



Fascicolo n° 3/2025
Data di pubblicazione: 06/08/2025

Autore: Guido Rivosecchi*

Rapporti economici, equilibrio di bilancio e diritti a prestazione nella Costituzione. In ricordo di Lorenza Carlassare**

Sommario: 1. I rapporti economici nella Costituzione. – 2. Il mancato accoglimento di una teoria economico-finanziaria nella Costituzione: dall'Assemblea Costituente all'interpretazione delle norme costituzionali. – 3. *Segue:* libertà di iniziativa economica privata, diritto di proprietà e governo dell'economia. – 4. *Segue:* l'elasticità delle norme costituzionali sui rapporti economici e la giurisprudenza costituzionale. – 5. La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e la perdurante duttilità delle norme costituzionali sul governo dei conti pubblici. – 6. *Segue:* la conferma di tali assunti nella giurisprudenza costituzionale a tutela dei diritti. – 7. Norme costituzionali sui rapporti economici e processo di integrazione europea. – 8. Un accenno di conclusione: controllo di costituzionalità sull'impiego delle risorse e garanzia dei diritti a prestazione.

1. I rapporti economici nella Costituzione.

L'inquadramento dei rapporti economici nella Costituzione italiana non può prescindere da qualche considerazione preliminare sul rapporto tra diritto ed economia per come era presente alla riflessione del Costituente e per come si è tradotto nella Carta, ovviamente senza poter qui

* Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

** Il contributo costituisce la versione largamente rielaborata e ampliata della relazione svolta al Convegno di Studi "Resistenza e Costituzione: attualità di un impegno. In ricordo di Lorenza Carlassare", promosso dal Centro di Ateneo per la storia della Resistenza e dell'età contemporanea dell'Università degli Studi di Padova (CASREC) e tenutosi il 1-2 ottobre 2024 presso l'Università di Padova, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

affrontare le complesse questioni che ruotano attorno a questi temi. Pur essendo entrambe riconducibili alle scienze sociali, diritto ed economia muovono da statuti epistemologici diversi e perseguono distinte finalità. Il diritto, come regolatore sociale, si ripropone di contemperare gli interessi di volta in volta rilevanti riconducibili a differenti beni della vita. L'economia, invece, ha come riferimento l'interesse economico e si ripropone di spiegare l'agire umano appunto nella prevalente dimensione dell'economico.

Si potrebbe discutere a lungo di questa distinzione. Sotto il profilo che qui rileva essa va richiamata in quanto si collega a una delle ragioni fondative del costituzionalismo quale *teoria politica* che diviene *norma giuridica* allo scopo di assicurare il nesso tra società e Stato, colmando la frattura originaria tra la dimensione dell'*economico* e quella del *politico*¹. In questa prospettiva, nel corso della storia il costituzionalismo ha tentato di “catturare”, cioè di attrarre alla sfera del diritto costituzionale, non soltanto il politico, ma anche l'economico, nel presupposto che non è possibile “isolare” la sfera dell'economico e nell'intento di superare la contrapposizione tra società e politica e tra Stato e mercato².

In una prima fase, le Carte costituzionali forniscono legittimazione a un nuovo potere politico rispetto all'ordine dell'*Ancien Régime* e, al contempo, lo limitano, imponendo la separazione dei poteri, il principio di legalità, il controllo parlamentare sulle scelte del Governo soprattutto in materia economica, con particolare riferimento alla tassazione e al potere di spesa. In tale periodo, però, la proprietà, l'attività economica, il governo dell'economia e della moneta rimanevano al di fuori dell'area disciplinata dalle Costituzioni poiché i fini dello Stato erano ancora limitati e i rapporti economici preesistenti erano profondamente radicati nello Stato monoclasse, in cui vi era coincidenza tra classe di governo e detentori dei mezzi di produzione.

La prospettiva cambia profondamente dapprima con la Costituzione di Weimar³ e, successivamente, con le Costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra in cui si afferma il principio dell'«economia regolata»⁴, idoneo a favorire il «metodo» della «programmazione economica “a fini sociali”»⁵. L'idea, cioè, che i principi fondamentali dei rapporti economici debbano essere costituzionalizzati per indirizzare l'esercizio delle libertà economiche a garanzia della per-

¹ Nell'ambito di una vasta letteratura, cfr. G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, Feltrinelli, 2006.

² Al riguardo, cfr. M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1990, 374 ss.

³ Quanto alla specifica e innovativa prospettiva inerente ai rapporti economici accolta dalla Costituzione di Weimar, è d'obbligo il richiamo a C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, *passim*, spec. 60 ss.; nonché, tra i tanti, U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa privata*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, G. Barbera Editore, 1950, 352 ss.; F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania*, Milano, Giuffrè, 2015, 28 ss.

⁴ Sulla “fortuna” di questa “formula” nelle Costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra, v. già U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa privata*, cit., 350 ss.

⁵ U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, in *La Costituzione economica – Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia diretto da F. Galgano*, vol. I, Padova, Cedam, 1977, 147, il quale osserva che per fare accettare tale formula dall'Assemblea Costituente «il socialista Arata dovette prenderla in prestito da un neo-liberista, Friedrich von Hayek».

sona e a fini sociali nel presupposto che il mercato, da solo, non sia in grado di garantire i valori costituzionali.

Anche la Costituzione italiana accoglie questa impostazione, ma senza prescrivere un determinato “modello” economico o adottare una *dottrina* economica, senza usare, cioè, la sua rigidità per vincolare i rapporti tra lo Stato e la società in materia economica⁶. Ferma restando la garanzia dell’eguaglianza dei diritti economico-sociali, non vengono prescritte direttrici puntuali e dettagliate entro cui realizzare il progetto di trasformazione economico-sociale espresso dall’art. 3, secondo comma, Cost., preferendo, invece, un «modello» sostanzialmente «aperto» alle scelte di indirizzo politico⁷, specie per effetto dei rilevanti poteri affidati a Parlamento e Governo in materia economico-finanziaria⁸. Un conto è disciplinare in Costituzione una o più attività economiche e porre limiti all’operatore economico, come prevede la Costituzione italiana; un altro conto è incorporare nella Costituzione un determinato modello economico che sarebbe inconciliabile con il principio pluralistico e con il principio democratico. Ogni forma di “incorporazione” costituisce fenomeno potenzialmente disgregativo della struttura pluralistica sociale di cui la Costituzione è la sintesi⁹. Del resto, già Kelsen affermava l’indifferenza della Costituzione nei confronti del mercato o di qualsiasi ordine economico, lasciando, invece, all’ordine democratico, cioè al Parlamento, ampi margini di discrezionalità nella regolamentazione dei rapporti economico-finanziari¹⁰.

Ciò non significa che la Costituzione non si occupi del sistema economico o che sia indifferente di fronte all’economia e alla finanza. I temi economici sono collegati alla centralità della persona per superare gli ostacoli che ne impediscono il pieno sviluppo e che precludono l’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Viene in tal modo posto, a partire dai principi fondamentali, un nesso indissolubile tra dignità della perso-

⁶ Al riguardo, cfr. F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l’intervento pubblico nell’economia*, in M. BENVENUTI – R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I diritti e i doveri costituzionali*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2022, 303 ss.

⁷ In questo senso, ad esempio, le significative considerazioni di U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, cit., 162 ss. (cui appartiene l’espressione virgolettata). Sull’“apertura” del modello costituzionale delineato dalle norme sui rapporti economici, cfr., di recente, F. SAITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. CORTESE – C. CARUSO – S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea Costituente*, Milano, FrancoAngeli, 2018, 133 s.

⁸ Al riguardo, cfr. F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Artt. 41-44*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1982, 9 ss.

⁹ Sul punto, è d’obbligo il richiamo a H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici (1927-1930)*, a cura di E. GIANFRANCESCO – G. GRASSO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 7 ss., il quale argomenta come l’incorporazione dei partiti politici nello Stato possa essere fattore di disgregazione del parlamentarismo e dell’unità della Costituzione. Che l’incorporazione possa «minacciare l’esistenza stessa dello Stato» ed essere strumentale «a un ideale non pienamente democratico» è osservato da S. Mangiameli, *Partiti politici e parlamentarismo tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, cit., 50.

¹⁰ Cfr. H. KELSEN, *Foundations of Democracy*, in *Ethics*, n. 66, 1955-56, trad. it. *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 1995, 361 ss.

na, eguaglianza, libertà e lavoro¹¹, senza “isolare” o sovraordinare le norme di una pretesa “Costituzione economica” distinta dalle altre norme costituzionali ed anzi collegando le norme sui rapporti economici alla Costituzione nel suo complesso¹². In tal modo, viene orientata l’azione dei poteri pubblici e privati verso un progetto di trasformazione economico-sociale che esclude i modelli economici “estremi”: da un lato il rigido dirigismo statalista e, dall’altro lato, il liberismo privo di regolazione.

In questa prospettiva, nella Costituzione italiana si afferma una nuova concezione dei rapporti economici quale risposta democratica all’alternativa dei totalitarismi che miravano alla subordinazione *integrale* del sistema economico a quello politico.

Il rinnovato fondamento costituzionale risponde a una duplice garanzia: da una parte, il rigetto di ogni pretesa incorporazione di un modello economico nella Carta costituzionale, di per sé inconciliabile con il pluralismo costituzionale; dall’altra parte, la rinuncia a predeterminare rigidi limiti e vincoli alle libertà economiche, affidandosi, piuttosto, a clausole generali, come il conseguimento dei «fini sociali» e dell’«utilità sociale», idonee a fornire orientamenti prescrittivi e, al contempo, capaci di tenere conto dell’evoluzione dell’economia e della società a cui avrebbe potuto fornire adeguate risposte l’indirizzo politico-economico di maggioranza. Viene così affermata la centralità della legge nella prospettiva della realizzazione dei processi di partecipazione democratica all’organizzazione politica, economica e sociale¹³.

La summenzionata concezione dei rapporti economici incide sulle scelte di governo del secondo dopoguerra e concorre alla fase di crescita economico-sociale che si è sviluppata negli anni definiti dall’economista Jean Fourastié «I Trenta Gloriosi» («*Les Trente Glorieuses*»). Si tratta del periodo che va dal 1945 alla metà degli anni Settanta del secolo scorso in cui si è realizzata la massima espansione dello sviluppo economico, dei diritti e della partecipazione democratica.

2. Il mancato accoglimento di una teoria economico-finanziaria nella Costituzione: dall’Assemblea Costituente all’interpretazione delle norme costituzionali.

Oltre che da argomenti testuali, come si dirà appresso, tali assunti sono confermati dai lavori dell’Assemblea Costituente e, ancora prima, dal Rapporto della Commissione economica per l’Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, che mostrano chiaramente quanto ai

¹¹ Cfr. G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, Futura Editrice, 1997, 73 ss., spec. 79 s.; C. SALAZAR, *Il principio lavoristico*, in M. BENVENUTI – R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale. I principi fondamentali*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2024, 90 s.

¹² Cfr. M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 374 ss.

¹³ Esemplificative le parole del socialista Ghidini, secondo il quale le innovazioni e le trasformazioni della struttura economico-sociale nel senso indicato dalla Costituzione avrebbero dovuto essere conseguite «sempre e soltanto attraverso la legge», affidando al «legislatore futuro [...] l’applicazione [della Carta] alle esigenze del tempo» e assicurando «lo svolgimento del fatto economico [...] con quella gradualità, sia pure intensa, che è garanzia di libertà», in quanto non sarebbe stato possibile costituzionalizzare puntuali condizioni e limiti al governo dell’economia, «ciò supponendo la conoscenza esatta del mondo di domani» (GHIDINI, in Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 7 maggio 1947, 3704 s.).

Costituenti fosse ben presente l'esigenza di armonizzare ordinamento economico e ordinamento politico.

Ora come in origine le norme costituzionali sui rapporti economici e sulla finanza pubblica si caratterizzano per una certa elasticità e duttilità. Infatti, l'Assemblea Costituente non ha consapevolmente accolto una determinata teoria economica, né ha aderito a un determinato modello di governo dei conti pubblici, rivolto, ad esempio, a introdurre limiti al debito o al disavanzo, sul modello delle teorie della *Public Choice* o del c.d. costituzionalismo fiscale e monetario¹⁴.

La scelta di non accogliere una determinata teoria economica nella Costituzione da un lato appare pienamente sintonica con il principio pluralistico e, dall'altro lato, si è rivelata particolarmente lungimirante nella prospettiva della garanzia dei diritti. Essa, infatti, ha impedito che le politiche di bilancio fossero predeterminate in rigidi vincoli costituzionali e che fossero sottratte al decisore politico all'unico scopo di contenere la spesa pubblica¹⁵. All'opposto, sin dalla fase Costituente fu invece affermata la *neutralità* della decisione di bilancio e il principio del reciproco condizionamento tra la legge di bilancio e le "altre" leggi. Nella prima fu individuata la sede in cui stabilire gli equilibri finanziari e, nelle seconde, lo strumento di finanziamento dei diritti costituzionali¹⁶. Il punto è centrale ai fini della presente analisi: tale scelta ha allora consentito di governare i rapporti economici e il debito pubblico a garanzia dei diritti costituzionali, senza che prevalesse la dimensione economica nel finanziamento dei diritti e delle politiche pubbliche.

