

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4144

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(BERLUSCONI)

DAL MINISTRO PER LE RIFORME PER IL FEDERALISMO
(BOSSI)

DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(TREMONTI)

DAL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA
(CALDEROLI)

DAL MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
(ROMANI)

DAL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE
(BRUNETTA)

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
(ALFANO)

E DAL MINISTRO PER I RAPPORTI CON LE REGIONI E PER LA COESIONE TERRITORIALE
(FITTO)

Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione

Presentato il 7 marzo 2011

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge costituzionale mira, innanzitutto, a modificare l'articolo 41 della Costituzione, che regola l'iniziativa economica privata, nell'ambito della parte prima

« Diritti e doveri dei cittadini » del titolo III « Rapporti economici ». L'obiettivo di un siffatto intervento è quello di potenziare l'impianto del citato articolo 41, in raccordo con le successive proposte di mo-

difica degli articoli 97 e 118 della Costituzione, al fine di valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica. Il disegno di legge costituzionale, invero, intende collocarsi nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea: il Trattato istitutivo della Comunità europea, infatti, già sembrava aver soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata desumibile dall'articolo 41 della Costituzione. In ragione di questo nuovo modello, la libertà di concorrenza, espressione di una piena libertà economica, è divenuta valore ordinamentale che ha ispirato le politiche legislative di liberalizzazione e di privatizzazione dell'economia nel corso degli anni novanta e non solo.

La globalizzazione dei mercati impone ora di aumentare la competitività del nostro sistema-Paese e pone la necessità di addivenire a profonde riforme istituzionali al fine di ridurre la capacità dirigistica dello Stato nell'economia per favorire l'avvento di condizioni giuridico-istituzionali adeguate alla struttura di un mercato moderno ed efficace.

L'intervento di revisione costituzionale intende, in primo luogo, eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione dell'articolo 41: il primo comma sembra infatti prospettare una garanzia piena e assoluta della libertà dell'iniziativa economica privata (« L'iniziativa economica privata è libera »); il terzo comma, al contrario, delinea un modello di economia dirigista, nel quale sono poste su uno stesso piano l'attività economica pubblica e quella privata, e indica lo scopo che l'azione dei pubblici poteri deve perseguire: indirizzare e coordinare a fini sociali queste attività.

L'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale sui significati attribuibili alle disposizioni di cui al terzo comma dell'articolo 41, ridottosi soltanto per effetto del diritto dell'Unione europea, testimonia le intrinseche contraddizioni presenti nella disposizione. Il problema ha riguardato essenzialmente la possibilità di conciliare il pieno riconoscimento dell'iniziativa eco-

nomica privata con la previsione di un'economia di tipo dirigistico.

In proposito, una prima autorevole interpretazione riteneva che il primo comma garantisse la libertà dell'iniziativa economica privata mentre il terzo comma avrebbe sottoposto a programmi e a controlli l'attività economica privata. Iniziativa e attività sarebbero concetti diversi, momenti diversi dell'azione economica dei privati. L'iniziativa riguarderebbe il momento iniziale, come dice il termine, il momento in cui il soggetto decide se scendere o meno nell'agone economico. Questa scelta sarebbe completamente libera. Tutt'altra cosa sarebbe il momento dell'esercizio effettivo dell'attività economica, che potrebbe, invece, essere sottoposta a limitazioni di vario genere. I programmi e i controlli previsti dall'articolo 41 compendiano tutti i vincoli che l'economia dirigista può imporre all'azione economica del privato e le deviazioni dall'economia cosiddetta « di libero mercato ».

La visione prospettata si sviluppa in un binario già tracciato dalla dottrina tedesca, che distingue fra *Eröffnung* e *Fortsetzung*, cioè fra inizio e continuazione dell'attività economica, ritenendo peraltro che la garanzia costituzionale della libertà professionale copra entrambi i momenti.

La tesi segnalata, quantunque brillante sul piano esegetico, non è riuscita a dissipare i dubbi sul piano interpretativo e anzi è stata successivamente superata a seguito dell'affermarsi della tesi contraria nella giurisprudenza costituzionale.

