

## **IL FORUM**

### **EMERGENZA COVID E QUESTIONI ECONOMICHE\***

#### **FORUM SULL'EMERGENZA, N. 3**

#### **INDICE**

*Francesco MARONE* – Introduzione al *Forum* “Emergenza Covid e questioni economiche” (p. 2 ss.)

*I Domanda* (p. 5 ss.) - L'UE ha sospeso l'efficacia del patto di stabilità, ma l'Italia, con la legge costituzionale 1/2012, ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione. Ciò potrebbe rappresentare un limite a una politica espansiva?

*II Domanda* (p. 8 ss.) - La forza maggiore è una categoria che può condizionare un ordinamento a vari livelli, dal semplice inadempimento contrattuale sino agli assetti della forma di stato e della forma di governo. Entro quali limiti tale condizionamento può ritenersi legittimo?

*III Domanda* (p. 9 ss.) - Il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera in quale misura risulta essere garantito dai provvedimenti assunti e cosa risulta eventualmente ancora da fare per rispettare questa previsione?

*IV Domanda* (p. 12 ss.) - Le limitazioni previste dall'art. 41 all'iniziativa economica privata possono costituire uno strumento utile al fine di affrontare la crisi? E in che modo?

*V Domanda* (p. 13 ss.) - Le difficoltà economiche conseguenti al periodo di emergenza sanitaria sono destinate a far crescere le disuguaglianze; in questo contesto, al fine di realizzare una maggiore uguaglianza sostanziale, quali strumenti potrebbe offrire la Costituzione, a partire, ad esempio, da un ripensamento della progressività fiscale ex art. 53?

*I partecipanti al Forum* (p. 55)

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

## INTRODUZIONE AL FORUM “EMERGENZA COVID E QUESTIONI ECONOMICHE”

**FRANCESCO MARONE**

L'emergenza sanitaria, dovuta al diffondersi del virus Covid-19, sta avendo conseguenze molto profonde su ogni aspetto della vita sociale.

Dal punto di vista economico e macroeconomico, la crisi di questi mesi si inserisce in un quadro già difficile, sia per i postumi della crisi congiunturale di dieci anni fa, non ancora del tutto superata dal nostro Paese, sia per alcuni nodi strutturali del sistema economico italiano. Sotto quest'ultimo aspetto, i problemi economici si intrecciano con l'integrazione europea, in particolare per quanto riguarda il grado di apertura del sistema e la conseguente progressiva perdita della sovranità monetaria.

È da qui che conviene, quindi, partire in queste brevi premesse che hanno la sola, limitata, ambizione di introdurre le risposte dei dottorandi dell'Università di Pisa alle domande che abbiamo loro posto.

Con l'espressione costituzione economica si è soliti indicare l'insieme delle disposizioni costituzionali che regolano i rapporti economici. Queste sono principalmente quelle racchiuse nel Titolo III della Parte I della Costituzione, ma anche in leggi ordinarie, quali ad esempio quella antitrust o quella che ha disposto la privatizzazione delle principali imprese pubbliche<sup>1</sup>.

Tuttavia, se con questa espressione si vuole fare riferimento al modo in cui la Costituzione repubblicana guarda all'economia, è probabilmente più corretto non limitare l'analisi alle sole disposizioni che espressamente si riferiscono ai rapporti economici. Il progetto di società che la Costituzione disegna comprende senz'altro anche i suoi aspetti economici, ma questi sono definiti da un insieme di principi che va oltre i rapporti economici formalmente e strettamente intesi, primo fra tutti il principio di uguaglianza sostanziale di cui al secondo comma dell'articolo 3.

In quest'ottica è condivisibile la posizione di chi ritiene che non vi sia una «una costituzione *economica* distinta dalla costituzione *politica*»<sup>2</sup>.

Al di là delle precisazioni terminologiche, il modello economico delineato dalla Costituzione è un modello economico misto, nel quale l'economia di mercato convive con l'intervento pubblico finalizzato a correggerne le dinamiche verso fini di utilità sociale, in ultima analisi rivolte a quella eguaglianza sostanziale dell'articolo 3, che

---

<sup>1</sup> Cfr. S. CASSESE, *Introduzione*, in ID (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari 2012, 3, il quale riferisce di altri due sensi che possono attribuirsi all'espressione costituzione economica. La seconda accezione è riferibile al professore di Oxford della fine del XIX secolo, Albert Venn Dicey, il quale ritiene che il diritto pubblico dell'economia non possa fondarsi solo sull'analisi delle norme, ma deve comprendere anche l'analisi dell'opinione pubblica, intesa nel senso di modo in cui i cittadini percepiscono il corso della storia economica. Il terzo significato dell'espressione costituzione economica include, oltre a norme costituzionali, leggi e opinione pubblica, anche gli aspetti amministrativi, ossia gli atti applicativi delle norme formali, che trasformano la costituzione economica in senso formale in diritto vivente.

<sup>2</sup> O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli 2016, 11.

rappresenta forse il più importante elemento di novità della nostra Costituzione.

Il disegno giuridico e istituzionale del nostro ordinamento costituzionale discende anche dalla nuova concezione del ruolo dello Stato nel sistema economico, nata per far fronte alla grande depressione degli anni trenta. Non più un mercato che si autoregola in virtù delle aspettative razionali, ma un mercato regolato dal potere pubblico che ne corregge le distorsioni, divenendone anche attore là dove necessario<sup>3</sup>.

