

LIBRO DELL'ANNO
DEL DIRITTO
2017

ISTITUTO DELLA
ENCICLOPEDIA ITALIANA
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI
ROMA

© PROPRIETÀ ARTISTICA E LETTERARIA RISERVATA
Copyright by Istituto della Enciclopedia Italiana
fondata da Giovanni Treccani S.p.A.
2017

ISBN 978-88-12-00621-2

Direttore responsabile: Mariella Di Donna
Editore: Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani S.p.A.
Sede: Roma - piazza della Enciclopedia Italiana, 4
Redazione: Roma - piazza della Enciclopedia Italiana, 4
Stampa: Abramo Printing & Logistics S.p.A., Catanzaro

Registrazione Tribunale di Roma n. 145/2013 del 25/6/2013
Finito di stampare nel gennaio 2017

Ha contribuito con un servizio editoriale
ADHOC S.R.L., ROMA
(per la lavorazione e la revisione dei testi: Fabio Cossignani,
Rosmunda Di Salvo, Elena Menziotti, Lucia Menziotti, Liliana Tessaroli;
Mariano Delle Rose, Giovanni Riva Berni)

ISTITUTO DELLA
ENCICLOPEDIA ITALIANA
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI

PRESIDENTE

FRANCO GALLO

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

VICEPRESIDENTI

MARIO ROMANO NEGRI, GIOVANNI PUGLISI

LUIGI ABETE, PAOLO AIELLI, DOMENICO ARCURI, FRANCO ROSARIO BRESCIA, PIERLUIGI CIOCCA,
DANIELE DI LORETO, MATTEO FABIANI, LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI,
MONICA MAGGIONI, GIANFRANCO RAGONESI, GIUSEPPE VACCA

DIRETTORE GENERALE

MASSIMO BRAY

COMITATO D'ONORE

GIULIANO AMATO, FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, FABIOLA GIANOTTI,
TULLIO GREGORY, GIORGIO NAPOLITANO, PIETRO RESCIGNO

CONSIGLIO SCIENTIFICO

ENRICO ALLEVA, ANNA AMATI, LINA BOLZONI, IRENE BOZZONI, GEMMA CALAMANDREI, SILVIA CANDIANI,
LUCIANO CANFORA, ENZO CHELI, MICHELE CILIBERTO, ESTER COEN, ELENA CONTI,
SAMANTHA CRISTOFORETTI, JUAN CARLOS DE MARTIN, LUDOVICO EINAUDI, AMALIA ERCOLI FINZI,
LUCIANO FONTANA, RENZO GATTEGNA, EMMA GIAMMATTEI, CARLO GUELFI, FERNANDO MAZZOCCA,
MARIANA MAZZUCATO, MELANIA G. MAZZUCCO, ALBERTO MELLONI, ALESSANDRO MENDINI,
DANIELE MENOZZI, ENZO MOAVERO MILANESI, CARLO MARIA OSSOLA, MIMMO PALADINO,
GIORGIO PARISI, TERESA PÀROLI, GIANFRANCO PASQUINO, GILLES PECOUT,
ALBERTO QUADRIO CURZIO, GUIDO ROSSI, FABRIZIO SACCOMANNI, LUCA SERIANNI,
SALVATORE SETTIS, GIANNI TONIOLO, VINCENZO TRIONE, CINO ZUCCHI

COLLEGIO SINDACALE

GIANFRANCO GRAZIADEI, Presidente; GIULIO ANDREANI,
FRANCESCO LUCIANI RANIER GAUDIOSI DI CANOSA
FABIO GAETANO GALEFFI, Delegato della Corte dei Conti

LIBRO DELL'ANNO DEL DIRITTO 2017

DIRETTORI SCIENTIFICI
ROBERTO GAROFOLI TIZIANO TREU

RESPONSABILI DI AREA

Diritto civile: ALBERTO GIUSTI, FRANCESCO MACARIO; *Diritto penale:* GUGLIELMO LEO, FRANCESCO VIGANÒ; *Diritto amministrativo:* ROBERTO GAROFOLI, GIULIA FERRARI, MARIA ALESSANDRA SANDULLI; *Diritto costituzionale:* ALFONSO CELOTTO, ANGELO ANTONIO CERVATI; *Diritto del lavoro:* TIZIANO TREU, GIOVANNI AMOROSO, STEFANO GIUBBONI; *Diritto tributario:* STEFANO BIELLI, ETTORE CIRILLO, ANDREA FEDELE; *Diritto dei trasporti:* GERARDO MASTRANDREA; *Diritto processuale civile:* ANTONIO CARRATTA, PASQUALE D'ASCOLA; *Diritto processuale penale:* PIERO GAETA, GIORGIO SPANGHER; *Diritto processuale amministrativo:* ROBERTO GAROFOLI, GIULIA FERRARI, MARIA ALESSANDRA SANDULLI; *Diritto internazionale:* FABRIZIO MARRELLA

REDAZIONE ENCICLOPEDICA

Responsabile: MONICA TRECCA
Coordinatore delle attività redazionali: ANDREA DI SALVO
Segreteria: MARIA STELLA TUMIATTI

ATTIVITÀ TECNICO-ARTISTICHE E DI PRODUZIONE

Art Director: GERARDO CASALE
Produzione industriale: GERARDO CASALE, ANTONELLA BALDINI, GRAZIELLA CAMPUS
Segreteria: CARLA PROIETTI CHECCHI

DIREZIONE EDITORIALE

Pianificazione e budget: GERARDO CASALE, CECILIA RUCCI
Segreteria: ALESSANDRA SACCHETTI

Infine, molteplici sono le questioni illustrate nelle tre Aree dedicate al diritto processuale: civile, penale e amministrativo.

Nell'*Area del diritto processuale civile*, oggetto di analisi sono state le nuove modifiche del d.l. n. 59/2016 per il processo civile, nonché le misure urgenti per la Corte di cassazione e i nuovi regolamenti per la professione forense.

La disamina nell'*Area del diritto processuale penale* si è concentrata, tra l'altro, sulle nuove frontiere delle intercettazioni telefoniche, nonché sui riflessi processuali del nuovo omicidio stradale e della tenuità del fatto.

Infine, nell'*Area del diritto processuale amministrativo*, sono state esaminate le questioni sulle novità del processo amministrativo telematico, il nuovo rito appalti e l'azione per il risarcimento del danno ambientale.

Nell'*Area del diritto internazionale* è stato esaminato l'impatto sull'Unione europea della *Brexit*. Ulteriore spazio è stato dedicato al Trattato sul clima.

Un sincero ringraziamento ai referenti delle 11 Aree e agli autori, che hanno messo a disposizione la loro professionalità, il loro tempo e la loro passione, rendendo possibile anche quest'anno una nuova edizione dell'opera.