Più in generale, in sede di Assemblea Costituente il tema dei rapporti economici era particolarmente sentito, tanto da indurre all'istituzione dell'apposita Terza Sottocommissione – presieduta dal socialista Ghidini – della Commissione per la Costituzione. Le tematiche economiche sono tuttavia affrontate anche in sede di Prima Sottocommissione – in costante relazione sinergica con la Terza Sottocommissione – e con interventi e relazioni di Costituenti del calibro di Togliatti, Fanfani, Pesenti e Taviani, soprattutto in riferimento a temi quali l'iniziativa e l'attività economica, la proprietà, il risparmio e i diritti economico-sociali. In questi ambiti, matura un fecondo dialogo tra le diverse culture costituenti che muovevano da posizioni non sempre facilmente armonizzabili su temi fondamentali come il riconoscimento o non di una "costituzione economica" con effetti dirigisti sul governo dell'economia, l'ampiezza della disciplina e il grado di

¹⁴ Come risulta dai lavori preparatori dell'originario art. 81 Cost. e, ancora prima, dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria: al riguardo, cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1979, 198 ss.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, 196 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014, 20 ss.; nonché G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 221 ss.

¹⁵ Teorie già allora in fase di elaborazione e successivamente sviluppate: cfr., ad esempio, J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process. Fiscal Institution and Individual Choice*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967; J.M. BUCHANAN e R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press, 1977; J.M. BUCHANAN – C.K. ROWLEY – R.D. TOLLISON (a cura di), *Deficits*, Oxford, Basil Blackwell, 1987; G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *The power to Tax. Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

¹⁶ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 221 ss.; ID., *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2020, n. 3, 13 ss.

tutela delle libertà economiche e dei diritti sociali, nonché, prima ancora, la scelta tra regolazione e pianificazione dell'attività economica.

In realtà, come si tenterà di chiarire, il supposto dibattito tra economia regolata e economia pianificata non ebbe spazio così ampio in sede di Assemblea Costituente e fu piuttosto richiamato in relazione ad eventi congiunturali esterni ai lavori dell'Assemblea, come l'estromissione del Partito comunista dalla coalizione di governo nel maggio del 1947 a cui è connessa la presentazione dell'emendamento Montagnana sulla pianificazione economica (poi respinto). La verità è che tutti i partiti costituenti, inclusi i comunisti, erano sostanzialmente favorevoli a riconoscere le libertà economiche, sia pure con limiti "esterni" rivolti ad assicurare le finalità sociali, e a contenere tali libertà con il riconoscimento di un ampio e significativo catalogo di diritti economico-sociali. La scelta di un modello "aperto" di economia regolata era dunque nei fatti ed era sostanzialmente condivisa da tutte le forze costituenti, in quanto esso era ritenuto il presupposto per poter uscire dalla crisi economica del dopoguerra e favorire la ripresa e lo sviluppo¹⁷.

Al riguardo, deve essere anzitutto osservato che, ora come allora, la regolazione dell'economia è il tema centrale su cui coniugare libertà ed eguaglianza. Esemplificativa la scelta di approfondire il tema del controllo sociale dell'attività economica come autonomo ambito materiale, distinto da quello relativo alla libertà di iniziativa economica privata, e originariamente destinato – si badi – a confluire in uno specifico articolo. Esso, infatti, era rivolto a soddisfare le esigenze di governo dell'economia in una più ampia prospettiva, secondo quanto previsto dal progetto originario.

Il tema fu affidato ad Amintore Fanfani, che incentrò la relazione sui diritti della persona e sulle finalità redistributive quale scopo del controllo sociale dell'economia, individuandone i seguenti requisiti. Esso avrebbe dovuto essere: «competente», cioè affidato a persone capaci; «interessato», cioè «esercitato da chi ha interesse diretto al buon andamento dell'attività da regolare» (lavoratori, consumatori); «decentrato», cioè «esercitato [...] nel luogo in cui si svolge l'attività»; «democratico», vale a dire svolto in «luoghi designati e controllati democraticamente da tutti gli interessati»; «multiforme», cioè «esercitato secondo le modalità che per ciascun tipo di attività risultano le più efficaci»¹⁸. Le parole del relatore paiono particolarmente esemplificative della concezione di fondo dei rapporti economici espressa dall'Assemblea Costituente: «[i]l grande problema che affligge l'Occidente è quello di vedere sino a che punto effettuare il controllo sull'attività economica senza menomare la libertà politica»¹⁹.

L'andamento del dibattito in sede di Assemblea Costituente dimostra che fu accantonata ogni ipotesi di funzionalizzazione delle libertà economiche all'utilità sociale, vale a dire fu respinta ogni prospettiva di riconoscimento delle libertà economiche soltanto nella misura in cui fossero socialmente utili.

Al riguardo, si deve ricordare che anche Lorenza Carlassare rivolge una incisiva critica alle tesi volte ad intendere l'"utilità sociale" non come *limite*, ma come *fondamento* dell'iniziativa economica

¹⁷ Al riguardo, cfr., ad esempio, P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Bologna, il Mulino, 1980, 20 ss.

¹⁸ Cfr. FANFANI, in Atti Ass. cost., Commissione per la Costituzione, vol. II, 119 ss.

¹⁹ Cfr. FANFANI, in Atti Ass. cost., Commissione per la Costituzione, vol. II, 202 s.

privata» e come sua «unica condizione legittimante»²⁰. All'opposto, come si vedrà meglio appresso, secondo Carlassare «l'iniziativa economica è un diritto di libertà, costituzionalmente garantito, ma non collocabile tra i diritti fondamentali»²¹, secondo quanto emerge dall'interpretazione unitaria dei diversi commi dell'art. 41 Cost. ben presto affermata dalla stessa giurisprudenza costituzionale²².

Da questo punto di vista, per quanto non debba esserne sopravvalutata la portata²³, – in quanto, tra l'altro, non fu determinata soltanto dal voto centrista, ma anche da larga parte delle forze di sinistra²⁴ –, assume rilievo la reiezione dell'emendamento del comunista Montagnana sulla pianificazione economica e, più in generale, il rigetto di ogni analoga prospettiva volta ad introdurre elementi di dirigismo, con l'effetto di consentire un'interpretazione disgiunta tra l'art. 4, primo comma, Cost. sul diritto al lavoro e l'art. 41, terzo comma, Cost. sulla funzione statale di programmazione²⁵. Tale voto contrario, comunque, non assume, in realtà, quel significato di «spartiacque» ad esso generalmente attribuito nel dibattito sui rapporti economici alla Costituente²⁶. All'opposto, come si accennava poco sopra, esso deve essere inquadrato nel contesto politico di riferimento in cui maturò la crisi dell'accordo di governo nel 1947, la conseguente esclusione del Partito comunista dalla maggioranza e la formazione del IV Governo De Gasperi sostenuto da Democrazia cristiana, Partito socialdemocratico, Partito liberale, Partito repubblicano. Da ciò seguì una certa insoddisfazione da parte comunista che si manifestò a sostegno del citato emendamento sull'economia di piano, il cui scopo era più quello di esprimere un dissenso politico dal Governo, più che sostenere i contenuti dell'emendamento stesso. L'emendamento in parola, peraltro, si discostava dalle posizioni sino a quel momento espresse dalle sinistre, favorevoli alla tutela della proprietà e dell'iniziativa economica per assicurare la ripresa, lo sviluppo e la redistribuzione della ricchezza²⁷. Se correttamente contestualizzata, la vicenda non sembra condizionare in maniera così incisiva il seguito del dibattito. Dopo la reiezione del citato emendamento Montagnana, a cui si opposero non soltanto i liberali e i centristi, ma anche gli azionisti e i socialisti, il socialista Arata propose di inserire, al terzo comma dell'art. 41, la parola «piani» dopo il lemma

²⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1992, n. 3, 611 (cui appartengono le espressioni virgolettate; cors. nel testo).

²¹ Così, L. CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 611.

²² Sin dalle sentenze n. 32 del 1959 e n. 54 del 1962.

²³ Secondo l'approccio invece adottato, ad esempio, da G. BOGNETTI, *L'assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Diritti e libertà*, vol. II, Roma-Bari, Laterza, 2006, 181 ss., che interpreta il complesso delle norme costituzionali sui rapporti economici alla luce della reiezione dell'emendamento del comunista Montagnana sulla pianificazione economica.

²⁴ Come ricordato anche da M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 377, nota 18, riprendendo un significativo spunto di A. CERRI, *La Costituzione e il diritto privato*, in *Trattato di diritto privato diretto da P. Rescigno*, vol. XXI, Torino, Utet, 1987, 56.

²⁵ Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il sistema economico nella Costituzione*, cit., 145 s., secondo il quale «si recise il collegamento strutturale tra art. 4, comma 1°, e art. 41, comma 3°, sapendo che in tal modo si sarebbe diviso in due l'art. 4 e che il contesto omissivo del legislatore in ordine all'attuazione del comma 1° dell'art. 4 non avrebbe rappresentato un inadempimento costituzionale superiore a quello derivante da una legge di programmazione economica vincolante che impedisca al cittadino di scegliere «liberamente la sua professione».

²⁶ In questo senso, invece, ad esempio, P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, cit., 31 s.

²⁷ È questa la condivisibile ricostruzione di F. SAITTO, *I rapporti economici*, cit., 147 ss.

«controlli», non già quale «perentoria alternativa fra il sistema liberale e quello socialista», ma soltanto al fine di assicurare i necessari interventi di coordinamento dell'attività economica «che oggi campeggiano in tutti i Paesi»²⁸. Il democristiano Taviani obiettò che non vedeva la ragione per tale inserimento, dal momento che l'espressione «controlli» implicava già il necessario intervento di coordinamento dell'attività economica dello Stato²⁹. A ciò seguì la mediazione di Ruini secondo il quale «l'idea base è quella del coordinamento, in quanto nessuna economia può ormai prescindere da interventi statali», così confermando la sostituzione del lemma «piani» con «programmi»³⁰.

In ogni caso, la vicenda richiamata può essere ritenuta esemplificativa del rigetto da parte dell'Assemblea Costituente (e, in seno ad essa, delle stesse forze di sinistra) delle tesi rivolte a funzionalizzare le libertà economiche *esclusivamente* all'utilità sociale, individuando in quest'ultima l'unica causa di giustificazione. All'opposto, le libertà economiche sono affermate e garantite a tutti gli effetti quali diritti costituzionali. Riconosciuta la proprietà privata (art. 42 Cost.), quale fondamentale «elemento che connota il sistema di relazioni stato-società accolto a livello costituzionale»³¹, ed espresso un sostanziale *favor* per l'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), pur nei termini che saranno appresso precisati, la Costituzione accoglie i principi fondamentali di un sistema di produzione capitalistico in un'economia di mercato aperta e regolata³², senza però escludere soluzioni alternative, come qui di seguito chiarito.

È un punto su cui vale la pena soffermarsi in quanto nevralgico ai fini della configurazione della disciplina costituzionale dei rapporti economici. La Costituzione presuppone il libero mercato e il modo di produzione capitalistico³³, da cui deduce la disciplina dei rapporti tra le forze produttive³⁴. Basti pensare al riconoscimento, tra i principi fondamentali, del diritto al lavoro e all'impegno della Repubblica a promuovere «le condizioni che rendano effettivo questo diritto» (art. 4 Cost.) e alle norme costituzionali sulla tutela del lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» (art. 35 Cost.) e sulla tutela del lavoratore, con precetti sufficientemente dettagliati (art. 36 Cost. sul «diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro», sulla «durata massima della giornata lavorativa» e sul «diritto al riposo settimanale» e alle «ferie annuali retribuite»). Ancora: si pensi ai precetti costituzionali, analogamente dettagliati, sulla tutela della donna lavoratrice (art. 37, primo comma, Cost.) e degli inabili al lavoro (art. 38, primo

²⁸ Cfr. Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 13 maggio 1947, 3934.

²⁹ Cfr. Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 13 maggio 1947, 3935 s.

³⁰ Cfr. Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 13 maggio 1947, 3936.

³¹ Così, F. SAIITO, «*Of Property*». *Dinamiche appropriate e statuto costituzionale degli assetti proprietari*, in *Diritto costituzionale*, 2021, n. 1, 141 s., anche per un significativo parallelismo tra art. 42 Cost. e art. 14 del *Grundgesetz* tedesco, quale «eredità del dibattito weimariano».

³² In questo senso, di recente, la ricostruzione di F. SAIITO, *I rapporti economici*, cit., 129 ss., spec. 130 e 133.

³³ Di «primato dell'economia di mercato» nella Costituzione parla, ad esempio, F. GALGANO, *Art. 41*, cit., 18 ss.

³⁴ In questa prospettiva, cfr. anche M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 376, secondo il quale «non v'è dubbio che il modo di produzione disegnato dalla Costituzione sia quello capitalistico, sicché [...] l'introduzione del modo di produzione socialista non sarebbe possibile restando all'interno del quadro costituzionale». In senso difforme, C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, il Mulino, 1977, *passim*, secondo il quale la Costituzione è compatibile con una struttura di governo dell'economia di stampo socialista.

comma, Cost.). Nella prospettiva richiamata, assumono infine particolare rilievo le norme costituzionali poste a presidio, da un lato, della libertà dell'organizzazione sindacale (art. 39 Cost.) e del diritto di sciopero (art. 40 Cost.) e, dall'altro lato, della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.).

La trama complessiva delle norme costituzionali richiamate presuppone il modo di produzione capitalistico e individua in quel sistema lo strumento di produzione della ricchezza da redistribuire su base progressiva (art. 53 Cost.) per garantire la crescita e lo sviluppo economico dei singoli e della collettività e perseguire la trasformazione economico-sociale secondo quanto previsto dall'art. 3, secondo comma, Cost.

