

# **LE CASSE DI PREVIDENZA TRA AUTONOMIA E RESPONSABILITÀ**

## **I PROFESSIONISTI, IL RISPARMIO, L'ECONOMIA REALE**

---

**A CURA DI  
FEDERICO MEROLA, MATTEO CAROLI  
CHRISTIAN IAIONE E PAOLA FERSINI**

---

**PREFAZIONE DI  
ALBERTO OLIVETI**

---

**INTRODUZIONE DI  
FRANCO BASSANINI**

*Estratto*

# Le Casse di previdenza tra autonomia e responsabilità

I professionisti, il risparmio, l'economia reale

Responsabili della ricerca: Federico Merola e Matteo Caroli

Coordinatore: Valerio Francola

Autori: Christian Iaione e Paola Fersini

Prefazione di Alberto Oliveti

Introduzione di Franco Bassanini



INTRODUZIONE  
LE CASSE DI PREVIDENZA NEL CONTESTO DELL'EVOLUZIONE  
DELLA FORMA DELLO STATO

DI FRANCO BASSANINI

Il dibattito sulla natura giuridica delle Casse di previdenza e sulla disciplina giuridica delle loro attività non può ignorare i principi costituzionali che definiscono la forma di Stato del nostro Paese. Nella discussione sulla natura giuridica delle Casse, sulla loro autonomia, sulla disciplina dei loro investimenti, da questa cornice istituzionale troppo spesso si prescinde. Per la verità, essa era tra i presupposti – più o meno consapevoli – della scelta compiuta dal legislatore del 1994, quando ha disposto la privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e di assistenza, e anche delle successive decisioni della Corte costituzionale che quella scelta hanno difeso<sup>1</sup>; ma è poi stata ignorata da gran parte degli interpreti, dai giudici amministrativi, dalle burocrazie pubbliche che a vario titolo sono state chiamate a dare attuazione e séguito alla riforma del 1994; prigionieri, questi ultimi, del retaggio di una dottrina dello Stato superata dall'evoluzione del nostro ordinamento costituzionale, ma ancora dominante nella cultura dei corpi amministrativi e giudiziari dello Stato. Una breve ricostruzione storica è necessaria per comprendere questa affermazione.

I. IL DISCONOSCIMENTO DEL RUOLO DELLE COMUNITÀ INTERMEDIE NELLO STATO  
LIBERALE E NELLA DOTTRINA DELLO STATO MARXISTA

Alla fine dell'800 e ancora nei primi decenni del '900, la teoria dello Stato liberale, allora dominante, subiva l'impronta di una cultura fortemente individualistica e insieme fortemente statalistica. Essa, in buona sostanza, prendeva in considerazione solo gli individui e lo Stato. Le comunità intermedie erano considerate un'anomalia, il residuo di un passato feudale da spazzar via nel rapporto diretto fra l'autorità dello Stato e la libertà degli individui, nei casi e nei limiti in cui quest'ultima era riconosciuta e garantita dalla legge. Sul versante della libertà degli individui, la famiglia fondata sul matrimonio e l'impresa capitalistica, avente come scopo il profitto di chi la costituiva immettendovi i capitali necessari, erano le sole comunità intermedie meritevoli di un riconoscimento non soggetto alle discrezionali scelte del legislatore.

A questi principi il nostro ordinamento si ispirò a lungo. Mi limito ad un esempio: le leggi Crispi del 1888 e del 1890 sulla pubblicizzazione, rispettivamente, delle Casse di risparmio, dei Monti di pietà e delle Opere pie; entrambe sono evidenti espressioni di questa cultura istituzionale, insieme statalistica e individualistica:

supremazia dello Stato e libertà degli individui, nessun ruolo, o ruolo residuale, delle comunità intermedie.

A cavallo fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, la allora nascente cultura marxista trovò, sullo stesso terreno, importanti convergenze con quella ottocentesca liberale: al rapporto dominante tra Stato e individui, aggiunse il ruolo dei partiti politici e dei sindacati, loro cinghia di trasmissione, entrambi visti come strumenti di tutela collettiva degli interessi dei lavoratori e uniche comunità intermedie (oltre alle famiglie e alle imprese) riconosciute dall'ordinamento (o, comunque, dalla Costituzione materiale).

## 2. LA RISCOPERTA DEL RUOLO DEL PLURALISMO SOCIALE E DELLE COMUNITÀ INTERMEDIE NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Questo modello cultural-istituzionale di stampo statalista trova sostenitori, ma anche molti avversari, durante i lavori dell'Assemblea Costituente italiana, nei quali ebbe un ruolo rilevante un gruppo di costituenti autorevoli, portatori di una cultura e di una dottrina dello Stato del tutto diversa, radicata soprattutto nell'area del cattolicesimo democratico (in coerenza con la dottrina sociale della Chiesa cattolica), ma non priva di qualche eco anche in altri settori del sistema politico: una cultura di impronta personalistica e comunitaria, attenta al pluralismo sociale, alle libertà civili e sociali, all'autonomia delle comunità intermedie, ispirata all'idea di una società più ricca e più articolata di quella liberal-marxista: gli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione ne furono il prodotto più rilevante, ma non l'unico.

E così, alla fine, il testo costituzionale, recependo diverse di queste indicazioni, delineò un sistema istituzionale largamente basato sui principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, anche se non espressamente enunciati<sup>2</sup>.

La menzione esplicita dei principi di sussidiarietà entrerà nella nostra legislazione solo nel 1997 (con la legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione n. 59 del 1997) ed entrerà nel testo costituzionale nel 2001, con la riforma del titolo V, e in specie con il nuovo testo degli articoli 118 e 114 della Costituzione; ma già la forma di Stato delineata dalla Carta del 1948 deriva molti dei suoi tratti dal modello della Repubblica della sussidiarietà; un modello nel quale l'ispirazione personalistica e comunitaria (*civitas propter cives*, non *cives propter civitatem*) sfocia naturalmente in un assetto istituzionale policentrico, dove il pluralismo istituzionale rappresenta lo svolgimento necessario del pluralismo sociale, politico e territoriale; e del quale il principio di sussidiarietà rappresenta il principale principio organizzativo.

Già nel testo prodotto dalla Costituente, la "Repubblica" è non più solo l'*ordinamento* nel suo insieme, ma anche la comunità politica e civile che rappresenta l'elemento personale del sistema istituzionale; elemento *personale* che, dunque, si compone non solo della somma dei cittadini italiani, ma anche della somma *plurale* delle diverse comunità regionali e locali e delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità di ciascuno, a mente dell'art. 2 della Costituzione.

