanno cooperazione e pace, v. M. CESA, (voce) *Globalizzazione*, in N. BOBBIO-N. MATTEUCCI-G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino 2004, 402, mentre su quella che rivestono cooperazione e solidarietà, v. P. LILLO, *Dimensione "pubblica" del magistero pontificio*, cit., § 4 (al riguardo, l'A. non manca di richiamare GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la celebrazione della Giornata mondiale per la pace del 1° gennaio 2000*, n. 17).

⁷⁶ Non volendo essere tacciati di ingenuità, si precisa che si è ben consapevoli che da un soggetto che non arriva alla terza settimana non si possa pretendere che aiuti anche gli altri; in questa sede, infatti, si sta solo provando ad indicare un modello di riferimento che possa essere utile ai fini di questo studio.

⁷⁷ ... "principio fondante della nostra convivenza di Stato democratico" (S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1/1996, 6; v. anche D. BUSNELLI, *Il principio della solidarietà e «l'attesa della povera gente»*, oggi, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2/2013, 424, c.vo testuale), "chiave di lettura dell'intero ordinamento" (N. LIPARI, «Spirito di liberalità» e «spirito di solidarietà», in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1/1997, 13), "vero Leitmotiv della nostra costituzione" (come rilevava P. BARILE, *Diritti fondamentali e garanzie costituzionali: un'introduzione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano 1999, 137), "valore fondativo dei diritti umani" (M. FORTINO, *Solidarietà e protezione dei minori*, in *Familia*, 1/2003, 104). Non a caso Dossetti, in prima sottocommissione, l'11 settembre 1946, rilevava che al "fine di garantire l'autonomia e la dignità della persona e [a] quello di promuovere la necessaria solidarietà sociale [...] va attribuita una pari importanza". D'altra parte, la solidarietà trova a sua volta il suo "fondamento nel riconoscimento della dignità e libertà umana" (cfr. F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in AA.VV., *I doveri costituzionali*, cit., 7).

umana, mentre la disegualianza è conseguenza – anche – della mancanza di solidarietà⁷⁸).

Da tempo, ci si va convincendo infatti che l'adeguato adempimento dei doveri costituzionali ed, *in primis*, di quello di solidarietà (*ex art. 2 Cost.*) costituisca la strada da percorrere non certo per risolvere tutti i problemi connessi alla crisi economica al fine di uscirne in breve tempo⁷⁹, ma per attenuarne gli effetti dirompenti (o la percezione degli stessi)⁸⁰, attutirne i più perniciosi effetti; per quanto possa apparire una proposta semplicistica e forse anche retorica, diverse sono le ragioni che la fanno considerare meritevole di attenzione.

Il dovere di solidarietà si pone come mezzo necessario alla salvaguardia della dignità della persona; e d'altra parte una Carta che si connota per il suo essere "personalista" non può dirsi compiutamente attuata se ogni singolo consociato non fa la propria parte mostrando sensibilità nei confronti delle esigenze dell'*altro*, in considerazione del fatto che la piena realizzazione dell'individuo, quale essere sociale, passa di necessità dalle relazioni che ognuno intesse con coloro con i quali si condivide lo stesso ambito spazio-temporale⁸¹. A tal proposito, e allo stesso tempo, occorrerebbe ricordare che "la creazione di ricchezza non è il fine da raggiungere nelle relazioni umane", ma la ricchezza deve servire per "creare relazioni con i vicini"⁸².

⁷⁸ Al riguardo S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 15, non manca di osservare che "la solidarietà è il principio di organizzazione sociale che consente ai diseguali di diventare eguali".

⁷⁹ ... specie, se si tiene a mente l'insegnamento universale per il quale "l'uomo [...] è l'autore, il centro e il fine di tutta la vita economico-sociale" (CONCILIO ECUMENICO VATICANO II, Cost. past. *Gaudium et spes*, 63, ma anche BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 25).

⁸⁰ Sul rapporto tra economia e solidarietà, v., per tutti, J.L. LAVILLE, *L'economia solidale* (1998), rist., Torino 1999, spec. 9 ss. In merito al rilievo della solidarietà (ma anche della gratuità) nello sviluppo economico, v. quanto osserva G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 69 s., che richiama BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate* (si veda, ad es., il n. 34); D. TETTAMANZI, *Non c'è futuro senza solidarietà. La crisi economica in atto e l'aiuto della Chiesa*, Cinisello Balsamo 2009.

⁸¹ ... come, tra gli altri, nota A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 83 (che al riguardo non manca di richiamare Aristotele).

⁸² CARITAS ITALIANA, *Costruire fraternità*, cit., 12.

Inoltre, su un piano generale, si è convinti che i doveri iscritti nella Carta – al pari dell’olio per il motore di una macchina – sono da considerare elementi imprescindibili della complessa struttura costituzionale (quale sistema di pesi e contrappesi), il cui corretto funzionamento rimane strettamente condizionato dall’ottemperanza e dal rispetto degli stessi. Eppure cosa porta a ritenere poco rispettato e attuato il dovere su cui in questa sede ci stiamo maggiormente concentrando? Il mancato rispetto del dovere di solidarietà appare strettamente connesso alla mancanza del “senso del bene comune”⁸³; si è dell’idea, infatti, che non si percepisca la realizzazione del bene comune come principale via per realizzare il bene individuale (che al primo è strettamente subordinato)⁸⁴, finendo per risentirne il rispetto dello stesso dovere di solidarietà.

7. Ma cosa è da intendere per solidarietà?

A questo punto, sembra opportuno fare qualche cenno al concetto di solidarietà⁸⁵ (“termine polisenso”, come rilevato da N. Lipari⁸⁶), solo per chiarire in quale accezione (o, meglio, in quale aspetto tra i molti possibili) esso lo si voglia prendere in considerazione in questa sede.

Si è convinti che la definizione che meglio delle altre colga nel segno sia quella di Giovanni Paolo II, nella *Sollicitudo rei socialis*⁸⁷, il quale, dopo aver affermato – al n. 33 – che “lo sviluppo deve realizzarsi nel quadro della

⁸³ Non meno importante pare anche l’uso che si fa dei *beni* comuni, a loro volta strumentali alla realizzazione del *bene* comune (dignità e bene comune “dovrebbero strutturare tutta la politica economica”, come osserva FRANCESCO, Esort. ap. *Evangelii gaudium*, 203).

⁸⁴ Cfr. G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 72.

⁸⁵ In argomento, di recente, v. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 4/2012, 525 ss., e S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit.

⁸⁶ N. LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», cit., 9; nello stesso senso, v. anche S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 553.

⁸⁷ ... richiamata anche da E. ROSSI, *sub art. 2*, in *Comm. Cost.*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, I, Torino 2006, 58.

solidarietà e della libertà, senza sacrificare mai l'una e l'altra per nessun pretesto", rilevava che quello della solidarietà "non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane", ma "al contrario" è da considerare "la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno perché tutti siamo veramente responsabili di tutti" (n. 38)⁸⁸.

È allora partendo da queste considerazioni che si vuole (e si può) riempire di significato il dovere costituzionalmente sancito nell'art. 2, che è alla base dell'intero impianto della Carta, nelle due proiezioni in cui la solidarietà viene tradizionalmente considerata: in senso "orizzontale" (tra consociati)⁸⁹ ed in senso "verticale" (nel rapporto tra i consociati e i pubblici poteri)⁹⁰, a

⁸⁸ Sembra particolarmente utile riportare l'intero passo della Lettera enciclica adesso richiamata: "Si tratta, innanzitutto, dell'interdipendenza, sentita come sistema determinante di relazioni nel mondo contemporaneo, nelle sue componenti economica, culturale, politica e religiosa, e assunta come categoria morale. Quando l'interdipendenza viene così riconosciuta, la correlativa risposta, come atteggiamento morale e sociale, come «virtù», è la solidarietà. Questa, dunque, non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno perché tutti siamo veramente responsabili di tutti. Tale determinazione è fondata sulla salda convinzione che le cause che frenano il pieno sviluppo siano quella brama del profitto e quella sete del potere, di cui si è parlato". Al seguente punto, il n. 39, si legge che "l'interdipendenza deve trasformarsi in solidarietà, fondata sul principio che i beni della creazione sono destinati a tutti: ciò che l'industria umana produce con la lavorazione delle materie prime, col contributo del lavoro, deve servire egualmente al bene di tutti [...] la solidarietà da noi proposta è via alla pace e insieme allo sviluppo". Questo passaggio è ripreso anche da BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 38.