Anche per questo profilo, però, le norme costituzionali sono sufficientemente “aperte”, in quanto esse prevedono possibili alternative al modello dell'impresa capitalistica. Basti pensare alla cooperazione a carattere di mutualità come incentivo alle forme di lavoro associato (art. 45 Cost.) o alla cogestione nelle aziende (art. 46 Cost.) o alla possibilità di «riservare originariamente o trasferire [...] allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale» (art. 43 Cost.). Ne consegue, anche dal punto di vista del modo di produzione, un modello costituzionale fortemente elastico che, pur presupponendo – lo si ripete – il modo di produzione capitalistico sulla base degli argomenti testuali e logico-sistematici poco sopra richiamati, non preclude un'evoluzione basata su forme di incisivo intervento pubblico nell'economia. Diversa è invece la conclusione – cui pure giungeva autorevole dottrina – dell'idoneità delle norme costituzionali sui rapporti economici a legittimare tanto l'economia sociale di mercato quanto una transizione nel senso dello Stato socialista³⁵.

In questo quadro di riferimento, le libertà economiche sono conseguentemente garantite secondo una chiara “ispirazione unitaria”, come ha affermato la giurisprudenza costituzionale sin dagli anni Sessanta³⁶. A tale conclusione la Corte è giunta in riferimento sia al momento *statico* (si pensi al diritto di proprietà *ex* art. 42 Cost.), sia al momento *dinamico* delle libertà stesse (si pensi all'iniziativa economica *ex* art. 41 Cost.)³⁷, affermando che esse sono soggette a limiti “esterni” che, in forza del principio di legalità, devono basarsi sulla legge.

³⁵ Secondo la tesi sostenuta da C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, cit. In senso difforme, cfr. G.U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, Savelli, 1975, circa l'inconciliabilità tra Costituzione e socialismo, anche se tale A. sembra aver più di recente attenuato le originarie posizioni, quantomeno riconoscendo l'idoneità del quadro costituzionale a legittimare, ad esempio, leggi tributarie fortemente progressive (sino al 100 per cento) capaci di stabilire un «tetto massimo al reddito» anche nel settore privato ed ulteriori forme di limitazione delle libertà economiche in una prospettiva fortemente funzionalista: cfr. ID., *Intorno alle Costituzioni, all'economia ed altre questioni collegate*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 1, 5 s.

³⁶ Cfr., per tutte, in tema di governo dell'economia, sentenze n. 5 e n. 54 del 1962; n. 46 del 1963; n. 21 del 1964; n. 65 del 1966 e n. 97 del 1969; nonché, in tema di proprietà, sentenze n. 6 del 1966 e n. 55 del 1968. Successivamente, sulla stessa linea ricostruttiva, tra le altre, cfr. sentenze n. 73 del 1982; n. 89 del 1984; n. 168 del 1985.

³⁷ Per una ricostruzione unitaria delle libertà economiche, in quanto riflesso dell'autonomia individuale con riguardo sia al momento dinamico (iniziativa), sia a quello statico (proprietà), cfr. già U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa privata*, cit., 341 s.

3. *Segue: libertà di iniziativa economica privata, diritto di proprietà e governo dell'economia.*

Quanto all'iniziativa economica privata, ad esempio, basti pensare ai riferimenti costituzionali all'«utilità sociale», alla «sicurezza», alla «libertà» e alla «dignità umana» che, sin dalla versione originaria dell'art. 41 Cost., operano come limiti all'attività economica stessa. La giurisprudenza costituzionale non ha però operato una chiara distinzione tra i limiti posti, rispettivamente, dal secondo e dal terzo comma dello stesso art. 41 Cost., affermando che le limitazioni sopra richiamate debbano trovare fondamento nella legge, ma senza essere necessariamente ricondotte alla legislazione di programmazione e controllo dell'attività economica fondata sull'ultimo comma dell'articolo in parola³⁸.

La dottrina si è interrogata a lungo sui profili soggettivi e oggettivi delle libertà economiche costituzionalmente tutelate e, in particolare, sull'estensione delle garanzie previste dall'art. 41 Cost.³⁹. Non certo a caso tale norma è stata qualificata come «[l]a disposizione che più di ogni altra segna l'ancoraggio costituzionale del modo di produzione capitalistico», sul rilievo che «una scelta di questo tipo non è chiaramente desumibile dall'art. 42» Cost., che potrebbe essere interpretato «come se consentisse al legislatore ordinario di limitare la garanzia dell'appropriazione privata a quella dei soli beni d'uso personale, negandola invece per ciò che riguarda i mezzi di produzione o i beni destinati allo scambio»⁴⁰.

Alcuni hanno ricondotto alla libertà di iniziativa garantita dall'art. 41 Cost. qualunque attività caratterizzata da fini economicamente rilevanti, da intendere in senso ampio, sia essa attività di impresa, professione, prestazione di lavoro subordinato o qualunque altra attività, unitamente all'organizzazione e ai mezzi per conseguire tali fini⁴¹. Altri hanno ricondotto esclusivamente l'attività di impresa alla libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita, in forza di argomenti testuali desumibili dalla connessione terminologica tra l'«iniziativa», di cui al primo, e l'«attività», di cui al terzo comma dell'art. 41 Cost., accomunate dalla qualificazione «economica». Si tratterebbe di espressione analoga a quella utilizzata dal Codice civile per definire

³⁸ Come ricorda anche L. CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 611 s., soltanto in una lontana sentenza (sentenza n. 78 del 1958) la Corte ha distinto il secondo comma dal terzo comma dell'art. 41 Cost., sul rilievo secondo cui soltanto quest'ultimo sarebbe idoneo a fondare limiti positivi alla libertà di iniziativa economica, mentre il primo si limiterebbe a segnare limiti negativi. Nella giurisprudenza successiva, invece, richiamata anche *supra* alla nota 36, la giurisprudenza costituzionale sembrerebbe fare indifferentemente riferimento al secondo e al terzo comma dell'art. 41 Cost.: al riguardo, cfr., ad esempio, sentenze n. 20 del 1980; n. 446 del 1988; 548 del 1990; n. 388 del 1992; n. 279 del 2006; n. 167 del 2009; n. 152 del 2010. Orientamenti non dissimili si desumono dalla giurisprudenza più recente: cfr., ad esempio, sentenze n. 105 e n. 140 del 2024; nonché n. 184 del 2024, punto n. 8.2 del «Considerato in diritto».

³⁹ Per un'efficace rassegna, cfr. G. SALERNO, *Art. 41*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 289 ss.; M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 379 ss.

⁴⁰ Così, M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 379 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

⁴¹ Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro nell'ordinamento italiano (parte I)*, Milano, Giuffrè, 1955, 151 ss., spec. 162.

l'imprenditore come colui che svolge un'attività economica organizzata rivolta alla produzione di beni e servizi: in tal modo, viene fatta coincidere l'«iniziativa economica» garantita dall'art. 41 Cost. con l'attività di impresa⁴². Infine, secondo una tesi per così dire intermedia, alla libertà di «iniziativa economica», affermata dall'art. 41, primo comma, Cost., sarebbe riconducibile non già qualsiasi attività economicamente rilevante, ma neppure la sola attività di impresa in senso stretto, ben potendovi rientrare altre attività economiche finalizzate alla produzione e allo scambio di beni, quali, ad esempio, esportazioni e attività di intermediazione non necessariamente organizzate nella forma di impresa⁴³.

La tesi maggiormente sintonica con il sistema dei principi costituzionali è quella rivolta a identificare l'«iniziativa economica» garantita dall'art. 41 Cost. con l'«atto di destinazione di beni capitali al processo produttivo»⁴⁴. Detto altrimenti: la norma costituzionale garantisce l'attività presupposta al sistema capitalistico, vale a dire l'atto di impulso dell'organizzazione di produzione⁴⁵. In questa prospettiva, è possibile distinguere dalle restanti attività di rilievo economico rivolte all'erogazione di beni e servizi l'attività di avvio del processo produttivo, cioè quella di *investimento*, rivolta a *promuovere* la produzione; attività che, in quanto tale, è incentivata e garantita dall'art. 41 Cost.

In questo senso, la tesi da ultimo richiamata è sorretta da argomenti sia testuali, sia logico-sistematici. Dal primo punto di vista, la Costituzione distingue le attività riconducibili all'iniziativa economica in senso proprio dalle altre attività economiche (attività di lavoro subordinato o d'opera intellettuale e attività di fruizione della proprietà privata) e ne differenzia il rispettivo statuto giuridico⁴⁶. Ciò consente di individuare nel primo comma dell'art. 41 Cost. una norma di garanzia della libertà di iniziativa economica, che si esplica mediante atti distinti dalle altre attività economiche, in quanto funzionali ad avviare il sistema produttivo, mentre i successivi commi secondo e terzo dello stesso art. 41 Cost. sono da intendere, come si vedrà appresso, come norme-limite alla libertà di iniziativa⁴⁷. Per il secondo profilo, il rapporto circolare tra centralità della persona, eguaglianza e lavoro consente di individuare nell'atto di impulso del sistema di produzione economica, vale a dire nell'attività di investimento, il fulcro della libertà economica, capace di mettere in moto il processo di trasformazione della società espresso dalla Costituzione.

⁴² Cfr. F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in *La Costituzione economica – Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia diretto da F. Galgano*, vol. I, cit., 3 ss. Che la libertà e i limiti dell'iniziativa economica sono anche libertà e limiti dell'attività di impresa era già affermato da U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa privata*, cit., 363.

⁴³ Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, 71 ss., spec. 72.

⁴⁴ Così, A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 590.

⁴⁵ Cfr. A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, cit., 589 ss.

⁴⁶ Cfr. M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 380.

⁴⁷ In questo senso, per tutti, M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., 153 s. e M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 380; in senso difforme, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit., 232 s., secondo il quale la fase dell'iniziativa non può essere distinta dalla fase di svolgimento dell'attività economica essendo entrambe riconducibili all'attività di impresa.

In verità, la giurisprudenza costituzionale non sembra aver sempre colto tali distinzioni e le potenzialità da esse derivanti, e si è prevalentemente attestata sull'interpretazione dell'art. 41 Cost. quale norma rivolta a garantire qualsiasi attività economicamente rilevante⁴⁸.

Altra questione a lungo discussa è quella relativa ai limiti opponibili alla libertà di iniziativa economica, con particolare riguardo al nesso intercorrente tra i diversi commi dell'art. 41 Cost., secondo il quale all'affermazione della libertà di iniziativa economica privata (primo comma), seguono limiti negativi, a partire dalla clausola dell'«utilità sociale» (secondo comma), e il potere affidato al legislatore di determinare «i programmi e i controlli» affinché l'attività economica possa essere indirizzata «a fini sociali».

Con riguardo a tale formulazione, occorre anzitutto sottolineare che la determinazione delle limitazioni, in uno con la funzione statale di indirizzo e controllo dell'attività economica «a fini sociali», esprime la consapevolezza che il mercato non è capace di autoregolarsi e che necessita, invece, di un sistema di regole idoneo ad assicurarne l'ordine giuridico e, con esso, l'effettività⁴⁹. In questa prospettiva, i commi secondo e terzo dell'art. 41 Cost., rispettivamente, individuano limiti esterni e prevedono che il legislatore indirizzi e controlli l'attività economica per «garantire l'ottimo sociale»⁵⁰, altrimenti non conseguibile, a causa dei rischi di “fallimento” del mercato⁵¹.

In Assemblea Costituente tale consapevolezza era ben presente sia tra i critici sia tra i sostenitori della costituzionalizzazione dell'«utilità sociale» come limite alla libertà di iniziativa economica. Quanto ai primi, Luigi Einaudi ne lamentava il carattere non sufficientemente determinato che rischiava di riflettere una vaga aspirazione a vincolare l'attività economica privata. Al contempo, però, sulla scia della riflessione di Bentham, l'economista liberale riconosceva l'impossibilità di ricavare l'utilità sociale dalla somma delle utilità individuali e, conseguentemente, non escludeva l'esigenza di strumenti di regolazione per garantire investimenti e sviluppo economico. A tali fini, in particolare, Einaudi sottolineava che «il male più profondo della società presente non è la mancanza di programmi e di piani, ma è invece l'esistenza di monopoli, danno supremo dell'economia moderna, che dà alti prezzi, produzione ridotta e quindi disoccupazione»⁵².

Quanto ai secondi – fautori della costituzionalizzazione dell'«utilità sociale» come limite alla libertà di iniziativa economica –, Vittorio Foà giungeva a rovesciare alcuni degli argomenti sostenuti da Einaudi, lamentando il carattere «puramente teorico» della critica⁵³, favorendo, invece,

⁴⁸ Cfr., ad esempio, sentenze n. 446 del 1988; n. 241 del 1990; n. 386 del 1996; n. 64 del 2007; nonché, tra le più recenti, sentenze n. 218 del 2021, punti n. 8.3 e n. 8.4 del «Considerato in diritto»; n. 8 del 2024, punto n. 6 del «Considerato in diritto».

⁴⁹ Cfr., per tutti, N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

⁵⁰ Così, ad esempio, R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 858 s., secondo la quale le previste limitazioni costituzionali all'iniziativa economica e il potere statale di indirizzare e controllare l'attività economica pubblica e privata «a fini sociali» muovono dalla premessa dei limiti del mercato e della sua incapacità di «garantire l'ottimo sociale».

⁵¹ Cfr. gli interventi di MALVESTITI, in Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 7 maggio 1947, 3502 ss.

⁵² Cfr. gli interventi di EINAUDI, in Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 13 maggio 1947, 3939 ss.