Una lettura coordinata del sistema formato, nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione, dalle disposizioni degli articoli 2, 3 e 5, lasciava già allora pochi dubbi, come negli anni cinquanta avevano sottolineato Egidio Tosato, Carlo Esposto, Costantino Mortati, e Feliciano Benvenuti<sup>3</sup>.

E trovava riscontro – prescindendo dalla interpretazione riduttiva che nei decenni successivi ne diedero il legislatore ordinario e la stessa Corte costituzionale – in numerose disposizioni del “vecchio” titolo V; a partire da quell'articolo 118 che, soprattutto con il terzo comma, imponendo la delega dell'esercizio delle funzioni amministrative dalle regioni agli enti locali, già prefigurava una forma di Stato modellata sul principio di sussidiarietà.

Ma, a ben vedere, anche l'articolo 1 offre elementi a favore di questa ricostruzione della forma dello Stato adottata dalla nostra Costituzione. Esso infatti – innovando non solo nella terminologia rispetto alla costruzione dogmatica del costituzionalismo ottocentesco di derivazione germanica – attribuisce la sovranità non allo Stato persona o allo Stato apparato, ma al popolo. E al popolo la titolarità dei poteri sovrani è riconosciuta (“*appartiene*”) non solo *quoad titulum*, ma *quoad exercitium*, come per primo sottolineò Egidio Tosato<sup>4</sup> (lo stesso Egidio Tosato, che, forse non a caso, pubblicò proprio in quegli anni una delle prime riflessioni italiane sul principio di sussidiarietà<sup>5</sup>). Anche in tal caso viene in primo piano l'elemento personale, lo Stato-comunità di Mortati: il “popolo” è una comunità politica naturalmente articolata nelle comunità regionali e locali e nelle formazioni sociali riconosciute dagli articoli 2 e 5 della Costituzione. Se l'esercizio dei poteri sovrani spetta al popolo, sia pure nelle forme e nei limiti della Costituzione, e dunque tramite gli strumenti della democrazia diretta (referendum ex articoli 138 e 75 Cost.) e della democrazia rappresentativa (elezioni), non si può non riconoscere che il popolo li attiva nei confronti di diverse istituzioni esponenziali delle diverse comunità, nelle quali si articola la Nazione. Il popolo elegge il Parlamento, ma elegge allo stesso titolo i consigli comunali, provinciali e regionali. Si pronuncia nei referendum locali come in quelli nazionali, esercitando poteri di democrazia diretta tutti a vario titolo incidenti sulla formazione dell'ordinamento. Al policentrismo istituzionale corrisponde dunque una disarticolazione e pluralizzazione della sovranità (*quoad titulum* e *quoad exercitium*), non più espressione dell'onnipotente supremazia di un solo soggetto; e al policentrismo istituzionale si affianca il pluralismo sociale, che contribuisce a scardinare il vecchio paradigma individual-statalista<sup>6</sup>.

Dopo la riforma costituzionale del titolo V del 2001, la Corte costituzionale ha colto questa connessione: dopo aver fatto risalire al pensiero dei costituenti la visione di autonomie territoriali “partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare”, la Corte ne ha rinvenuto “una positiva eco” nel nuovo articolo 114, “nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne in una formulazione sintetica la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare”<sup>7</sup>.

Ma vi è di più: la partecipazione democratica non avviene soltanto *uti singuli* nelle elezioni e nei referendum, ma attraverso una vasta articolazione di formazioni po-

litiche (i partiti) ma anche sociali “ove si svolge la personalità dei cittadini” (art. 2 Cost.). La sussidiarietà orizzontale non è meno rilevante della sussidiarietà verticale. Concorre con essa a rendere più ricco e più articolato il tessuto della democrazia.

### 3. CORPI INTERMEDI E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

#### NELLA VICENDA COSTITUZIONALE DEL NOVECENTO: UN PERCORSO ACCIDENTATO

Ma la nuova forma dello Stato delineata nella Costituzione italiana, e i principi personalisti e comunitari che la ispiravano, restarono a lungo lettera morta; stentaronο a passare per anni nella nostra legislazione e nella realtà del nostro assetto istituzionale; anche perché restava dominante, nella mentalità dei legislatori e dei corpi tecnici deputati a interpretare e applicare le leggi, una impostazione culturale derivante, nei fatti, dalla già menzionata convergenza tra un'ideologia di sinistra a forte impronta statalista e un'ideologia di origine liberale individualista ma, a ben vedere, anch'essa sostanzialmente statalista. Il pluralismo istituzionale e sociale che ispira la nostra Costituzione formale, stentò molto a passare nella Costituzione materiale, ancora ispirata alla cultura istituzionale dell'Ottocento e della prima metà del Novecento.

Nell'ultimo decennio del Novecento, tuttavia, il panorama comincia a cambiare. Il modello pan-pubblicistico, statalista e centralista, che aveva prodotto uno Stato invadente, dirigista, burocratico e, per la verità, assai poco efficiente, comincia a dare segni di cedimento; anche perché globalizzazione e rivoluzione tecnologica da un lato e crisi fiscale dello Stato dall'altro, riportano al centro dell'attenzione l'esigenza di avere un sistema istituzionale e amministrativo efficiente, capace di garantire a cittadini e imprese servizi di buona qualità e di ridurre al minimo i costi regolatori e burocratici, pena, altrimenti, una irreparabile perdita di competitività nei confronti con altri sistemi economici e politici.

Avanza un'idea più moderna e più articolata del ruolo delle amministrazioni pubbliche, del rapporto tra Stato e società civile, tra politica ed economia, tra amministrazione pubblica e cittadini. I processi di liberalizzazione e le privatizzazioni aprono i servizi pubblici alla concorrenza e cominciano a liberare dal comando oppressivo della politica e della burocrazia settori strategici del nostro sistema economico, costringendo finalmente gli ex-monopolisti e gli operatori dei mercati protetti a misurarsi sul terreno dell'efficienza e dell'innovazione, e consentendo alle amministrazioni di concentrarsi sul loro *core business* (attività di regolazione e controllo e *fonctions régaliennes*).

La cultura istituzionale riscopre la sussidiarietà. Riforme impegnative, sebbene in parte ancora incompiute, vengono avviate. Esse progettano uno Stato più leggero, più flessibile, più decentrato. La riforma dell'amministrazione varata nel 1997 assume testualmente a base della riorganizzazione degli apparati pubblici i principi di sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale. La loro applicazione generalizzata mirava ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini, alle imprese, ai sistemi produttivi territoriali; e ad aprire la strada ad esperienze di effettivo autogover-

no dei sistemi territoriali, delle istituzioni culturali e formative (autonomia universitaria, autonomia scolastica) e anche delle categorie produttive (Camere di Commercio).<sup>8</sup> La semplificazione dei procedimenti, l'autocertificazione, l'introduzione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, le varie forme di silenzio-assenso, la soppressione di alcune centinaia di autorizzazioni, licenze o controlli tendevano a ridurre l'ingerenza dell'autorità amministrativa, a ridurre i costi burocratici e da regolazione, e a rilanciare la responsabilità e l'iniziativa imprenditoriali.