Come, tra gli altri, notano F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 3 ss., è a partire dalla *Rerum novarum* di Leone XIII che si iniziano a tradurre "i principi universali del cattolicesimo in una visione organica della vita politica, sociale ed economica" (5); sul punto, v. G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, cit., 409 ss.

⁸⁹ Ad avviso di N. LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», cit., 10, l'art. 2 Cost. fa riferimento alla "solidarietà verticale tra soggetti diseguali".

⁹⁰ Anche se, in questa sede, si vuole dare risalto al piano "orizzontale", quale senso principale dell'art. 2 Cost.; cfr. D'ALOIA, *I diritti sociali*, cit., § 9; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 24 s., ma *passim*. In relazione al dovere di solidarietà che sono chiamati ad ottemperare i poteri pubblici, a titolo esemplificativo, si ritiene opportuno rinviare alla giurisprudenza costituzionale indicata da I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., § 4, che mostra come la Corte, nell'ambito dei bilanciamenti a cui è stata chiamata, abbia spesso dato prevalenza ad esigenze di contenimento della spesa rispetto ad una più ampia tutela dei diritti sociali, tutt'al

quest'ultimo riguardo rilevando certamente l'impegno dello Stato a favore delle famiglie più bisognose⁹¹. Tuttavia, incidentalmente, va osservato come la solidarietà non sia soltanto oggetto di un dovere di natura giuridica (*ex art. 2*); ed infatti, se si pensa a quel "tipo" di solidarietà che si "esplica" per puro spirito di liberalità⁹² (come il volontariato⁹³), si è consapevoli che anche in questo caso sia presente una componente di doverosità, ma con la differenza che quest'ultima ha – in tale circostanza – una natura prettamente etica, in quanto non imposta in alcun modo dall'ordinamento⁹⁴. Per tale ultima ragione, si ha motivo di credere che questo "tipo" di solidarietà sia maggiormente efficace nell'ambito della relazione d'aiuto e per il raggiungimento degli obiettivi che orientano l'azione di chi è solidale; la spontaneità che ad essa si accompagna, infatti, costituisce elemento distintivo (e per questo caratterizzante e altamente significativo) che rende questo "esercizio" della solidarietà particolarmente idoneo a sopperire alle mancanze dello Stato (per quanto non tutti ritengano che questa debba essere la precipua funzione di chi, ad es., si dedica all'agire volontario).

più facendo ricorso al "principio di gradualità" (ma facendo soccombere, in definitiva, proprio il dovere in parola); G. RAZZANO, *Lo 'statuto' costituzionale*, cit., § 5. Cfr. S. GAMBINO, *I diritti sociali*, cit., § 1.3, il quale osserva che, pur facendo ricorso al principio di gradualità, la Corte ha riconosciuto "effettività ai diritti sociali", riconoscendoli come "diritti perfetti" ed "assicurandone una protezione immediata". Già molti anni addietro, comunque, M. LUCIANI, (voce) *Economia*, cit., 384, osservava che "il bilanciamento (pur sempre ineguale) fra le ragioni dello sviluppo economico e quelle dello sviluppo sociale è in qualche modo variabile". A quest'ultimo riguardo cfr. quanto osserva anche M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di F. Modugno*, Napoli 2011, 2242, il quale non manca inoltre di considerare l'"equilibrio finanziario quale elemento che entra nelle operazioni di bilanciamento".

⁹¹ ... v., quasi testualmente, M. FORTINO, *Solidarietà e protezione dei minori*, cit., 103.

⁹² Sulla differenza tra liberalità e solidarietà, v. N. LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», cit.

⁹³ ... su cui, tra i molti altri, E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 56 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, v., *ex plurimis*, Corte cost. 75 e 355 del 1992, 500/1993.

⁹⁴ Nel primo caso, infatti, si tratta di un dovere giuridico, imposto dallo Stato, come "modalità di organizzazione della società che deve garantire a tutti la dignità, che deve offrire a tutti pari opportunità di sviluppo"); nel secondo caso, è invece un dovere etico imposto dalla propria coscienza (cfr. M. FORTINO, *Solidarietà e protezione dei minori*, cit., 104).

In ogni caso, ciò che sembra particolarmente rilevante è che l'esigenza della solidarietà trovi la sua origine anche nella mancanza della giustizia sociale, che – di conseguenza – può rintracciare proprio nella solidarietà la via per la sua stessa realizzazione⁹⁵; la solidarietà (*ex art. 2*) non può che favorire la creazione di situazioni di uguaglianza (e – come detto – la disuguaglianza è l'aspetto più grave della crisi)⁹⁶, nonché porre i presupposti per un'effettiva integrazione sociale, garantendo un "minimo livello di omogeneità nella compagine sociale"⁹⁷. Infatti, come si evince dal termine "inderogabili" riferito ai doveri costituzionali iscritti nell'art. 2, non è possibile escludere nessuno tra i destinatari della solidarietà⁹⁸; se poi a ciò si aggiunge che è possibile dare un'interpretazione estensiva del principio di solidarietà, grazie alla quale ricavare altri doveri pure in Costituzione non esplicitati⁹⁹, si ha motivo di credere che il valore in discorso costituisca una sorta di motore o, se si preferisce, un ingranaggio fondamentale per il funzionamento dell'intero sistema e per la regolazione della convivenza all'interno del territorio della Repubblica. Un valore che, per quanto possa anch'esso venire intaccato dalla crisi economica¹⁰⁰, non può che produrre non pochi benefici all'interno della

⁹⁵ N. LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», cit., 25, osserva che "è proprio un'esperienza di correlazione, reciprocità, reversibilità, rappresentazione che esprime in sintesi l'idea di giustizia". Cfr. M. FORTINO, *Solidarietà e protezione dei minori*, cit., 104 s., che richiama N. Bobbio quando afferma che "il valore supremo laico, in alternativa alla carità, è la giustizia. Se ci fosse più giustizia, non ci sarebbe bisogno della carità".

⁹⁶ Rileva A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali"*, cit., 107, che l'origine di tante sofferenze è il "benessere di [una] minoranza".

⁹⁷ E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 55.

⁹⁸ Cfr. E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 54 s.

⁹⁹ G. BARONE, *Diritti, doveri, solidarietà*, cit., 1265; E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 55 (l'A., peraltro, non manca di richiamare anche l'art. 119, V comma, al quale il dovere in parola è collegato, in base al quale, "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona [...] lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni": 58; sugli interventi in discorso v. Corte cost. 451/2006, p. 4.2 del *cons. in dir.*).

¹⁰⁰ Addirittura S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 27, prende atto di "una dipendenza totale della solidarietà da un fattore esterno, dalle risorse economiche disponibili".

società (partendo dall'ovvio presupposto che non tutti vengono intaccati allo stesso modo dalla crisi e che non manca la circolazione del denaro). Tra questi si potrebbe fare riferimento ad es. all'aumento della fiducia reciproca (che – come detto – è dimostrato che incoraggi gli investimenti e quindi i mercati) e alla funzione parzialmente anestetizzante degli effetti della recessione in atto; senza contare che, seppure in minima parte, si contribuirebbe a quella redistribuzione della ricchezza¹⁰¹ che sembra essere una via da percorrere obbligatoriamente.