⁵³ Cfr. Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 7 maggio 1947, 3782 ss.

sulla clausola in parola la più ampia convergenza tra il solidarismo cristiano-sociale⁵⁴ e il «solidarismo umano e sociale»⁵⁵ che ispirava gli orientamenti delle sinistre⁵⁶. In particolare, il democristiano Taviani, tra gli altri, assunse una posizione critica nei confronti delle tesi classiche del liberalismo, affermando che la Costituzione avrebbe dovuto indicare la via dell'intervento pubblico e della regolazione dell'economia per dare vita a un «ordinamento sociale dell'economia»⁵⁷.

Quanto ai limiti opponibili alla libertà di iniziativa economica, muovendo dalle tesi poco sopra richiamate, è stato affermato che le limitazioni previste dal secondo comma dell'art. 41 Cost., volte a garantire, sin dalla versione originaria della disciplina costituzionale, l'«utilità sociale», la «sicurezza», la «libertà» e la «dignità umana» valgono come limiti soltanto «in negativo» rispetto all'attività di impulso, non potendo quest'ultima essere altrimenti limitata⁵⁸. Invece, quelle stesse finalità «esterne» a cui è soggetta l'attività economica valgono come limiti «in positivo» rispetto allo svolgimento dell'attività economica privata, ben potendo, quindi, in questa seconda fattispecie, il legislatore «svolgere» tali limiti, introducendo obblighi di *facere*, purché riconducibili alle stesse finalità⁵⁹.

È questa la tesi sostenuta anche da Lorenza Carlassare, secondo la quale la libertà di iniziativa economica è costituzionalmente garantita come diritto soggettivo sia nei confronti dei privati sia nei confronti delle amministrazioni pubbliche, salve le limitazioni che possono essere imposte soltanto con legge⁶⁰, ma non può assurgere al rango dei diritti inviolabili riconducibili alla garanzia dell'art. 2 Cost., intesi come quelli costitutivi del «patrimonio irrettrattabile della personalità umana», secondo quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 11 del 1956, a meno di non accedere a una lettura disgiunta dei tre commi in cui si articola l'art. 41 Cost.⁶¹. Secondo Carlassare, quindi, occorre fornire una ricostruzione sistematico-unitaria delle norme costituzionali in parola, da interpretare in maniera sistematica alla luce dei principi fondamentali. Pertanto, seguendo le tesi proco sopra richiamate, si deve «distinguere l'iniziativa – come atto d'impulso di un'attività economica – dal suo *svolgersi*: la prima, coperta dalla garanzia del pri-

⁵⁴ Esemplificative le parole di Taviani, secondo il quale la via dell'orientamento sociale dell'economia «fu sempre battuta dalla scuola sociale cristiana» e su di essa «abbiamo cercato di indirizzare il titolo III», sicché quest'ultimo, lungi dall'essere espressione di un mero compromesso, è invece in larga parte «espressione del pensiero cristiano-sociale» (TAVIANI, in Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 13 maggio 1947, 3687 ss. e 3955). Analogamente, si vedano gli interventi di GHIDINI e TAVIANI nella seduta plenaria del 7 maggio 1947, 4703 ss. rivolti a sottolineare che il Titolo III non è espressione di alcun compromesso.

⁵⁵ Secondo la definizione di TOGLIATTI, in Atti Ass. Cost., Assemblea plenaria, seduta 11 marzo 1947, 1996.

⁵⁶ Al riguardo, cfr. U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa privata*, cit., 358 ss.

⁵⁷ Cfr. gli interventi di TAVIANI, in Atti Ass. Cost. – Assemblea plenaria, seduta del 7 maggio 1947, 3704 s.

⁵⁸ In questo senso, cfr. A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, cit., 590 s.; M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 380.

⁵⁹ In questo senso, cfr. A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, cit., 590 s.; M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 380 s. La prospettiva è ulteriormente svolta in M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, 70 ss.

⁶⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 608 s.

⁶¹ Così, L. CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 610.

mo comma, potrebbe soggiacere a limiti solo negativi, mentre lo svolgimento di quella stessa attività potrebbe essere anche oggetto di limiti positivi, cioè di veri e propri obblighi di “facere”⁶².

La giurisprudenza costituzionale, invece, tende a fornire garanzie di pari rango agli atti di iniziativa – cioè di impulso della produzione economica – e a quelli di svolgimento dell’attività economica⁶³. Di conseguenza, il controllo sul rispetto del contenuto minimo/essenziale del diritto ha finito per tradursi nel controllo di ragionevolezza, vale a dire in un «controllo di *congruità e non arbitrarietà*» delle misure limitative delle libertà economiche⁶⁴. Ciò non significa, però, che la Corte non effettui un controllo incisivo sui motivi di «utilità sociale» su cui si fondano le limitazioni fraposte dal legislatore al godimento delle libertà economiche. All’opposto, il Giudice delle leggi è chiamato a verificare l’effettiva sussistenza delle finalità di utilità sociale poste a fondamento delle leggi limitative dei diritti in materia economica a cui è condizionato l’esercizio della discrezionalità del legislatore⁶⁵. In questa prospettiva, la Corte ha tentato di elaborare criteri in tema di sindacato relativo a norme che fanno valere il limite dell’utilità sociale⁶⁶.

Per altro verso, può osservarsi che il ricorso a clausole generali, quanto ai limiti opponibili alla libertà di iniziativa economica, quali, ad esempio, l’«utilità sociale», consentono di individuare un vero e proprio «principio valvola», idoneo ad adeguare l’ordinamento all’evolversi della struttura politica e sociale⁶⁷. La clausola dell’«utilità sociale», per rimanere all’esempio, non impone specifici obblighi o divieti alla libertà di iniziativa economica, ma fornisce un criterio generale per valutare l’impatto sociale e la conseguente opportunità e/o legittimità di una determinata attività economica.

Assume analogo significato la clausola della «funzione sociale» che opera come limite “esterno” al diritto di proprietà, arrivando a esprimere probabilmente l’istanza solidaristica più avanzata del sistema costituzionale perché la funzione sociale si esplica anche nell’ambito materiale – quello della proprietà – in cui da sempre sono state realizzate le maggiori diseguaglianze⁶⁸. Al riguardo, di duplice «restrizione dell’autonomia privata» in relazione all’iniziativa economica e alla proprietà già parlava Ugo Coli all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione⁶⁹.

Su questa linea ricostruttiva, almeno in una prima fase, la giurisprudenza costituzionale ha fornito una ricostruzione sistematica del fondamento e dei limiti al diritto di proprietà, desumendo dai commi secondo e terzo dell’art. 42 Cost., in uno con l’art. 43 Cost., un’ampia discrezionalità del legislatore nella regolazione della materia, da cui discende la possibilità di «non disporre in-

⁶² L. CARLASSARE, *Libertà d’iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 612, che riprende M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 380 s.

⁶³ Cfr., ad esempio, sentenze n. 46 del 1963; n. 97 del 1969; n. 223 del 1982; n. 446 del 1988; n. 548 del 1990; n. 386 del 1996; n. 167 del 2009.

⁶⁴ Così, L. CARLASSARE, *Libertà d’iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 615 (cui appartiene l’espressione virgolettata; cors. nel testo).

⁶⁵ Cfr., tra le tante, sentenze n. 65 del 1966; n. 231 del 1985; n. 548 del 1990.

⁶⁶ V., in particolare, sentenza n. 548 del 1990.

⁶⁷ Cfr. A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, cit., 604 s.

⁶⁸ Al riguardo, cfr. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, Bologna University Press, 2016, 77 s.

⁶⁹ Cfr. U. COLI, *La proprietà e l’iniziativa privata*, cit., 351.

dennizzi quando i modi ed i limiti [individuati dalla legge], nell'ambito della garanzia accordata dalla Costituzione, attengano al regime di appartenenza o ai modi di godimento dei beni in generale o di intere categorie di beni ovvero quando [la legge] regoli la situazione che i beni stessi abbiano rispetto a beni o interessi della pubblica amministrazione»⁷⁰.

Ancora più nettamente, Lorenza Carlassare, nel saggio poco sopra richiamato su libertà di iniziativa economica e tutela della salute, ricostruisce – come si è detto – le libertà economiche come diritti soggettivi che possono essere conformati soltanto dalla legge e, quindi, valevoli sia nei confronti delle amministrazioni pubbliche, sia nei confronti dei privati – con significative aperture, quindi, in favore del mercato e della concorrenza –, ma senza essere ascrivibili alla garanzia dei diritti inviolabili⁷¹.

Sullo sfondo dei principi e delle norme costituzionali sui rapporti economici occorre rammentare la centralità del principio lavorista, vero e proprio architrave della Carta costituzionale. Infatti, stando al testo, il lemma è ripreso in numerose disposizioni costituzionali e costituisce «diretto svolgimento» dell'art. 1 Cost.⁷², tanto da dare l'impressione che sia l'intera Costituzione ad essere fondata sul «lavoro»⁷³.

In questa prospettiva, gli interessi collettivi a cui sono teleologicamente orientate le norme costituzionali sui rapporti economici sono ravvisabili non soltanto nell'incremento della produzione e del benessere, ma soprattutto nella dislocazione del potere economico finalizzata a rimuovere le strutture monopolistiche e a favorire la «democrazia economica»⁷⁴.

Basti pensare, ad esempio, all'art. 44 Cost. che, rivolto a stabilire «equi rapporti sociali» nell'assetto della proprietà terriera privata, «impone obblighi e vincoli» e «fissa limiti alla sua estensione», nonché «promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive», ponendosi come norma precettiva che impone la riforma agraria⁷⁵. Ancora: si pensi all'«elevazione economica e sociale del lavoro», che dovrebbe derivare dal diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende secondo quanto previsto dall'art. 46 Cost.⁷⁶. La norma costituzionale richiamata costituisce il punto di caduta più significativo di «una visione “armonica” dei rapporti di fabbrica tra diritti del lavoro e necessità della produzione, delineando una discussa e di fatto inattuata disciplina dei consigli di gestione»⁷⁷.

⁷⁰ Sentenza n. 6 del 1966, punto n. 4 del «Considerato in diritto».

⁷¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Libertà d'iniziativa economica e tutela della salute nella Costituzione*, cit., 608 ss.

⁷² Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, 11 s.; nonché ID., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica* (1953), in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, 141 ss.

⁷³ Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, Giappichelli, 2011, 2013 ss.; C. SALAZAR, *Il principio lavoristico*, cit., 88 s.

⁷⁴ Cfr. A. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, tomo III, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1980, 21 s.

⁷⁵ In questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Riforma agraria e Mezzogiorno: miti e realtà nella genesi e nel processo di attuazione dell'art. 44 Cost.*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2003, n. 1, 73 ss.

⁷⁶ Al riguardo, cfr. ora A. MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2024, *passim*, spec. 150 ss.

⁷⁷ F. SAITTO, *I rapporti economici*, cit., 153, secondo il quale «cooperazione e consigli di gestione rappresentano emblematicamente due forme di temperamento diverse ma convergenti nel confermare la volontà di instaurare un regime

Nella prospettiva qui in esame, appare infine rilevante l'art. 45 Cost. che riconosce e garantisce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità come incentivo alle forme di lavoro associato quale elemento di bilanciamento sia dell'individualismo proprietario dell'impresa capitalistica sia delle forme di statalizzazione di imprese, pur contemplate dalla Costituzione quale forma di produzione alternativa all'impresa capitalistica. Il riferimento dell'art. 45 Cost. alla «funzione sociale» non opera come limite esterno alla stregua di quello contenuto nell'art. 42 Cost. in materia di proprietà privata o di quello all'«utilità sociale» opponibile all'iniziativa economica privata *ex* art. 41 Cost.⁷⁸, bensì esprime l'intrinseca finalità che sorregge l'impresa cooperativa rispetto alle altre attività di impresa. Tale finalità è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nella «congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa»⁷⁹. Ne consegue che: a) la riserva di legge prevista dall'art. 45 Cost. è da intendersi «in positivo», e cioè rivolta a incentivare e garantire le due specifiche forme di attività di impresa richiamate dalla stessa norma costituzionale (società cooperative)⁸⁰, e non già «in negativo», vale a dire a limitare e a conformare l'attività economica privata coordinandola con quella pubblica *ex* art. 41 Cost.; b) i controlli previsti dall'art. 45 Cost. sono rivolti ad assicurare il mantenimento del carattere di mutualità e l'assenza di fini di speculazione privata⁸¹.

In definitiva, le norme sui rapporti economici riconoscono uno specifico fondamento costituzionale nella prospettiva dell'incentivazione dei fattori della produzione, della distribuzione del potere economico e della «modificazione in senso democratico delle strutture economiche, in contrapposizione alle tendenze centralizzanti ed egemonizzanti del capitalismo (privato e pubblico)»⁸².

4. *Segue*: l'elasticità delle norme costituzionali sui rapporti economici e la giurisprudenza costituzionale.

Così interpretate, le norme costituzionali sui rapporti economici si raccordano alle finalità costituzionali e, al contempo, sono improntate a una certa elasticità, tale da rimettere da un lato al legislatore le scelte sui bilanciamenti tra interessi costituzionalmente rilevanti e, dall'altro lato, alla Corte costituzionale il controllo sulla ragionevolezza e la proporzionalità di tali bilanciamenti. La

plurale anche sul piano economico, puntando, come diversi affluenti, a costruire un sistema armonico di relazioni tra capitale e lavoro».

⁷⁸ Cfr. Corte cost., sentenza n. 149 del 2021 che ha negato che la «funzione sociale» della cooperazione operi come limite esterno alla tutela della concorrenza, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione al prelievo cui sono soggette le Banche di credito cooperativo che conferiscano l'azienda a una spa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria (c.d. opzione *way out*).

⁷⁹ Cfr. sentenza n. 408 del 1989.