In quest'ottica, la Costituzione italiana si inserisce come un elemento centrale di quel nuovo disegno politico-istituzionale che aprirà la stagione storica della ripresa economica post-bellica e dello sviluppo pieno dello stato sociale.

Tuttavia, il tema del mercato viene affrontato dai costituenti in modo per certi versi contraddittorio. La diffidenza nei confronti del libero mercato accomuna, in qualche modo, i comunisti e la componente cattolica sociale. I primi, dopo un iniziale atteggiamento più morbido, assumeranno una posizione di più netta avversione, avendo compreso che la via dell'opposizione era inevitabile. I democristiani finiranno per difendere il mercato più come libertà politica dei singoli che come sistema economico regolato dal diritto pubblico a tutela del suo regolare funzionamento. Ne verrà fuori un quadro nel quale tutela del mercato e tutela della singola impresa si confondono fino a creare un'economia assistita nella quale il rapporto tra politica e imprenditoria sarà troppo stretto e troppo interdipendente.

Naturalmente, non può non ricordarsi che da quel disegno e da quegli equilibri nacque e si sviluppò il boom economico italiano degli anni '50 e '60, ma ciò non toglie che questo sia avvenuto nel quadro di una infrastruttura giuridico-istituzionale del mercato peculiare. Rispetto al modello del libero mercato la costituzione economica italiana disegna un'economia di mercato nella quale programmi e diritti individuali prevalgono sul principio di libera concorrenza.

La concorrenza come principio pubblicistico di regolazione del mercato atto a garantire parità tra i concorrenti entrerà nell'ordinamento italiano dalla porta europea, affermandosi progressivamente fino alla sua piena attuazione con l'approvazione della legge n. 287 del 1990, che istituisce l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La piena apertura dell'ordinamento italiano al libero mercato e alle sue regole fondanti avviene, quindi, in ragione dell'adesione dell'Italia alle comunità europee. È un percorso progressivo nel quale tanto più i mercati europei si integrano tanto più il principio di concorrenza si afferma pienamente e diffusamente.

La piena apertura del mercato delle merci, dei servizi e dei capitali avviene definitivamente con la sottoscrizione dell'Atto Unico del 1986. Da quel momento lo Stato

---

<sup>3</sup> L. TORCHIA, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli 2016, 25: «Negli anni '30 si costruì, infatti, una nuova infrastruttura giuridica e istituzionale, destinata a durare a lungo e giustificata per l'appunto con la necessità di non tornare più al passato, di evitare per sempre una nuova crisi di quelle dimensioni e di attribuire, quindi, un nuovo ruolo allo Stato, all'intervento pubblico e alla regolazione che impedisse la stessa creazione delle condizioni di una crisi generale. Proprio per questa ragione, quell'insieme di misure fu pensato, se pur con gli ovvi e sempre presenti condizionamenti delle contingenze politiche, non come un rimedio temporaneo ad una crisi passeggera, ma come una infrastruttura stabile e permanente, che doveva appunto sia rimediare al passato, sia determinare un futuro più sicuro e scevro da rischi e pericoli».

si ritrova in una posizione nei confronti dei mercati finanziari non molto dissimile da quella di tutti gli altri debitori. La piena apertura del mercato dei capitali impedisce l'intervento pubblico attraverso il tasso di cambio e il tasso di sconto, ossia impedisce di intervenire con la leva della politica monetaria. Anche la leva fiscale ne risulta limitata, perché, in assenza di limiti alla circolazione dei capitali, i fattori produttivi sono liberi di andare dove è maggiormente conveniente e ciò riduce, com'è evidente, i margini di manovra della politica di bilancio.

Si crea in quel momento un sistema del tutto aperto nel quale, in ultima analisi, la competizione è una competizione tra sistemi. Se i fattori produttivi sono pienamente liberi di allocarsi in uno qualsiasi dei Paesi aderenti al mercato comune, la competizione diviene fatalmente una competizione anche tra gli Stati membri.

In questo quadro i Paesi più deboli sono quelli che soffrono maggiormente e l'Italia è tra questi. Si avvia un progressivo rallentamento della crescita, e un corrispondente peggioramento dei conti pubblici, che vedrà un'accelerazione con l'avvento della moneta unica. L'imposizione del vincolo del pareggio di bilancio, a partire dal primo gennaio 1999, illegittima secondo una nota e autorevole opinione, è causa di una dinamica perversa della nostra economia. La sostanziale impossibilità di fare investimenti fa progressivamente rallentare la crescita del PIL e il progressivo indebolimento della nostra economia peggiora il nostro merito di credito facendo crescere il tasso d'interesse al quale il Paese si indebita sui mercati finanziari internazionali. Il rapporto debito/PIL peggiora così gradualmente fino a sfondare il muro del 130% con la crisi dei debiti sovrani del 2011, quando tutte le contraddizioni della moneta unica vengono a galla in modo drammatico.

La cessione della sovranità monetaria, accompagnata dal vincolo del pareggio di bilancio, rende di fatto quasi nulli i margini della politica di bilancio e, quindi, della possibilità di investimenti finalizzati alla crescita. È, in ultima analisi, una questione di democrazia e di sovranità. Alla riduzione dello spazio della politica di bilancio nazionale non è corrisposto un analogo e speculare incremento dell'area della politica di bilancio UE. In questo modo la dinamica economica non è più regolata, secondo gli schemi istituzionali e giuridici scaturiti dalla crisi degli anni '30, né dallo Stato regolatore e imprenditore, né dagli organi dell'Unione.

