



Camilla Buzzacchi

Reddito e Costituzione

La *cifra* smarrita

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin**, **Fulvio Cortese** e **Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa** e **Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina
Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Tomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet:
www.francoangeli.it e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Camilla Buzzacchi

**Reddito e
Costituzione**

La *cifra* smarrita

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con il contributo Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia dell'Università degli Studi di Milano Bicocca.

Progetto grafico di copertina: Alessandro Petrini

In copertina: Quentin Metsys, Il cambiavalute e sua moglie (1514, particolare)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

In memoria di Gianni e Anna Paola

Indice

1. Le diverse forme di ricchezza in Costituzione	pag.	11
1. La rilevanza di una categoria economica in Costituzione: l'attualità del modello	»	11
2. Reddito e ricchezza come categorie chiave dell'economia di mercato	»	16
3. La ricchezza tra autonomia dei privati e i pubblici poteri	»	20
4. Ricchezza e funzione sociale	»	23
5. Il modello della «rivoluzione promessa»	»	27
2. Reddito e lavoro	»	35
1. Retribuzione e dignità umana	»	35
2. La retribuzione e le tutele del lavoro subordinato tra contratto, legge e decisioni giudiziali	»	40
3. Flexicurity e mercati del lavoro	»	43
4. Il «lavoro povero» e altre forme di mortificazione della dignità del lavoratore	»	48
3. Reddito e sicurezza sociale	»	57
1. Reddito per la liberazione dal bisogno	»	57
2. Il sistema di sicurezza sociale della Repubblica	»	60
3. Il reddito da pensione tra logica mutualistica e logica Beveridiana	»	65
4. Il bilanciamento di valori che ruotano intorno al diritto alla previdenza: la difficile equità	»	70

INDICE

5.	Il diritto alle erogazioni monetarie dell'assistenza sociale: l'inesorabile allargamento del bisogno	pag.	76
6.	L'ambiguità del «reddito di cittadinanza» sul piano delle politiche del lavoro	»	83
4.	Reddito e concorrenza	»	89
1.	La concorrenza come «interesse» costituzionale	»	89
2.	... e non come mero ambito materiale	»	94
3.	I vincoli alla concorrenza	»	97
4.	La concorrenza letta attraverso i principi del diritto europeo	»	99
5.	Il caso delle concessioni balneari: ovvero la «non-cultura» della concorrenza	»	104
6.	La sfera di responsabilità dell'impresa	»	110
5.	Reddito e risparmio	»	117
1.	L'investimento di risparmio in beni: le aspettative dei privati e l'interesse pubblico	»	117
2.	Incoraggiamento e tutela come politiche pubbliche	»	121
3.	Il risparmio come leva di crescita attraverso il credito	»	124
4.	Il contesto riduttivo dei mercati finanziari	»	127
5.	Dal risparmiatore al consumatore: la visuale del diritto europeo	»	131
6.	Reddito e tributi	»	137
1.	Il dovere di concorrere alle spese pubbliche	»	137
2.	Capacità contributiva e progressività: le garanzie a favore del reddito	»	142
3.	Gli elementi qualificanti del sistema di imposizione: la «mappa della diseguaglianza»	»	147
4.	L'orizzonte di «giustizia sociale»	»	153

7. Reddito e debito pubblico	pag.	159
1. La categoria del debito nel nuovo art. 81 Cost.	»	159
2. L'evoluzione del ricorso all'indebitamento: dalle posizioni keynesiane alle agenzie di <i>rating</i>	»	163
3. Il debito come valore costituzionale: vincoli per la sua contrazione, obblighi per la sua sostenibilità	»	168
4. Sostenibilità ed equità intergenerazionale	»	172
5. Il debito italiano e quello europeo nel passaggio dell'emergenza: chi garantirà la restituzione?	»	178
 Conclusioni – Il reddito per lo sviluppo civile del Paese: l'irrinunciabile missione delle istituzioni pubbliche	 »	 183