8. Rispetto dei doveri, tutela dei diritti e sviluppo economico

Allo stretto nesso tra diritti e doveri si è già accennato¹⁰²; non volendo soffermare l'attenzione oltre modo su questo aspetto – peraltro a tutti noto – si può solo rilevare che il rispetto dei doveri (e, in part., di quello di solidarietà) passa, di necessità, dalla tutela dei diritti inviolabili¹⁰³; come sembra emergere dalla pronuncia n. 172 del 1999 della Corte costituzionale, l'osservanza dei doveri costituzionali appare il “contraccambio” rispetto alla tutela dei diritti, la prima rimanendo fortemente condizionata dalla (e forse anche subordinata alla) seconda: quanto più saranno dunque esercitati in modo adeguato i doveri (e, in part., quello di solidarietà), tanto più potranno affermarsi al meglio i diritti, e viceversa. Seguendo un ragionamento fin troppo banale e che però pare

¹⁰¹ Sul punto, v. M. PIVETTI, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, e G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, entrambi in www.costituzionalismo.it, 2/2008; D. BIFULCO, *I diritti sociali*, cit., 8 del paper; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., § 2; sullo stretto collegamento tra diritti sociali e redistribuzione, v. A. MANGIA, *I diritti sociali*, cit., § 4, ma *passim*. Cfr. anche S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 27. L'A., riprendendo il pensiero di J. Habermas, afferma che “solo la solidarietà può liberarci dall'odio tra paesi creditori e paesi debitori, che sta alla radice dell'attuale crisi europea” (35); il riferimento è a J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Roma-Bari 2013.

¹⁰² V. anche BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 43 (che richiama quanto detto da GIOVANNI PAOLO II, *Messaggio per la Giornata Mondiale della pace* del 2003), per il quale i “doveri rafforzano i diritti”.

¹⁰³ Per D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., § 5, “la solidarietà offre fondamento ai diritti indirettamente, vale a dire tramite l'intermediazione dei doveri, di doveri positivi che corrispondono direttamente ai poteri pubblici”.

cogliere nel segno, è infatti nella misura in cui un soggetto si senta tutelato nei propri diritti che sarà maggiormente disposto a rispettare i doveri iscritti nella Carta; se a ciò si aggiunge che – com'è ovvio – l'esercizio di un diritto da parte di un soggetto costituisce il *pendant* dell'attuazione che altri fanno di un rispettivo dovere, non si può che osservare che pure quello di solidarietà corrisponde ad un diritto che, al riguardo, hanno i destinatari della solidarietà stessa¹⁰⁴.

Se si concorda con quanto detto, è possibile osservare come il diritto sovranazionale giochi un ruolo di particolare rilievo, quale "attore" privilegiato, nella salvaguardia dei diritti fondamentali (spec. delle libertà c.d. negative) a favore dei cittadini e, in genere, di coloro che si trovano sul territorio della Repubblica; ruolo che il diritto di provenienza esterna pare giochi, in generale, anche per l'attuazione e la condivisione della stessa etica pubblica repubblicana.

Riferendo quanto si sta ora dicendo ai problemi connessi alla crisi economica, particolarmente interessante appare la tesi di A. Sen, per il quale – come si sa – la tutela delle libertà fondamentali può ritenersi essa stessa elemento di sviluppo (oltre all'essere funzionale – come detto – al rispetto dei doveri)¹⁰⁵; pertanto, in base a quanto si è ora esposto, nella misura in cui si avrà una reale salvaguardia dei diritti, proporzionalmente si favorirà il processo di sviluppo (e di uscita dalla crisi), il cui grado di avanzamento è da misurare

¹⁰⁴ Cfr. E. ROSSI, *sub art. 2*, cit., 58, che richiama F.D. BUSNELLI, *Solidarietà: aspetti di diritto privato*, in *Iustitia*, 1999, 443. Diversamente, A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali"*, cit., 104, sembra dell'avviso che il dovere di aiutare prescinda da un diritto dei destinatari ad essere aiutati (al riguardo l'A. richiama I. TRUJILLO, *Paradigmi della giustizia internazionale. Argomenti pro e contro il dovere di aiuto ai popoli svantaggiati*, in *Ragion pratica*, 22/2004, 179 ss.). Sulla stretta interconnessione tra i diritti e i doveri, *ex art. 2 Cost.*, v., tra i molti altri, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 22 ss.

¹⁰⁵ Non a caso G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 58, associa "l'attuale situazione di sottosviluppo" alla "mancanza di una reale libertà", quale sua conseguenza.

tenendo conto della possibilità (per ognuno) di avere (e di fare) ciò che si ritiene importante¹⁰⁶.

Pertanto, lo sviluppo – secondo la nota impostazione di A. Sen, alla quale si è già accennato – passa attraverso la tutela dei diritti umani (e non solo di quelli sociali), al di là dell'“incremento di oggetti d'uso inanimati, come l'aumento del PIL (non si deve guardare solo al progresso tecnologico o l'aumento del reddito *pro capite*)¹⁰⁷; ecco allora che lo sviluppo è dato dalla libertà degli individui¹⁰⁸ (si pensi, ad es., alle libertà politiche e alla libertà di manifestazione del pensiero con particolare riferimento alla libertà di stampa)¹⁰⁹, ma le libertà non sono solo strumentali allo sviluppo, essendo la loro affermazione essa stessa sviluppo¹¹⁰. A ciò si aggiunga che non è mancato chi¹¹¹ ha osservato che la persona è da considerare una risorsa cui il sistema costituzionale deve attingere e che “ogni manifestazione di esercizio di funzione pubblica [...] sia funzionale alla cura ed alla promozione della libertà e della dignità umana”¹¹².

Se quanto fin qui detto sembra sufficiente per salutare non sfavorevolmente l'“intervento sovranazionale”¹¹³ (che spesso valorizza, esalta e

¹⁰⁶ Cfr. A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 134; ID., *Lo sviluppo è libertà*, cit., 291 (ma anche 295).

¹⁰⁷ A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 83 e 134.

¹⁰⁸ V. anche AA.VV., *Sviluppo è coesione e libertà. Il caso del Distretto Sociale Evoluto di Messina*, a cura della Fondazione di Comunità di Messina, Messina 2014.

¹⁰⁹ A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 81 ss., 83, 86, 138 s., e ID., *Lo sviluppo è libertà*, cit., 16 s., 115, 128, 151 ss., 287 ss., ma *passim*.

Sullo stretto collegamento tra libertà e liberazione dal bisogno, v. F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 20.

¹¹⁰ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 288, ma *passim*; il problema del reddito dei poveri è solo uno dei problemi, l'altro è quello delle varie forme di “illibertà” (cfr. A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 20).

¹¹¹ L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, cit., 90.

¹¹² L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, cit., 91. Peraltro, A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 18, ha fatto notare come si debba guardare alla qualità di vita più che al tenore di vita; concordando con questo A., si è convinti che la prima dipende dal riconoscimento dei diritti e delle libertà.

¹¹³ Per quanto dall'art. 2 emerge che diritti e doveri si bilancino (cfr. G. BARONE, *Diritti, doveri, solidarietà*, cit., 1244, ma anche 1267).

protegge più intensamente i diritti iscritti nella Carta) anche in materia economica, è adesso opportuno soffermarsi maggiormente proprio sul ruolo che il diritto esterno può svolgere nella gestione della crisi economica¹¹⁴.

9. Rilievo del diritto sovranazionale nella gestione della crisi economica

Come si è detto, un fondamentale ruolo è svolto dai giudici sovranazionali, ma anche dalle fonti dell'Unione europea (e quindi dalle istituzioni della stessa¹¹⁵), dalla CEDU e dalle altre Carte dei diritti, anch'esse utilizzate dalla Corte costituzionale quali fonti interposte (tra le pronunce più recenti, si veda – a mo' d'esempio – Corte cost. n. 7 del 2013¹¹⁶). Se e nella misura in cui il diritto sovranazionale tuteli i diritti in maniera più intensa (al tempo stesso, valorizzandoli ed esaltandoli) di quanto non faccia il diritto interno (secondo il criterio indicato dalla Consulta nella nota sent. n. 317 del 2009), a beneficiarne dovrebbero essere anche i doveri costituzionali, sulla base di quanto si è cercato di sostenere in questa sede; in questo senso, allora, fermo restando che i bilanciamenti devono essere effettuati caso per caso, il diritto di provenienza esterna può agevolare la risalita del nostro Paese dal momento di recessione in cui esso si trova per il fatto stesso di favorire “paradossalmente” (... ma non troppo) il rispetto dei doveri costituzionali e quindi la condivisione

¹¹⁴ In generale, perplessità esprime A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 96 ss., in merito al “processo integrativo pluri-livello” ed anche al costituzionalismo multilivello, per quanto osservi come sia sui diritti fondamentali che si sente il maggior peso della crisi (v. 80 s.).