⁸⁰ Al riguardo, cfr. R. ROMBOLI, *Problemi costituzionali della cooperazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 122 s.

⁸¹ Cfr. G. SALERNO, *Art. 45*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 312.

⁸² Così, A. NIGRO, *Art. 45*, cit., 30.

richiamata duttilità delle norme costituzionali sui rapporti economici consente di contemperare diversi principi e diritti ricavabili da una stessa norma costituzionale e – come si dirà appresso – permette di realizzare bilanciamenti anche “interni” allo stesso art. 41 Cost.

Una rapida rassegna di alcune delle più significative pronunce della Corte costituzionale conferma tali assunti. Si pensi, ad esempio, alla sentenza n. 270 del 2010, in tema di ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza (relativa al “caso Alitalia”), in cui, valorizzando i limiti all’attività economica posti dai commi secondo e terzo dell’art. 41 Cost., vengono recuperati interessi costituzionalmente rilevanti posti a bilanciamento con la tutela della concorrenza. In particolare, il Giudice delle leggi ha affermato che i rimedi posti dall’ordinamento per evitare posizioni dominanti sul mercato a garanzia della concorrenza non sono a contenuto costituzionalmente vincolato, ben potendo il legislatore «prevedere la possibilità di autorizzare operazioni di concentrazione in vista del contemperamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti, diversi da quelli inerenti all’assetto concorrenziale del mercato»⁸³. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la denunciata norma-provvedimento che consentiva l’operazione di concentrazione in favore di un unico vettore di trasporto aereo su tutto il territorio nazionale, giustificandola in forza di «preminenti interessi generali», «riconducibili alle clausole generali “utilità sociale” a “fini sociali” dell’art. 41, secondo e terzo comma, Cost.»⁸⁴. Infatti, secondo la Corte costituzionale si trattava di disciplina derogatoria necessaria a «fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un’impresa [...], che svolgeva un servizio pubblico essenziale del quale doveva essere garantita la continuità [...], peraltro in un settore particolare, notoriamente di importanza strategica per l’economia nazionale, meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni e interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti»⁸⁵. Ne consegue che, ricondotti gli interessi da bilanciare alle summenzionate clausole generali di cui ai commi secondo e terzo dell’art. 41 Cost., «la soluzione realizzata per garantirne la tutela resiste al necessario *test* di proporzionalità al quale va sottoposta»⁸⁶.

Ancora: si pensi alla sentenza n. 137 del 2024, in tema di trasporti “non di linea”, che ha accertato la violazione dell’art. 41 Cost. in relazione a una norma che aveva consentito all’autorità amministrativa di bloccare l’ingresso di nuovi operatori nel mercato relativo al servizio di noleggio con conducente (NCC taxi). Infatti, la Corte ha affermato che, «con il succedersi dei decreti (ovvero con la loro emanazione e la loro successiva sospensione)», è stata paralizzata l’«operatività del registro informatico»⁸⁷. Pertanto, secondo la Corte, la norma censurata ha determinato l’effetto di precludere «la concorrenza per il mercato, in contrasto con la libertà garantita dal primo comma dell’art. 41 Cost.», senza che all’apposizione di tali limitazioni di ordine generale alla libertà di iniziativa economica corrisponda alcuna esigenza di «protezione di valori primari atti-

⁸³ Sentenza n. 270 del 2010, punto n. 9 del «Considerato in diritto».

⁸⁴ Sentenza n. 270 del 2010, punto n. 10 del «Considerato in diritto».

⁸⁵ Sentenza n. 270 del 2010, punto n. 9 del «Considerato in diritto».

⁸⁶ Sentenza n. 270 del 2010, punto n. 10 del «Considerato in diritto».

⁸⁷ Sentenza n. 137 del 2024, punto n. 4 del «Considerato in diritto».

nenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost.», né alcuna «utilità sociale»⁸⁸. Lo scrutinio della Corte nega che «la disposizione censurata, rinviando a una piena operatività del registro suscettibile di essere procrastinata *sine die*, sia riconducibile a un qualche motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, rispondendo, al contrario, a un'istanza protezionistica che ha, non marginalmente, inciso sul benessere sociale e sugli interessi della collettività»⁸⁹.

La Corte, quindi, ha dichiarato fondata la questione in riferimento ai commi primo e secondo dell'art. 41 Cost. cogliendo la profonda connessione logica tra le norme costituzionali contenute nello stesso articolo, in quanto, nel caso di specie, non sussisteva alcuna ragione costituzionale per apporre limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata.

È con la sentenza n. 218 del 2021 che la Corte è giunta a realizzare un significativo bilanciamento “interno” tra principi strettamente connessi e aventi entrambi fondamento nel primo comma dell'art. 41 Cost.: libertà di iniziativa economica e tutela della concorrenza⁹⁰. Con tale pronuncia, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme che, nel tentare di recuperare la tutela della concorrenza riequilibrando i passati affidamenti diretti avvenuti al di fuori delle regole del mercato, imponevano al titolare di un'attività economica in concessione l'obbligo di esternalizzare una certa percentuale di lavori da affidare ai terzi⁹¹. Censurando tali norme per violazione dell'art. 41 Cost., il Giudice delle leggi ha affermato che la libertà di iniziativa economica può costituire un limite alla tutela della concorrenza nei casi in cui determina un sacrificio sproporzionato delle scelte organizzative dell'attività di impresa⁹². In altre parole, la Corte ha ravvisato il contrasto delle norme denunciate con l'art. 41 Cost. in quanto esse precludevano il pieno dispiegarsi della libertà di iniziativa economica, imponendo un onere indistinto e generalizzato di affidamento all'esterno, con procedura ad evidenza pubblica, della quasi totalità dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni a suo tempo affidate in via diretta⁹³. Detto altrimenti: la restituzione al mercato concorrenziale di segmenti di attività precedentemente ad esso sottratti a causa dell'affidamento senza gara trova per la Corte un limite di sistema nel rispetto della libertà d'impresa garantita dall'art. 41 Cost. non soltanto in relazione alla fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche in quella successiva del suo svolgimento⁹⁴.

⁸⁸ Così, sentenza n. 137 del 2024, punto n. 7 del «Considerato in diritto».

⁸⁹ Sentenza n. 137 del 2024, punto n. 7 del «Considerato in diritto».

⁹⁰ Sul fondamento costituzionale comune della libertà di iniziativa economica e della tutela della concorrenza, cfr. F. GALGANO, *Art. 41*, cit., 11 ss.; A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *La costituzione economica*, Atti del Convegno, Ferrara, 11-12 ottobre 1991, Padova, Cedam, 1997, 178 s., secondo il quale nell'art. 41, primo comma, Cost. trova fondamento «la tutela (inter-privata) del pluralismo nel mercato». *Contra*, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, n. 1, 12 ss., secondo il quale il mercato concorrenziale nella Costituzione non sarebbe sufficientemente garantito proprio a partire dalla libertà di iniziativa economica.

⁹¹ Cfr. sentenza n. 218 del 2021, punti n. 8.2, n. 8.3, n. 8.4 e n. 8.5.2 del «Considerato in diritto».

⁹² Per un approfondimento di tale prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Anche la virtù necessita di limiti: tutela della concorrenza vs. libertà di iniziativa economica*, in *Gior. dir. amm.*, 2022, n. 4, 511 ss.

⁹³ Sentenza n. 218 del 2021, punto n. 8.3 del «Considerato in diritto».

⁹⁴ Sentenza n. 218 del 2021, punto n. 8.5.1 del «Considerato in diritto» che richiama significativamente Corte cost., sentenza n. 30 del 1965.

Alla stregua di una consolidata giurisprudenza costituzionale, la sentenza n. 218 del 2021 si colloca nella prospettiva di favorire il mercato concorrenziale, ma riconosce un significativo ordine di limitazioni costituzionalmente apprezzabili, opponibili anche al principio cardine del diritto dell'Unione europea, in forza di quella stessa libertà di impresa che la concorrenza intende tutelare, nei casi in cui l'obbligo di dismissione «si traduca in un impedimento assoluto e definitivo a proseguire l'attività economica privata [...], con conseguente violazione dell'art. 41 Cost.»⁹⁵. Ne consegue che la libertà di iniziativa economica privata costituisce limite “interno” alle misure finalizzate ad assicurare la concorrenza, a loro volta dirette a garantire la stessa libertà di iniziativa economica.

I richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale sembrano indicare che è la duttilità dell'art. 41 Cost. che consente il bilanciamento tra principi (iniziativa economica e concorrenza) che, pur avendo lo stesso fondamento costituzionale e lo stesso scopo (la tutela della libertà di iniziativa economica nel mercato concorrenziale), possono diventare antagonisti. Se il parametro costituzionale fosse stato più rigido nell'accogliere un certo modello economico *prescrittivo* di concorrenza in senso oggettivo, bilanciamenti di questo tipo sarebbero probabilmente più difficili da realizzare.

Analoga duttilità è complessivamente mantenuta dall'art. 41 Cost. anche a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2022 che ha modificato la norma costituzionale in parola, aggiungendo i «fini ambientali» a quelli sociali quale possibile limitazione allo svolgimento dell'attività economica. Al riguardo, può osservarsi, peraltro, che l'apertura nei confronti dei fini ambientali era già ampiamente emersa nella giurisprudenza costituzionale. La revisione costituzionale sembra rinviare a una forma di coordinamento con le politiche europee largamente incentrato sulle tematiche ambientali e sulla transizione energetica e sembra conseguentemente favorire un'attenuazione della disciplina di bilancio per la realizzazione di tali politiche, anche se presumibilmente la distinzione espressa dei fini ambientali da quelli sociali chiamerà il legislatore e la Corte costituzionale a ulteriori bilanciamenti.

Pur non irrigidendo eccessivamente il parametro, la Corte costituzionale è oggi chiamata a più difficili bilanciamenti, come dimostra il raffronto tra la sentenza n. 85 del 2013 sul “caso Ilva” e la sentenza n. 105 del 2024 sul “caso Priolo”, la “gemella” dell'Ilva, in cui il Giudice delle leggi realizza un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione che consente la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento sottoposto a sequestro, ma dichiarato di *interesse strategico nazionale* da un lato a salvaguardia dell'occupazione e, dall'altro lato, individuando un termine per portare a compimento gli interventi di risanamento ambientale⁹⁶.

Nella prima pronuncia richiamata, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, tra l'altro, in riferimento all'art. 41, secondo comma, Cost., in relazione alle norme che determinavano le condizioni e i limiti della prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento industriale qualificato di interesse strategico nazionale, ravvisandovi «un ragio-

⁹⁵ Corte cost., sentenza n. 218 del 2021, punto n. 8.1 del «Considerato in diritto».

⁹⁶ Cfr. sentenza n. 105 del 2024, punti n. 5.4, 5.4.1 e n. 5.4.2 del «Considerato in diritto».

nevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.) [...] e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui discende l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali⁹⁷. In particolare, il Giudice delle leggi ha accertato che la normativa denunciata non prevedeva «la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria», imponendo, invece, «nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente»⁹⁸.

Nella sentenza n. 105 del 2024, invece, il sopravvenuto parametro costituzionale, effetto della riforma del 2022, postula uno scrutinio “stretto” a tutela dell'ambiente, in quanto i «fini ambientali» hanno affiancato quelli sociali quale possibile limitazione allo svolgimento dell'attività economica⁹⁹. Nondimeno, la declaratoria di incostituzionalità è determinata *unicamente* dalla mancanza di un termine che consentiva di protrarre nel tempo l'attività produttiva, a nulla rilevando, quanto alla *ratio decidendi*, i rinnovati principi costituzionali degli artt. 9 e 41 Cost., inidonei a rafforzare l'effettività della tutela, almeno nelle motivazioni della pronuncia¹⁰⁰.

In conclusione, argomenti di ordine storico, testuale e logico-sistematico indicano che le norme costituzionali sui rapporti economici e sul governo dell'economia non impongono un predefinito e ben determinato “modello” economico. Esse, invece, sono rivolte ad orientare l'azione dei pubblici poteri a garanzia dei diritti economico-sociali, perseguendo, cioè, il consolidamento di una democrazia politica attraverso l'omogeneità dei diritti e della struttura economico-sociale.

In questa prospettiva, l'analisi condotta conferma che la Costituzione delinea un progetto di «liberazione nella libertà»¹⁰¹, tale da favorire l'emancipazione dal bisogno quale obiettivo comune alle culture costituenti, da conseguire mediante la valorizzazione del lavoro posto a fondamento del disegno costituzionale. L'organizzazione e i mezzi strumentali al conseguimento di tali obiettivi di trasformazione economica e sociale sono invece lasciati alle scelte di indirizzo politico a cui sono rimessi i delicati bilanciamenti tra principi e diritti costituzionali nell'economia sociale di mercato¹⁰².

⁹⁷ Cfr. sentenza n. 85 del 2013, punto n. 9 del «Considerato in diritto».

⁹⁸ Cfr. sentenza n. 85 del 2013, punto n. 10.4 del «Considerato in diritto».

⁹⁹ Cfr. sentenza n. 105 del 2024, punti n. 5.1.2 del «Coinsiderato in diritto».

¹⁰⁰ In questo senso, si vedano le considerazioni critiche di R. BIN, *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta Online*, 2024, n. 3, 1058 ss., spec. 1061 s., il quale osserva che «la Corte si limita a censurare la mancanza di un tempo definito per l'operatività del provvedimento governativo, lasciando illeso il testo, cioè la totale carenza di garanzie di contenuto (rispetto ai principi degli artt. 9 e 41 Cost.) [...], con buona pace dei diritti ambientali che sono affermati dalla riforma del 2022».