Roma, novembre 2016

ROBERTO GAROFOLI e TIZIANO TREU

Indice

1 DIRITTO CIVILE

a cura di Alberto Giusti e Francesco Macario

1

PERSONE E FAMIGLIA

1.1 Filiazione, adozione, unioni e convivenze

- | | |
|---|----|
| 1.1.1 Unioni civili di Luigi Balestra | 3 |
| 1.1.2 Nuove norme sui contratti di convivenza di Francesco Macario | 9 |
| 1.1.3 Filiazione e procreazione medicalmente assistita di Monica Velletti | 14 |

1.2 La rassegna

- | | |
|--|----|
| 1.2.1 Adozione coparentale (<i>stepchild adoption</i>) di Giuseppe Buffone | 20 |
|--|----|

1.3 Successioni e donazioni

- | | |
|--|----|
| 1.3.1 La data del testamento olografo di Francesco Paolo Patti | 24 |
| 1.3.2 Donazione di cosa altrui di Emanuele Bilotti | 28 |

2

BENI E PROPRIETÀ

2.1 Condominio e garanzie reali

- | | |
|---|----|
| 2.1.1 Condominio e lastrico solare di Antonio Scarpa | 32 |
| 2.1.2 Atto lecito dannoso e condominio di Gianluca Grasso | 36 |
| 2.1.3 Pegno non possessorio di Davide Achille | 40 |

3

CONTRATTI E OBBLIGAZIONI

3.1 Contratti e tutele

- | | |
|--|----|
| 3.1.1 Le clausole <i>claims made</i> di Vittoria Amirante | 44 |
| 3.1.2 Locazione e forma scritta di Luca Varrone | 50 |
| 3.1.3 <i>Leasing</i> e tutele dell'utilizzatore di Francesca Bartolini | 54 |

4

LA RESPONSABILITÀ CIVILE

4.1 Danno alla persona e danni punitivi

- | | |
|--|----|
| 4.1.1 Colpa diagnostica e danno da nascita di Enrico Carbone | 60 |
| 4.1.2 Danni punitivi di Francesco Mezzanotte | 64 |

5
IMPRESA E MERCATO

5.1 Novità nelle procedure concorsuali	
5.1.1 Concordato di gruppo <i>di</i> Giuseppe Dongiacomo	68
5.1.2 Il progetto di riforma delle procedure concorsuali <i>di</i> Massimo Fabiani	73

2
DIRITTO PENALE

a cura di Guglielmo Leo e Francesco Viganò

1
I PRINCIPI

1.1 <i>Nullum crimen</i>	
1.1.1 Nuovi sviluppi in materia di legalità penale <i>di</i> Francesco Viganò	83
1.1.2 Successione e incostituzionalità di discipline penali <i>di</i> Guido Piffer	89
1.2 <i>Ne bis in idem</i>	
1.2.1 Identità del fatto e <i>ne bis in idem</i> <i>di</i> Marco Bignami	95
1.2.2 Doppio binario sanzionatorio e <i>ne bis in idem</i> <i>di</i> Valerio Napoleoni	99
1.3 <i>Ultima ratio</i>	
1.3.1 I recenti interventi di depenalizzazione <i>di</i> Antonio Gullo	105

2
PARTE GENERALE

2.1 Elemento soggettivo del reato	
2.1.1 Colpa medica <i>di</i> Cristiano Cupelli	114
2.2 Circostanze del reato	
2.2.1 Problemi attuali in tema di recidiva <i>di</i> Piero Messini D'Agostini	120
2.3 Concorso di persone nel reato	
2.3.1 Concorso esterno nei reati associativi <i>di</i> Guglielmo Leo	124
2.4 Cause di non punibilità	
2.4.1 La particolare tenuità del fatto <i>di</i> Giulia Alberti	130
2.5 Misure di sicurezza	
2.5.1 La confisca <i>di</i> Vincenzo Mongillo	136

3
PARTE SPECIALE

3.1 Famiglia e diritto penale	
3.1.1 Unioni civili: profili penalistici della riforma <i>di</i> Gianluigi Gatta	142
3.2 Reati contro la personalità dello Stato	
3.2.1 Ancora nuovi reati in materia di terrorismo <i>di</i> Riccardo Bertolesi	148
3.3 Reati contro la persona	
3.3.1 Omicidio e lesioni stradali <i>di</i> Salvatore Dovere	152
3.4 Reati societari	
3.4.1 False comunicazioni sociali <i>di</i> Francesco Mucciarelli	158

3.5 Reati tributari	165
3.5.1 Le soglie nei reati tributari e il diritto UE <i>di</i> Stefano Finocchiaro	
3.6 La rassegna	169
3.6.1 I singoli reati <i>di</i> Guglielmo Leo	

3
DIRITTO AMMINISTRATIVO

a cura di Roberto Garofoli, Giulia Ferrari, Maria Alessandra Sandulli

1
AZIONE AMMINISTRATIVA

1.1 Procedimento	
1.1.1 Trasparenza e accesso agli atti <i>di</i> Diana Urania Galetta	177
1.1.2 Accelerazione dei procedimenti amministrativi <i>di</i> Giovanni Pescatore	183

2
ORGANIZZAZIONE

2.1 Pubblica amministrazione	189
2.1.1 Forze di polizia: coordinamento e razionalizzazione <i>di</i> Walter Giulietti	195
2.1.2 SCIA <i>di</i> Maria Alessandra Sandulli	205
2.1.3 La conferenza di servizi <i>di</i> Ruggiero Dipace	211
2.1.4 Il codice dell'amministrazione digitale <i>di</i> Francesco Cardarelli	
2.2 Enti locali	219
2.2.1 Società partecipate <i>di</i> Giuseppe Caia	228
2.2.2 Servizi pubblici locali <i>di</i> Giuseppe Caia	

3
AMMINISTRATIVO DELL'ECONOMIA

3.1 Contratti della pubblica amministrazione	234
3.1.1 La regolazione subprimaria nel nuovo codice degli appalti <i>di</i> Claudio Contessa	242
3.1.2 Il ruolo dell'ANAC nel nuovo codice dei contratti <i>di</i> Claudio Contessa	

4
TERRITORIO

4.1 Edilizia	250
4.1.1 Decreti Madia e Testo unico dell'edilizia <i>di</i> Giuseppina Mari	
4.2 Espropriazione	256
4.2.1 Giudicato restitutorio e acquisizione sanante <i>di</i> Enrico Zampetti	