¹¹⁵ Non a caso A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 149, osserva che “il nostro futuro dipenderà soprattutto dal successo nell'ampliamento delle rispettive libertà, ottenuto attraverso il rafforzamento delle diverse istituzioni che sostengono e favoriscono le nostre capacitazioni umane”, traduzione del termine “*capabilities*”, molto usato da questo A. per indicare “una capacità offerta (o negata) all'individuo” (si veda la *NdT* a p. 135). Cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona*, cit., 20 ss.

¹¹⁶ Al riguardo, v. la giurisprudenza costituzionale indicata in T. GIOVANNETTI-P. PASSAGLIA, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2008-2010), a cura di R. Romboli, Torino 2011, 331 s. e ID., *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2011-2013), a cura di R. Romboli, Torino 2014, 398 s.

dell'etica pubblica repubblicana, il tutto apparendo funzionale al rispetto dell'art. 81 Cost. Infine, non si sottovaluti il fatto che scongiurare il fallimento di uno degli Stati dell'Unione è obiettivo non solo del singolo Paese interessato, ma anche dell'Unione stessa che – per parte sua – ha anch'essa “bisogno di forti dosi di solidarietà sociale”¹¹⁷.

Se quanto detto si condivide e si tiene presente che problemi globali devono essere affrontati con misure altrettanto globali (affinché ci sia qualche *chance* di risolverli)¹¹⁸, ecco allora che la tanto criticata influenza, anche sull'economia, del diritto dell'Unione europea (ad es.) nel nostro ordinamento sembra quasi ineluttabile¹¹⁹ o comunque particolarmente opportuna¹²⁰ (pur

¹¹⁷ I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., § 7.

¹¹⁸ A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 17. In generale, che il “regno dell'azione economica” non sia contenibile entro confini rigidi lo dice anche M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, cit., 10, ma v. anche 76 ss.; cfr. anche L. RONCHETTI, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli 2007, 168 ss.

¹¹⁹ Ad es., l'art. 2 TFUE sancisce che “gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione”, come ricordato da C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, Intervento alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, cit., § 3.

¹²⁰ Non a caso, l'influenza dell'Unione in campo economico è sempre più incisiva; è un dato di fatto che le riforme costituzionali di diversi Paesi (Italia, Francia, Spagna, Germania) siano strettamente connesse con un ruolo crescente del diritto eurounitario; per una comparazione, v. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali*, cit., 139 ss.; per quanto riguarda il caso della Germania, v. M. HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*; in merito alla Spagna, v. G. MAESTRO BUELGA, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nella riforma dell'art. 135 della Costituzione spagnola*; per la Francia, v. F. FRAYSSE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio in Francia*, tutti in AA.VV., *Crisi economica e trasformazioni*, cit., rispettivamente 153 ss., 169 ss. e 195 ss.

C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi*, cit., § 4, osserva che “l'obbligo del pareggio del bilancio era già operante nel diritto dell'Unione”, per quanto “il ricorso alla locuzione ‘pareggio del bilancio’ appare estremamente equivoco”. In definitiva, ad avviso di questo A., “l'elemento innovativo” sarebbe da rinvenire “nell'intenzione di rendere ‘giuridicamente impossibili’ tramite disposizioni di rango costituzionale i disavanzi eccessivi”; che “i vincoli europei di bilancio” fossero preesistenti al *Fiscal compact* lo ricorda anche G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in www.astrid-online, 2012, § 1 ss. Si badi che l'iter di riforma dell'art. 81 era stato avviato in Italia anche prima della conclusione del Trattato sul *Fiscal compact*, al quale la regola dell'equilibrio di bilancio è strettamente connessa (v. F. FORTE, *Unione Europea e crisi finanziaria nell'era della globalizzazione*, in L. CHIARA-F. FORTE-S.

“dissolvendo [...] il legame tra economia e territorio”¹²¹), purché non vengano intaccati i principi di struttura del nostro ordinamento (cfr. art. 4, par. 2, TUE)¹²². Facendo un passo indietro, si può osservare che già a partire dal Trattato di Maastricht è apparsa diminuita la capacità dei Parlamenti in ambito economico¹²³ ed aumentata quindi l’“incidenza [...] dell’ordinamento europeo”¹²⁴, per la salvaguardia – in estrema sintesi – del “valore della stabilità

GAMBINO-G. MOSCHELLA-P. NAVARRA-W. NOCITO-A. RUGGERI, *Crisi dello Stato*, cit., 114); E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia*, cit., 165. In chiave scettica, v. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (2011), § 7, che osserva che non tutto può “passare sotto la cruna dell’art. 11 della Costituzione” e che, con l’integrazione, “molti degli strumenti necessari” a contrastare la crisi sono stati tolti agli Stati e non “pienamente consegnat[i]” all’Unione europea. Sui motivi di rilevanza della riforma, v. M. LUCIANI, *Costituzione*, cit., § 2.2.

Non è dell’idea che Costituzione e Trattati europei possano convivere L. Barra Caracciolo, come rilevato da G. MARZULLI, *Il “convitato di pietra”*, cit., § 1 (ma v. anche § 3). A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 79, mette in luce come “le politiche europee di austerità” abbiano provocato un “sentimento antieuropeo”, con la conseguenza di “rimettere in discussione lo stesso processo di integrazione”.

¹²¹ L. RONCHETTI, *Il nomos infranto*, cit., 131 (v. anche 132).

¹²² ... e, d’altra parte, non pare che fino ad oggi vi siano state “rottture costituzionali” o “casi nazionali di sospensione di principi costituzionali” (v. quanto osserva A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 82).

In generale, sul ruolo delle relazioni internazionali in ambito economico, v. A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 45 s.; cfr. A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quad. cost.*, 4/2012, spec. 832 ss.; sui rapporti interordinamentali, v. A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, cit., 397 ss. Sul rilievo di “accordi nazionali e internazionali” al fine della “destinazione universale dei beni” e sul “ruolo della comunità internazionale nell’epoca dell’economia globale”, v. PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della dottrina Sociale della Chiesa*, rispettivamente n. 173 (passo ripreso da CARITAS ITALIANA, *Costruire fraternità*, cit., 14 s.) e nn. 370 ss. Sulla necessità di interazione tra gli Stati, anche in ambito economico, v. FRANCESCO, *Esort. ap. Evangelii gaudium*, 206.

¹²³ In argomento, cfr. F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico*, cit., 200; G. RIVISECCHI, *Il Parlamento*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit., 221 ss. e, dello stesso, *Il Parlamento di fronte alla crisi economica*, in www.rivistaaic.it, 3/2012; A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 74; L. CANFORA, “È l’Europa che ce lo chiede”. (Falso!), Roma-Bari 2012, 30; P. CARETTI, *Introduzione generale*, Intervento alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale, cit., § 5; S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato*, cit., 77; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia*, cit., 120, 129.

¹²⁴ L. D’ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in [Consulta OnLine](http://Consulta.OnLine), 8 febbraio 2014, § 5.

monetaria”¹²⁵; ciò certamente ha posto (e pone) un problema di compatibilità a Costituzione degli interventi europei, questi ultimi avendo inciso (e continuando a farlo) sulla forma di Stato (ma anche di governo)¹²⁶ e sulla democrazia, con tutte le conseguenze “a cascata” che ne sono derivate (e ne derivano)¹²⁷. Non è mancato chi, addirittura, ha osservato che “con riguardo ai poteri di più diretto intervento nell’economia, lo Stato diviene non-Stato”¹²⁸, anche per “l’apertura delle frontiere e la liberalizzazione dell’economia”¹²⁹.