I. Le diverse forme di ricchezza in Costituzione

*Nessun cittadino sia talmente dovizioso
da poterne comprare un altro,
e niuno talmente povero da esser costretto a venderci*

Jean-Jacques Rousseau, *Il contratto sociale*, 1762

1. La rilevanza di una categoria economica in Costituzione: l'attualità del modello

La categoria economica del «reddito» – e, più in generale, della «ricchezza» privata – è ampiamente presente in Costituzione: il suo ricorrere con riferimento a molteplici interessi e a numerose situazioni giuridiche attesta una sua rilevanza specifica. E richiede una connotazione di necessaria sintonia rispetto a valori e finalità, che la Carta fondamentale riconosce e protegge.

Il quadro dell'«attenzione» costituzionale nei confronti di questa entità materiale merita di essere approfondito, specialmente in questa epoca di crescente rilevanza della dimensione finanziaria dei rapporti economici, con un'economia reale che risulta recessiva a confronto di quella finanziaria¹. Appare pertanto opportuno e interessante indagare la funzione che il fenomeno della produzione della ricchezza privata assume nella prospettiva del disegno costituzionale. L'analisi delle diverse circostanze previste dalla Costituzione, nelle quali l'esistenza di un reddito – o la sua assenza – diventa

1. Valgano le riflessioni di S. ANDRIANI, *L'ascesa della finanza. Risparmio, banche, assicurazioni: i nuovi assetti dell'economia mondiale*, Roma, 2006, in tema di «finanziarizzazione dei sistemi economici». Il fenomeno – che non è certo del Novecento ma ha radici addirittura in epoca rinascimentale, con l'avvio delle attività creditizie – di per sé non ha tratti negativi ma pone il problema dei controlli necessari affinché la logica dell'efficienza non vada a comprimere fondamentali interessi sociali.

fonte di effetti, che incidono sulle finalità che sono proprie del patto fondamentale, si giustifica per una duplice ragione.

Da un lato emerge l'opportunità di effettuare una lettura, e di comporla in forma unitaria, delle diverse manifestazioni di valore economico alle quali la Costituzione attribuisce risalto²: non è possibile che esse beneficino di riconoscimento in maniera casuale e disordinata, ma vanno piuttosto collegate secondo una logica di insieme. La loro elevazione all'interno delle norme di vertice deve potersi leggere in coerenza con l'assetto sociale, culturale, economico e politico che ci si aspetta che caratterizzi la comunità nazionale. E ciò è vero nel momento presente, come lo è stato in tutto lo sviluppo di vigenza e di applicazione della Costituzione. Tali manifestazioni del ruolo della ricchezza economica avevano una loro specifica valenza al tempo della loro prima formulazione – l'epoca costituente e dei primi passi del nuovo ordinamento – e ne hanno assunte nuove e differenti nello svolgimento del cammino della Repubblica: nel passaggio storico attuale, segnato da emergenze economiche, sanitarie e anche umanitarie, e contraddistinto da assetti ed aspettative complessi, e talvolta fortemente conflittuali, la funzione assegnata dalla Costituzione al reddito – nelle sue più diverse forme – si presenta apparentemente dissimile. Questa variabilità nel tempo non può essere segnale di volubilità del progetto costituzionale: al contrario, la convinzione è che si tratti di espressione esteriore di una realtà che, al contrario, è stabile ed uniforme.