La disposizione costituzionale sulla quale l'Italia ha fondato la sua adesione al mercato unico è, com'è noto, quella dell'art. 11, che ammette limitazioni di sovranità solo in condizioni di parità con gli altri Stati. Tuttavia, le condizioni di fatto dell'Italia non erano, e non sono vieppiù oggi, le stesse dei Paesi più forti, soprattutto in ragione dell'elevato debito pubblico. Ciò comporta conseguenze drammatiche per il nostro Paese. Le decisioni sulle politiche monetarie e di bilancio vengono prese ai tavoli europei ai quali il nostro Paese è in una posizione di debolezza, in ragione dell'elevato debito pubblico che ci espone, in caso di aumento dei tassi di interesse, al rischio del collasso del nostro sistema economico.

La situazione è parzialmente migliorata a partire dal 2012, quando la BCE ha avviato un massiccio programma di acquisto del debito pubblico dei paesi dell'eurozona sul mercato secondario, che ha "calmato" i mercati finanziari. Tuttavia, in assenza di

misure strutturali che ci consentano di recuperare condizioni di parità con gli altri Stati nella gestione della finanza pubblica, la questione è destinata a tornare, come dimostra la sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 5 maggio scorso che, pronunciandosi sul *quantitative easing*, ha ricordato che la BCE ha un limite massimo nella quota di debito pubblico di un singolo Paese dell'eurozona che può detenere.

Affrontare e risolvere il problema del debito pubblico e della sua gestione è un problema che attiene alla sovranità e alle condizioni alle quali ne abbiamo ceduto una quota a istituzioni europee che non la esercitano sempre in piena coerenza con il disegno economico della nostra Costituzione. Far valere i principi supremi come controlimite al diritto europeo richiede un'inversione della dinamica recessiva degli ultimi anni che non può che passare per investimenti pubblici che, però, solo un debito sostenibile ci potrebbe consentire di programmare senza andare incontro a un disastro finanziario.

In quest'ottica, il programma di *recovery fund*, varato dal Consiglio europeo del 18 e 19 luglio scorsi, può rappresentare un punto di svolta importante, non tanto, o non solo, perché farà arrivare ingenti risorse per sostenere investimenti e sviluppo, ma soprattutto perché sarà finanziato, almeno in parte, con l'emissione di debito europeo. Dal punto di vista dei mercati finanziari internazionali, la prospettiva di lungo periodo di una garanzia sui debiti dei Paesi UE che, nella sostanza, tende a divenire una garanzia collettiva, dovrebbe avere l'effetto di allentare la tensione sulla stabilità finanziaria dei Paesi più indebitati, perché, di fatto, sancisce la sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico, per quanto elevato possa essere in rapporto al PIL.

È in questo quadro d'insieme, qui molto sinteticamente e sommariamente riassunto, che abbiamo posto ai dottorandi dell'Università di Pisa le seguenti domande.

### ***I Domanda***

**L'UE ha sospeso l'efficacia del patto di stabilità, ma l'Italia, con la legge costituzionale 1/2012, ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione. Ciò potrebbe rappresentare un limite a una politica espansiva?**

**GIACOMO CANALE**

La risposta è necessariamente articolata. Per quanto riguarda la specifica contingenza, la disciplina costituzionale sull'equilibrio di bilancio non costituisce un limite (insuperabile) all'adozione di una politica espansiva. Infatti, come noto, l'art. 81 Cost., 2° co., prevede che il ricorso all'indebitamento è consentito solo 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, quale certamente è la pandemia in corso. E l'art. 6 della legge rinforzata n. 243/2012, attuativa della nuova formulazione dell'art. 81, prevede la possibilità di scostamenti

temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico in caso di eventi eccezionali.

La difficoltà piuttosto potrà sorgere appena sarà finita la pandemia. Infatti, lo scostamento di cui sopra è consentito esclusivamente in caso di eventi eccezionali e quindi potrebbe non essere possibile quando l'emergenza non sia più in atto, ancorché perdurino i gravi effetti economici che giustificerebbero ulteriori politiche espansive. Soprattutto, potrebbe venire meno l'unanime, o prevalente, consenso in ambito comunitario allo sfioramento del rapporto deficit/PIL (non superiore al 3%) e all'aumento ulteriore del rapporto debito/PIL per quei Paesi che ne hanno già uno superiore al 60% (e che quindi dovrebbero ridurlo). Si pensi esemplificativamente a quanto potrebbe avvenire già il prossimo anno o nel 2022, qualora l'emergenza sia stata trasformata in un problema sanitario gestibile. Vi potrebbe allora essere una divergenza di valutazione tra i Paesi c.d. "virtuosi", che in virtù delle loro ottime condizioni di finanza pubblica di partenza potrebbero propendere per politiche più rigorose per il tempestivo rientro nei parametri, e i Paesi "viziosi" che invece non sarebbero verosimilmente pronti a invertire il senso di marcia, a meno di non provocare ulteriori shock economici, forse insostenibili per le loro economie.

In definitiva, nel medio tempo è possibile prevedere una forte conflittualità tra gli Stati europei perché se il virus produce effetti simmetrici su tutti i Paesi, le scelte su come reagire, anche in base alle condizioni di partenza, provocheranno situazioni asimmetriche con i paesi forti che lo saranno ancor di più (e infatti la Germania ha già varato il piano di aiuti alle imprese e agli individui più cospicuo dell'area comunitaria) e i deboli che diventeranno ancora più deboli.

## **LORENZO MADAU**

No, fortunatamente non potrebbe, per le seguenti ragioni.