A tal proposito, per quanto l’incidenza del diritto dell’Unione europea nella gestione della crisi economica nel nostro Paese¹³⁰ sia stata (e sia ancora) una questione al centro di accesi e numerosi dibattiti, non pare si possa fare a meno di prendere atto dell’interdipendenza tra i diversi Stati¹³¹ (che, se comporta “condizionamento reciproco”¹³², non significa però necessariamente integrazione¹³³), come dimostra il fatto che la crisi che si manifesta in un Paese si espande a macchia d’olio anche negli altri. Questo è quanto accade anche a causa del processo, ormai in fase avanzata, di globalizzazione, fenomeno che ha

¹²⁵ F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico*, cit., 196 (c.vo testuale). A quest’ultimo riguardo sarebbe anche necessario riflettere sul ruolo che oggi svolgono “soggetti” sovranazionali quali la BCE o le Agenzie di rating, ma non è possibile farlo in questa sede.

¹²⁶ Cfr. quanto osserva G. RIVOCCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all’ombra del governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in www.rivistaaic.it, 1/2012, § 1 (v. anche § 3).

¹²⁷ S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato*, cit., 77 s. (ma v. anche 106).

Non è mancato chi ha rilevato che gli interventi dell’UE siano stati mancanti di un “necessario ancoraggio [...] ad autentiche forme di solidarietà sociale” (S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, in Persona e Mercato, 1/2011, 47).

¹²⁸ G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia*, cit., 32 (c.vo testuale; anche richiamato da F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico*, cit., 93 s.).

¹²⁹ F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico*, cit., 95, ma *passim*.

¹³⁰ In argomento, v. E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia*, cit., 68 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 4/2013, § 7 ss.

¹³¹ BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 33; S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 25; A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 115; P. LILLO, *Dimensione “pubblica” del magistero pontificio*, cit., § 1 e 2. Cfr. anche G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 7.

¹³² M. CESA, (voce) *Globalizzazione*, cit., 402.

¹³³ Cfr. C. GEERTZ, *Mondo globale, mondi locali. Cultura e politica alla fine del ventesimo secolo*, Bologna 1999, 115.

finito per interessare tutti i settori della vita sociale (prendendo avvio da quello economico¹³⁴) e che non sembra sia da valutare in senso positivo o negativo, ma che costituisce un dato di fatto con cui convivere¹³⁵ e che non ha molto senso ostacolare¹³⁶, cercando solo di comprendere come sia possibile starci dentro¹³⁷ ed accettando, al tempo stesso, anche l'inevitabile sacrificio della sovranità nazionale¹³⁸, reso ancora più evidente e marcato dalla crisi economica¹³⁹.

Se l'idea di una *governance* europea¹⁴⁰ (o addirittura "globale"¹⁴¹) non appassiona e non pare neanche concretamente attuabile (non si tratta, infatti, di

¹³⁴ F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico*, cit., 92, osserva come la "globalizzazione dell'economia" abbia prodotto "conseguenze politiche, istituzionali e [...] giuridiche".

¹³⁵ ... "di cui prendere atto", come opportunamente osserva A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali"*, cit., 91; v. anche E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 20 s.

Sul tema della globalizzazione in connessione alla crisi economica, v., tra gli altri, A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica?*, cit., 829 ss.

¹³⁶ Cfr. A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 9, e ID., *Lo sviluppo è libertà*, cit., 241.

¹³⁷ ... per rievocare Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari 2001. Già nel 1978, Giovanni Paolo II, nel discorso di inizio Pontificato, auspicava che i Paesi abbattessero i confini degli Stati e delle economie. In merito alla globalizzazione, v. anche quanto affermava GIOVANNI PAOLO II nel *Discorso alla Pontificia Accademia delle Scienze Sociali* (27 aprile 2001), richiamato anche da BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 42.

¹³⁸ E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 57.

¹³⁹ In argomento, per tutti, G. GRASSO, *Crisi dei mercati e sovranità dello Stato: qualche elemento di discussione*, in www.apertacontrada.it, 16 luglio 2012, spec. § 1, ma *passim*.

¹⁴⁰ ... di fatto attuata attraverso i diversi interventi delle istituzioni europee (v., per tutti, P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona*, cit., 19 ss., e R. MICCÙ, *Intervento. Costituzionalizzare l'economia all'epoca della crisi. Note brevi sui deficit dell'UE e sulle sfide del Governo economico sovranazionale*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit., 562 ss.; I. CIOLLI, *I Paesi dell'eurozona*, cit., § 1 ss.; G.F. FERRARI, *Conclusioni. Note in tema di Fiscal Compact*, in AA.VV., *Patto di stabilità e finanza locale*, cit., 217 ss.; M. LO BUE, *Crisi economica e trasformazione delle istituzioni europee*, cit., spec. 215 ss. e 315 ss., ma *passim*; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa*, in *Quad. cost.*, 1/2012, spec. 23 ss.). Cfr. quanto osserva sul punto E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 13 ss. (ma anche 34, 76, 81 ss., 87 s.). Che la crisi globale vada affrontata con rimedi globali non significa, infatti, che si possa avere un governo globale dell'economia; altro è l'utilizzo del diritto dell'Unione europea o della CEDU. Di diverso avviso sembrano essere BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 67, e G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 91 ss. (spec. 94), ma *passim*, per il quale una sorta di governo mondiale sembra essere auspicabile, per quanto ancora lontano dal potersi realizzare.

¹⁴¹ L. D'ANDREA, *Brevi riflessioni su governance globale e costituzionalismo interlivello*, [Consulta OnLine](http://www.consultaonline.it), 6 ottobre 2014.

creare un “nuovo sovrano”¹⁴²), l’incidenza del diritto sovranazionale per gli aspetti ora considerati (ossia sul terreno dei diritti fondamentali, oltre che sul piano di specifici interventi di natura economica) potrebbe costituire un valido rimedio per attutire gli effetti della crisi e realizzare “un nuovo ‘modello sociale europeo’”¹⁴³.

Volendo analizzare tale questione dal punto di vista delle fonti, non bisogna dimenticare che la regola dell’equilibrio di bilancio e, in generale, la c.d. “Costituzione economica”¹⁴⁴ trovano il loro fondamento – come in parte è stato già detto – tra i principi fondamentali¹⁴⁵ (ed in particolare nel valore dell’eguaglianza sostanziale¹⁴⁶), tra i quali trovano posto anche quelli che consentono l’apertura del nostro ordinamento a quello internazionale e a quello sovranazionale (artt. 10 e 11 Cost., da leggere in combinato disposto con l’art. 117, I comma); secondo il noto assunto in base al quale non è possibile porre su una scala gerarchica i principi fondamentali (non essendoci, infatti, un principio o diritto “più fondamentale” di un altro), si può rilevare che gli uni e gli altri – tra quelli ora richiamati – partecipano ad operazioni di bilanciamento non scontate e dagli esiti variabili di volta in volta. Non sarebbe da meravigliarsi, allora, che i principi che interessano la “materia economica” possano trovarsi costretti, in determinate circostanze, a soccombere dinanzi a quelli che offrono

¹⁴² E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia*, cit., 278 (si sofferma su questo punto anche F. SAIITTO, *Considerazioni brevi a partire da «Il Governo multilivello dell’economia Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa» di Edoardo Raffiotta*, in www.diritticomparati.it, 10 aprile 2014). Cfr. anche D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello*, cit., § 5.

¹⁴³ A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, cit.

¹⁴⁴ ... su cui v., per tutti, M. LUCIANI, (voce) *Economia*, cit., 373 ss.; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di «Costituzione economica»*, in *Dir. ec.*, 1/1992, 71 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino 1996; G.U. RESCIGNO, (voce) *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, X, Roma 2001; C. PINELLI-T. TREU, *Introduzione. La Costituzione economica a sessant’anni dalla Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, *Quad. di Astrid*, Bologna 2010, 7 ss.; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in www.rivistaaic.it, 4/2012. Cfr. L. D’ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, cit., § 1.

¹⁴⁵ E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia*, cit., 93, *ma passim*.