5
I COMPITI

5.1 Pubblico impiego	262
5.1.1 La riforma della dirigenza sanitaria <i>di</i> Ida Raiola	

4 DIRITTO COSTITUZIONALE

a cura di Alfonso Celotto e Angelo Antonio Cervati

1

ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

1.1 Principi e organizzazione costituzionale	
1.1.1 Diritto costituzionale tra memoria e mutamento <i>di</i> Angelo Antonio Cervati	271
1.1.2 Organizzazione della Repubblica <i>di</i> Alfonso Celotto	277
1.1.3 Partiti politici e riforme della rappresentanza <i>di</i> Fabrizio Politi	281
1.1.4 Procedimenti legislativi statali e regionali <i>di</i> Giovanni Piccirilli	285
1.1.5 Autonomie sociali e locali <i>di</i> Giuseppe Allegri	289
1.1.6 Articolazione territoriale dello Stato <i>di</i> Jacopo Ferracuti	293
1.1.7 Economia tra diritto pubblico e privato <i>di</i> Francesco Saitto	297
1.1.8 Nuove forme di solidarietà sociale <i>di</i> Matteo Cosulich	301

2

GARANZIE COSTITUZIONALI

2.1 Giurisdizione costituzionale e diritti	
2.1.1 Corte costituzionale e diritti <i>di</i> Angelo Schillaci	305
2.1.2 Innovazioni in tema di tutela della salute <i>di</i> Fabrizio Politi	309
2.1.3 Legge elettorale <i>di</i> Giuseppe Di Genio	313
2.1.4 Referendum e partecipazione popolare <i>di</i> Giovanna Pistorio	317
2.1.5 Sistema delle intese e libertà della confessione religiosa <i>di</i> Francesco Bertolini	321
2.1.6 Unioni civili. Profili costituzionali <i>di</i> Paolo Bonini	325
2.2 Revisione costituzionale	
2.2.1 Senato <i>di</i> Giovanni Serges	329

5

DIRITTO DEL LAVORO

a cura di Tiziano Treu, Giovanni Amoroso, Stefano Giubboni

1

JOBS ACT: UN ANNO DOPO

1.1 Quadro generale	
1.1.1 Prime considerazioni sulla riforma del lavoro <i>di</i> Tiziano Treu	335
1.2 Tipologie contrattuali	
1.2.1 La tracciabilità del lavoro accessorio <i>di</i> Liliana Tassaroli	345
1.3 Gli ammortizzatori sociali	
1.3.1 I contratti di solidarietà <i>di</i> Angelo Pandolfo e Silvia Lucantoni	349
1.4 Servizi per il lavoro e politiche attive	
1.4.1 Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro <i>di</i> Lucia Valente	355
1.5 Razionalizzazione e semplificazione	
1.5.1 Collocamento mirato <i>di</i> Maria Cristina Cimaglia	359
1.5.2 Nuova disciplina delle dimissioni <i>di</i> Andrea Colavita	363

2

LAVORO AUTONOMO E FLESSIBILITÀ

2.1 Lavoro autonomo e lavoro agile	
2.1.1 Lavoro autonomo non imprenditoriale <i>di</i> Stefano Giubboni	367
2.1.2 Lavoro agile <i>di</i> Lisa Taschini	373
2.2 Legge di stabilità 2016	
2.2.1 Premi di risultato e legge di stabilità 2016 <i>di</i> Michele Faioli	375
2.2.2 Welfare aziendale <i>di</i> Flavio Brenna	380

3

PENSIONI

3.1 Part-time agevolato	
3.1.1 Part-time e prepensionamento <i>di</i> Pasquale Sandulli	384

4

PUBBLICO IMPIEGO

4.1 Riforma del pubblico impiego	
4.1.1 Licenziamento disciplinare nel pubblico impiego <i>di</i> Benedetto Ponti	390
4.1.2 Art. 18 st. lav. e pubblico impiego <i>di</i> Giovanni Amoroso	393
4.1.3 Il contenzioso sul precariato pubblico e scolastico <i>di</i> Lucia Tria	399

6

DIRITTO TRIBUTARIO

a cura di Stefano Bielli, Ettore Cirillo, Andrea Fedele

1

PRINCIPI GENERALI

1.1 Abuso del diritto	
1.1.1 Abuso del diritto e interpretazione degli atti <i>di</i> Valeria Mastroiacovo	407

2

ATTUAZIONE DEL TRIBUTO

2.1 Istruttoria	
2.1.1 Accertamento e contraddittorio endoprocedimentale <i>di</i> Laura Tricomi	413
2.1.2 La riforma degli interpelli <i>di</i> Guglielmo Fransoni	419
2.2 Agevolazioni	
2.2.1 Prima casa: benefici e decadenze <i>di</i> Lucio Napolitano	425

3

TRIBUTI

3.1 IRAP	
3.1.1 IRAP e professionisti: l'autonoma organizzazione <i>di</i> Barbara Denora	432
3.2 Dazi	
3.2.1 Il nuovo codice doganale dell'Unione <i>di</i> Andrea Venegoni	438

4
PROCESSO

4.1 Giurisdizione	
4.1.1 Il contenzioso catastale e il riparto di giurisdizione <i>di</i> Guido Salanitro	444
4.2 Sentenza	
4.2.1 Esecuzione e sospensione delle sentenze tributarie <i>di</i> Francesco Terrusi	450

5
RISCOSSIONE

5.1 In generale	
5.1.1 Rateazione e aggio nella riscossione riformata <i>di</i> Giuseppe Melis e Alessio Persiani	458
5.1.2 Iva, concordato preventivo e transazione fiscale <i>di</i> Paola Vella	464

7
DIRITTO DEI TRASPORTI

a cura di Gerardo Mastrandrea

1
DEMANIO MARITTIMO

1.1 Porti	
1.1.1 Le Autorità di sistema portuale <i>di</i> Francesco Mancini	473
1.2 Concessioni demaniali	
1.2.1 Concessioni demaniali turistico-ricreative <i>di</i> Daniele Ragazzoni	481

2
TURISMO

2.1 Pacchetti turistici	
2.1.1 La nuova direttiva sui servizi turistici <i>di</i> Alessandro Zamponi	487

8
DIRITTO PROCESSUALE CIVILE

a cura di Antonio Carratta e Pasquale D'Ascola

1
GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

1.1 Principi	
1.1.1 Nuove modifiche per il processo civile: il d.l. n. 59/2016 <i>di</i> Antonio Carratta	495
1.1.2 Le sanzioni pecuniarie civili <i>di</i> Alessandro Iacoboni	505
1.1.3 Garanzia "propria" e "impropria" e processo <i>di</i> Sergio Menchini	513
1.1.4 La Cassazione e il processo telematico <i>di</i> Enrico Consolandi	519
1.1.5 Riforma della magistratura onoraria <i>di</i> Claudio Carlo Viazzi	527
1.1.6 I nuovi regolamenti per la professione forense <i>di</i> Andrea Pasqualin	535
1.2 La rassegna	
1.2.1 Novità in materia di processo di primo grado <i>di</i> Gianluigi Morlini	541