Si deve premettere che la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, o meglio del percorso di avvicinamento all'Obiettivo a Medio Termine da parte dei bilanci statali in esso previsto, si basa sull'attivazione della *general escape clause* di cui agli artt. 5, 6, 9 e 10 del Reg. 1466/97 nonché 3 e 5 del Reg. 1467/97; tale clausola è prevista per i casi in cui si produca «un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione».

Passando all'ordinamento interno, si deve innanzitutto considerare che l'elaborato sistema normativo che disciplina l'equilibrio di bilancio nel nostro ordinamento si fonda, in gran parte, sul rinvio e sulla recezione proprio delle regole del PSC.

Andando per gradi, l'art. 81 Cost. si caratterizza per una serie di previsioni generali che, da una parte, già lasciano intravedere elementi di flessibilità fiscale, dall'altra, necessitano esplicitamente, secondo quanto previsto dal c. 6, di una disciplina che ne concretizzi e specifichi il significato.

Sotto il primo aspetto, il 1° comma afferma che lo Stato, nell'assicurare l'equilibrio tra entrate e spese, deve comunque tenere conto «delle fasi avverse e della fasi favorevoli del ciclo economico», così legittimando politiche anticicliche in *deficit*; soprattutto, il 2° comma prevede che lo Stato possa ricorrere eccezionalmente a nuovo indebitamento in due ipotesi: a) «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico; b) «al verificarsi di eventi eccezionali», in questo caso previa autorizzazione a maggioranza assoluta delle Camere.

Sotto il secondo profilo, la necessaria disciplina attuativa è stata introdotta con la l. 243/2012. E' in essa che sono previste le definizioni puntuali dei molti concetti generici dell'art. 81, le quali si servono abbondantemente di rinvii recettizi o di riproposizioni delle corrispondenti definizioni del PSC che, così, finisce per riempire di contenuto, pur in via indiretta, gli stessi disposti dell'art. 81 Cost.

Per ciò che più ci interessa, l'art. 6 disciplina gli eventi eccezionali in grado di giustificare scostamenti temporanei dall'OMT tramite ricorso all'indebitamento; essi riflettono proprio quelli della *general escape clause* del PSC: « a) periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea; b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese».

All'esito di quanto brevemente ricordato, pertanto, si può concludere che ciò che giustifica una politica espansiva ed una sospensione del percorso di avvicinamento all'OMT agli occhi del PSC, non può che giustificarla anche agli occhi dell'art. 81 Cost. e della l. 243/2012.

## CARLO SALOI

La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio non è un impedimento ad una politica espansiva. Ciò si deduce dalla lettura sia dell'art. 81 Cost. sia della legge che vi dà attuazione (l. n. 243/2012).

La prima disposizione infatti, pur affermando con forza l'esigenza dell'equilibrio di bilancio, già al I comma delinea «margini di flessibilità» (M. LUCIANI), laddove afferma che lo Stato, nel fissare gli obiettivi di equilibrio del proprio bilancio, deve tener conto delle «fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Di conseguenza è facile desumere che le esigenze di equilibrio del bilancio sono diverse nelle fasi recessive rispetto a quelle espansive e questo rende possibile «manovre fiscali anticicliche e il reperimento di risorse per il sostegno della domanda effettiva». Il II comma prevede anche il ricorso eccezionale da parte dello Stato all'indebitamento «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico» e al «verificarsi di eventi eccezionali», previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta.

Non solo: l'art. 6 della citata l. n. 243/2012, in attuazione del predetto II comma, elenca una serie di casi eccezionali in cui è ammesso uno scostamento temporaneo dal saldo strutturale dell'obiettivo programmatico. In particolare, tale possibilità è prevista

nel caso di eventi che incidano pesantemente sulla situazione economica del Paese, quali «periodi di grave recessione economica» e «gravi calamità naturali».

Dal combinato disposto delle suddette norme si evince chiaramente che, per far fronte ad un'emergenza come quella prodotta dal Covid-19, il nostro ordinamento consente l'adozione di politiche anticicliche, come avvenuto l'11 marzo 2020 con l'autorizzazione delle Camere all'ulteriore indebitamento che ha consentito uno stanziamento di 25 miliardi di euro per affrontare la pandemia.

Dal canto suo, in caso di eventi eccezionali «al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia[no] rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato» (art. 5, par. 1, Reg. (CE) n. 1466/97), anche l'ordinamento dell'UE consente la sospensione temporanea del Patto di stabilità (di cui l'Italia stessa ha usufruito per fronteggiare la crisi), ma non elimina tale vincolo una volta finita l'emergenza, nonostante la cessazione di quest'ultima non coincida affatto con la risoluzione della crisi economica.

Se a quel punto la governance europea, anziché adottare misure volte a favorire una politica fiscale espansiva, ritenuta da più parti la vera soluzione per limitare la drastica caduta del Pil, continuasse a sostenere le sue classiche politiche di austerità pensate per “tempi normali”, allora il nostro Paese rischierebbe di rimanere soffocato dalla crisi.

Sarebbe quindi auspicabile l'adozione di misure solidaristiche, eventualmente anche al di là di quanto esplicitamente previsto dai Trattati, nei confronti dei Paesi più colpiti dall'epidemia, che consentissero loro di sostenere spese pubbliche al di là delle proprie capacità fiscali.

Si impongono, ora più che mai, scelte coraggiose da parte dell'Unione europea, che permettano di tenere alto l'ideale dell'unità europea di fronte ad una crisi unica nella storia, che ha messo in pericolo il nostro destino comune. Non sembra più sostenibile un'architettura istituzionale europea con una moneta unica, ma senza una politica fiscale (anche solo parzialmente) condivisa.