La revisione del "perimetro" delle attività pubbliche, con l'affidamento ai privati e al terzo settore della produzione di beni e servizi pubblici per i quali è sufficiente che le istituzioni assicurino una intelligente regolazione e un efficace azione di monitoraggio della qualità dei beni e dei servizi prodotti, mirava a rispondere, attraverso una razionale "divisione del lavoro" tra pubblico, privato e terzo settore, alla crescita esponenziale della domanda di beni e servizi di utilità generale e alla sua accentuata diversificazione.

L'importazione di principi e istituti propri dell'esperienza anglosassone e il riconoscimento pieno della possibilità per le pubbliche amministrazioni di utilizzare gli strumenti del diritto privato, anzi la preferenza per il ricorso a questi strumenti, quando la legge espressamente non lo vieti, miravano a introdurre un modello paritario, non autoritario e non gerarchico, di rapporto fra le pubbliche amministrazioni e i cittadini (e le imprese), a superare la rigida separazione fra diritto amministrativo e diritto comune; e dunque ad abbandonare, anche sotto questo profilo, la tradizione statalista e centralista propria della cultura istituzionale e amministrativa dell'Europa continentale.

Molte di queste innovazioni non sono sopravvissute alle resistenze burocratiche, all'alternarsi delle maggioranze politiche e alle oscillazioni programmatiche che hanno caratterizzato le disomogenee coalizioni politiche della c.d. Seconda Repubblica. Ma quel che resta basta a segnare una svolta, rafforzata da altre riforme convergenti nella stessa direzione.

La privatizzazione degli enti pubblici di previdenza e di assistenza del 1994 è una di queste, così come quella delle Camere di Commercio (1997), trasformate in enti dotati di autonomia funzionale, organizzati sulla base del principio di autogoverno democratico delle imprese del territorio. Perfino le due riforme cospicue sopra ricordate, emblema dello statalismo liberale, vengono smantellate, l'una per via giurisprudenziale, con la sentenza della Corte costituzionale che restituisce alle Opere Pie la loro originaria natura privatistica<sup>9</sup>, l'altra per via legislativa, con la trasformazione delle Casse di risparmio e dei Monti di Pietà in Fondazioni di origine bancaria, anch'esse di natura privatistica, in quanto "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali"<sup>10</sup>. Ponendo le une e le altre (così come le Casse di previdenza) sotto l'usbergo delle garanzie costituzionali che tutelano l'autonomia dei privati, si restituisce così autonomia a soggetti "intermedi" della società civile capaci di alimentarne iniziative "sussidiarie" di interesse generale con risorse non governate direttamente dal circuito partitico-istituzionale<sup>11</sup>.



## 4. LA REPUBBLICA DELLA SOLIDARIETÀ NEL NUOVO TITOLO V

La riforma del titolo V della Costituzione, all'inizio del successivo decennio ha, almeno sulla carta, perfezionato e consolidato la stessa tendenza. Con essa, il principio di sussidiarietà, nella sua duplice dimensione, viene testualmente menzionato nel testo della Costituzione, nel nuovo articolo 118. Quest'ultimo non ridefinisce soltanto l'architettura del sistema amministrativo sulla base del principio di sussidiarietà verticale, ma, nell'ultimo comma, impone di favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività d'interesse generale. Nel contempo, la rivoluzionaria disposizione del primo comma dell'articolo 114 rende esplicita questa trasformazione della forma dello Stato: la quale, da una parte, è ormai quella di un ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, tutti componenti essenziali della Repubblica; la cui unità e indivisibilità postula dunque meccanismi di coordinamento non gerarchico, ma basati sulla leale cooperazione, sulle intese *peer to peer*; e anche sulla costruzione di istituzioni di garanzia e di controllo *della Repubblica*, atte a garantire gli ambiti della autonomia di tutti soggetti dell'ordinamento, senza interferire con l'esercizio legittimo della autonomia di ciascuno di essi, finché essa si svolge nell'ambito proprio e perciò senza esorbitare dai suoi limiti costituzionali. Ma che, dall'altra, vede le formazioni sociali come componenti della "Repubblica", a pari titolo con le istituzioni rappresentative, strumento fondamentale per lo svolgimento della personalità dei cittadini e per la garanzia dei loro diritti: di talché l'obbligo di collaborazione e di sostegno imposto alle pubbliche amministrazioni nei confronti delle iniziative dei cittadini singoli o associati enunciato dall'articolo 118 appare più un ovvio corollario della forma dello Stato personalista e comunitaria che non una vera innovazione normativa.

Con il nuovo titolo V, l'interpretazione della forma dello Stato nei termini di una Repubblica della sussidiarietà, già prospettabile sulla base dei principi iscritti negli artt. 2, 3 e 5 della Costituzione, diventa dunque incontestabile. Il riferimento alla Repubblica nel contesto del nuovo articolo 114 non può più intendersi come limitato, riduttivamente, all'elemento *territoriale* dello Stato, come suggeriva la formulazione del vecchio articolo 114. La pari dignità riconosciuta dal nuovo testo non è solo parità tra l'ente territoriale sovrano e una pluralità di enti autonomi, elencati opportunamente a partire dal cittadino, quasi per ribadire e rafforzare il disegno architettonico di un sistema incardinato sul principio di sussidiarietà o di prossimità e per confermarne l'ispirazione personalista e comunitaria. Va oltre, perché – in stretta sinergia con la fondamentale disposizione dell'articolo 1 finalmente liberata dalle catene di interpretazioni restrittive – mette in crisi il dogma della sovranità come attribuzione necessaria dello Stato-persona, intestandola invece alla Repubblica e al "*popolo della Repubblica*" nel suo insieme e poi pluralizzandola tra le diverse comunità nelle quali il popolo si articola e tra le istituzioni che esse esprimono, secondo la ripartizione di poteri, funzioni e compiti, delineata dalla Costituzione.

Tra queste comunità e queste istituzioni non può non esservi dunque pari dignità, in quanto tutte espressione del popolo sovrano, in coerenza con la ritrovata piena

legittimazione democratica del concetto di sovranità. L'articolo 114 segna dunque il definitivo superamento della interpretazione del principio di sovranità inteso come supremazia ed onnipotenza dello Stato-persona o dello Stato-apparato<sup>12</sup>.