2
IMPUGNAZIONI

2.1 Appello e ricorso per cassazione	
2.1.1 Filtro in appello e ricorso per cassazione <i>di</i> Paolo Vittoria	545
2.1.2 Protocollo Cassazione-C.N.F. sulla redazione del ricorso <i>di</i> Ilaria Pagni	551
2.1.3 Misure urgenti per la Corte di cassazione <i>di</i> Pasquale D'Ascola	559

3
RITI SPECIALI

3.1 Unioni civili	
3.1.1 Unioni civili e convivenze di fatto: profili processuali <i>di</i> Ferruccio Tommaseo	562
3.2 Rito del lavoro	
3.2.1 <i>Jobs act</i> e processo <i>di</i> Angelo Danilo De Santis	569

4
PROCEDURE ALTERNATIVE DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

4.1 Mediazione	
4.1.1 Mediazione e <i>alternative dispute resolution</i> <i>di</i> Luciana Breggia	577

5
PROCESSO DI ESECUZIONE FORZATA

5.1 Espropriazione forzata	
5.1.1 Ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare <i>di</i> Franco De Stefano	585
5.2 La rassegna	
5.2.1 Novità in materia di esecuzione forzata <i>di</i> Franco De Stefano	589

9
DIRITTO PROCESSUALE PENALE

a cura di Piero Gaeta e Giorgio Spangher

1
SOGGETTI

1.1 L'imputato	
1.1.1 Aggiornamenti in tema di responsabilità degli enti <i>di</i> Giulio Garuti	593
1.2 Il difensore	
1.2.1 Rinuncia all'impugnazione <i>di</i> Katia La Regina	595
1.2.2 Assoluta la nullità da assenza del difensore non avvisato <i>di</i> Ambra Giovene	597
1.3 Il giudice	
1.3.1 La legge delega sulla magistratura onoraria <i>di</i> Fulvio Baldi	601

2
INDAGINI PRELIMINARI E UDIENZA

2.1 Indagini preliminari	
2.1.1 Profili processuali della "tenuità del fatto" <i>di</i> Roberta Aprati	605
2.1.2 Le nuove frontiere delle intercettazioni telefoniche <i>di</i> Antonio Balsamo	609
2.1.3 La Banca dati DNA <i>di</i> Antonella Marandola	615
2.1.4 Profili processuali del nuovo omicidio stradale <i>di</i> Armando Spataro e Dionigi Tibone	619

3	
MISURE CAUTELARI	
3.1 Misure cautelari personali	
3.1.1 Custodia cautelare e giurisprudenza di legittimità <i>di Livia Giuliani</i>	623
3.2 La rassegna	
3.2.1 Le misure cautelari reali: "figlie di un dio minore" <i>di Giorgio Spangher</i>	629
4	
DIBATTIMENTO E PROVA DIBATTIMENTALE	
4.1 Prova dibattimentale	
4.1.1 Incompatibilità a testimoniare e regime degli avvisi <i>di Katia La Regina</i>	633
5	
RITI SPECIALI	
5.1 Sospensione del processo e messa alla prova	
5.1.1 "Messa alla prova": gli interventi delle Sezioni Unite <i>di Carlotta Conti</i>	635
6	
IMPUGNAZIONI	
6.1 Appello	
6.1.1 <i>Reformatio in peius</i> in appello <i>di Katia La Regina</i>	641
6.2 Cassazione	
6.2.1 <i>Bis in idem</i> tra Cassazione e Corte costituzionale <i>di Gaetano De Amicis</i>	643
6.2.2 <i>Lex mitior</i> e giudizio di legittimità <i>di Gastone Andreazza</i>	651
7	
ESECUZIONE PENALE E DIRITTO PENITENZIARIO	
7.1 Esecuzione della pena	
7.1.1 Illegalità della pena ed esecuzione penale <i>di Gianrico Ranaldi</i>	656
7.1.2 Gli Stati generali sull'esecuzione penale <i>di Marco Ruotolo</i>	664
7.2 La rassegna	
7.2.1 Aggiornamenti di diritto penitenziario <i>di Carlo Fiorio</i>	669
8	
GIUSTIZIA PENALE PATRIMONIALE	
8.1 Misure di prevenzione	
8.1.1 Novità in tema di misure di prevenzione <i>di Francesco Menditto</i>	671
9	
DIRITTO DELLA CEDU E DELL'UE E PROCESSO PENALE	
9.1 Profili normativi	
9.1.1 Progetti di riforma sulla cooperazione internazionale <i>di Maria Riccarda Marchetti</i>	677
9.1.2 Direttive europee in tema di reciproco riconoscimento <i>di Teresa Bene</i>	683
9.2 Profili giurisprudenziali	
9.2.1 Diritto dell'UE e della CEDU <i>di Gaetano De Amicis</i>	691
10	
PROSPETTIVE DI RIFORMA	
10.1 Gli scenari processuali futuri	
10.1.1 Aggiornamenti sulla "riforma Orlando" sul processo penale <i>di Giorgio Spangher</i>	695

10 DIRITTO PROCESSUALE AMMINISTRATIVO

a cura di Roberto Garofoli, Giulia Ferrari, Maria Alessandra Sandulli

1	
LA GIURISDIZIONE	
1.1 Rapporto tra giurisdizioni	
1.1.1 Sostegno scolastico e riparto di giurisdizione <i>di Alessandro Tomassetti</i>	701
1.1.2 Il sindacato della Cassazione sul rifiuto di giurisdizione <i>di Fabio Francario</i>	708
2	
I PRINCIPI	
2.1 Principi generali del processo amministrativo	
2.1.1 Istanza di prelievo <i>ex art. 71 bis c.p.a.</i> <i>di Giulia Ferrari</i>	717
2.1.2 Il processo amministrativo telematico <i>di Rosaria Trizzino</i>	723
2.1.3 Luci e ombre sul contributo unificato <i>di Laura Marzano</i>	729
3	
RITI SPECIALI	
3.1 Il rito appalti	
3.1.1 Il nuovo rito appalti <i>di Giulia Ferrari</i>	737
3.1.2 Ricorso principale e ricorso incidentale <i>di Marco Lipari</i>	743
3.2 Ottemperanza	
3.2.1 Giudicato, sopravvenienze e tutela multilivello <i>di Luigi Massimiliano Tarantino</i>	751
4	
RISARCIMENTO DEL DANNO	
4.1 Responsabilità della pubblica amministrazione	
4.1.1 L'azione per il risarcimento del danno ambientale <i>di Carmine Russo</i>	757

soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, o quelle che demandano specifici ruoli alla legge dello Stato in tema di autonomia finanziaria delle Regioni, oltretutto degli enti locali, si comprende ancor di più come con la riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi (dal nome dei relativi presentatori, rispettivamente Presidente del Consiglio dei ministri e Ministro per le riforme costituzionali ed i rapporti con il Parlamento), si dia vita ad un disegno volto a determinare un'importante concentrazione dei poteri in capo allo Stato che di fatto inverte il precedente progetto riformatore di cui alla l. cost. n. 3/2001, consolidando, al contempo, le letture riduttive che delle competenze regionali sono state enunciate, negli anni addietro, dalla Corte costituzionale.