## *Il Domanda*

**La forza maggiore è una categoria che può condizionare un ordinamento a vari livelli, dal semplice inadempimento contrattuale sino agli assetti della forma di stato e della forma di governo. Entro quali limiti tale condizionamento può ritenersi legittimo?**

**GIACOMO CANALE**

La questione è molto complessa e richiede valutazioni distinte per ciò che concerne il diritto privato e il diritto pubblico. Per il diritto privato, come noto, l'obbligazione si estingue quando per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile e se l'impossibilità è solo temporanea, il debitore, fino a che essa perdura, non è responsabile del ritardo nell'inadempimento. (art. 1256 c.c.). Tale disposizione



sembrerebbe potere risolvere ogni possibile situazione derivante dall'emergenza sanitaria, ma, come ha notato autorevole dottrina (Natalino Irti), ciò vale in linea di principio, poiché il creditore potrebbe sempre provare che, nonostante la eccezionale gravità della situazione il debitore avrebbe potuto comunque adempiere. A tal fine una certa dottrina (Natoli) ha proposto le tesi di un obbligo generale di rinegoziazione dove sorga controversia circa la responsabilità per inadempimento o di continuità di rapporti contrattuali. Ma qui non è possibile approfondire ulteriormente. Per quanto riguarda la sfera del diritto pubblico, diverse disposizioni hanno previsto la sospensione di tutti i termini amministrativi e giurisdizionali, salvo quelli assolutamente indifferibili. Al riguardo, si può ritenere che in via generale la sospensione dei termini dovrebbe ridurre al minimo i casi di possibili controversie per il mancato adempimento di un dovere giuridico determinato dall'emergenza.

### ***III Domanda***

**Il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera in quale misura risulta essere garantito dai provvedimenti assunti e cosa risulta eventualmente ancora da fare per rispettare questa previsione?**

**GIACOMO CANALE**

Il Governo italiano, come noto, ha adottato misure di politica fiscale per il sostegno delle famiglie e delle imprese. Senza entrare nel dettaglio delle singole misure, la valutazione complessiva delle misure di sostegno al reddito si è dimostrato largamente insufficiente. Al riguardo, sono eloquenti le seguenti parole della Caritas in una nota stampa dello scorso 2 maggio: “Si conferma, come anticipato nei giorni scorsi, il raddoppio delle persone che per la prima volta si rivolgono ai Centri di ascolto e ai servizi delle Caritas diocesane rispetto al periodo di pre-emergenza. In particolare, sono 38.580 i “nuovi poveri”, un incremento pari al 105%. Cresce la richiesta di beni di prima necessità, cibo, viveri e pasti a domicilio, empori solidali, mense, vestiario, ma anche la domanda di aiuti economici per il pagamento delle bollette, degli affitti e delle spese per la gestione della casa. Nel contempo, aumenta il bisogno di ascolto, sostegno psicologico, di compagnia e di orientamento per le pratiche burocratiche legate alle misure di sostegno e di lavoro”.

Questo drammatico scenario, destinato purtroppo ad aggravarsi significativamente nei prossimi mesi, può essere spiegato con il ritardo nell'erogare concretamente le misure di sostegno al reddito predisposte, soprattutto la cassa integrazione in deroga ancora in larghissima parte mai corrisposta, ma anche alle modalità farraginose previste per l'elargizione della liquidità alle imprese, peraltro configurate prevalentemente in termini di prestiti agevolati che determineranno il peggioramento del profilo debitorio delle PMI

con conseguenti possibili fallimenti futuri per l'impossibilità per molti operatori di onorare i debiti assunti anche alla luce della probabile contrazione degli affari di molti comparti (ad esempio, quello turistico e alberghiero).

In quest'ottica la misura apparentemente più efficace, il divieto di licenziamenti individuali e collettivi per motivi economici, rischia di essere solo un mero rinvio temporale per provvedimenti che saranno inevitabili, non essendo state previste misure analoghe a quelle di altre esperienze, ad esempio USA, nelle quali i prestiti alle imprese possono divenire a fondo perduto se dopo la fine della crisi l'operatore economico beneficiario mantiene o incrementa la forza lavoro.

## **CRISTINA LUZZI**

La necessità di contenere le ricadute della pandemia e del conseguente *lockdown* sui redditi dei lavoratori ha condotto all'approvazione, da parte del Governo, del decreto legge n. 18/2020 che, nel momento in cui si scrive, si prepara ad essere convertito in legge e, contestualmente, seguito da un nuovo provvedimento (cd. decreto aprile/maggio), del quale non si conosce ancora il contenuto puntuale. Tuttavia, stando alle indiscrezioni fino a ora circolate, e al netto di alcuni profili di novità legati all'evolversi della pandemia, esso sembrerebbe porsi in continuità con il precedente provvedimento rispetto agli aspetti sui quali ci si sofferma brevemente in questa sede.

In particolare, si fa riferimento: ai meccanismi di tutela dei livelli reddituali che, sebbene lontani, come d'altra parte il livello minimo salariale, dal garantire un'esistenza libera e dignitosa ai lavoratori, meritano di essere menzionati soprattutto per l'ampiezza dei destinatari cui si rivolgono; al divieto di licenziamenti collettivi e individuali per giustificato motivo oggettivo indirizzato ai datori di lavoro.