Sul versante della sussidiarietà verticale, esso scardina definitivamente l'assetto gerarchico piramidale, caratteristico delle forme di Stato dell'Europa continentale ottocentesca; e fonda, e consolida, il nuovo modello di *governance* pluricentrica multi-livello, già presente *in nuce*, pur non senza incoerenze e contraddizioni, nella Costituzione del 1948, ma rimasto sostanzialmente inattuata nei decenni successivi<sup>13</sup>. Quanto al principio di sussidiarietà orizzontale, esso, da un lato, impone – come già si è accennato – di ridefinire il “perimetro”, o la “missione” del sistema istituzionale e amministrativo, riducendo le attività pubbliche di gestione o di produzione diretta di beni e servizi di interesse generale, quando esse possono essere svolte da altri (privato, terzo settore, volontariato, comunità professionali o funzionali) in modo da garantire migliori risultati in termini di costi per i bilanci pubblici, per gli utenti e/o per i contribuenti, e di qualità delle prestazioni e dei servizi (anche in termini di maggiore aderenza alle aspettative e alle scelte delle comunità territoriali o delle comunità settoriali interessate). In tutti questi settori, così, il ruolo delle istituzioni pubbliche può focalizzarsi sulle attività di regolazione, controllo, monitoraggio delle attività private e garanzia dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi e della universalità dei diritti.

Dall'altro lato, il principio di sussidiarietà orizzontale impone di sostenere le autonome iniziative *non profit* della società civile, che possono integrare l'azione delle amministrazioni pubbliche nel perseguimento di interessi generali. Come l'intervento dei privati, nella produzione di beni e servizi di pubblica utilità, vale a porre rimedio ai c.d. fallimenti dello Stato, e come, viceversa, l'intervento pubblico vale a porre rimedio ai fallimenti del mercato, così le autonome iniziative dei cittadini singoli o associati, opportunamente sostenute dalle istituzioni pubbliche, possono concorrere a porre rimedio ai non rari casi nei quali il fallimento riguarda sia lo Stato che il mercato, o nei quali, comunque, le iniziative del terzo settore possono potenziare l'intervento pubblico e le attività dei privati, o diversificare l'offerta di beni e servizi di utilità generale, in relazione alle preferenze degli utenti<sup>14</sup>.

La società civile ritrova così un ruolo rilevante, non subalterno e non sussidiario, anche nel perseguimento di finalità di interesse generale e nello svolgimento di fondamentali attività di utilità sociale.

Nel contempo, con l'istituzione delle autorità indipendenti, nasce e si afferma anche in Italia, sia pure con cospicuo ritardo rispetto alla esperienza delle grandi liberaldemocrazie, una rete di istituzioni relativamente indipendenti dal potere politico-partitico, eppure dotate di importanti poteri di regolazione, vigilanza e controllo, chiamate a sottrarre all'ingerenza della politica la definizione e l'applicazione delle regole della competizione nel mercato, e dunque a liberare gli operatori economici da una condizione di sudditanza nei confronti dei detentori del potere politico. È un altro istituto tipico dei sistemi pluralisti liberaldemocratici. Nei quali non si nega, beninteso, che la politica debba avere un ruolo fondamentale, che chi vince le elezioni politiche debba poter disporre degli strumenti per governare e attuare il programma approvato dagli elettori.

Ma si riconosce anche la necessità di istituzioni autonome che non siano soggette alla regola della maggioranza politica e non ubbidiscano alla volontà dei partiti. Perché non tutto può dipendere dall'arbitrio della maggioranza politica *pro tempore*, perché il pluralismo culturale e sociale va tutelato, perché l'autonomia delle comunità intermedie è una ricchezza e una risorsa per la democrazia.

## 5. LE CASSE DI PREVIDENZA NELLA REPUBBLICA DELLA SUSSIDIARIETÀ

Possiamo dire che l'intuizione del Costituente, all'inizio rimasta sulla carta, ha poi trovato compiuta realizzazione, attraverso un processo evolutivo complesso e che ha finalmente investito la Costituzione materiale e prima ancora la cultura istituzionale italiana?

Questa conclusione sarebbe probabilmente eccessiva. Non solo perché nulla, nella storia delle democrazie, è mai definitivamente acquisito e concluso. Ma anche perché permangono forti ambiguità e forti contraddizioni: ricordo, solo per citare qualche esempio, la vittoriosa battaglia di retroguardia della burocrazia di viale Trastevere contro l'autonomia scolastica, le incerte applicazioni della nuova disposizione costituzionale (art. 118 u.c.) sul *favor* per il terzo settore in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, i reiterati tentativi di mettere le mani dei partiti e della politica sulle Autorità indipendenti, o sulle Fondazioni bancarie, il ricorso diffuso (a destra come a sinistra) a pratiche di *spoil system* in violazione dei principi di imparzialità e buon andamento delle amministrazioni pubbliche e di distinzione fra politica e amministrazione.

Ma possiamo inserire in questo elenco di contraddizioni anche le resistenze burocratiche e politiche che hanno fin qui segnato la vicenda della privatizzazione delle Casse di previdenza: da una parte, il rifiuto di prendere pienamente atto del fatto che la privatizzazione non può non comportare il pieno riconoscimento dell'autonomia finanziaria e gestionale (organizzativa, amministrativa e contabile) delle Casse; dall'altra, i reiterati tentativi di sottoporle a stringenti interventi di direzione e di controllo pubblico, a partire dalla loro classificazione nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e dalla pretesa, sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa, di sottoporle alla disciplina dei contratti pubblici o ai vincoli e obiettivi della cosiddetta *spending review*<sup>15</sup>.

Non varrebbe invocare in contrario, a sostegno di questi interventi, il disposto dell'art. 38 della Costituzione; il quale fonda, certamente, la natura pubblicistica dell'attività previdenziale delle Casse (volta a soddisfare il diritto di alcune categorie di lavoratori alla garanzia di "*mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia*"), ma non impone necessariamente – come la Corte costituzionale ha sempre ribadito – che pubblici siano i soggetti che assicurano le prestazioni strumentali all'esercizio di questo diritto: essi, infatti, ben possono essere (nel contesto del sistema costituzionale come ricostruito nelle pagine precedenti) anche formazioni sociali di diritto privato, espressione della autoorganizzazione sociale ed economica delle comunità degli appartenenti all'una o all'altra professio-

ne, sulla base del principio di sussidiarietà, solidarietà endocategoriale, pluralismo sociale e istituzionale.