La distinzione fra l'iniziativa e l'attività resta un fatto puramente letterale in quanto, concretamente, i due presunti momenti sono fra loro intimamente collegati, con la conseguenza che la garanzia prevista nel primo comma riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento, e deve pertanto ritenersi operante in tutte le fasi dell'attività.

Nel testo vigente dell'articolo 41 della Costituzione non appare pertanto di facile soluzione conciliare l'assoluta libertà dell'iniziativa con la previsione dei vincoli di cui al terzo comma.

La crisi economica degli ultimi anni ha riaperto il dibattito giuridico sull'articolo 41 riproponendo i dubbi interpretativi presenti nella disposizione. L'obiettivo principale dell'intervento di riforma costituzionale consiste nel conservare gli elementi fondamentali presenti nell'attuale formulazione, eliminando le ambiguità di fondo contenute nella norma e interpretandola storicamente e sistematicamente.

Se, infatti, può sostenersi che il sistema misto presente nell'articolo 41 si sia via via orientato verso un'interpretazione liberista che afferma il primato della libertà d'impresa e che, quindi, nella sua pratica attuazione non è stato capace di legittimare un « disegno globale dell'economia » da parte dello Stato per indirizzarla e coordinarla verso fini sociali, è pur vero che esso contiene in sé la capacità di legittimare singole e frammentarie disposizioni capaci di incidere sul sistema economico. Si rende comunque necessario compiere una scelta al fine di restituire unità al sistema attraverso l'eliminazione delle antinomie presenti nel testo della disposizione e dell'antitesi venutasi a creare tra la Costituzione e i principi dell'Unione europea. A tale scopo viene proposta l'eliminazione del vigente terzo comma. Inoltre, sempre nella direzione di affermare la libertà dell'iniziativa economica privata, nella proposta di revisione costituzionale viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge.

La necessità di intervenire sul terzo comma dell'articolo 41 emerge prepotente da un particolare modo di intendere la costituzione economica del nostro Paese.

Oltre che nell'insieme di norme giuridiche di rango costituzionale e ordinario o regolamentare, la costituzione economica si inverte altresì nelle prassi, nell'attività amministrativa, nell'ermeneutica della stessa Costituzione e delle leggi ordinarie, che conducono sostanzialmente a un « diritto vivente » e a una « prassi amministrativa » in grado di incidere sul tessuto economico assai più profondamente e direttamente delle norme giuridiche vere e proprie.

La Costituzione, quindi, rappresenta nei suoi principi il quadro di riferimento e, al contempo, il faro che illumina la strada, e dunque non è indifferente l'impostazione teorica, culturale e finalizzante delle sue norme formali.

L'attuale terzo comma, frutto di un alto compromesso tra diverse anime all'interno dell'Assemblea costituente, se da un lato non ha imposto una normazione decisamente dirigista o comunque contraria ai principi del libero mercato né la cassazione di norme che si avviavano sulla strada della libertà dei mercati e dell'economia, dall'altro lato ha permeato di sé ampia parte dell'intervento pubblico nell'economia, almeno fino all'avvento del Trattato istitutivo della Comunità europea, anche e soprattutto attraverso l'attività amministrativa che con esso si è orientata e che ad esso si è adeguata.

Del resto è noto che l'articolo 41 emerge da un retroterra culturale scettico, allora, nei confronti del sistema di libero mercato.

La modifica recata dal presente disegno di legge costituzionale intende, per l'appunto, riportare i valori culturali propri della Costituzione al quadro di riferimento europeo disegnato dal Trattato, non dimenticando che il principio della libera concorrenza, per quanto non recepito nel testo dell'articolo 41 novellato, è ormai entrato prepotentemente nell'ordinamento giuridico costituzionale attraverso il nuovo testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e).