La realtà in esame è quella dei valori di fondo del testo costituzionale, che mantengono inalterata validità da più di settant'anni e che hanno il pregio di potersi declinare diversamente nell'evolvere dei rapporti all'interno della comunità nazionale: dimostrandosi vigenti ed operanti anche in presenza di mutamenti sociali e culturali decisivi. La lettura costituzionale del fenomeno della produzione della ricchezza privata soggiace infatti a valori che mantengono

2. In un saggio del 2008 M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo*, 2, si interroga sul significato di ricchezza sia nazionale che individuale, ricostruendo le più illustri definizioni della scienza economica. Ma l'oggetto di queste riflessioni si rivolge al ricorrere, nel testo costituzionale, del più generale concetto di «valore economico» del reddito, inteso come fonte di entrata per il singolo.

perdurante legittimità, cosicché il variare dei modi di generazione e di impiego del reddito non può sottrarsi ad un quadro di principi che, nel tempo, conserva per intero la propria portata ed efficacia. In più, come è stato osservato, le regole in materia economica non si ispirano ad una logica autonoma da quella che caratterizza l'intera Costituzione nel suo complesso; e che consente di affermare che l'efficienza economica non è, di per sé, un valore³.

È da ritenere, infatti, che l'economia sia destinata a non trovare in sé stessa i criteri di valutazione del proprio funzionamento, ma debba essere giudicata in riferimento alla sua capacità di dispiegarsi in sintonia coi valori sociali fondamentali⁴: ne consegue che il contesto economico, e il benessere che esso è in grado di produrre, non sono fine ma «mezzo»⁵. Il fine va allora ricercato, anche a fronte di modalità di produzione della ricchezza che mutano nel tempo, in scenari di progresso umano che non cessano di fondarsi sul punto di partenza – la mappa valoriale della Carta fondamentale – e di protendersi verso la prospettiva della piena valorizzazione della dignità umana. Scenari di progresso che devono necessariamente porsi l'orizzonte della «ripartizione» e della «distribuzione»⁶: e dunque svilupparsi lungo percorsi che non possono ignorare la realtà delle tante diseguaglianze; e che sono chiamati ad incidere su di esse attraverso operazioni redistributive.

L'obiettivo è anzitutto quello di ragionare sulla vigenza di tale quadro valoriale rispetto a modalità di creazione di prodotto economico tipiche dell'assetto attuale della società. Le materie del lavoro, della sicurezza sociale, delle libertà economiche, dell'imposizione tributaria, del risparmio e del debito pubblico hanno stretta attinenza con la categoria del «reddito», e con essa si rapportano secondo criteri che la Costituzione instancabilmente provvede ad

3. Cfr. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1990, 377 ss.

4. Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 171.

5. V. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1995, 567.

6. L'attenzione alla distribuzione è richiamata nel bel saggio di G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008.

additare. Esse possono essere indagate tenendo conto delle più recenti espressioni che le contraddistinguono. Si intende partire dagli elementi dell'assetto normativo che le caratterizzano nel momento presente: da essi è destinato ad emergere il tasso della compatibilità e della sintonia con il quadro costituzionale. L'interesse a interrogarsi sulla coerenza delle manifestazioni odierne della creazione di ricchezza e di reddito con i valori cardine del patto repubblicano permette così di inoltrarsi nella seconda direzione di ricerca.

Tale ulteriore prospettiva di indagine mira a verificare l'eventuale divario tra le destinazioni che la Costituzione prevede per la ricchezza economica e quelle che, di fatto, sono riscontrabili nella società presente. Si spiega così il titolo del lavoro che, nel richiamare l'esito della «cifra smarrita», evoca l'allontanamento dal modello costituzionale e le distorsioni che è possibile osservare nell'utilizzo della ricchezza: distorsioni in termini di impieghi difficilmente compatibili con le istanze fatte proprie dalla Costituzione repubblicana, e che pertanto appaiono inaccettabili torsioni rispetto ad un sistema di valori, che ha tuttora immutata valenza.