L'ultima parte dell'articolo 38 della Costituzione non contraddice, anzi conferma questa interpretazione, quando precisa che la garanzia dei diritti previdenziali è assicurata da organi o istituti "*predisposti o integrati dallo Stato*": dunque, per l'ap-punto, non necessariamente da "organi dello Stato", ma ben anche da soggetti privati, secondo la scelta privatistica chiaramente effettuata dalla riforma del 1994; la quale, mentre coerentemente ha escluso un finanziamento pubblico diretto a tali soggetti, ha anche previsto l'obbligatorietà dell'iscrizione alle Casse e della contribuzione degli appartenenti alle categorie professionali, così che esse possano garantire il diritto alla previdenza a tutti gli appartenenti a ciascuna specifica comunità professionale, in tal modo assolvendo al compito pubblico di "predisporre o integrare" gli strumenti per l'esercizio del diritto. Nell'esercizio di questo compito pubblico, e stan-te la finalità di interesse generale della missione fondamentale delle Casse, lo Sta-to potrà anche prevedere agevolazioni fiscali e regolatorie, o altre forme di incen-tivazione, e anche forme di vigilanza rispettose dell'autonomia privata, quali sono previste nei confronti di altri soggetti privati (fondazioni, associazioni, ecc.). Ma non potrà, invece, interferire nella loro autonomia finanziaria e gestionale, costituzio-nalmente garantite dai principi costituzionali sopra richiamati.

La contribuzione obbligatoria imposta agli appartenenti a ciascuna comunità pro-fessionale a favore della rispettiva Cassa di previdenza non rappresenta un *unicum* nel nostro diritto. Può essere assimilata ad altri obblighi di contribuzione come la RCA auto, i diritti camerati, le tasse universitarie, i diritti di autore SIAE, i contributi dovuti per la gestione di spazi comuni o di proprietà collettive, ecc.; diversi tra essi sono strumentali all'autofinanziamento di ordinamenti sezionali o di autonomie fun-zionali e sociali, proprio come i Contributi alle Casse. In nessun caso, l'imposizione di queste forme di contribuzione obbligatoria vale a qualificare i soggetti beneficiari come pubbliche amministrazioni in senso soggettivo od oggettivo e le relative risorse come risorse pubbliche.

Costante in questo senso è la giurisprudenza della Corte costituzionale (ultima la sentenza n. 7/2017), ma non invece i comportamenti del legislatore, primario e secondario, del Governo, delle burocrazie statali, della stessa giurisprudenza am-ministrativa (che, senza alcuna coerenza, hanno considerato le Casse talora come soggetti privati – per esempio ai fini fiscali – talaltra come pubblici – per esempio ai fini della *spending review*, della applicazione del codice degli appalti, della vigi-lanza).

Tutti questi elementi (giurisprudenza costituzionale, legislazione, giurisprudenza amministrativa, attività della PA) sono analizzati nella ricerca svolta dalla Fonda-zione Astrid e dalla Business School della LUISS, che presentiamo nelle pagine che seguono.

Essa intende contribuire a una maggiore e più diffusa comprensione delle ragioni della scelta privatistica adottata dal legislatore nel 1994, in piena coerenza con la scelta di fondo adottata dalla Costituzione in tema di forma dello Stato. E intende altresì contribuire alla definizione delle scelte di politica pubblica che possono fa-

vorire la valorizzazione del ruolo e dell'autonomia delle Casse nell'adempimento della loro missione primaria di strumenti per garantire alle comunità professionali l'esercizio dei diritti tutelati dall'articolo 38 della Costituzione, e anche, compatibilmente con questa missione primaria, nel ruolo di strumenti di indirizzo del risparmio verso il finanziamento della crescita del Paese.

#### 6. NUOVE RAGIONI DEL PLURALISMO SOCIALE E DELLA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE NEL CONTESTO DELLA GLOBALIZZAZIONE E DELLA RIVOLUZIONE DIGITALE

Mi pare che queste scelte trovino oggi nuove ragioni e nuove motivazioni, se le raffrontiamo con le novità di questo cambio d'epoca. Sono proprio le grandi trasformazioni di questi ultimi decenni, le inedite sfide che i Paesi europei devono affrontare per reggere alla competizione globale, che rendono sempre più anacronistiche e indifendibili le resistenze della vecchia cultura statalista, pur ancora formidabili. Come è noto a tutti, le grandi democrazie europee devono fronteggiare sfide terribili: le sfide della competizione globale, della rivoluzione digitale, dell'innovazione tecnologica e produttiva, del terrorismo globale, dell'emergenza climatica e ambientale; e, ancora, l'emergere sui mercati mondiali di nuove formidabili potenze economiche, i grandi flussi migratori, i problemi della convivenza multietnica e multiculturale, la domanda di nuovi diritti e di nuove libertà, la crescente richiesta di sicurezza, la segmentazione della società e la diversificazione dei bisogni e delle domande sociali. Globalizzazione e *disruption* tecnologica offrono grandi opportunità di crescita e progresso, ma anche nuove povertà e nuove emarginazioni, crescenti disuguaglianze, impoverimento delle classi medie nelle economie mature. Le logiche della competizione globale sottopongono i bilanci pubblici a stress drammaticamente crescenti. L'appartenenza all'Unione Monetaria Europea, i vincoli del Patto di stabilità, le regole dei mercati internazionali impediscono il ricorso a svalutazioni competitive.

È così sempre più difficile conciliare l'alto livello di protezione sociale, di tutela dei diritti, di qualità della vita, che è proprio dei Paesi dell'Europa centrale e occidentale con le esigenze della competizione globale, la domanda di nuovi diritti e di nuove sicurezze, i vincoli del patto di stabilità. Lo Stato non ce la fa, non ce la può fare senza un ampio ricorso alla mobilitazione delle risorse della società civile, del territorio, delle comunità intermedie, della *partnership* con il privato e con il *no profit*, senza la sussidiarietà verticale e orizzontale. Le nuove tecnologie dell'informazione, nel contempo, mentre rendono interdipendente l'intero pianeta dagli eventi che si verificano in qualunque parte del globo, consentono ai sistemi locali un accesso e una interlocuzione con i mercati globali un tempo del tutto imprevedibile: sempre più dunque appare decisivo il ruolo delle realtà territoriali e delle comunità intermedie nel determinare condizioni ambientali favorevoli alla crescita e alla competitività del sistema economico e sociale. Mobilitazione delle risorse della società civile e delle comunità intermedie e radicamento nel territorio sono oggi le due chiavi della crescita, dello sviluppo, della competitività di un Paese.