Da ultimo, priva di rilevanza pratica è, invece, la previsione del nuovo art. 117, co. 2, Cost., per cui le funzioni amministrative devono esercitarsi secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori, posto che siffatta statuizione nulla aggiunge allo statuto costituzionale odierno dell'agire della pubblica amministrazione.

3. I profili problematici. Incidenze pratiche e teoriche

Il quadro delineato determina una serie di considerevoli ripercussioni, tanto di ordine pratico, quanto anche teorico.

Anzitutto, posto che il sistema quale delineato dalla riforma costituzionale approvata sembra risultare del tutto sbilanciato a favore dello Stato, difettando vere e proprie garanzie costituzionali a salvaguardia degli interessi e dei poteri regionali, fondamentale sarà il ruolo che, nella pratica, verrà a svolgere la Corte costituzionale.

Se, sino ad oggi, date le numerose garanzie che la Carta costituzionale approntava in favore delle autonomie locali, l'operato dei giudici costituzionali si è contraddistinto nel senso di salvaguardare l'unità dell'ordinamento giuridico, in forza del disposto di cui all'art. 5 Cost. (per il quale la Repubblica è «una e indivisibile»), in taluni casi addirittura quasi supplendo al legislatore nazionale, è chiaro che, alla luce delle innovazioni introdotte nel testo costituzionale, la strada da percorrere dovrà essere diversa.

La Consulta sarà, infatti, inevitabilmente chiamata ad operare nel senso di offrire adeguata tutela ai principi costituzionalizzati del regionalismo, nel-

l'ottica del conseguimento di un più generale equilibrio con i poteri che il nuovo titolo V della Costituzione attribuirà allo Stato.

Ma, come anticipato, i risvolti di una siffatta riforma sono anche teorici ed operano a livello di qualificazione del regionalismo italiano.

Ci si deve interrogare, infatti, se, alla luce della forma di Stato quale risultante dalle modifiche apportate al testo costituzionale, l'Italia possa qualificarsi ancora «Stato regionale», o meno.

È di tutta evidenza che una risposta *a priori* ad un tale interrogativo non è assolutamente prospettabile, dovendosi attendere, per poter fare un bilancio in tal senso, di vedere quale sarà, nei tempi a venire, il ruolo delle Regioni rispetto ai poteri in concreto esercitati dallo Stato.

Tuttavia, si può asserire sin d'ora che se il disegno neocentralista di cui si è dato conto si attuerà compiutamente, nel senso di determinare una concentrazione dei poteri legislativi ed amministrativi in capo allo Stato, relegandosi invece le Regioni al mero ruolo di grandi enti locali, allora, pur mantenendo un certo grado di decentramento amministrativo, in ossequio all'art. 5 Cost., per cui la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali», la Repubblica italiana potrà dirsi estranea a qualunque logica federalista.

Al contrario, laddove dovesse comunque realizzarsi l'essenza del regionalismo, che si basa su una distribuzione dei cd. «compiti statali» tra Stato e articolazioni territoriali di questo, potrà continuarsi a parlare, nel nostro ordinamento, di regionalismo.

Il tutto, sempreché il testo costituzionale come modificato superi il vaglio del corpo elettorale, chiamato ad esprimersi in tal senso mediante referendum costituzionale.

Note

¹ In tal senso, ad esempio, De Siervo, U., *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC (rivistaaic.it)*, (15 febbraio) 2016, e Serges, G., *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, *ivi*, (10 luglio) 2015.

² È di tale opinione anche Pajno, S., *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*.

³ A titolo esemplificativo, C. cost., 12.4.2012, n. 106; C. cost., 3.7.2002, n. 306; C. cost., 24.7.2003, n. 274.

⁴ Gianfrancesco, E., *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *IS-SIRFA, CNR, Studi e Interventi*, nonché, più di recente, D'Atena, A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC (rivistaaic.it)*, (26 giugno) 2015.

Principi e organizzazione costituzionale

Economia tra diritto pubblico e privato

di Francesco Saitto

La dicotomia pubblico-privato, anche in ragione di un processo di trasformazione che interessa l'economico e il rapporto Stato-società, è da tempo sotto pressione. E mentre l'intervento pubblico nell'economia si intensifica, questo assume però contorni nuovi. Nel 2016 molti sono stati gli ambiti in cui gli spazi del diritto pubblico e privato si sono toccati, interessati da una regolazione che ormai riconosce un'evidente virtualità ad un intarsio dalle fantasie molto complesse. Il presente contributo si sofferma in particolare sulle riforme in ambito bancario, sul nuovo codice degli appalti e sulla delega in materia di Terzo settore, inserendo i provvedimenti in una più complessiva tendenza che incide sul modo in cui i due settori sono chiamati a dialogare.

SOMMARIO 1. La ricognizione 2. La focalizzazione 2.1 Le nuove norme in materia bancaria 2.2 Il codice degli appalti 2.3 La delega sul Terzo settore 2.4 Altri ambiti di intervento 3. I profili problematici

1. La ricognizione

Nel periodo storico attuale la dicotomia pubblico-privato¹ appare sempre più sotto pressione, non solo sul piano disciplinare², ma anche, come indicano gli studi sui beni comuni, su quello degli assetti proprietari³. Il dibattito concernente i modi in cui si prospetta l'intervento statale nell'economia⁴, arricchitosi da ultimo in ragione della perdurante fase di crisi⁵, conferma questo assunto.

Non può trascurarsi del resto che il rilievo della dicotomia si intreccia, specie negli ordinamenti di *civil law*, con la riflessione sul rapporto Stato-società, funzionale nell'Ottocento a garantire un pieno sviluppo delle libertà economiche nella *Gesellschaft*. Limitandosi in proposito ad alcuni cenni è in questa distinzione che affonda le sue radici il dibattito sulla «Costituzione economica»⁶. Ma sempre nel contesto tedesco è al lavoro di Smend che si deve, sulla base di un'idea dei diritti fondamentali come elementi fondativi della comunità, una preziosa tematizzazione della continua osmosi Stato-società⁷.