Gli ambiti richiamati del lavoro, della sicurezza sociale, delle libertà economiche, dell'imposizione tributaria, del risparmio e del debito pubblico, sono «spazi» privilegiati di creazione e impiego di reddito: l'intento è anche quello di valutare se la funzione della ricchezza privata – che attraverso alcuni canali alimenta quella pubblica – stia evolvendo lungo direttrici tali per cui il disegno costituzionale del 1948 appare pallido ed evanescente. Il riferimento è al disegno della *rivoluzione promessa* di una Costituzione che non è immobile e statica, nella misura in cui non è chiamata ad uno sbocco obbligato, ma piuttosto «apre le vie verso l'avvenire»⁷, secondo il pensiero di Piero Calamandrei. L'interrogativo che pare degno di considerazione è se tale disegno appaia annullato da tendenze di diverso tenore: ovvero allineate con le previsioni di Francesco Saverio Nitti, che nella seduta dell'8 maggio 1947 richiamò l'Assemblea costituente al «grave peso su tutta l'economia nazionale» che il titolo III avrebbe causato se fosse stato approvato nei termini che la Commissione dei Settantacinque aveva delineato. Il politico ed

7. P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione*, Milano, 26 gennaio 1955.

economista liberale espresse in quel frangente la preoccupazione di non dichiarare impegni che non avevano probabilità di essere mantenuti: «Noi facciamo promesse sulla carta: garantiamo condizioni di vita, che poi non potremo dare mai per gran tempo al popolo italiano. Noi non possiamo garantire nulla di ciò che promettiamo»⁸.

Il proposito di questa ricerca è allora anche quello di indagare quanto i valori costituzionali siano assenti dal contesto dei rapporti economici che contraddistinguono il momento attuale; e se la loro latitanza sia da considerare il frutto dell'impossibilità a dare seguito agli impegni che la Costituzione incessantemente affida a istituzioni e società, per un eccesso di utopia che il disegno costituzionale delle origini aveva in sé. O se, al contrario, quegli impegni siano tuttora vincolanti e non abbiano perso in alcun modo attualità⁹. Arrivando – implicitamente – ad interrogarsi se sia ancora possibile una più fedele trasposizione dei valori insiti nel testo costituzionale all'atto di regolare i fenomeni economici in svolgimento.

Un'ultima precisazione è necessaria. L'indagine a cui ci si accinge non è un nuovo studio della c.d. «Costituzione economica», tema su cui la letteratura¹⁰ si è ampiamente misurata, pronunciata con posizioni divaricate e dunque anche contrapposta: pur trattando, per alcuni aspetti, anche la materia dei rapporti tra Stato e mercato e dell'intervento pubblico nei rapporti economici, l'obiettivo è altro. Ci si ripropone di riflettere sul ruolo che assume il valore economico nella Costituzione, per il suo rilievo all'interno di processi produttivi di ricchezza, o in contesti di ben altra natura. La dimensione economica rileva infatti in relazione a vari diritti sociali, nonché ai meccanismi impositivi ed ancora alle modalità di alimentazione e di utilizzo della spesa pubblica: va pertanto ben oltre l'orizzonte ed il perimetro della Costituzione economica, anche se indubbiamente

8. Assemblea costituente, 8 maggio 1947, 3727.

9. Al pericoloso fraintendimento tra «inattuazione» e «inattualità» sono dedicate le riflessioni del volume di G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Milano, 2013.

10. L'ampio e solido saggio di M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, è un completo punto di riferimento per comprendere le evoluzioni dell'imponente contributo dottrinale che è sorto intorno al modello di Costituzione economica italiana.

in quest'ultima assume valore centrale. Adottando uno sguardo che attraversa trasversalmente varie previsioni ed ambiti di interesse costituzionale, l'analisi che si affronta punta ad evidenziare come la Carta si ponga nei confronti del tema «ricchezza» – dunque non del tema «economia» – e come questo si collochi nel disegno a fondamento della comunità nazionale.