¹⁴⁶ G. MARZULLI, *Il “convitato di pietra”*, cit., § 2.

copertura al diritto di provenienza esterna, il che non si ritiene sia da valutare negativamente, se si considera che nella misura in cui si realizza l'apertura del nostro ordinamento verso l'esterno a beneficiarne è l'attuazione dell'intera Carta costituzionale. Ad esiti alquanto diversi si dovrebbe giungere qualora si ritenesse che l'art. 81 non trova copertura in un principio fondamentale ed esso stesso non sia tale; in questo caso, infatti, in forza della copertura riconosciuta al diritto dell'Unione nell'ambito dell'art. 11 Cost., la previsione sull'"equilibrio di bilancio" si troverebbe costretta a recedere sistematicamente.

Inoltre, non sembra privo di importanza percorrere la via pregiudiziale, al fine di interpretare correttamente gli interventi esterni e meglio conciliarli con la normativa interna¹⁴⁷, quest'ultima potendo adattarsi a quelli senza tradirne lo spirito. Al tempo stesso, e ad ulteriore sostegno di quanto si sta ora dicendo, i giudici interni potrebbero essere chiamati (e costretti) ad applicare la Carta di Nizza-Strasburgo¹⁴⁸ (come si sa, divenuta vincolante a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona).

Peraltro, è possibile leggere l'intervento del diritto eurounitario (ed in generale sovranazionale) nella prospettiva della sussidiarietà¹⁴⁹, il "livello superiore" (in questo caso, l'Unione europea) potendo venire in soccorso allo Stato laddove e allorché quest'ultimo non è in grado, da solo, di adottare le misure idonee alla sua stessa sopravvivenza. Per quanto – com'è stato fatto

¹⁴⁷ ... e non è detto che ciò non avvenga (cfr. G.L. TOSATO, *I vincoli europei*, cit., § 7).

¹⁴⁸ V., in part., gli artt. 34 e 51.

¹⁴⁹ V. anche A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali"*, cit., 77; F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 30; L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, cit., 89, non a caso, ha definito la sussidiarietà "l'autentica architrave della disciplina costituzionale dei rapporti economici (se si vuole, della c.d. 'costituzione economica')" (91); sul punto, dello stesso A., cfr. anche *I principi costituzionali in materia economica*, cit., § 2. Non a caso A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 84, discorre di "principio di solidarietà responsabile interstatale" (c.vo testuale).

Sull'importanza della sussidiarietà nel "governo della globalizzazione" (c.vo testuale) e sul rapporto tra sussidiarietà e solidarietà, v. anche BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, rispettivamente nn. 57 e 58.

notare¹⁵⁰ – il modello disegnato dal Costituente fosse quello di un governo dell'economia affidato allo Stato, la crescente espansione delle competenze dell'Unione europea interpella la Costituzione (e l'“impalcatura” eretta dai *framers*), chiamandone in causa il suo essere dinamico, il suo essere un “processo”¹⁵¹. Ed infatti è stato rilevato che, dopo la riforma del c.d. “*Fiscal compact*” (per quanto esso sia un “accordo intergovernativo” da considerare “al di fuori del diritto dell'Unione”¹⁵², che certamente incide sulla tutela dei diritti fondamentali¹⁵³), lo Stato pare abbia assunto una collocazione che si potrebbe definire “intermedia” nel governo dell'economia¹⁵⁴.

Prendendo adesso in considerazione il “sistema-CEDU”, occorre partire dal presupposto che i diritti sociali (tranne quello all'istruzione), ai quali – come tutti sanno – la Convenzione non fa cenno, possono considerarsi “diritti ombra” delle libertà negative¹⁵⁵; al riguardo, allora, si è dell'idea che la tutela di queste ultime finisca per avere riflessi anche sul complessivo benessere dei cittadini¹⁵⁶. Da questa prospettiva, allora, pare fin troppo ovvio il rilievo che pure la Convenzione europea dei diritti umani può acquisire nella materia *de qua*, nel salvaguardare le libertà suddette¹⁵⁷; se a ciò si aggiunge che la fonte esterna in

¹⁵⁰ E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 108, 118.

¹⁵¹ A. SPADARO, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss.

¹⁵² P. CARETTI, *Introduzione*, cit., § 2.

¹⁵³ ... secondo quanto osservato da G. SILVESTRI nella *Relazione di sintesi alle Giornate di studio su Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Messina, 21-22 novembre 2014.

¹⁵⁴ E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, cit., 172. In merito al ruolo (un po' troppo sacrificato) dei Parlamenti nazionali in sede decisionale europea, v. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona*, cit., 34 s.

¹⁵⁵ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., § 6.

¹⁵⁶ Come osserva C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., § 6, la fonte di diritto esterno che offre la tutela più intensa ai diritti in gioco dovrebbe avere la meglio sul valore dell'equilibrio finanziario.

¹⁵⁷ ... anche se “il sistema CEDU non [sembra] votato alla protezione dei diritti ‘minacciati’ dalle misure ‘anti-crisi’” ed i maggiori dissensi tra le Corti siano sorte su “norme adottate per esigenze di contenimento della spesa pubblica” (C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., § 6).

discorso trova copertura, secondo la costruzione offerta dalla giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata dal 2007 ad oggi, nell'art. 117, I comma ed eventualmente nell'art. 10, I comma della Carta (nell'ipotesi – che non pare troppo remota – in cui una norma convenzionale appaia razionalizzatrice di consuetudini internazionali)¹⁵⁸, non si può fare a meno di considerare le diverse opzioni che si prefigurano. Se partiamo dal presupposto che l'art. 81 Cost. trova fondamento in uno o più principi fondamentali, le operazioni di bilanciamento che lo vedrebbero coinvolto lo porterebbero a prevalere sulle norme CEDU, nei casi in cui queste ultime trovano copertura nel solo art. 117, I comma; qualora, invece, esse trovassero la loro base nell'art. 10, I comma, (in combinato disposto con gli artt. 2 e 3) i bilanciamenti sarebbero dagli esiti imprevedibili.

Nel caso in cui si considerasse l'art. 81 Cost. una norma non di principio, occorre distinguere due ipotesi. Nella circostanza in cui la copertura alla previsione CEDU venisse offerta dall'art. 117, I comma, l'art. 81 verrebbe bilanciato con una norma costituzionale di pari rango nei confronti della quale, di volta in volta, potendo soccombere o meno. Nel caso in cui, invece, fosse possibile rintracciare la copertura costituzionale della norma convenzionale nell'alveo dell'art. 10, I comma, l'art. 81 sarebbe costretto necessariamente a soccombere¹⁵⁹.

In tutti i casi ora esaminati, comunque, emerge con chiarezza il rilievo che assume il potere giudiziario, peraltro avvalorato dal fenomeno già richiamato della globalizzazione che sembra favorire l'avvicinamento delle due famiglie di *common law* e *civil law*; che questo possa piacere o meno e che possa mettere a rischio la certezza del diritto, che verrebbe in parte esposta ai venti

¹⁵⁸ Non si è del tutto d'accordo con la categorica esclusione, da parte della Corte costituzionale, della copertura che potrebbe offrire l'art. 11 Cost.; sul punto si rinvia, ad altri studi al riguardo condotti negli ultimi anni.

¹⁵⁹ Com'è facilmente intuibile, a diversi esiti condurrebbe il ragionamento in discorso se si considerasse l'art. 81 un principio fondamentale, ma su questo aspetto sarebbe necessario soffermarsi adeguatamente in altra sede.

della discrezionalità del singolo operatore, sono questioni che qui non possono essere adeguatamente trattate. La considerazione che può certamente farsi è che il criterio della tutela più intensa rimane un criterio di bilanciamento (e di ordinazione delle fonti) a disposizione dei giudici (anche se, in riferimento al rapporto tra diritto interno e CEDU, solo in parte) e, soprattutto, della Corte costituzionale.