Le comunità intermedie, le autonomie funzionali, il terzo settore possono dunque arrivare dove lo Stato non arriva, integrare e diversificare i beni e i servizi prodotti dalla mano pubblica, sostituirla in diversi ambiti assicurando un miglior rapporto tra benefici e costi ed un migliore adattamento alla varietà e complessità delle domande sociali.

La legge delega per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale (Legge 6 giugno 2016, n. 106) e i relativi decreti legislativi (oggi nella fase finale del loro iter approvativo) rappresentano importanti passi avanti nella giusta direzione. Ma anche in tal caso occorrerà vigilare affinché lungimiranti scelte legislative non vengano poi bloccate o addirittura rovesciate dalla giurisprudenza amministrativa e dalle burocrazie pubbliche.

#### 7. LA GESTIONE DEL PATRIMONIO E DEGLI INVESTIMENTI: L'AUTONOMIA DELLE CASSE DI PREVIDENZA E LE INGERENZE DELLA POLITICA E DELLE BUROCRAZIE

Le ingerenze o i tentativi di ingerenza della politica e della burocrazia amministrativa sono state e possono ancora essere particolarmente rilevanti in materia di patrimonio e di investimenti delle Casse di previdenza. Sono alimentate dalle odierne difficoltà della finanza pubblica e dalla necessità di una difficile operazione di *fiscal consolidation* prolungata nel tempo, imposta dalle regole europee e dalla pressione dei mercati finanziari internazionali; ma anche dalla crescente necessità di veicolare capitali e finanziamenti privati verso quegli investimenti di lungo termine, nella infrastrutture, nella ricerca, nelle nuove tecnologie, nel *venture capital*, che sono decisivi per la competitività e la crescita del Paese (e dunque anche per la sostenibilità nel tempo degli equilibri di finanza pubblica, dal lato del denominatore), ma che sempre meno possono essere sostenuti con risorse provenienti dai bilanci pubblici.

Che in un'economia di mercato, nel mondo della competizione globale, gli Stati possano svolgere, oltre che il ruolo di regolatori, anche quello di promotori della crescita, pur nel rispetto delle regole della concorrenza, non è più oggi oggetto di discussione; e la promozione degli investimenti rappresenta uno degli strumenti principali delle politiche di sostegno alla crescita.

Non deve sorprendere né scandalizzare dunque l'attenzione dei governi e delle autorità politiche per gli impieghi dei patrimoni e dunque per gli investimenti delle Casse di previdenza. Che tuttavia sono e devono restare rigorosamente finalizzati alla loro missione primaria di garanzia e tutela dei diritti previdenziali degli iscritti, che li hanno originati e alimentati con le loro contribuzioni. E la prima garanzia sta nella natura associativa delle Casse, e dunque nella rappresentatività dei loro organi di amministrazione e nella responsabilità di questi ultimi nei confronti degli associati.

In che misura si può o si deve chiedere alle Casse di tener conto anche di altre finalità, e chi deve decidere in materia? Il tema degli investimenti di lungo termine (e in specie di quelli dotati di forti esternalità positive per il sistema Paese, in ter-

mini di crescita e competitività, come quelli in infrastrutture) viene qui in primo piano: le loro tradizionali fonti di finanziamento si sono inaridite (finanziamento pubblico) o comunque non sono più in grado di svolgere il ruolo dominante e decisivo che hanno svolto per decenni, almeno in Europa e soprattutto in Italia: mi riferisco alle banche, alle quali nuove regole (Basilea III e CRD-IV), insufficiente capitalizzazione e nuovi criteri di vigilanza impediscono di assumere rischi nel lungo termine, o comunque ne limitano fortemente l'ammontare. Per converso, l'*asset class* delle infrastrutture e in generale gli investimenti in *equity* "alternativi", se ben selezionati e ben calibrati, possono offrire rendimenti più elevati rispetto ad alcuni tradizionali impieghi (titoli di Stato) con un sostenibile mix tra rischio e rendimento, come è ben dimostrato nella seconda parte di questa ricerca.

Ma chi può allocare risorse finanziarie significative in investimenti di lungo termine, a partire dagli strumenti rappresentativi di infrastrutture? Gli attori di solito chiamati in causa (a parte le banche di promozione o di sviluppo e i fondi sovrani) sono tre: i fondi pensione, le assicurazioni vita e le Casse di previdenza. Cioè quei soggetti che emettono passività "coerenti" con la dinamica dei flussi generati dagli investimenti infrastrutturali ed hanno due caratteristiche di fondo in comune, che discendono in varia misura dalla loro missione previdenziale: impegni a lungo termine e passività in buona parte illiquide.

Fondi pensione e Casse di previdenza sono meglio posizionate per l'investimento in infrastrutture, poiché non hanno stringenti regole sui requisiti di capitale e l'illiquidità del passivo è maggiore rispetto alle compagnie di assicurazione. Anche per le Assicurazioni vita, tuttavia, il requisito di capitale pare comunque oggi ragionevole in termini di rapporto rischio rendimento, soprattutto dopo che le modifiche normative ne hanno ridotto l'impatto rispetto alla prima versione di Solvency2 e alla luce dell'orientamento assunto da ultimo dall'EIOPA. È in uscita a breve una nuova interpretazione in tal senso. Il quadro normativo e macro già oggi non è più una barriera, come lo è invece per le banche e altri intermediari finanziari. È auspicabile che nuove barriere non vengano introdotte in via regolamentare, seguendo alcune pessime abitudini della politica e della burocrazia italiane (dove la mano sinistra ignora quel che fa la mano destra, e spesso si finisce nell'autolesionismo alla... Tafazzi!).

Ci sono tuttavia due punti fermi dai quali, alla luce di quanto detto, non si può derogare, per le Casse ma, similmente, anche per i fondi pensione: il primo è che nessuna scelta di investimento può prescindere dalla necessità della tutela degli interessi previdenziali degli iscritti e, dunque, dalla necessità di una rigorosa e professionale valutazione del rischio; il secondo è, per l'appunto, quello dell'autonomia gestionale, di cui abbiamo fin qui rivisitato fondamento e ragioni.

E su questo tema appare significativa la parte della ricerca, anche empirica, svolta dalla LUISS Business School, che mette in evidenza alcuni aspetti di non secondaria rilevanza, anche guardando allo scenario internazionale. In particolare:

- Per investitori istituzionali di natura assicurativa e previdenziale, le regolamentazioni in materia di investimenti basate su vincoli di portafoglio o formu-

le di assorbimento di capitale rischiano di non essere pienamente efficaci né sotto il profilo della tutela né sotto quello dell'efficacia<sup>16</sup>;

- Dalle analisi svolte, e dalle evidenze disponibili anche a livello internazionale, appare invece molto più funzionale al perseguimento di questi due obiettivi una regolamentazione basata su principi di buona *governance* e sofisticato *risk management* interno, capaci di agire sulle competenze, lasciando i necessari spazi di autonomia e flessibilità agli investitori.