¹⁰¹ Secondo la felice definizione di L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente* (1981), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 302.

¹⁰² Cfr. L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente*, cit., 305 ss. Sul punto, si vedano anche le considerazioni di F. SAITTO, *I rapporti economici*, cit., 146.

5. La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e la perdurante duttilità delle norme costituzionali sul governo dei conti pubblici.

Altro aspetto centrale su cui misurare la “tenuta” del modello costituzionale relativo ai rapporti economici poco sopra delineato è quello relativo al governo dei conti pubblici. Tale profilo della disciplina economico-finanziaria riveste un ruolo essenziale nella garanzia dei diritti a prestazione, soprattutto alla luce dei delicati tornanti degli ultimi quindici anni, che hanno condotto al progressivo restringimento del vincolo di bilancio.

La crisi economico-finanziaria del 2008-2009 e la successiva “reazione” delle istituzioni europee, culminata nel Trattato per il coordinamento e la *governance* economico-finanziaria del 2012 (c.d. *Fiscal Compact*), ha determinato l'esigenza di “stabilizzare” la finanza pubblica e ha condotto alla costituzionalizzazione dei precetti dell'equilibrio (art. 81, primo comma, Cost. per lo Stato e art. 119 Cost., primo comma, Cost. per gli enti territoriali) e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.). Il primo parametro, quello dell'equilibrio, è determinato mediante il rinvio contenuto nell'art. 3 della legge “rinforzata” n. 243 del 2012 – di attuazione della riforma dell'art. 81 Cost. – all'obiettivo di medio termine e, quindi, al c.d. saldo strutturale. Tale principio non indica pertanto una situazione di statico pareggio contabile fra entrate e spese, ma deve ritenersi rispettato anche in presenza di un disavanzo giustificato dagli effetti del ciclo economico o da eventi che consentono scostamenti dal suddetto obiettivo, sia pure concertati con le istituzioni europee¹⁰³.

Il parametro della sostenibilità del debito pubblico, invece, che richiama tutti gli enti, in coerenza con il diritto dell'Unione, a concorrere alla sostenibilità delle finanze pubbliche, include, come indicatori rilevanti, l'importo del *deficit* di bilancio dell'anno corrente e quello annunciato per l'anno successivo, l'importo dei titoli in scadenza, i tassi di interesse sui titoli del debito e la relativa capacità di collocare i titoli sul mercato¹⁰⁴.

Anche nella fase successiva alla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio nella Carta costituzionale, è stata complessivamente mantenuta l'originaria duttilità dell'art. 81 Cost., almeno per tre ordini di ragioni. In primo luogo, occorre tenere presente che il pareggio, inteso come equivalenza matematico-numerica tra poste di entrata e di spesa, è parametro ben diverso dall'equilibrio. Sebbene la legge costituzionale n. 1 del 2012 rechi nel suo titolo il termine «pareggio», il contenuto precettivo delle disposizioni è identificabile nel principio di equilibrio, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità e dalla giurisprudenza costituzionale, rispettivamente, sull'inidoneità dei titoli delle leggi a vincolare l'interprete¹⁰⁵ e sull'irrelevanza dell'auto-qualificazione¹⁰⁶.

¹⁰³ In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 23 ss.

¹⁰⁴ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in questa *Rivista*, 2016, n. 3, 15 ss.

¹⁰⁵ Al riguardo, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 17.

¹⁰⁶ Cfr. Corte cost., sentenze n. 1 del 2008, punto n. 8.5 del «Considerato in diritto»; n. 70 del 2024, spec. punto n. 7.2 del «Considerato in diritto» (in materia di leggi di interpretazione autentica).

In secondo luogo, elementi di duttilità nel governo dei conti pubblici sono ravvisabili nelle norme sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio. Infatti, quest'ultima, in attesa dell'attuazione della riforma della *governance* economico-finanziaria europea¹⁰⁷, per effetto dei rinvii contenuti nella legge rinforzata (art. 3 della legge n. 243 del 2012), corrisponde all'obiettivo di medio termine (d'ora in poi: OMT), cioè al valore del saldo "strutturale" corretto agli effetti del ciclo economico. Ne consegue che l'equilibrio è determinato secondo un percorso differenziato da Stato a Stato capace di tenere conto dell'andamento dell'economia dei singoli Paesi.

In terzo luogo, le norme costituzionali, la legge "rinforzata" n. 243 del 2012 e la legislazione di "attuazione" dell'art. 81 Cost. consentono una duplice fattispecie di deroga all'equilibrio e, quindi, permettono scostamenti dall'OMT: a) agli «effetti del ciclo economico»; b) «al verificarsi di eventi eccezionali», «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti», secondo quanto previsto dall'art. 81, secondo comma, Cost. Tale disposto costituzionale, già nella fase anteriore all'emergenza pandemica, è stato interpretato in maniera particolarmente estensiva, includendo in tali «eventi» non soltanto «periodi di grave recessione economica» ed «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato», secondo quanto testualmente previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a) e b), della legge n. 243 del 2012, ma anche "ordinarie" misure di gestione della crisi economica, a partire dai "salvataggi" dei settori bancari in crisi e dagli interventi di rilancio dell'economia.

In altre parole, l'interpretazione delle richiamate norme costituzionali e legislative, adottata da Governo e Parlamento con l'avallo delle istituzioni europee, ha consentito di realizzare intere manovre finanziarie entro gli scostamenti dall'equilibrio consentiti dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012 per un totale di 22 scostamenti complessivamente approvati dalle Camere a maggioranza assoluta. Se si considera che la legge costituzionale n. 1 del 2012, per sua espressa previsione, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, si avrà la misura dell'incidenza "ordinaria" dell'applicazione della suddetta procedura nell'approvazione degli atti collegati alla legge di bilancio (Documento di economia e finanza; Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza; disegni di legge di conversione di decreti-legge in materia economico-finanziaria), pari a una media di 2,2 scostamenti all'anno nei dieci anni in cui ha trovato sinora applicazione il rinnovato art. 81 Cost.¹⁰⁸.

La sequenza degli scostamenti dall'equilibrio, approvati dalle Camere a maggioranza assoluta, dimostra che i Governi che si sono susseguiti dal 2020 ad oggi hanno tentato di estendere l'applicazione dei presupposti emergenziali dei decreti-legge, originariamente rivolti a contrastare la crisi pandemica, alla fase successiva di rilancio e sviluppo dell'economia.

Infine, occorre sottolineare che le riforme europee di governo dell'economia e della finanza pubblica, realizzate nel 2024, hanno accentuato l'elasticità e la duttilità del quadro normativo in cui si inscrivono le politiche economiche e di governo dei conti pubblici. Basti pensare, come si

¹⁰⁷ Su cui, v. *infra*, nel testo, paragrafo 5.

¹⁰⁸ Per un approfondimento delle prassi, cfr. G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e controllo di costituzionalità, spunti dalla decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2024, n. 2, 462 ss., spec. 464 ss.

dirà appresso, agli strumenti del *Next Generation Europe* (d'ora in poi: NGEU), introdotti, tra l'altro, nel tentativo di sperimentare forme di solidarietà interstatale, quanto meno mettendo a disposizione degli Stati membri risorse a fondo perduto, senza, cioè, la previa garanzia degli Stati stessi.

Inoltre, ulteriori elementi di elasticità sembrano desumibili dalle recenti modifiche al Patto di stabilità apportate dai regolamenti (UE) n. 1263 e n. 1264 del 2024, che hanno introdotto «clausole di flessibilità temporanea», in considerazione del contesto macro-economico complessivo, ad esempio in relazione all'andamento dei tassi di interesse, e che individuano un nuovo parametro maggiormente flessibile del «saldo strutturale» – di cui si è detto poco sopra – ai fini della determinazione dell'equilibrio: il «tasso di crescita della spesa primaria netta», meglio capace, tra l'altro, di tenere conto degli investimenti pubblici e delle connesse riforme strutturali.

Le richiamate riforme hanno apportato modificazioni ai regolamenti in cui si articola il Patto di stabilità e crescita europeo (d'ora in poi: PSC) – n. 1466/97 e n. 1467/97, relativi, rispettivamente, alla sorveglianza e al coordinamento delle politiche economiche (c.d. braccio preventivo del PSC) e all'accelerazione e chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo del PSC) – rivolte, tra l'altro, ad assicurare «un livello adeguato di investimenti pubblici per conseguire i principali obiettivi della riforma del quadro di *governance economica* [...], nonché per rispondere alle priorità attuali e future dell'Unione»¹⁰⁹.

In estrema sintesi, può qui osservarsi che l'innovazione principale dei regolamenti (UE) n. 1263 e n. 1264 del 2024 si esprime nel passaggio da vincoli “contenutistici” al bilancio, basati, cioè, su regole numeriche, a un sistema di governo dei conti pubblici che dovrebbe consentire di tenere in maggiore conto la specifica situazione macro-economica di ciascuno Stato membro. Ciò allo scopo precipuo di proseguire il consolidamento delle finanze pubbliche europee, tenendo conto dei percorsi seguiti in maniera differenziata da Stato a Stato nelle riforme strutturali.

Al riguardo, si può osservare che: a) il Piano strutturale di bilancio di medio periodo (d'ora in poi: PSB), che costituisce il nuovo strumento di programmazione pluriennale, integra le diverse misure della programmazione di bilancio con le riforme strutturali e gli investimenti in una prospettiva temporale di medio termine¹¹⁰; b) la durata “ordinaria” del PSB di quattro anni può essere estesa fino a sette anni, subordinatamente alla presentazione di un programma vincolante di riforme e investimenti, «verificabili e temporalmente definiti che, nel loro insieme, di norma, siano di stimolo alla crescita e alla resilienza»¹¹¹; c) il PSB è rivolto ad assicurare che il livello programmato di investimenti finanziati con risorse nazionali non scenda al di sotto della media del periodo precedente alla presentazione del Piano stesso; d) in caso di crisi e di squilibri macroeconomici il PSB dovrà includere misure idonee a correggere detti squilibri, tenendo conto dell'impatto di quanto realizzato sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio, illustran-

¹⁰⁹ Punto n. 7 dei «Consideranda» del regolamento (UE) n. 2024/1263 (cors. ns.). V. anche art. 1, par. 2 e art. 2, n. 6) e n. 7), dello stesso regolamento (UE) n. 2024/1263.

¹¹⁰ Cfr. l'art. 13, lett. c) del regolamento (UE) n. 2024/1263.

¹¹¹ Cfr. i punti n. 12, n. 29 e n. 31 dei «Consideranda» e l'art. 14 del regolamento (UE) n. 2024/1263 che valorizzano il parametro degli «investimenti» tra i requisiti richiesti ai fini della proroga del periodo di aggiustamento.

do, in particolare, il programma di ulteriori investimenti pubblici, che dovranno essere coerenti con le priorità comuni dell'Unione europea, con i Fondi di coesione e con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR)¹¹²; e) ai fini dell'attivazione della procedura per disavanzi eccessivi, la Commissione sarà chiamata a valutare i progressi degli Stati membri nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, con particolare riferimento alle misure adottate per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici e alle politiche realizzate in connessione alla strategia europea per la crescita e l'occupazione, comprese quelle sostenute dal Programma NGEU, nonché – novità foriera di sviluppi quantomeno incerti – con riguardo alle spese sostenute nel «settore della difesa» e «per il materiale militare»¹¹³.

6. *Segue*: la conferma di tali assunti nella giurisprudenza costituzionale a tutela dei diritti.

La duttilità della disciplina costituzionale e legislativa di governo della finanza pubblica è inoltre ampiamente confermata dalla giurisprudenza costituzionale che ha affermato un'interpretazione «dinamica» dell'equilibrio di bilancio, condizionata, cioè, dalla congiuntura e dalle crisi economico-finanziarie. Infatti, secondo la Corte, il principio dell'equilibrio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»¹¹⁴ attraverso l'impiego delle risorse in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità rivolto a garantire «l'equilibrio tendenziale del bilancio»¹¹⁵. Muovendo da tali assunti, i Giudici costituzionali hanno ravvisato nell'art. 81 Cost. un vero e proprio principio di anticiclicità del bilancio, avendo affermato che le norme costituzionali consentono l'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo economico al fine di assicurare risorse maggiormente «certe» a fini di investimento¹¹⁶.

In questa prospettiva, la Corte ha quindi concluso che «il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato “anticiclico” in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici»¹¹⁷. In questo contesto, l'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 attraverso la c.d. «legge organica» ha conferito alla legge di bilancio [...] e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicura-

¹¹² Cfr. i punti n. 11, n. 32 e n. 33 dei «Consideranda» del regolamento (UE) n. 2024/1263.

¹¹³ Cfr. Part. 1, par. 3, lett. e), del regolamento (UE) n. 1467/97, come sostituito dall'art. 1 del regolamento n. 2024/1264. V. anche punto n. 13 dei «Consideranda» del regolamento (UE) n. 2024/1264.

¹¹⁴ Sentenza n. 250 del 2013, punto n. 2 del «Considerato in diritto».

¹¹⁵ Sentenza n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del «Considerato in diritto».

¹¹⁶ Cfr. sentenze n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del «Considerato in diritto»; n. 101 del 2018, punto n. 6.2.1 del «Considerato in diritto»; n. 61 del 2018, punto n. 2 del «Considerato in diritto».