Infine, non sembra di scarso rilievo la funzione e l'incidenza che possono finire per avere anche altre Carte dei diritti (si pensi, in argomento, alla Carta sociale europea, che però fino ad oggi non ha avuto particolare "successo" a causa del suo limite di non poter offrire ai diritti in essa sanciti un'adeguata tutela giurisdizionale¹⁶⁰), delle quali i giudici *a quibus* non hanno fatto finora grande uso¹⁶¹ e che potrebbero essere invocate come fonti interposte (come è accaduto – lo si ripete – nella sent. n. 7 del 2013); esse, infatti, fino ad oggi scarsamente considerate, potrebbero offrire l'opportunità di una protezione ai diritti anche maggiore rispetto a quella offerta dalla stessa CEDU. La funzione che possono svolgere le Carte in parola emerge con maggior chiarezza se si pensa inoltre che in epoca di globalizzazione un ruolo particolarmente importante è svolto dalla figura del contratto, nel suo essere incontro di volontà; allo stesso modo, i trattati internazionali – quali "luoghi" in cui vi è un incontro di volontà¹⁶² – potrebbero acquisire sempre più rilievo. Ma questo solo il tempo lo potrà dire, per quanto si può essere certi già da ora che la globalizzazione innesta il fenomeno c.d. dei "vasi comunicanti"¹⁶³, per il quale gli Stati tendono ad assimilarsi sempre di più in materia di tutela dei diritti fondamentali e i diritti economici ottengono nuovo riconoscimento con il conseguente

¹⁶⁰ I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., § 6.

¹⁶¹ ... come rileva C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., § 6.

¹⁶² Cfr. quanto afferma M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, cit., 18 s.

¹⁶³ M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, cit., 136 s.

arretramento dei poteri politici e con l'avanzamento dei poteri economici¹⁶⁴. In ogni caso, quanto adesso detto sembra meritare attenzione se si riconosce che la globalizzazione (con l'aterritorialità e l'erosione della sovranità sue tipiche¹⁶⁵) richiede il ricorso a documenti sovranazionali anche per distribuire in modo più equo i suoi "frutti", che è "quello di cui c'è bisogno"¹⁶⁶.

Peraltro, per un ordinamento, riconoscere rilievo a tali fonti di diritto internazionale pattizio non significa abdicare alla propria sovranità (che comunque appare sempre più legata "alla forza e al peso politico ed economico degli Stati e alla loro capacità di influenzare le strategie elaborate dalle istituzioni sovranazionali e internazionali"¹⁶⁷), in quanto è appunto in forza della sovranità che si possiede che si ha il diritto di partecipare alla conclusione di trattati internazionali (quali CEDU, Carta di Nizza e altre Carte) o di sedere nelle istituzioni europee (è come se l'esercizio di una parte della propria sovranità venga trasferito "fisicamente" in altra sede; non avvenga cioè entro i confini statali, ma fuori)¹⁶⁸; e questo perché, ormai, gli interessi si incontrano su un livello più ampio rispetto a quello nazionale¹⁶⁹. Inoltre, la crisi della sovranità determina certamente un *deficit* democratico che ha significative

¹⁶⁴ M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, cit., 117 ss.

¹⁶⁵ Tuttavia, si osservi quanto sostenuto da G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in [Consulta OnLine](#), 3 marzo 2014.

¹⁶⁶ A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, cit., 5. Cfr. anche A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione»*. *Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Pol. dir.*, 3/1998, 458 s.

¹⁶⁷ I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., § 2.

¹⁶⁸ G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia*, 56; l'A. non manca comunque di osservare che "una parte della quota di sovranità, rinunciata in favore del mercato, è nella realtà trasferita ai Paesi membri più forti" (55). Cfr. quanto osserva G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, cit., § 9 (ad avviso di quest'A., "il *nomos* della sovranità territoriale non è superato": § 5).

¹⁶⁹ ... come osserva, quasi testualmente, L. CHIARA, *Stato-Nazione e globalizzazione*, in L. CHIARA-F. FORTE-S. GAMBINO-G. MOSCHELLA-P. NAVARRA-W. NOCITO-A. RUGGERI, *Crisi dello Stato*, cit., 23.

ricadute sul piano della tutela dei diritti fondamentali¹⁷⁰, ma questa constatazione invece che sminuire aumenta il rilievo del diritto esterno; anche in epoca di globalizzazione, infatti, i diritti fondamentali reclamano tutela¹⁷¹ e non si può pensare che essa sia garantita solo attraverso strumenti nazionali¹⁷².

Certo è, concludendo sul punto, che l'evoluzione del costituzionalismo multilivello (o inter-livello¹⁷³), l'avanzata dell'integrazione tra differenti Carte dalla natura sostanzialmente costituzionale e tra istanze giurisdizionali diverse, nonché l'ineludibile interconnessione tra livelli ordinamentali pure dovuta al fenomeno della globalizzazione non consentano di ragionare – come in parte detto – su questioni “globali” e sulla tutela da apprestare a diritti universali chiudendosi all'interno del guscio costituito del proprio sistema costituzionale, considerando quest'ultimo come una monade all'interno della quale sia possibile “trovare” tutti gli strumenti necessari allo scopo, essendo necessario attingere piuttosto alle misure offerte da sistemi diversi, maggiormente evoluti oppure – semplicemente – maggiormente adeguati ad affrontare e risolvere le complesse problematiche cui si fa riferimento.

10. Conclusioni

È adesso il tempo di tirare le somme e proporre qualche osservazione conclusiva, non certo perché si è convinti di aver esaurito la trattazione del complesso tema della crisi economica ed aver quindi “chiuso il discorso” ma per provare a “tracciare” un ideale ponte che possa proiettarci in avanti ed aprirci alle prospettive future.

¹⁷⁰ G. MOSCHELLA, *Crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica. Tra teoria costituzionale e globalizzazione*, in L. CHIARA-F. FORTE-S. GAMBINO-G. MOSCHELLA-P. NAVARRA-W. NOCITO-A. RUGGERI, *Crisi dello Stato*, cit., 65 ss.

¹⁷¹ Cfr. C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., § 1, che non manca di richiamare A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari 2002.

¹⁷² Cfr. anche A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 77, 43.

¹⁷³ L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, cit., 86.

Se è certamente auspicabile che i pubblici poteri e, in genere, la politica sappiano governare la recessione (che – com'è stato osservato – hanno contribuito a provocare)¹⁷⁴, è su un altro piano che si gioca questa difficile partita, se – lo si ribadisce – si vuole attaccare alla radice il virus che ha piegato il nostro Paese.

Come si è cercato di dire, la “matrice culturale”¹⁷⁵ della crisi rende infatti inopportuno limitare lo studio delle sue cause e delle modalità di intervento, nonché restringere il raggio d'azione degli interventi stessi entro angusti ambiti; peraltro, se si concorda con la considerazione – in questa sede più volte fatta – che la profonda recessione economica in cui anche il nostro Paese è incappato sia strettamente legata alla diseguaglianza quale effetto della stessa, non si può fare a meno di rilevare come – a sua volta – vittima della diseguaglianza sia in definitiva la democrazia¹⁷⁶. In questa luce, allora, sono da leggere le proposte di percorrere la strada dell'etica pubblica repubblicana¹⁷⁷ affinché quest'ultima possa inverarsi nell'esperienza – nella misura massima possibile – attraverso quotidiani comportamenti e, in particolare, la proposta di attuare il dovere (giuridico o morale) della solidarietà che su tutti incombe¹⁷⁸). Come si è detto – e lo si vuole ribadire – ovviamente il rispetto dell'etica in parola e l'osservanza del dovere in discorso non avrebbero evitato la crisi in Italia, che è ha avuto la sua origine lontano da noi; tuttavia ne avrebbero attutito le nefaste conseguenze

¹⁷⁴ M. LUCIANI, *Conclusioni*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit., 576 s.

¹⁷⁵ ... per dirla con S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 57 (ma v. anche 45).

¹⁷⁶ Z. BAUMAN, *La ricchezza di pochi avvantaggia tutti. (Falso!)*, Roma-Bari 2013, 5.

¹⁷⁷ ... che non appare lontana dall'aristotelica “etica delle virtù” (richiamata anche da S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 60), che “afferma il primato del bene sul vero e sul giusto” (68). Ad avviso dell'A. qui richiamato, l'economia non può avere un futuro solido senza un aggancio etico” e, a questo proposito, “non resta che l'etica delle virtù” (70).