Il nuovo terzo comma dell'articolo 41 sottolinea la già piena affermazione della libertà dell'attività economica di cui al primo comma, richiamando per converso il maggiore grado di responsabilizzazione richiesto ai privati. La disposizione intende valorizzare e consacrare quale nuovo principio costituzionale il diverso approccio, basato sulla fiducia e sulla leale cooperazione, che ha improntato tutta la recente evoluzione del diritto amministrativo fino a divenire coscienza condivisa della nazione, vero e proprio nuovo modulo del rapporto tra autorità e libertà. Idealmente, la norma si correla al nuovo

secondo comma dell'articolo 97, ove i principi di semplicità e di trasparenza sono assurti a canoni costituzionali proprio a segnare il diverso atteggiamento che il comune sentire richiede alla pubblica amministrazione in adempimento degli obblighi di lealtà. Peraltro, la fiducia e la leale cooperazione tra le parti di un rapporto costituiscono principi generali fondamentali e imprescindibili dell'ordinamento giuridico quale espressione della « buona fede ».

Infine, in linea con la consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la garanzia prevista nel primo comma riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività ma anche i successivi momenti del suo svolgimento, si è ritenuto opportuno sancire espressamente nel medesimo primo comma che la garanzia riguarda l'intera attività economica.

In stretta connessione con la modifica dell'articolo 41 si pone il successivo intervento di modifica concernente l'articolo 97 della Costituzione. Il buon funzionamento della pubblica amministrazione, i cui costi gravano comunque anche sulle imprese — e inevitabilmente sui consumatori finali — costituisce sicuramente un fattore di competitività per i privati. Si è ritenuto pertanto necessario sostituire anche l'articolo 97, al fine di valorizzare il diverso modello di amministrazione che si è andato via via affermando. Efficienza, efficacia, trasparenza e procedure più semplici fanno parte dei valori richiesti a un servizio pubblico sempre più finalizzato alla soddisfazione delle necessità dei cittadini e delle imprese. A tal fine, il disegno di legge costituzionale esplicita nel testo della Costituzione il principio, già immanente nell'ordinamento (« Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune »), che individua programmaticamente la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale che si raggiunge attraverso la soddisfazione degli interessi. Tale principio sottende un diverso concetto di amministra-

zione affermatosi a partire dagli anni novanta, che agisce non solo per atti ma soprattutto per risultati e la cui efficacia può essere misurata.

Nel testo viene espressamente affermato che gli stessi principi si estendono oltre l'amministrazione in senso stretto e che essi riguardano anche le attività di tutti i soggetti che svolgono pubbliche funzioni, attraverso il modulo organizzativo che la giurisprudenza e la dottrina amministrativa hanno qualificato « amministrazione indiretta », costituita da enti pubblici, imprese partecipate, aziende pubbliche, concessionari eccetera.

Si introduce, inoltre, una disposizione sulle carriere sancendo, a livello costituzionale, il principio, già affermato con le recenti riforme del pubblico impiego, della valorizzazione della capacità e del merito per tutti i pubblici impiegati.

L'ultimo intervento riguarda l'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, nel quale viene aggiunto che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni non solo sono chiamati a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, ma anche a garantirla.

Scopo della modifica apportata all'articolo 118 della Costituzione è rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale l'azione dei pubblici poteri si configura come sussidiaria di quella dei privati, singoli e associati, nel senso che gli enti istituzionali possono legittimamente intervenire nel contesto sociale laddove le funzioni amministrative siano svolte in modo più efficiente e con risultati più efficaci che se fossero lasciate alla libera iniziativa privata, ancorché regolamentata.

L'inserimento del termine « garantiscono » determina il sorgere di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo in favore dei cittadini a fronte dell'obbligo, posto a carico dei soggetti istituzionalmente competenti, di valutare, sia pure discrezionalmente, l'adeguatezza dell'azione in regime di sussidiarietà.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

*(Modifica dell'articolo 41
della Costituzione).*

1. L'articolo 41 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 41. — L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principî fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge si conforma ai principî di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi ».

ART. 2.

*(Modifica dell'articolo 97
della Costituzione).*

1. L'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 97. — Le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune.

L'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza.

Le pubbliche amministrazioni sono organizzate secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attri-

buzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso pubblico, salvi i casi stabiliti dalla legge. La carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito ».

ART. 3.

*(Modifica all'articolo 118
della Costituzione).*

1. All'articolo 118 della Costituzione, il quarto comma è sostituito dal seguente:

« Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni garantiscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0047110