2. Reddito e ricchezza come categorie chiave dell'economia di mercato

Le definizioni di reddito e di ricchezza abbondano più facilmente nelle trattazioni di carattere economico, e sono più rare in quelle prettamente giuridiche. Se nel *Dizionario di economia e finanza* Treccani del 2012 il reddito è qualificato «entrata o utile che viene dall'esercizio di un mestiere, di una professione, di un'industria, da un qualsiasi impiego di capitale», l'*Enciclopedia delle scienze sociali* Treccani del 1997 traduce il concetto come un «un insieme di relazioni e processi di rilievo fondamentale per l'analisi dei sistemi economici, sia sul piano statico (caratteristiche del sistema economico e delle sue componenti a un dato istante) sia sul piano dinamico (caratteristiche dei comportamenti seguiti dal sistema economico, o da sue componenti, lungo un determinato arco di tempo, e proprietà delle trasformazioni strutturali indotte)».

Tali definizioni ampie sono idonee a contenere molte delle diverse espressioni di reddito e di ricchezza che sono rilevanti per la Costituzione italiana. Di esse ci si occuperà specificamente, ma prima di accingersi a questo compito le nozioni di reddito e di ricchezza possono essere preliminarmente collocate al centro del modello economico che il testo costituzionale ha recepito: è nell'economia di mercato che l'esercizio di «un mestiere, una professione, un'industria, un qualsiasi impiego di capitale» dà luogo ad entrate o utili che, nella prospettiva dinamica della definizione dell'*Enciclopedia delle scienze sociali*, determinano processi e relazioni che escono dalla sfera dei singoli attori economici e producono effetti nel più ampio e complesso assetto dei rapporti produttivi e di scambio.

Si apre qui tutto il vasto ed articolato dibattito sulla c.d. «Costituzione economica», e sulla scelta del modello di un'economia di mercato ampiamente affidata a poteri di intervento pubblico¹¹. Si tratta di un modello rispetto al quale anche esponenti liberali di altissimo livello – e il nome che per primo ricorre è quello di Luigi Einaudi¹² – si sono pronunciati con favore: avvertendo tuttavia i limiti di un meccanismo di concorrenza che non assumesse la cura di interessi sociali, ormai irrinunciabili a fronte dei nuovi principi espressi dalla Carta costituzionale repubblicana. Se, come già dichiarato, l'interesse non è quello di ripercorrere tale dibattito – che recente dottrina ha ripreso¹³, aggiungendovi riflessioni che lo inquadrano alla luce delle evoluzioni attuali degli assetti sociali ed economici – appare però utile richiamare alcune coordinate di base.

È quasi superfluo soffermarsi sulla considerazione che l'economia di mercato presuppone le libertà economiche dei soggetti privati; che essa presuppone altresì la pluralità degli attori economici; e infine che le dotazioni di ricchezza economica siano il motore delle attività di tali attori. È chiaro, infatti, che il capitale è la risorsa da investire per accrescere le dimensioni delle realtà produttive e aprirsi all'innovazione tecnologica: ma le dotazioni economiche sono anche il risultato del processo di produzione, chiamato a generare un profitto. Quest'ultimo, per effetto di un circolo virtuoso, dovrebbe ritornare nel circuito e determinare beneficio non solo per la sfera giuridica dell'operatore economico, ma anche per lo sviluppo – attraverso il finanziamento – di nuove potenzialità produttive. In questa visuale un discorso sulla ricchezza potrebbe esaurirsi in una misurazione economica, dunque strettamente quantitativa, del

11. Il saggio di 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, 2018, è un quadro completo sul tema.

12. Si richiama L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, ora in F. Forte e F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesis ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 1942.

13. Si rinvia ai saggi di O. CHESSA, M. BENVENUTI, A. GUAZZAROTTI, R. IBRIDO, G. REPETTO e F. SAITTO in O. Chessa (a cura di), *Costituzione economica. Nuove trasformazioni*, in *Diritto Costituzionale*, 1/2021.

prodotto generato dalle attività di creazione e di scambio di beni e di servizi: un discorso basato dunque solo sulla scienza economica, in quanto l'unica attrezzata a calcolare le variazioni numeriche dei fenomeni.