Per quanto si possa dunque considerare superata l'idea di una netta separazione tra Stato e società⁸, si moltiplicano oggi gli sforzi, anche sul piano dogmatico, per ridefinire i termini di questo rapporto, sia con riferimento alla prospettiva per cui le libertà dei singoli non sono più solo libertà dallo Stato, sia nell'ottica per cui i diritti nella loro multidimensionalità sono tutelati attraverso obblighi di protezione statali (*Schutzpflichten*) che ne limitano l'esercizio⁹. Tutto ciò si riverbera sulla distinzione tra diritto pubblico e privato. A tal proposito, come approdi di risalenti polemiche, possono richiamarsi la teoria del costituzionalismo societario¹⁰ e la sfida della *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft* di depotenziare la matrice pubblicistica del diritto amministrativo¹¹.

In questo contesto ragionare sulla natura dei più recenti interventi nell'economia impone di indagare ambiti sovente disomogenei che, nel processo di complessiva ridefinizione della forma-stato, dimostrano come l'azione dei pubblici poteri, lungi dall'essere un fenomeno recessivo, è invece sempre più integrata con l'azione dei privati e viceversa.

2. La focalizzazione

Se si pone l'attenzione sulle più rilevanti novità, specie legislative, intercorse in Italia nel 2016, si nota come molte delle riforme in esame confermino

il superamento di un rigido approccio dicotomico. Sovente con l'obiettivo di contrastare in modo congiunturale o strutturale la crisi, vari tra i più recenti interventi normativi incidono infatti sul ruolo dello Stato nel mercato e in materia di diritti sociali. Tale assunto verrà analizzato nelle riforme in materia bancaria, nel nuovo codice degli appalti e nella delega sul Terzo settore, effettuando poi una panoramica su altri provvedimenti attualmente in discussione che testimoniano la complessità dei modi in cui lo Stato interviene nell'economia.

2.1 Le nuove norme in materia bancaria

Oggetto di un'attenzione particolare in tutta Europa, le riforme nel settore bancario si possono considerare un tornante decisivo. Al di là del ruolo svolto dalla Banca centrale europea (BCE) nel contrasto alla crisi negli ultimi anni e delle frizioni così prodottesi ai più alti rami del sistema giurisdizionale multilivello¹², la materia bancaria è stata al centro dell'azione politica. Sospesa, del resto, tra funzione pubblica e tutela di interessi privati, essa è il fulcro di un sistema che garantisce e sostiene, tramite l'acquisto dei titoli di debito pubblico, le politiche statali, ma è anche il perno dei compiti della Repubblica in materia di credito e risparmio (art. 47 Cost.). Le riforme in esame perseguono dunque un bilanciamento tra la protezione di investitori e risparmiatori, le esigenze di stabilità del sistema del credito e la stigmatizzazione dell'azzardo morale, correndo il rischio di violare ora le norme europee in materia di aiuti di Stato ora il divieto di discriminazione. In questa prospettiva la riforma più significativa ha interessato il ruolo dello Stato nei procedimenti di salvataggio delle banche, riducendone il potere di intervento nei casi di crisi. Recedendo la direttiva 2014/59/UE, infatti, sono stati emanati i d.lgs. 16.11.2015, nn. 180 e 181, attuando così, nel nuovo quadro normativo europeo in materia di vigilanza e gestione delle crisi in materia bancaria, i contestati principi del cd. *bail in*¹³. L'alta intensità del confronto politico con cui si è cercato di attivare possibili deroghe alle rigidità della nuova disciplina conferma però le resistenze che si oppongono a una anche solo parziale privatizzazione delle crisi nel settore. Non solo infatti resta agli Stati la possibilità di favorire la presentazione di soluzioni secondo regole di mercato, ma la Commissione europea ha autorizzato, su richiesta del Governo italiano e in linea con la normativa già vigente, la deroga alle norme sul *bail in* in caso di necessità.

Queste disposizioni si inseriscono, peraltro, in un quadro ben più variegato. Basti ricordare che altri interventi hanno interessato le banche di credito cooperativo e la disciplina dei crediti in sofferenza (l. 8.4.2016, n. 49, conversione con modificazioni del

d.l. 14.2.2016, n. 18), il sistema di garanzia dei depositi (d.lgs. 15.2.2016, n. 30 in attuazione della direttiva 2014/49/UE) e le regole sui contratti di credito per i beni immobili residenziali (d.lgs. 21.4.2016, n. 72 in attuazione della direttiva 2014/17/UE); mentre la l. 30.6.2016, n. 119, che ha convertito con modificazioni il d.l. 3.5.2016, n. 59, è volta in particolare a facilitare il recupero dei crediti e a regolare il trattamento degli investitori delle quattro banche in liquidazione già interessate dal d.l. 22.11.2015, n. 183¹⁴. Nel 2015, inoltre, si era riformato il sistema delle banche popolari con la l. 24.3.2015, n. 33 (conversione con modificazioni del d.l. 24.1.2015, n. 3).

2.2 Il codice degli appalti

Il d.lgs. 18.4.2016, n. 50, in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, rappresenta un altro tassello dello sforzo di coordinare pubblico e privato. Suddiviso in sei parti, non è possibile in questa sede approfondirne in modo analitico tutte le novità. Preme però rilevare come il nuovo codice confermi un ruolo di supporto e sostegno all'economia per la sfera pubblica che necessita a tal fine di un quadro di regole che ne disciplini modalità, procedure, termini e condizioni. A tal proposito si nota uno sforzo di semplificazione che trae conferma dalla riduzione del numero delle stazioni appaltanti (art. 37 ss.) e dall'elencazione dei contratti esclusi dalla nuova disciplina (art. 4 ss.). Con riferimento ai poteri che il pubblico si riserva di rilievo sono il ruolo previsto per l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC (art. 213) e l'istituzione di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 212). Merita un cenno, infine, la riforma del partenariato pubblico-privato (art. 179 ss.), tra cui si segnala il partenariato sociale o baratto amministrativo (art. 190).

2.3 La delega sul Terzo settore

La riforma del Terzo settore¹⁵, che ha invero ad oggetto vari ambiti di intervento, è anch'essa uno strumento attraverso cui, in attuazione degli artt. 2, 3, 18 e 118, co. 4, Cost., si preme sulla dicotomia pubblico-privato, riconoscendo un ruolo rinnovato per il polo societario. Gli enti interessati sono infatti chiamati a operare secondo alcune logiche di mercato, ma con l'ambizione di contribuire alla tutela dei diritti per realizzare il «bene comune» e di elevare i «livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale» (art. 1). La tensione tra i due piani non è invero del tutto risolta e pare dimostrarlo la distinzione tra le imprese sociali (art. 6) e gli altri enti del Terzo settore, cui sono accumulate le attività di volontariato, promozione sociale e mutuo soccorso (artt. 4-5). La delega peraltro riconosce espressamente all'iniziativa economica privata la funzione di

sostegno alla tutela dei diritti civili e sociali (art. 2, co. 1, lett. b) e sembra rispondere in tal modo a un'idea per cui le energie provenienti dalla società sono chiamate a contribuire al mantenimento di un certo livello di protezione dei diritti secondo una logica almeno in parte diversa rispetto a quella che ha ispirato le politiche dello stato sociale novecentesco.