¹⁷⁸ È stato efficacemente rilevato da una sensibile dottrina (A. SPADARO, *I “due” volti del costituzionalismo di fronte al principio di auto-determinazione*, Relaz. al VIII Seminario costituzionale italo-spagnolo su *La privacidad como autonomia: la doctrina de Estrasburgo y su incidencia en Italia y España*, tenutosi nell'Università di Pamplona, in Navarra, l'11 aprile 2014, in corso di stampa in *Scritti in onore di G. Silvestri*, § 9) essere “comunque impensabile il costituzionalismo senza ‘solidarietà’, senza ‘altruismo’” (corsivo testuale).

(e potrebbero farlo oggi) o comunque la percezione di esse, con beneficio per la qualità di vita degli italiani e per la fiducia nei concittadini e nelle istituzioni; il che avrebbe incoraggiato operazioni ed investimenti. Si tratta, in altri termini, di “soluzioni alternative al modello economico vigente”¹⁷⁹.

Alla solidarietà, ovviamente, è possibile poi ricondurre altri due concetti che – nella loro pratica applicazione – hanno notevoli riflessi sull’economia: quello di dono e quello, al primo inscindibile, della gratuità¹⁸⁰; a questi se ne aggiunge un terzo: quello della reciprocità. È proprio da quest’ultimo, che tutti gli altri grosso modo comprende, che “la regola democratica trae il suo senso ultimo”¹⁸¹, ciò confermando la stretta connessione tra la crisi in atto (che è anche “crisi etica”¹⁸², in generale) e la mancanza di solidarietà¹⁸³.

Si è ben consapevoli che quella qui prospettata possa apparire una proposta ingenua e la strada adesso indicata da percorrere presentarsi quale il frutto di un’opzione che, a ben vedere, non risolve tutti i problemi causati dalla crisi. E, tuttavia, l’idea da cui muove questa riflessione è che “tutte le grandi crisi economiche o politiche [siano] sempre state accompagnate [e, ad avviso di chi scrive, quanto meno il più delle volte causate] dal venir meno di alcuni principi nonché delle certezze che cementano i valori, e dal non riuscire più a distinguere le priorità e il valore profondo delle cose”¹⁸⁴.

Ecco allora che è altamente auspicabile che si inneschino processi economici orientati non soltanto dal profitto¹⁸⁵ e che si diffonda una “cultura

¹⁷⁹ ... per riprendere le parole di I. CIOLLI, *I diritti sociali*, cit., § 7.

¹⁸⁰ Tra i molti altri, v. sul punto BENEDETTO XVI, Lett. enc. *Caritas in veritate*, 34 ss.; S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 22 ss., ma *passim*; G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 69.

¹⁸¹ S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 22.

¹⁸² Z. BAUMAN, *Le sfide dell’etica* (1993), cit., 24.

¹⁸³ Il ragionamento è il seguente: la crisi ha provocato (ulteriore) diseguaglianza, la solidarietà combatte la diseguaglianza ed anzi è utile antidoto per l’eliminazione di quest’ultima. La presenza di pratiche di solidarietà potrebbero “addolcire” la crisi e prevenirne di future (nella misura in cui fanno bene alla fiducia).

¹⁸⁴ Ó. MARADIAGA, *op. cit.*, 34.

¹⁸⁵ G. RAZZANO, *Lo ‘statuto’ costituzionale*, cit., § 8.

della solidarietà”¹⁸⁶, ma perché ciò avvenga occorre “produrre solidarietà”¹⁸⁷ nei diversi modi in cui ciò è possibile, nella viva speranza che, come “per contagio”¹⁸⁸ si è diffusa la crisi, “per contagio” possa diffondersi la solidarietà. Se può dirsi che il dovere di solidarietà trovi fondamento nella giustizia¹⁸⁹, si deve stare attenti però a non cadere nell’errore di ritenere che la solidarietà tra privati possa (o debba) sopperire alle mancanze dei poteri pubblici, le cui responsabilità devono essere fatte valere nelle sedi e nei modi opportuni; e infatti non si deve scambiare per dono quanto per giustizia è dovuto¹⁹⁰. Ferma restando questa constatazione, certo è che la pratica della solidarietà non solo ha riflessi benefici sul piano economico (come ci si è sforzati di sostenere), ma in generale è fattore determinante dell’integrale sviluppo della persona (fornendo, pertanto, un grande servizio alla Costituzione stessa); e questo sia perché l’agire solidale è privilegiato “ambito” di elezione delle relazioni umane e poi perché (specialmente quando è spontaneo) si pone a servizio della “qualità della vita come condizione indispensabile della dignità”¹⁹¹.

Se si concorda con quanto appena detto e se si tiene a mente il significato letterale del termine “crisi” quale “transizione”¹⁹², da vivere anche (e soprattutto) come “opportunità di cambiamento”¹⁹³ e “motore di una forte

¹⁸⁶ G. CAMPANINI, *Bene comune*, cit., 46.

¹⁸⁷ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 97 ss.

¹⁸⁸ In tal senso si esprime S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 31.

¹⁸⁹ L’essere solidali dovrebbe muovere da una presa di coscienza, nel proprio intimo, di quanto spetti all’altro per giustizia.

¹⁹⁰ Si parafrasa in questa sede quanto il CONCILIO VATICANO II ha espresso riferendosi alla carità in *Apostolicam actuositatem*, 8. Cfr. quanto J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cit., 31 s., osserva richiamando il significato della giustizia in Aristotele.

¹⁹¹ G. SILVESTRI, *I fondamenti costituzionali del Welfare di Comunità*, in AA.VV., *Sviluppo è coesione e libertà*, cit., 18.

¹⁹² S. ZAMAGNI, *Economia ed etica*, cit., 60.

¹⁹³ I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, cit., § 1 (sulla lettura della crisi quale opportunità, v. C. BERGONZINI, *Intervento. Toccata e fuga sul Parlamento tra debito pubblico, autonomia informativa e lobby*, in AA.VV., *Il diritto costituzionale alla prova*, cit., 543). Ma si tratta, al tempo stesso, anche di un cambiamento già in atto al cui passo occorre saper stare; particolarmente istruttiva è, al riguardo, la storia raccontata da S. JOHNSON, *Chi ha spostato il mio formaggio? Cambiare se stessi in un mondo che cambia. In azienda, a casa, nella vita di tutti i giorni*

integrazione”¹⁹⁴, occorre che tutti ci si senta corresponsabili, comprendendo che ognuno – per parte sua – può giocare un ruolo prezioso nell’adottare comportamenti positivi (e quindi non omissivi) ed eticamente corretti che non siano altro che l’attuazione, nella vita quotidiana, dei valori iscritti in Costituzione¹⁹⁵; questo richiede di essere vigili e pronti, attenti ai bisogni della gente, guardare all’altro (e al dialogo con lui¹⁹⁶) come un dono, abbandonando la logica “*mors tua, vita mea*”. Solo così, probabilmente, saremmo in grado di “scongiurare il rischio che la crisi economica intacchi il rispetto di principi e valori su cui si fonda il patto sociale sancito dalla Costituzione”¹⁹⁷; riecheggiano, allora, le parole pronunciate da P. Calamandrei, nel 1955, agli studenti milanesi: “La Costituzione, vedete, è l’affermazione scritta in questi articoli, che dal punto di vista letterario non sono belli, ma l’affermazione solenne della solidarietà sociale, della solidarietà umana, della sorte comune, che se va a fondo, va a fondo per tutti questo bastimento”.

(1998), rist., Cles (TN) 2011. Discorre della crisi quale “occasione per invertire la rotta” anche Ó. MARADIAGA, *op. cit.*, 24.

¹⁹⁴ P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona*, cit., 19.

¹⁹⁵ ... ed essendo un problema di natura culturale il diritto può svolgere, a questo fine, un ruolo educativo.

¹⁹⁶ A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, cit., 48.

¹⁹⁷ S. MATTARELLA, *Messaggio al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2015.