Si tratta di due profili non indifferenti se si guarda al lavoro da una prospettiva costituzionale; innanzitutto, il divieto di licenziamento individuale e collettivo, sebbene legato alla straordinarietà della situazione in corso, sembra contraddire il paradigma che ha informato l'ultima riforma strutturale del lavoro, conosciuta come *Jobs Act*, e cioè l'idea che gli interessi della parte datoriale e quelli dei lavoratori siano sostanzialmente coincidenti, traducendosi entrambi nella ricerca della maggiore competitività nel mercato del lavoro. Tale *ratio* era, infatti, sottintesa dal decreto legislativo n. 23/2015 laddove, prima della censura della Corte costituzionale avvenuta con la decisione n. 194/2018, ancorava il calcolo dell'indennità risarcitoria in caso di licenziamento illegittimo al solo requisito dell'anzianità del dipendente, bloccando il controllo del giudice nella dinamica del rapporto di lavoro e scoraggiandone, nei fatti, anche il ricorso. Proprio in tale occasione, la Corte, nel ricordare che il risarcimento dovuto dal datore di lavoro, in caso di recesso *ad nutum*, deve svolgere nei confronti di quest'ultimo un'azione dissuasiva, ha riaffermato quanto sembra oggi emergere anche dal divieto di licenziamento previsto dal Governo in ragione dell'emergenza, e cioè l'originario squilibrio di potere, riconosciuto e arginato da una Costituzione che promuove la pari dignità sociale, tra chi svolge un'attività di impresa e chi vi partecipa come lavoratore dipendente.

Logicamente collegato a tale ultimo profilo, restando ovviamente nell'ambito dei provvedimenti emergenziali, si segnala, come anticipato, il potenziamento del sistema di sostegno e integrazione salariale, realizzato mediante l'accesso alle differenti forme di cassa integrazione con una finalità duplice: garantire la stabilità e il reddito del più ampio numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato, a prescindere dalla dimensione dell'impresa di appartenenza; contenere, anche alla luce dell'esigenza di limitazione del contagio, le immediate ricadute sull'ordine pubblico e sulla pace sociale che si avrebbero laddove milioni di persone, impossibilitate a svolgere le proprie prestazioni lavorative, si vedessero sprovviste dei mezzi minimi necessari per sopravvivere.

Alle medesime finalità, d'altronde, rispondono l'introduzione di bonus per gli autonomi e i professionisti, la previsione del reddito di ultima istanza o ancora, ad esempio, il sostegno previsto a tutela dei magistrati onorari.

Se si volesse allora ragionare in termini di quello che resta da fare per garantire a chi lavora una retribuzione in grado di assicurare un'esistenza libera e dignitosa ed estendere tale riflessione al momento dell'estinzione della pandemia, a chi scrive sembra che alle misure introdotte sin qui andrebbe riconosciuto, per un caso di eterogenesi dei fini, un merito che potrebbe trasformarsi in opportunità, aver messo cioè nero su bianco, sebbene in modo ancora non esaustivo, quanti e soprattutto chi possano essere i *working poors*.

## CARLO SALOI

Le misure a sostegno del reddito che il Governo ha messo in campo in via eccezionale per fronteggiare la drastica perdita di occupazione causata dalla sospensione delle attività produttive imposta dall'emergenza di contagio da Covid-19 sono state un segnale sicuramente rilevante, ma di certo insufficiente a garantire una copertura dell'intera categoria dei lavoratori.

Gli strumenti adottati (quali il potenziamento della cassa integrazione ordinaria e il blocco temporaneo dei licenziamenti) riescono infatti ad apportare una tutela (temporanea) piena ed effettiva principalmente nei confronti dei dipendenti a tempo indeterminato (A. MARESCA).

Il discorso può, sia pur parzialmente, estendersi anche nei confronti dei lavoratori autonomi e delle Partite Iva, anche se il bonus Inps di 600-800 euro è stato ritenuto da più parti un sussidio insufficiente ad affrontare la crisi.

Coloro che invece rimangono del tutto privi di tutela sono i c.d. lavoratori in nero (quasi 4 milioni di persone), che restano esposti a rischio disoccupazione a causa del blocco delle attività produttive.

In questo senso, le stime di Confesercenti ed Istat delineano un quadro economico-finanziario drammatico, una volta che saremo usciti dall'emergenza sanitaria, con un livello di perdita occupazionale elevatissimo ed un aumento esponenziale della fascia di povertà assoluta (come già dimostrano i dati forniti dalla Caritas).

A farne le spese saranno principalmente i soggetti più deboli della società, che corrono il rischio di trovarsi senza ulteriori garanzie. È quanto mai evidente che senza un intervento forte a livello nazionale ed europeo, questa situazione è destinata a peggiorare. In questo senso, una soluzione potrebbe essere quella di un reddito minimo garantito, attraverso l'estensione senza condizioni del reddito di cittadinanza. Tale misura assicurerebbe a tutti la possibilità di vivere in maniera dignitosa il periodo "post quarantena", in attesa della ripresa delle attività produttive, il cui incentivo non potrà che passare da investimenti pubblici nel quadro di una politica fiscale espansiva.

Naturalmente uno strumento di tal fatta trova un vincolo nel reperimento delle risorse. È allora auspicabile che, in questa fase, l'Unione europea approvi misure di sostegno all'inevitabile incremento della spesa pubblica degli Stati membri. Non può tuttavia dimenticarsi che anche il fattore tempo può essere determinante, ragion per cui, si potrebbe, come in parte è stato già fatto, e con tutte le necessarie cautele, iniziare a sostenere tali misure attraverso un incremento del debito pubblico.