¹¹⁷ Sentenza n. 61 del 2018, punto n. 2 del «Considerato in diritto».

re sostenibilità economica e sviluppo»¹¹⁸. In tal modo, la giurisprudenza costituzionale ha colto l'esigenza costituzionalmente imposta di riservare risorse adeguate agli investimenti pubblici in una prospettiva anticiclica, al fine di assicurare la ripresa e lo sviluppo economico e, con essa, la garanzia dei diritti fondamentali.

Con le richiamate pronunce, la Corte aderisce a una determinata interpretazione dell'art. 81 e della legge n. 243 del 2012 volta anzitutto ad affermare che è la legge rinforzata a dover essere interpretata alla luce dell'art. 81 Cost. e non viceversa, al fine di assicurare il mantenimento dell'originaria elasticità del quadro costituzionale, a garanzia della capacità di spesa e di investimento¹¹⁹. Inoltre la Corte consolida l'interpretazione secondo la quale, anche nel rinnovato quadro costituzionale, il bilancio può svolgere una funzione anticiclica e quindi consentire politiche espansive, sia pure in esito ai negoziati con la Commissione europea¹²⁰.

È bene sottolineare che quella che ci consegna la Corte costituzionale negli ultimi quindici anni di giurisprudenza su equilibrio di bilancio e investimenti pubblici è una vera e propria *dottrina*, cioè una costruzione del pensiero orientata a determinati valori. Il valore principale affermato da tale dottrina è costituito, appunto, dall'«anticiclicità» del bilancio, in una prospettiva, cioè, rivolta ad assicurare adeguate risorse per il rilancio dell'economia nelle fasi di crisi e di recessione.

La prospettiva anticiclica adottata dalla giurisprudenza costituzionale è quindi espressamente rivolta ad assicurare gli elementi di duttilità ravvisabili nell'originario e nel rinnovato quadro costituzionale al fine di garantire risorse e investimenti per le politiche pubbliche a garanzia dei diritti. In caso contrario, tali scelte di indirizzo politico-finanziario sarebbero limitate dalla legislazione attuativa dell'art. 81 Cost. sulla determinazione e calcolo dell'equilibrio incentrata sull'*output gap*, vale a dire sulla differenza tra il prodotto interno lordo effettivo e quello potenziale, e cioè tra la produzione effettiva e il potenziale di un'economia. Tale indicatore irrigidisce il vincolo di bilancio in quanto tende a produrre effetti pro-ciclici. In altri termini: quanto più ampio è lo scostamento tanto più profondo è l'effetto del ciclo e, quindi, tanto più elevata la correzione strutturale del saldo richiesta, con la conseguenza che ben difficilmente la correzione strutturale del saldo potrà produrre effetti anticiclici¹²¹. Non è certamente un caso che l'incidenza dell'indicatore stesso dovrebbe essere attenuata dalla recente riforma del PSC, rivolta a tenere conto sugli obblighi correttivi degli effetti delle riforme strutturali e degli investimenti realizzati¹²².

Quanto detto circa il mancato accoglimento di una teoria economica nella Costituzione a garanzia dei diritti è quindi confermato da ulteriori linee di sviluppo seguite dalla giurisprudenza

¹¹⁸ Sentenza n. 61 del 2018, punto n. 2 del «Considerato in diritto».

¹¹⁹ Al riguardo, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 22 ss.

¹²⁰ Cfr. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, 847 ss.

¹²¹ In questi termini, si vedano le considerazioni critiche di O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, 407 ss.

¹²² Per indicazioni in questo senso, cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione della Presidente nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla governance economica europea* dinnanzi alle Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione), UPB, Roma, 7 maggio 2024, in www.upbilancio.it, spec. 17 ss.

costituzionale. Basti pensare alle pronunce che hanno affermato il carattere “incomprimibile” delle spese destinate al finanziamento del “nucleo minimo/essenziale” del diritto che limita le scelte discrezionali del legislatore.

Governo, Parlamento e Corte costituzionale si sono dovuti misurare con la «riserva del possibile e del ragionevole»¹²³, con il piano, cioè, della disponibilità dei mezzi finanziari di cui occorre tenere conto in sede di bilanciamento¹²⁴. La disponibilità delle risorse, quindi, condiziona le scelte legislative che devono essere graduate in relazione agli altri valori costituzionali, tenendo conto delle compatibilità finanziarie. Ciò non impedisce alla Corte costituzionale, secondo gli orientamenti già seguiti dalla giurisprudenza risalente, di effettuare un controllo significativo sul bilanciamento realizzato dal legislatore a garanzia del nucleo essenziale dei diritti¹²⁵.

In questa prospettiva, appare ancor più significativa la giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni, in quanto resa in riferimento ai rinnovati parametri costituzionali sul precetto dell'equilibrio di bilancio. La sentenza n. 10 del 2016, ad esempio, ha affermato il valore del nucleo essenziale dei diritti e l'esigenza di assicurare la continuità dei servizi sociali forniti dalle Province a garanzia del principio di eguaglianza sostanziale che non può tollerare una riduzione delle risorse ad invarianza di funzioni¹²⁶. Altrimenti opinando, i “tagli” sproporzionati della dotazione finanziaria, privi di adeguate misure compensative idonee a garantire investimenti a beneficio dei diritti, precluderebbero lo svolgimento di servizi essenziali alla persona, determinando l'indiretta compressione dei diritti fondamentali¹²⁷.

È soprattutto la sentenza n. 275 del 2016 ad affermare il «nucleo incomprimibile»¹²⁸ dei diritti come «limite invalicabile»¹²⁹ alla discrezionalità del legislatore nella distribuzione delle risorse. Infatti, con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale che riduceva il finanziamento del servizio di trasporto degli studenti disabili poiché la discrezionalità del legislatore trova un «limite invalicabile»¹³⁰ nel nucleo fondamentale del diritto all'istruzione, come argomentato proprio da Lorenza Carlassare¹³¹. Tale «nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili» –

¹²³ Cfr., per tutti, A. BALDASSARRE, voce *Diritti Sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989, 30 ss.

¹²⁴ Al riguardo, particolarmente significativo, in tema di tutela del diritto alla salute, il passaggio dalla sentenza n. 992 del 1988, secondo la quale è illegittima l'esclusione di qualsiasi prestazione, trattandosi di valore primario e fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela alla sentenza n. 455 del 1990 secondo la quale il diritto ad essere curato si configura come diritto “a prestazione” la cui attuazione richiede gradualità nei limiti delle disponibilità di bilancio, sotto la «riserva del possibile», fermo restando il controllo della Corte costituzionale sul bilanciamento realizzato dal legislatore.

¹²⁵ Cfr., tra le tante, sentenze n. 455 del 1990; n. 240 del 1994; n. 245 del 1997; n. 203 del 2016, punto n. 8 del «Considerato in diritto»; n. 192 del 2017, punto n. 9.2.4 del «Considerato in diritto».

¹²⁶ Cfr. sentenza n. 10 del 2016, spec. punti n. 6.2 e n. 6.3 del «Considerato in diritto».

¹²⁷ Cfr. sentenza n. 10 del 2016, punto n. 6.2 del «Considerato in diritto»; v. anche sentenza n. 188 del 2015.

¹²⁸ Sentenza n. 275 del 2016, punto n. 12 del «Considerato in diritto».

¹²⁹ Sentenza n. 275 del 2016, punti n. 5, n. 10 e n. 11 del «Considerato in diritto».

¹³⁰ Sentenza n. 275 del 2016, punti n. 5, n. 10 e n. 11 del «Considerato in diritto».

¹³¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalicabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, 2339 ss., spec. 2341 s.

ha affermato la Corte – ricomprende il servizio di trasporto scolastico e «non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali»¹³². Pertanto occorre assicurare le risorse necessarie in quanto «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»¹³³. La Corte, quindi, individua un nucleo incompressibile di «garanzie minime» per rendere effettivo il diritto da cui discende la misura della spesa costituzionalmente necessaria, *indisponibile* alle scelte del legislatore, definendo «non corretta» ogni altra interpretazione del «concetto di equilibrio di bilancio» avente la pretesa di *condizionare finanziariamente* la garanzia del nucleo essenziale del diritto stesso¹³⁴. In tal modo, viene avvalorata una prospettiva del bilancio e degli equilibri finanziari *costituzionalmente orientata*, ponendosi la Corte a presidio del nucleo essenziale dei diritti¹³⁵.

Se pure la pronuncia non precisa puntualmente se la violazione dell'art. 38 Cost., quale parametro di garanzia del diritto all'assistenza del disabile, dipenda dall'insufficiente stanziamento della legge regionale censurata o dal vincolo di scopo delle risorse *a priori* destinate al finanziamento del diritto costituzionale¹³⁶, la sentenza costituisce un “punto fermo” successivamente sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale nell'individuare nel nucleo incompressibile del diritto il limite alla discrezionalità del legislatore. Non è certamente un caso che le successive sentenze n. 192 e n. 195 del 2024 abbiano sviluppato il richiamato orientamento al fine di distinguere i livelli essenziali quale scelta di indirizzo politico del legislatore rivolta a determinare la soglia di prestazioni esigibili che non tollera differenziazioni territoriali – e che, una volta determinata, indica la spesa costituzionalmente vincolata –, dal nucleo essenziale del diritto quale limite *assoluto* alla discrezionalità del legislatore per il finanziamento del quale le risorse devono ritenersi costituzionalmente *indisponibili* a ogni diversa destinazione¹³⁷. In altri termini: le risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto, incluso nel livello essenziale, devono ritenersi indisponibili al legislatore, in quanto rivolte ad assicurare l'effettività del nucleo essenziale del diritto; le risorse, invece, destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali devono ritenersi costituzionalmente vincolate¹³⁸.

¹³² Sentenza n. 275 del 2016, punto n. 11 del «Considerato in diritto».

¹³³ Sentenza n. 275 del 2016, punto n. 11 del «Considerato in diritto».

¹³⁴ Sentenza n. 275 del 2016, punto n. 11 del «Considerato in diritto» (cors. ns.).

¹³⁵ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *federalismi.it*, 2017, n. 10, spec. 13 s.

¹³⁶ Il punto è colto da F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, 2507 ss., da cui discenderebbe l'inadeguatezza dello scrutinio a garantire con certezza le «priorità costituzionali» di spesa.

¹³⁷ Cfr. sentenze n. 192 del 2024, punto n. 14 del «Considerato in diritto»; n. 195 del 2024, punto n. 10 del «Considerato in diritto».

¹³⁸ Ne consegue che il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate. Per l'approfondimento della richiamata distinzione tra nucleo incompressibile dei diritti e livelli essenziali, sintonica con le sentenze n. 192 e n. 195 del 2024, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 404 ss., spec. nota 92; ID., voce *Poteri, diritti e sistema finanziario*

Si può quindi concludere che talune ambiguità della legge rinforzata e della legislazione di contabilità che sembravano favorire politiche pro-cicliche sono state “corrette” dalla giurisprudenza costituzionale a beneficio della capacità di elaborare politiche espansive, saldando in tal modo equilibrio di bilancio e garanzia dei diritti in una prospettiva costituzionalmente orientata.

7. Norme costituzionali sui rapporti economici e processo di integrazione europea.

Occorre infine chiedersi se l'accertata duttilità delle norme costituzionali sui rapporti economici e sul governo dell'economia e della finanza pubblica, capace di operare a beneficio dei diritti, continui a rivelarsi tale anche di fronte al processo di integrazione europea. L'interrogativo appare centrale ai fini della verifica della “tenuta” dell'impianto della disciplina costituzionale dei rapporti economici, come sopra ricostruita, anche rispetto al secondo profilo di questa relazione, relativo agli effetti del vincolo di bilancio sulla garanzia dei diritti a prestazione.

In estrema sintesi, ci si limita a ricordare che il processo di integrazione europea, sin dalle origini, privilegia la prospettiva funzionalista, diversa da quella accolta dalle norme costituzionali sui rapporti economici che sono orientate alla garanzia del richiamato rapporto circolare tra centralità della persona, eguaglianza e lavoro quali finalità costituzionali cui è chiamata l'azione dei pubblici poteri.

Diversamente, i Trattati hanno adottato la formula di un'«economia sociale di mercato fortemente competitiva», rivolta alla «crescita economica equilibrata e alla stabilità dei prezzi», anche al fine di garantire la «piena occupazione» e il «progresso sociale» (art. 3, par. 3, TUE). Al di là della formula richiamata – questa sì un po' ambigua e compromissoria –, la disciplina europea dei rapporti economici e del governo dell'economia poggia su tre pilastri. Anzitutto il sistema euro-unitario è basato sul principio-cardine della concorrenza, che è coesistente all'integrazione del mercato comune perché è capace di sgretolare le regolazioni nazionali. In secondo luogo, il processo di integrazione europea trova un motore fondamentale nella moneta unica e nell'indipendenza della Banca centrale europea, che sono stati introdotti al fine di “stimolare” il processo di integrazione, cioè utilizzando la moneta unica per favorire la convergenza delle economie degli Stati membri, se vogliamo “forzando” le teorie economiche delle aree valutarie ottimali che, all'opposto, presupponevano il consolidamento di sistemi politico-economici omogenei funzionali alla successiva introduzione della moneta unica¹³⁹. In terzo luogo, la costruzione euro-unitaria si basa sull'equilibrio di bilancio, che, in uno con il coordinamento delle politiche economiche, costituisce il principale strumento di “reazione” alle crisi economico-finanziarie, rivolto a garantire la stabilità e la “sana” gestione finanziaria. A ciò si aggiungono, nella fase più recente, gli strumenti del NGEU, che sono rivolti a introdurre forme di solidarietà inter-statale, quanto meno

(tra Stato e Regioni), in *Enc. dir. I tematici. Potere e Costituzione*, vol. V, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, Giuffrè, 2023, 778 ss.