2.4 Altri ambiti di intervento

Mentre continuano le privatizzazioni, avanza il processo volto a riformare, rivedendo i tempi e superando la dicotomia con la legge di stabilità, la legge di bilancio¹⁶ e si prosegue nel procedimento di risanamento e cessione dell'ILVA¹⁷, si segnalano anche altri significativi interventi. È di un certo interesse per esempio il tormentato *iter* della prima legge annuale per il mercato e la concorrenza, con cui si vorrebbero recepire le segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e che avrebbe dovuto però essere approvata entro l'estate¹⁸. Di rilievo appare anche il processo di riforma della pubblica amministrazione in attuazione della l. 7.8.2015, n. 124, con il fine di rivedere, tra l'altro, i servizi pubblici locali di interesse economico generale¹⁹ e la disciplina delle società a partecipazione pubblica²⁰.

Sul piano dei diritti, si prospettano nuove misure di contrasto alla povertà²¹, una riforma del lavoro con l'estensione dei principi del *Jobs Act* agli autonomi e l'introduzione di una disciplina che regoli il cd. lavoro agile²². Intanto la Corte di cassazione ha escluso la applicabilità delle modifiche all'art. 18 st. lav. (l. 20.5.1970, n. 300) apportate dalla l. 28.6.2012, n. 92 al pubblico impiego²³.

Da ultimo, mentre si attendono gli effetti di una piena attuazione del cd. piano Juncker²⁴, con il Fondo europeo per gli investimenti strategici, la partecipazione della Banca europea per gli investimenti e della Cassa depositi e prestiti²⁵, e viene confermato il piano di agevolazioni per le piccole e medie imprese²⁶, si è rinviato il rispetto del pareggio di bilancio al 2019²⁷ e le incertezze legate agli esiti del referendum sull'uscita del Regno Unito dalla UE, che deve ancora trovare una sua concretizzazione, preludono in Italia, secondo il Fondo monetario internazionale, a una crescita del prodotto interno lordo inferiore alle attese e a nuove difficoltà per la stabilità del sistema bancario²⁸.

3. I profili problematici

Se si volge lo sguardo alle dinamiche degli ultimi anni, si trae conferma di come il quadro congiunturale abbia portato ad accentuare una certa sfiducia verso la gestione pubblica, investendo le strutture

portanti dello stato sociale e irrigidendo finanche la disciplina costituzionale dell'indebitamento pubblico. Ciò è avvenuto specialmente attraverso una riscoperta delle potenzialità delle logiche di mercato e della concorrenza, spesso sotto l'influenza del diritto comunitario ed europeo²⁹.

Per quanto le origini intellettuali della critica alle democrazie industriali del Novecento risalgano piuttosto indietro nel tempo, occorrendo far riferimento almeno agli studi di O'Connor e Offe³⁰, non v'è dubbio che in risposta abbia avuto una certa fortuna l'idea di una «contaminazione privatistica» dell'intervento pubblico che ridisegna il ruolo dello Stato nei modi di produzione della ricchezza, nel mercato e nella prestazione dei servizi. E alla domanda su quale fosse nei contesti decentrati il livello di governo più adeguato a erogare un servizio, si è presto aggiunta la suggestione per cui *subsidiariamente* potesse essere direttamente il privato a dare soddisfazione di esigenze cui fino a quel momento aveva dato risposta il pubblico³¹. Sia pur seguendo sentieri diversi, la tendenza a favorire un intervento in forme privatistiche del pubblico o a concedere maggiori spazi di azione al privato ha pertanto segnato lo spirito di molte riforme dell'ultima fase storica³².

Si può obiettare che in tempi più recenti è constatabile una riesplorazione dell'intervento diretto del pubblico. D'altronde, per quanto non sia possibile intravedere un ritorno dello Stato pianificatore del Novecento³³, non può certo sottovalutarsi il ruolo svolto oggi dagli Stati nella gestione di specifiche congiunture economiche. Ciò nonostante molte delle politiche poste in essere a livello sovranazionale continuano a rispondere ad una logica di tipo neoliberale³⁴, di cui sono anche espressione i vari accordi, basati sul principio di condizionalità, per ricevere aiuti dai fondi istituiti in ambito europeo. Nello scenario descritto, ancora in via di definizione, conflittuale e in parte contraddittorio, esce allora confermata la crescente complessità della dialettica pubblico-privato, che certo non elimina la centralità del pubblico nell'economia, ma ne ridefinisce, ancora una volta, termini e modalità d'azione³⁵.

Note

¹ Bobbio, N., *La grande dicotomia: pubblico/privato*, ora in *Stato, governo, società*, Torino, 1995, 3 ss.

² Tra i molti contributi di recente *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di G.A. Benacchio e M. Graziadei, Napoli, 2016, e Napolitano, G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.

³ Tra cui Hardt, M.-Negri, A., *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Milano, 2010; Ostrom, E., *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

⁴ Mazzucato, M., *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, 2013.

⁵ Posner, R., *The Crisis of Capitalist Democracy*, Cambridge-London, 2010.

⁶ Se si vuole v. Saitto, F., *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015.

⁷ Smend, R., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1968, spec. 119 ss., 309 ss., 462 ss. su cui ora Ridola, P., *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016, spec. 55 ss. e 123 ss.

⁸ V. almeno Hesse, K., *Osservazioni sulla problematica odierna e sulla portata della distinzione del rapporto tra Stato e società*, in *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, a cura di A. Di Martino e G. Repetto, Napoli, 2014, 227 ss.

⁹ Dietlein, J., *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten*, Berlin, 2005.

¹⁰ Teubner, G., *Verfassungsfragmente*, Berlin, 2012.

¹¹ v. almeno Schmidt-Albmann, E., *Recenti sviluppi del diritto amministrativo in Germania*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 27 ss. e Voßkuhle, A., *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung*, in *VVDStRL*, 2003, 266 ss.

¹² È sufficiente fare riferimento all'azione della Banca centrale europea sul piano delle politiche monetarie non convenzionali, da ultimo il cd. *quantitative easing*, e al procedimento azionato dal *Bundesverfassungsgericht* nel 2012 con il suo primo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in materia di *outright monetary transactions*, chiusosi con la decisione BVerfG 2 BvR 2728/13 del 21.6.2016.