#### ***IV Domanda***

**Le limitazioni previste dall'art. 41 all'iniziativa economica privata possono costituire uno strumento utile al fine di affrontare la crisi? E in che modo?**

**GIACOMO CANALE**

Le limitazioni previste dall'art. 41 Cost. sarebbero sufficienti per affrontare la crisi. Ma qui forse si è andati ben oltre con un sacrificio della libertà di iniziativa economica privata eccessivo rispetto alle esigenze di tutela. Molti commentatori hanno osservato che la scelta di fare ricorso ai codici Ateco per autorizzare e/o vietare un'attività produttiva è stata surreale, in quanto codici poco significativi e del tutto estranei alla concreta capacità di un operatore economico di mettere in atto le necessarie misure di sicurezza.

**GIUSEPPE LAURI**

In queste settimane, numerosi provvedimenti hanno introdotto limitazioni alla libertà di iniziativa economica. Un nutrito gruppo di esse è stato recato, oltre che dal d.p.c.m. dell'11 marzo - che ha previsto che rimanessero aperte solo le imprese rientranti in determinati settori economici nonché, previa comunicazione al prefetto competente, le industrie a ciclo continuo -, da molte ordinanze emanate dai Presidenti di Giunta Regionale - si pensi, tra le tante, a quella campana n. 12 dell'11 marzo con cui sono stati vietati mercati, fiere e sagre. Riecheggiano, inoltre, fortemente il dettato della Costituzione (art. 42, c. 2) disposizioni quali l'art. 6 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 una serie di requisizioni in uso o in proprietà adoperabili - dietro indennizzo all'avente diritto

– dal dipartimento della Protezione Civile, anche su richiesta del commissario straordinario di governo, di “presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché di beni mobili di qualsiasi genere, occorrenti per fronteggiare” l'emergenza, nonché di “strutture alberghiere, ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, per ospitarvi le persone in sorveglianza sanitaria e isolamento fiduciario o in permanenza domiciliare”. Ancora più impattanti, inoltre, sono le disposizioni riguardanti l'esercizio, da parte dello Stato, di “poteri speciali nei settori strategici” (cd. “golden share”) introdotte dal d.l. n. 23 dell'8 aprile. E fino alla cessazione dello stato d'emergenza deliberato il 31 gennaio 2020 dal Consiglio dei Ministri, potrebbe ben darsi il caso di altri interventi limitativi della libertà d'iniziativa economica – potrebbe essere il caso, ad esempio, di ulteriori contingentamenti alle attività in settori capaci di muovere persone sul territorio nazionale, come quelle del settore turistico o dei trasporti.

La limitazione delle attività economiche si riverbera sulla dignità del cittadino lavoratore, sulla sua dimensione essenziale. Proprio per questo, non dovrebbe tradursi in una situazione di indebolimento del sistema economico – come potrebbe essere una decisa contrazione del PIL, con tutto ciò che essa comporterebbe – tale da impedire una fisiologica ripartenza delle attività, e dunque la corresponsione dei salari, nonché il gettito erariale, e minacciare il risparmio, che pure la Costituzione chiede sia tutelato dalla Repubblica. Del resto, se dette misure limitative sono sicuramente necessarie, alla luce dell'art. 32 Cost., per preservare una situazione igienico-sanitaria collettiva che la nostra Carta fondamentale vede come imprescindibile per un sereno sviluppo della personalità umana, quest'ultimo aspetto dovrebbe guidare il legislatore nell'adozione di misure adeguate in quanto a impatto e scopo, durante la pandemia e superata essa, integrando un vero e proprio parametro di ragionevolezza – insieme ai criteri ex art. 41, c. 2 Cost. - che renderebbe poco giustificabili limitazioni all'iniziativa privata poco conciliabili con le richiamate esigenze di tutela della salute pubblica (si pensi, in via di ipotesi, ad un divieto *sine die* di attività ricreative in pubblici esercizi). Questo dovrebbe valere, dunque, sia per le misure direttamente limitative della libertà di iniziativa economica, che per quelle indirettamente limitative (si pensi alle ricadute che hanno avuto sul comparto economico dei trasporti i provvedimenti in materia di limitazione della mobilità).

### ***V Domanda***

**Le difficoltà economiche conseguenti al periodo di emergenza sanitaria sono destinate a far crescere le disuguaglianze; in questo contesto, al fine di realizzare una maggiore uguaglianza sostanziale, quali strumenti potrebbe offrire la Costituzione, a partire, ad esempio, da un ripensamento della progressività fiscale ex art. 53?**

**GIACOMO CANALE**

La considerazione svolta prima su come una minaccia simmetrica (il virus) sia destinato a produrre effetti asimmetrici in base alle reazioni messe in atto può tranquillamente estendersi alle persone fisiche e giuridiche di un ordinamento, come il nostro. Infatti, è inevitabile che le diseguaglianze sociali ed economiche siano destinate ad aumentare. Peraltro tale peggioramento dell'equità sociale probabilmente avverrà lungo crinali sociali diversi da quelli tradizionali, venendo in rilievo una distinzione tra garantiti e non garantiti che sovverte certe presunzioni. Oggi un dipendente pubblico, ma anche un pensionato, stanno subendo un minore, se non nullo, pregiudizio economico, mentre altre categorie di lavoratori, dipendenti privati, autonomi e imprenditori, subiscono gravi pregiudizi che in taluni casi possono divenire irreversibili.

Tale inevitabile esito è aggravato dalla mancata tempestiva attuazione delle misure di sostegno economico adottate e dal già precario quadro di finanza pubblica che ha costretto ad adottare prevalentemente prestiti in favore delle imprese che peggioreranno ulteriormente il profilo debitorio dei richiedenti già duramente messi alla prova.