¹³⁹ Cfr., per tutti, R. MUNDELL, *A Theory of Optimum Currency Areas*, 51, 1961, n. 4, 657 ss.

mettendo a disposizione risorse a fondo perduto, senza, cioè, la previa garanzia degli Stati, mediante un nuovo modo di intendere le “condizionalità” del diritto dell’Unione. Queste ultime, infatti, non sono più intese soltanto come vincoli quantitativi “esterni” al governo dei conti pubblici, ma anche come fattori di stimolo a garantire i principi dello Stato di diritto e i diritti di cittadinanza, perseguendo obiettivi qualitativi e risultati frutto di scelte di indirizzo condivise.

In tale contesto, per *espressa volontà* degli Stati membri che hanno ratificato i Trattati, ci si muove da tempo in uno spazio giuridico in cui gli stessi Stati hanno perduto alcune prerogative tradizionali della sovranità, a partire dal potere di battere moneta e di decidere se alzare o abbassare i titoli della moneta e i tassi di interesse e le funzioni regolative dei mercati. Tali cessioni di sovranità secondo alcuni avrebbero già imposto, sin dal Trattato di Maastricht (1992), una interpretazione comunitariamente orientata delle norme costituzionali sui rapporti economici, ad esempio per Giuliano Amato in favore della concorrenza¹⁴⁰ e per Giovanni Bognetti in favore del pareggio di bilancio, pur nel quadro dell’originario art. 81 Cost.¹⁴¹.

In definitiva, non si può non riconoscere una perdurante tensione tra le norme costituzionali sui rapporti economici che delineano un ruolo attivo dello Stato nell’economia finalizzato a perseguire lo sviluppo della persona e la giustizia sociale e le norme dei Trattati che prospettano un ruolo strumentale dello Stato in ambito economico per favorire l’integrazione dei mercati e il conseguimento degli obiettivi di stabilità dei Trattati stessi.

Basti pensare al diritto al lavoro, sui cui si fondano non soltanto i rapporti economici, ma l’intera Costituzione italiana. Nelle politiche europee, invece, vengono sostanzialmente favorite strategie di flessibilizzazione del mercato del lavoro, presentandole come interventi di contrasto alla disoccupazione. La prospettiva è accentuata dalle politiche dell’Unione europea basate sulla c.d. *flexicurity* che indica la combinazione tra elementi di flessibilità e di sicurezza derivanti dalla traslazione delle tutele del lavoratore dal “rapporto” di lavoro al “mercato” del lavoro¹⁴². Mentre l’interesse delle politiche europee è promuovere l’occupabilità, intesa come capacità delle persone di essere occupate, coerentemente con l’obiettivo dell’economia aperta e in libera concorrenza, quello delle norme costituzionali sui rapporti economici è garantire il diritto al lavoro quale riflesso della centralità della persona. All’opposto, l’ordinamento europeo sembra accogliere una visione frammentata dell’individuo, di volta in volta definito in relazione alle diverse attività economiche regolate¹⁴³.

Inoltre, per ciò che più incide sulla disciplina dei rapporti economici, a livello europeo continua a mancare una prospettiva di effettiva garanzia dei diritti a prestazione. Sebbene non debbano essere trascurati i tentativi di conferire un fondamento più solido alla c.d. Europa sociale, a partire dall’inserimento nei Trattati della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, e del

¹⁴⁰ Cfr., tra i tanti lavori, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., 12 ss.

¹⁴¹ Cfr., ad esempio, G. BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, II ed., Milano, Giuffrè, 1995.

¹⁴² Cfr. G. FONTANA e S. GIUBBONI, *Flexicurity, precarietà e disegualianza nel diritto del lavoro italiano*, in B. CARUSO – R. DEL PUNTA – T. TREU (a cura di), *Il diritto del lavoro e la grande trasformazione*, Bologna, il Mulino, 2020, 281 ss.; S. GIUBBONI, *Il dibattito recente sul futuro del diritto del lavoro in Italia. Impressioni di lettura*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2022, 707 ss.

¹⁴³ Cfr. S. GIUBBONI, *Flexi-insecurity all’italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2018, 207 ss.

suo rilievo impronta spiccatamente costituzionale, permangono non pochi profili critici. Ad esempio, il “Pilastro europeo dei diritti sociali”, approvato dalle istituzioni europee nel 2017, per quanto abbia avuto ulteriore e significativo sviluppo nelle politiche di contrasto alla crisi economico-pandemica e nel PNRR, costituisce strumento di tutela soltanto *indiretta* dei diritti sociali poiché non incide sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri in materia di diritti a prestazione¹⁴⁴. Pertanto gli Stati membri continuano ad avere competenze esclusive in materia di organizzazione dei sistemi di protezione sociale.

L’ambito in cui, invece, il diritto dell’Unione europea sembra produrre effetti maggiormente incisivi su alcuni diritti a prestazione sembra costituito dal diritto europeo alla sicurezza sociale e all’assistenza sociale, affermato dalla Carta dei diritti e sviluppato da direttive che hanno ampliato la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, anche nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi, in forza del principio di parità di trattamento. Su questi temi, se si guarda alla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, si ha l’impressione che la Corte costituzionale abbia progressivamente parificato il «cittadino», a cui, ad esempio, si riferisce l’art. 38 Cost. con riguardo all’assistenza sociale, al cittadino europeo e allo straniero, estendendo l’accesso alle prestazioni sociali attraverso numerose declaratorie di incostituzionalità delle norme che prevedevano il requisito della cittadinanza o del permesso di soggiorno nell’Unione europea (assegni per il nucleo familiare, assegni sociali e altre misure di protezione sociale).

In tal modo, la Corte costituzionale, in alcuni casi anche mediante rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia¹⁴⁵, vaglia la natura delle singole prestazioni sociali ed estende i relativi benefici, riconducendo le prestazioni stesse all’interno del nucleo essenziale del diritto sociale garantito¹⁴⁶.

Questi approdi della giurisprudenza costituzionale appaiono significativi e confermano che il diritto dell’Unione europea continua a funzionare, almeno in questo ambito, come parametro per il giudice comune e per il giudice costituzionale nell’estensione delle prestazioni sociali rivolte – come afferma la Corte – a «fronteggiare lo stato di bisogno» più che come strumento di integrazione democratica delle comunità politiche. Infatti, il conseguimento di tale obiettivo presupporrebbe ulteriori trasferimenti di poteri. Al riguardo, si deve soprattutto ricordare che il diritto dell’Unione europea continua a essere privo di una clausola di garanzia paragonabile a quella della nostra Costituzione sui livelli essenziali, nonché di un dispositivo idoneo a garantirli basato sull’effettiva solidarietà fiscale¹⁴⁷. Se a tutto ciò si aggiunge la perdurante inadeguatezza delle dimensioni del bilancio dell’Unione e delle c.d. risorse proprie, si avrà la misura di quanto i sistemi

¹⁴⁴ Al riguardo, cfr., criticamente, S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 2018, n. 4, 557 ss.

¹⁴⁵ Cfr. ordinanza n. 182 del 2020 e conseguente sentenza n. 54 del 2022; nonché ordinanza n. 29 del 2024 in materia di assegno sociale.

¹⁴⁶ Al riguardo, cfr., tra gli altri, W. CHIAROMONTE, *L’estensione agli stranieri degli assegni di natalità e maternità: la Consulta chiude il cerchio del dialogo fra Corti massimizzando le tutele*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2022, n. 4, 752 ss., spec. 760 ss.; R. CIAVARELLA, *L’accesso al welfare degli stranieri nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2022, n. 4, 745 ss., spec. 750 ss.

¹⁴⁷ Sulla mancanza di tali elementi nella costruzione europea, da cui segue l’inadeguatezza del bilancio dell’Unione a svolgere funzioni redistributive, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, 114 s.

di protezione sociale e i relativi finanziamenti ricadano pressoché integralmente sugli Stati membri.

8. Un accenno di conclusione: controllo di costituzionalità sull'impiego delle risorse e garanzia dei diritti a prestazione.

Nel controllo sul bilanciamento tra diritti e risorse, la Corte costituzionale ha sviluppato un sindacato più stringente con l'introduzione dei canoni della ragionevolezza, proporzionalità e razionalità delle scelte finanziarie quali limiti della discrezionalità del legislatore, giungendo a riconoscere un nucleo essenziale dei diritti a prestazione che deve necessariamente essere garantito e che determina la spesa costituzionalmente necessaria.

Tuttavia, la tutela dei diritti a prestazione è condizionata dall'organizzazione e dalla dimensione finanziaria, cioè, da quella che le Corti definiscono la «riserva del possibile e del ragionevole», anche in una prospettiva di sostenibilità dei diritti nel tempo. Quindi, nei periodi di crisi e di scarsità delle risorse il contenuto essenziale del diritto rischia di essere meno chiaramente identificabile e la Corte ha progressivamente spostato i termini del controllo sul bilanciamento realizzato dal legislatore in favore dell'equilibrio finanziario.

In questo contesto, appare di particolare utilità il tentativo di Lorenza Carlassare di distinguere tra spese *doverose*, *consentite* e *vietate* che consentirebbe di rendere giustiziabili le scelte legislative di impiego delle risorse rispetto alle priorità indicate dalla Costituzione¹⁴⁸, applicando lo schema tripartito del giudizio di eguaglianza teorizzato da Livio Paladin, per mettere in relazione i principi costituzionali, le norme che sottraggono risorse a obiettivi doverosi e le norme che impiegano risorse per obiettivi ignorati o vietati dalla Costituzione e dichiarare l'incostituzionalità di queste ultime per ripristinare il rispetto delle priorità costituzionali¹⁴⁹.

Non è una prospettiva facile da seguire in un sistema che non ammette gerarchia tra principi e diritti costituzionali, ma vi è significativa traccia di questa impostazione nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni sul contenuto incompressibile dei diritti a prestazione. Basti pensare alle pronunce che estendono la spesa per le prestazioni in favore di studenti con disabilità¹⁵⁰ o alla sentenza n. 152 del 2020 sul minimo vitale delle pensioni di invalidità o, ancora, a quelle pronunce che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi che riducevano i finanziamenti degli enti territoriali per i servizi sociali¹⁵¹.

In questa prospettiva, assume particolare rilievo la sentenza n. 195 del 2024 che ha ulteriormente sviluppato la dottrina dei livelli essenziali di assistenza sanitaria quale “misura” della spesa

¹⁴⁸ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2015, 398 ss.; ID., *Diritti a prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, n. 3, 150 ss.

¹⁴⁹ Al riguardo, cfr. G. SILVESTRI, *Democrazia e costituzionalismo. In ricordo di Lorenza Carlassare*, in R.E. KOSTORIS – G. RIVOSECCHI (a cura di), *Democrazia e costituzionalismo. In ricordo di Lorenza Carlassare*, Torino, Giappichelli, 2024, 142 s.

¹⁵⁰ Cfr. sentenze n. 80 del 2010 e n. 175 del 2016.

¹⁵¹ Cfr., ad esempio, sentenze n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016.

costituzionalmente necessaria che deve essere *prioritariamente* garantita nelle scelte allocative a tutela del diritto alla salute. Censurando la prassi dei c.d. “tagli lineari”, la Corte ha affermato che, di fronte alle «esigenze di contenimento della spesa pubblica, dettate anche da vincoli euro-unitari», devono essere *prioritariamente ridotte* le «spese indistinte» rispetto a quelle volte a garantire il diritto alla salute, «che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche della fasce più deboli della popolazione»¹⁵².

In tal modo, viene affermato che le risorse destinate al contenuto essenziale del diritto devono ritenersi costituzionalmente *indisponibili* a ogni diversa destinazione, individuando *priorità allocative costituzionalmente protette*. Conseguentemente norme che sottraggono risorse a *obiettivi doverosi* sono ormai pienamente sindacabili dalla Corte costituzionale proprio secondo quanto a suo tempo prospettato da Lorenza Carlassare.

Abstract [It]: Muovendo dall'inquadramento storico-normativo e sistematico della disciplina dei rapporti economici nella Costituzione, il contributo prende in esame, sotto molteplici profili e alla luce degli studi di Lorenza Carlassare, il nesso tra duttilità delle norme costituzionali sul governo dell'economia e della finanza, primato del politico e tutela dei diritti costituzionali, avvalendosi anche del contributo fornito dalla giurisprudenza costituzionale, tra l'altro in relazione alla fase più recente del processo di integrazione europea. Viene conseguentemente argomentato l'ampiamiento del controllo di costituzionalità sull'impiego delle risorse, traendo le implicazioni di sistema a garanzia dei diritti a prestazione.

Title: Economic relations, balanced budget rule and welfare rights in the Constitution. In memory of Lorenza Carlassare.

Abstract [En]: *Starting from a historical-normative and systematic analysis of the constitutional regulation of economic relations, this paper examines – through multiple perspectives and in light of the studies by Lorenza Carlassare – the connection between the flexibility of constitutional provisions governing the economy and public finance, the primacy of politics, and the protection of constitutional rights. The analysis also draws on the case law of the Constitutional Court, particularly with regard to the most recent phase of the European integration process. On this basis, the essay argues for an expansion of constitutional review over the use of public resources, outlining the systemic implications necessary to ensure the effective guarantee of welfare rights.*

Parole chiave: Costituzione; rapporti economici; equilibrio di bilancio; giurisprudenza costituzionale; tutela dei diritti.

Keywords: *Constitution; economic relations; balanced budget rule; constitutional case law; protection of constitutional rights.*

¹⁵² Sentenza n. 195 del 2024, punto n. 4.1 del «Considerato in diritto».