Dunque, che per via legislativa possano essere dettati principi generali per la gestione e gli investimenti delle Casse si può anche ammettere. Ma l'attuazione dei principi dovrebbe essere riservata all'autoregolamentazione delle stesse Casse, come esercizio di autonomia privata e modalità più adatta a regolare i diversi equilibri finanziari ed attuariali dei singoli soggetti. Al più si potrebbe pensare, riprendendo il modello già sperimentato con successo, di recente, dalle Fondazioni di origine bancaria, ad un codice di autoregolamentazione proposto dalle Casse e poi negoziato e concordato, tramite un protocollo di intesa, con le Amministrazioni interessate (Ministeri del Lavoro e dell'Economia e Finanze).

Come lo Stato può far valere, allora, il legittimo obiettivo politico di indirizzare il risparmio a lungo termine delle famiglie verso quegli investimenti di lungo termine che sono decisivi per la crescita e la competitività del Paese (crescita e competitività a cui anche le Casse sono interessate, perché significano lavoro per i loro iscritti)?

La risposta è semplice a dirsi e poi difficile ad attuarsi: lo può fare adottando tutte le misure, legislative, fiscali, amministrative, organizzative, che rendano questi investimenti attrattivi per investitori pazienti, ma insieme attenti alla redditività dei loro impieghi e alla sostenibilità dei rischi ad essi correlati, come sono le Casse e i fondi pensione.

Il riferimento è – come è ovvio – a un vasto complesso di politiche pubbliche che comprendono (a titolo meramente esemplificativo):

- semplificazione e velocizzazione delle procedure autorizzative per i progetti infrastrutturali e alleggerimento dei costi regolatori e burocratici per gli investimenti delle imprese;
- regimi fiscali incentivanti, rispettivamente, per il risparmio di lungo termine, gli investimenti di lungo termine, e, ancor più selettivamente, il risparmio di lungo termine specificamente impiegato in investimenti di lungo termine;
- garanzie pubbliche a copertura di alcuni rischi caratteristici degli investimenti di lungo termine come il rischio regolatorio, il rischio autorizzativo o il rischio di imprevisti cambiamenti nei mercati di riferimento (come il rischio di traffico negli investimenti nelle infrastrutture di trasporto o i rischi politici nell'export);
- revisione delle regolazioni prudenziali e contabili (internazionali, europee o nazionali) che oggi ancora penalizzano gli investimenti a lungo termine nelle infrastrutture o nell'economia reale nei confronti con gli impieghi finanziari a breve (da Basilea III/CRD IV, a Solvency II, agli IFRS);



- organizzazione di strutture pubbliche di assistenza alle PMI e alle amministrazioni locali per la predisposizione e strutturazione di buoni progetti di investimento (progetti c.d. bancabili, cioè dotati di un rapporto rischio/rendimento attraente per gli investitori);
- configurazione di nuove ben costruite *asset class* di investimento, per es. nel campo delle infrastrutture di trasporto, delle infrastrutture sociali, delle infrastrutture energetiche, delle infrastrutture di telecomunicazione, e di banche dati idonee a fornire tutti gli elementi utili alla valutazione dei progetti;
- creazione di veicoli idonei a raggruppare progetti di investimento di minore dimensione (infrastrutture locali, *start up*, *venture capital*, *mini-bonds*, *project bonds* per piccole infrastrutture) in modo da raggiungere livelli di liquidità e suddivisione dei rischi accettabili per gli investitori;
- rilancio del *project financing* e dei PPP nelle infrastrutture, in modo da assicurare a progetti socialmente interessanti un adeguato rapporto rischio/rendimento.

Si tratta, come evidente prima facie, di politiche pubbliche di promozione e di sostegno che trovano, tutte, giustificazione e legittimazione nelle importanti ricadute in termini di esternalità positive per la crescita economica e per la coesione sociale che questi investimenti notoriamente producono e nella constatazione che le risorse pubbliche disponibili non sono sufficienti, senza il concorso del risparmio privato, a sostenere un livello di investimenti adeguato alle esigenze del Paese.

Molti si sono misurati nella individuazione di queste politiche pubbliche, compresi noi stessi<sup>17</sup>. Nella seconda parte della ricerca, forniamo alcune indicazioni specificamente modellate sulle esigenze delle Casse di previdenza come veicoli della trasformazione del risparmio previdenziale in investimenti a sostegno della crescita e della coesione sociale.

## NOTE

1. Vedi *infra*, parte prima della presente ricerca.
2. V. anche per alcuni essenziali riferimenti bibliografici F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli Artt. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007; F. Bassanini, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in *VV.AA. I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, Giuffrè, 2008.
3. Così Carlo Esposito già nel 1954 aveva visto nell'unità e indivisibilità della Repubblica "non un principio direttivo positivo" ma "un limite al riconoscimento delle autonomie, che costituiscono invece il principio positivo", ricavandone una sorta di divieto di "trasformare il pluralismo giuridico istituzionale in separazione o contrapposizione politica, di tal che lo stesso decentramento vuole che lo Stato da meccanismo mosso dal centro si muti in organismo vivente, composto da parti viventi, nel quale alla molteplicità degli organi corrisponde una molteplicità di vita e di centri di azione" (*Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova 1954, p. 69 e 83). Dal canto suo, Feliciano Benvenuti era giunto a identificare la Repubblica con lo Stato comunità, quale "insieme dato da tutti i soggetti dotati di personalità giuridica e da tutte le società o associazioni o organismi dotati di personalità giuridica che agiscono nell'ambito dello stesso ordinamento" (*L'ordinamento repubblicano*, Padova 1996, p. 49). Cfr. anche la illuminante relazione di Giuseppe Dossetti su "Persona, Stato e comunità intermedie" pubblicata su "Iustitia" nel 1953.
4. E. Tosato, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957. pag 26.
5. E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959.
6. Questa interpretazione è del resto ulteriormente confortata dal disposto dell'articolo 11 della Costituzione, che espressamente prevede "limitazioni di sovranità, necessarie per assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni", e autorizza cessioni di sovranità in favore di organizzazioni internazionali a tal fine istituite (è su questa base costituzionale che – come è ben noto – importanti poteri sovrani, come per es. quello di battere moneta, sono stati trasferiti ad istituzioni europee). Come è evidente, tali limitazioni e cessioni presuppongono – o comunque implicano – la rottura e la disarticolazione del concetto di sovranità inteso come potere supremo e illimitato di imperio, concentrato in un unico soggetto statale. Dunque il popolo sovrano, a mente dell'articolo 1 della Costituzione, è certo il popolo italiano, elemento personale dello Stato; ma è anche il popolo europeo nei confronti delle istituzioni europee; ed è il popolo lombardo o sardo o milanese o napoletano, che esercita, nelle forme e nei limiti della Costituzione e dei relativi statuti regionali o comunali, quel pezzo di sovranità, quei poteri sovrani in forza dei quali elegge i relativi consigli regionali, provinciali o comunali (nonché i presidenti di Regioni e province e i sindaci delle città), vota nei relativi referendum, presenta petizioni, disegni di legge o proposte di iniziativa popolare al rispettivo interlocutore istituzionale esponenziale della comunità di riferimento.