In questo grave contesto, sembra istintivo ipotizzare la necessità di una politica fiscale più redistributiva, con particolare riferimento alla possibilità di introdurre una tassazione patrimoniale, al fine di realizzare una maggiore equità sociale a carico dei più abbienti in favore dei meno abbienti. Ma questo genere di misura potrebbe essere gravemente rischioso, poiché è già altissimo il rischio che gli effetti recessivi della crisi divengano depressivi, cioè assumano un carattere strutturale, come, ad esempio, avvenuto nella famosa crisi del 1929. In definitiva, pensare di affrontare la grave crisi economica con un aggravamento del carico fiscale già oneroso, anche perché non tiene conto che molti possibili destinatari di una tassazione patrimoniale potrebbero risentire intensamente degli effetti economici negativi, ad esempio un professionista o un imprenditore che vede ridotto significativamente il proprio giro di affari e che dovrebbe pertanto attingere ai risparmi per farvi fronte.

Inoltre, la stessa supposta equità di una tassazione patrimoniale potrebbe essere solo apparente per la paradossale situazione italiana per la quale un eventuale contributo di solidarietà per i contribuenti sopra gli 80.000 euro lordi riguarderebbe solo 803.741 contribuenti, cioè l'1,95% del totale, secondo gli ultimi dati disponibili sul sito del dipartimento delle Finanze del ministero dell'Economia, relativi alle dichiarazioni dello scorso anno sui redditi 2018. È evidente che tali numeri sono distorti da un livello di evasione fiscale che rende odiosa una misura del genere in quanto penalizza sempre i soliti noti, che già sostengono un peso fiscale enorme (spesso pari alla metà del proprio reddito), a vantaggio non solo dei bisognosi, ma anche a chi approfitta di un'amministrazione finanziaria incapace di assicurare livelli di fedeltà fiscale più consoni per un Paese avanzato.

## **LORENZO MADAU**

Il titolo della Cost. dedicato ai rapporti economici offre un numeroso campionario di strumenti di indirizzo e di intervento dello Stato nella vita economica, ispirati a finalità

di utilità sociale. Tali strumenti, rimasti negletti negli ultimi decenni, rappresentano, insieme al riconoscimento dei diritti sociali, i molteplici mezzi indicati dalla Costituzione ai poteri pubblici al fine di realizzare quel doveroso percorso di emancipazione sociale tratteggiato dall'art. 3, comma 2, fondato sul perseguimento dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini. L'altezza della sfida posta da questa crisi impone, allora, di riscoprirne le virtualità.

Senza dubbio, lo stesso discorso vale per l'art. 53 ed il principio della progressività tributaria, anch'esso preordinato, attraverso il chiaro intento redistributivo, alla realizzazione dell'eguaglianza sostanziale. Non vi è dubbio che un ripensamento del nostro sistema fiscale, oggi lontanissimo dalla realizzazione di quel principio, sarebbe non solo economicamente opportuno, ma costituzionalmente doveroso.

Tuttavia, bisogna rilevare che la causa di tale inattuazione non risiede solo nelle colpe di una classe politica dotata di scarsa cultura costituzionale, ma anche nell'esistenza di ostacoli oggettivi; ci si riferisce alla libertà indiscriminata di movimento dei capitali, la quale è non solo un ostacolo di fatto, in quanto connotato essenziale della globalizzazione economica, ma, per i paesi dell'UE, costituisce anche un formidabile ostacolo di diritto, essendo un principio fondamentale stabilito dai Trattati (art. 63 TFUE). La libera circolazione dei capitali, infatti, in assenza di regole sovranazionali comuni in tema di tassazione, ha messo gli Stati membri in un'evidente situazione di concorrenza fiscale al ribasso, rendendo impraticabili scelte politiche volte ad aumentare in modo realmente progressivo la pressione fiscale sui redditi più elevati e soprattutto su quelli societari, dal momento che i loro titolari avrebbero sempre la comoda possibilità di "fuggire" e spostare i propri capitali verso sistemi fiscali più indulgenti. Dunque, l'inosservanza dell'art. 53 ha radici oggettive che impongono una riflessione anche sull'attuale stato profondamente imperfetto del processo di integrazione europea.

La sua soluzione richiederebbe una revisione (ad oggi utopistica) dei Trattati al fine, alternativamente, di: a) trasferire sovranità in materia tributaria all'UE in modo da stabilire imposte sui redditi uniformi su tutto il territorio europeo; b) ripensare il *totem* della libertà assoluta di circolazione dei capitali all'interno del continente.

Frattanto, ma sarebbe una soluzione solo temporanea, si potrebbe percorrere un'interpretazione più lata possibile della clausola di cui all'art. 65 TFUE, che lascia impregiudicata la possibilità per gli Stati di «adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza», al fine di introdurre restrizioni alla circolazione dei capitali motivate dalla gravissima crisi in atto, in modo da poter alzare le imposte sui redditi più elevati senza provocarne l'immediata fuga generalizzata.

\*\*\*

## I PARTECIPANTI AL FORUM

**Giacomo Canale**, Dottorando – Università di Pisa

**Giuseppe Lauri**, Dottorando – Università di Pisa

**Cristina Luzzi**, Dottoranda – Università di Pisa

**Lorenzo Madau**, Dottorando – Università di Pisa

**Francesco Marone**, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi “Suor Orsola Benincasa” di Napoli

**Carlo Saloi**, Dottorando – Università di Pisa