Ma una tale visione pare riduttiva in una riflessione di diritto costituzionale, prospettiva di indagine a partire dalla quale si intende affrontare l'analisi del modello dell'economia di mercato: deve dunque essere possibile inquadrare quest'ultimo a partire dalle logiche che discendono dal patto fondamentale. Il primo dato rilevante è quello della necessità di esaminare la tematica della ricchezza con un approccio più ampio di quanto avverrebbe applicando solo le categorie delle discipline economiche. La ricchezza, pur essendo una grandezza di natura finanziaria, va inquadrata in una prospettiva allargata, che tenga conto anche di fattori anzitutto istituzionali, e poi anche di saperi di taglio diverso, quali possono essere quelli sociologici e di più ampio studio dei fenomeni umani.

Se crescita e sviluppo economico – ovvero le condizioni della creazione della ricchezza – sono processi che trasformano l'economia e la società in tutte le dimensioni, coinvolgendo le istituzioni e l'agire collettivo di molteplici soggetti, privati e pubblici¹⁴, la loro comprensione deve essere effettuata tenendo conto delle diverse prospettive che su di essi influiscono; e che da essi sono determinate. Un'analisi costituzionale della ricchezza deve dunque basarsi sui meccanismi di misurazione che le scienze economiche mettono a disposizione, ma deve altresì verificare se il fenomeno della produzione e dell'impiego della stessa – nonché quello, specificamente costituzionale, della sua redistribuzione – rispondono al quadro di principi e regole che l'ordinamento ha fissato.

Sulla base di questo presupposto, la prospettiva da adottare – rispetto ad un'impostazione tradizionale di qualificazione del sistema di economia di mercato – vuole essere quello di un modello nel

14. Si veda per questo approccio di ampia comprensione dei fenomeni economici F. SILVA, A. NINNI, *Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica*, Roma, 2019, 5 ss.

quale la categoria che riveste centralità è quella del «lavoro»¹⁵. Il meccanismo di produzione e scambio di beni e servizi fondato sulla valorizzazione dei capitali dei soggetti privati non può legittimarsi solo a partire dalle logiche delle imprese e degli operatori economici, collegate alle libertà di matrice liberale: esso deve piuttosto ruotare intorno al lavoro, che da molteplici punti di osservazione è la categoria concettuale – ma anche reale – che lo alimenta, che orienta il suo funzionamento, e lo pone in sintonia con un ordinamento a forte ispirazione sociale. Si approfondirà questo percorso nel capitolo dedicato al lavoro, ma già ora si può evidenziare che il modello di economia di mercato a cui si fa riferimento è quello capace di promuovere condizioni di lavoro come diritto riconoscibile ad ogni soggetto; ed è altresì quello che nelle dinamiche della produzione cura la salvaguardia del bene costituzionale «lavoro», nella misura in cui recepisce l'imperativo di garantire la dignità della persona nello svolgimento del suo impegno lavorativo. Ma soprattutto è quello che richiede – ed è fonte – di redditi e di ricchezza come grandezza finanziaria. Tramite il lavoro tale modello produce remunerazioni, e comunque genera e distribuisce ricchezza, di cui poi necessita per la propria conservazione ed il proprio sviluppo: attraverso il lavoro, nell'economia di mercato fondata sì sulle libertà economiche, ma proiettata verso obiettivi anche di carattere sociale, che viene generata una quantità di redditi. L'impiego di questi ultimi nel sistema è di varia tipologia, spaziando dai consumi al risparmio fino all'investimento: tutti concorrono ad alimentare il meccanismo produttivo di beni e servizi. L'insieme di queste molteplici e variegate tematiche è suscettibile di una lettura costituzionale, perché di questi diversi momenti che contraddistinguono la categoria della ricchezza finanziaria la Costituzione si occupa, e rispetto a ciascuno fornisce indicazioni che, in ultima istanza, sono funzionali a salvaguardare le finalità a fondamento della Repubblica.

15. Riferimenti fondamentali rimangono C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, 1954; ID., *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975; M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Milano, 2013.