7. Corte costituzionale, Sentenza n. 106 del 2002.
8. Questa legge, come è noto, nel definire i principi e criteri direttivi di una vasta riorganizzazione del sistema amministrativo e di una imponente redistribuzione di compiti e funzioni sulla base del principio di sussidiarietà verticale, aveva imposto al Governo delegato di far precedere questa operazione da una ridefinizione del perimetro delle attività delle amministrazioni pubbliche e della loro missione, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, a tal fine utilizzando non soltanto gli strumenti della privatizzazione e della esternalizzazione di attività pubbliche, ma anche lo strumento dell'attribuzione di compiti e funzioni alle autonomie funzionali. L'attribuzione di funzioni e compiti all'autogestione di istituzioni fondate sull'autogoverno e sull'autonomia delle comunità interessate contribuisce ad alleggerire il sistema delle istituzioni territoriali di funzioni e compiti non strettamente attinenti alla loro *core mission*.
9. Corte costituzionale, sentenza n. 396 del 1988, rel. Caianiello.
10. Corte costituzionale, sentenza n. 300 del 2003, rel. Zagrebelsky.
11. Per maggiori approfondimenti sul punto, rinvio a F. Bassanini, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la Repubblica della sussidiarietà*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006.
12. Ancorché una attenta lettura del combinato disposto degli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione del 1948 la rendesse assai opinabile, nel nuovo assetto istituzionale dell'Italia repubblicana, questa interpretazione era – com'è noto – ancora diffusa nella cultura istituzionale dominante e ispirava molti aspetti della nostra Costituzione materiale. A ben vedere, tuttavia, come già si è accennato, questa interpretazione era smentita dal tenore letterale dell'articolo 1: se l'articolo 1 si fosse limitato ad intestare al popolo la sola titolarità della sovranità, tacendo sulla titolarità del suo esercizio, la questione sarebbe rimasta impregiudicata: l'attribuzione al popolo della titolarità dei poteri sovrani non è infatti incompatibile con una ricostruzione del sistema costituzionale che attribuisca l'esercizio dei medesimi poteri allo Stato-persona o allo Stato-apparato, attribuendogli la responsabilità delle decisioni ultime; e cioè delle decisioni di ultima istanza con le quali si riconoscono e si delimitano diritti e libertà, e si ripartiscono poteri, competenze, ambiti di autonomia, riconoscendoli o negandoli discrezionalmente, cioè sovranamente. Ma proprio l'attribuzione al popolo, oltretutto della titolarità, anche dell'esercizio dei poteri sovrani smentisce questa interpretazione – come già Egidio Tosato aveva sottolineato (*Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit.).
13. Le conseguenze sono rilevanti. Alcune sono espressamente enunciate nel nuovo Titolo V. Penso, per esempio, alla parificazione fra fonti legislative statali e regionali quanto alla loro collocazione nel sistema delle fonti, e quanto ai limiti generali imposti alla loro rispettiva competenza, identificati per entrambe le fonti nel rispetto della Costituzione, nei vincoli comunitari e negli obblighi internazionali (con conseguente divieto per la legge dello Stato di introdurre limiti ulteriori alla legislazione regionale rispetto a quelli espressamente indicati in Costituzione). Penso all'attribuzione alle Regioni – almeno sulla carta – della competenza legislativa generale o residuale, restando riservata al legislatore statale una competenza tassativamente delimitata dall'elenco di materie contenuto nel secondo comma dell'articolo 117, ancorché in fatto ampliato dalla presenza in tale elenco di alcune materie trasversali. Penso alla soppressione dei controlli preventivi sugli atti delle amministrazioni locali e alla conseguente soppressione dei comitati regionali di controllo. E penso al riconoscimento al Comune del ruolo di autorità amministrativa a competenza generale e residuale, quale istituzione più prossima ai cittadini, sulla base di un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà verticale.
14. Il disposto del quarto comma dell'articolo 118 non esaurisce le dimensioni della sussidiarietà orizzontale. Vi rientrano le attività di produzione di beni o servizi di utilità generale svolte da privati e dal terzo settore o da organizzazioni non profit sulla base di concessioni o affidamenti del-

- l'amministrazione pubblica. E vi rientrano le autonomie funzionali (Camere di Commercio, Università, istituti scolastici in regime di autonomia) che, ancorché non sempre espressamente menzionate nel testo della Costituzione, sono state riconosciute dalla legge 59 del 1997 (A.M. Poggi, *Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali*, vedi in [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet-e-aut-funzionali.doc\\_cvt.htm](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet-e-aut-funzionali.doc_cvt.htm)). Il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle autonomie funzionali è uno degli elementi della forma di Stato di una democrazia pluralistica, espressione di una concezione più ricca e più articolata della organizzazione sociale di quella propria della vecchia ideologia liberalstatalistica.
15. V., ancora, *infra*, parte I della presente ricerca.
  16. Si veda in proposito anche: OCSE "Regulation of Insurance Company and Pension Fund Investment – OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors". (September 2015 <https://www.oecd.org/g20/summits/antalya/reports/3/>).
  17. Cfr. ASTRID, *Proposte di politiche pubbliche per il Governo del Paese*, Firenze 2013; ASTRID, *Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine*, a cura di C. De Vincenti, Rimini 2013; F. Bassanini, *Boosting long-term investment to promote growth, jobs and social cohesion: the reforms needed and the role of the Development and Promotional Banks in Astrid Rassegna*, n. 246 (10/2016); F. Bassanini, G. del Bufalo, E. Reviglio, *Financing Infrastructure in Europe Project Bonds, Solvency II and the "Connecting Europe" Facility*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2011; F. Bassanini, *Financing long term investment in Europe: the case of project financing*, 2012 *OECD Forum Policies for a new infrastructure investment model*, in *Astrid Rassegna*, no. 11/2012; P. Garonna e E. Reviglio, *Investing in Long-term Europe*, Roma 2015.