¹³ In merito v. almeno Presti, G., *Il Bail in*, in *Banca impr. soc.*, 2015, 339 ss.; de Aldisio, A., *La gestione delle crisi nell'Unione Bancaria*, *ivi*, 2015, 391 ss. e Greco, G.L., *La tutela del risparmiatore alla luce della nuova disciplina di «risoluzione» delle banche*, *ivi*, 2016, 77 ss. Sui principi che ispirano il *bail in* si è pronunciata indirettamente ma positivamente, su un rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale slovena, la Corte di giustizia (C. giust., 19.7.2016, C-526/14, spec. §§ 61 ss.); più problematicamente la Corte costituzionale austriaca (G.239/2014 UA, V14/2015 UA).

¹⁴ Decaduto ma di cui si sono fatti salvi gli effetti con l'art. 1, co. 854, l. 28.12.2015, n. 208.

¹⁵ L. 6.6.2016, n. 106; sull'allora d.d.l. v. il fasc. n. 3/2014 della rivista *Non Profit* con introduzione di L. Gori e E. Rossi.

¹⁶ D.lgs. 12.5.2016, nn. 90 e 93; l. 4.8.2016, n. 163.

¹⁷ D.l. 9.6.2016, n. 98, convertito in l. 1.8.2016, n. 151 con modificazioni.

¹⁸ Approvata dalla Camera (A.C. 3012) e ora al Senato (A.S. 2085).

¹⁹ Attuazione degli artt. 16 e 19 della delega.

²⁰ Attuazione degli artt. 16 e 18 della delega.

²¹ È in corso l'iter di approvazione della delega relativa al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

²² Complessivamente v. il documento di economia e finanza (DEF) 2016.

²³ Cass., 9.6.2016, n. 11868.

²⁴ Reg. (UE) 2015/1017.

²⁵ Come stabilito dall'art. 1, co. 822-830, l. 28.12.2015, n. 208 che qualifica la Cassa come istituto nazionale di promozione.

²⁶ D.m. 25.1.2016, *Nuova disciplina per la concessione ed erogazione del contributo in relazione a finanziamenti bancari per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte di piccole e medie imprese* (cd. Nuova Sabatini).

²⁷ V. la Relazione ex art. 6, co. 5, l. 24.12.2012, n. 243, presentata insieme al DEF 2016, di aggiornamento del piano di rientro.

²⁸ V. da ultimo il documento *Uncertainty in the Aftermath of the UK Referendum*.

²⁹ V. almeno Amato, G., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014, spec. 229 ss.; Guarino, G., *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss. e Nania, R., *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in *Diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, 2006, 193 ss.

³⁰ O'Connor, J., *La crisi fiscale dello Stato*, Torino, 1982; Offe, C., *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1977.

³¹ V. Rescigno, G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5 ss.

³² La Spina, A.-Majone, G., *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000; Napolitano, G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005. Sul ruolo dello Stato di creazione e di sostegno del mercato, piuttosto che di mera correzione dei suoi fallimenti, Mazzuccato, M., *op. cit.*, 1 ss.

³³ Per tutti Predieri, A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

³⁴ V. Habermas, J., *Nella spirale tecnocratica*, Roma-Bari, 2014.

³⁵ Sulle ambiguità del nuovo equilibrio pubblico-privato Napolitano, G., *Conclusioni*, in *Uscire dalla crisi*, a cura di G. Napolitano, Bologna, 2012, spec. 480 ss.

Principi e organizzazione costituzionale

Nuove forme di solidarietà sociale

di Matteo Cosulich

Il contributo che segue intende esaminare le novità, soprattutto legislative, introdotte nell'ultimo anno nell'ambito della solidarietà sociale, nelle sue varie dimensioni (orizzontale e verticale; interna e internazionale) specificamente definite anche al fine di agevolare l'inquadramento di tali novità. La questione in oggetto viene quindi impostata soffermandosi sulle varie, recenti concretizzazioni del principio di solidarietà sociale, in modo tale che si possa conclusivamente valutare se il tasso di solidarietà sociale presente nell'ordinamento sia, nell'ultimo anno, aumentato o diminuito.

SOMMARIO 1. La ricognizione 2. La focalizzazione 2.1 Solidarietà orizzontale 2.2 Solidarietà verticale 2.3 Solidarietà internazionale 3. I profili problematici

1. La ricognizione

Sofferinarsi, in termini di questione, sulle nuove forme di solidarietà sociale, presuppone la consapevolezza della sua centralità nell'ambito dei principi e valori del nostro ordinamento costituzionale; centralità destinata a rimanere tale anche nell'ipotesi che la parte II della Costituzione venga ampiamente modificata, a seguito dell'eventuale esito favorevole del referendum costituzionale del prossimo 4 dicembre.

La solidarietà (in genere, e sociale in specie)¹ rientra infatti nei «valori fondanti dell'ordinamento giuridico», ponendosi come «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (C. cost., 17.2.1992, n. 75), affinché si possa costruire «un ordine sociale accetto a tutti»², nel quale il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, co. 2, Cost.) trovi nel solidarismo un contrappeso tale da impedirne la trasformazione in individualismo esasperato³. Ma, al contempo, la solidarietà, in quanto principio, costituisce «una direttiva di ordine generale, vincolante per il legislatore ordinario» (C. cost., 16.1.1975, n. 3), suscettibile dunque di trovare attuazione in atti subcostituzionali. Il che consente di impostare la questione in discorso soffermandosi

sulle varie possibili forme di concretizzazione del principio di solidarietà sociale, in modo da poterne ricostruire le trasformazioni avvenute nel periodo oggetto del presente contributo; in altre parole, in modo da poter rilevare se, per così dire, il tasso di solidarietà sociale presente nell'ordinamento sia, nell'ultimo anno, aumentato o diminuito.

L'impostazione ora delineata richiede preliminarmente di individuare le varie dimensioni della solidarietà sociale, inquadrando poi le – più o meno felici e nuove – forme della sua concretizzazione. Sembrano così potersi individuare, da un lato, una dimensione orizzontale e una dimensione verticale della solidarietà⁴ che, dall'altro, ne intersecano una interna e una internazionale.

La dimensione verticale della solidarietà evoca, ad avviso di chi qui scrive, una componente autoritativa, espressione del potere pubblico, che interviene ex art. 3, co. 2, Cost., per ridurre le diseguaglianze sociali anche attraverso la garanzia dell'adempimento dei doveri inderogabili di cui all'art. 2 Cost. Proprio in quanto riconducibile a tale relazione asimmetrica, quella verticale può essere definita dimensione paterna (ma non paternalistica, tipica invece dei regimi non democratici)⁵ della solidarietà. Il carattere paritario delle relazioni sembra invece caratterizzare la dimensione orizzontale o fraterna della solidarietà, che si esprime in iniziative, anche su base volontaria, di soggetti privati a favore di altri soggetti privati, percepiti come più deboli con riferimento a svianti profili⁶. I soggetti dell'ordinamento sono dunque invitati a limitare più o