

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

fondazione MAGNA CARTA

L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione Economica?

15 giugno 2010

*Senato della Repubblica
Sala Zuccari - Palazzo Giustiniani*

Resoconto a cura di Loredana PARPAGLIONI

Giuseppe De Vergottini

L'argomento sulla Costituzione economica è sempre stato di attualità e, in tempi più vicini a noi, questa attualità si è particolarmente rafforzata. Il mondo della politica ha sottolineato non solo l'importanza, ma anche l'attualità di alcuni profili che riguardano l'iniziativa economica privata.

Il tema specifico della Costituzione economica è un tema di molto sensibile, indubbiamente, perché la Costituzione economica come è uscita dall'Assemblea costituente è figlia del tempo, di un momento di conciliazione fra ideologie e progetti di diverso orientamento. Infatti, se c'è una parte della Costituzione che è pesantemente compromissoria è questa idea di economia mista in cui in certi momenti non si capiva bene se si sarebbero seguiti modelli di stampo est europeo, oppure se si sarebbe salvata, o quanto meno tollerata, una visione dell'economia più ampia, dell'impresa di stampo liberale.

Poi, una cosa che non sempre ricordiamo, è che questa Costituzione economica ha ricevuto un colpo trasversale con l'accettazione dei Trattati europei, nonché con le varie modifiche in tempi più recenti e, quindi, senza seguire la via della revisione costituzionale, che sarebbe stata dovuta, certe modifiche sostanziose sono state introdotte e recepite peraltro con legge ordinaria. La Corte costituzionale ha fatto propria una certa linea dottrinale secondo la quale attraverso l'articolo 11, che è diventato una specie di passepartout, sono state fatte entrare nel nostro ordinamento le cose più strane, arrivando ad una moderazione di certi principi costituzionali.

Nel 2001 attraverso l'elencazione delle competenze nell'art. 117 è stato fatto qualche piccolo ritocco nella voce in termini di concorrenza, che non esisteva che di filato in Costituzione, con la previsione esplicita al rispetto dei vincoli comunitari.

Però non si è fatto nulla di quello che si è fatto in quasi tutta Europa. Quasi tutti i paesi europei (Austria, Francia, Germania, ecc. ecc..) hanno progressivamente adeguato il testo formale della Costituzione ai nuovi principi recepiti a seguito dell'adesione ai Trattati europei. Dal punto di vista pratico (sostanziale), si può dire che non faccia alcuna differenza, dal punto di vista ideologico, politico, è chiaro che la differenza c'è.

Recentemente sono nate iniziative e si sono radunate proposte di modifica degli articoli 41, 118, 81 della Costituzione e si è cominciata a diffondere l'idea che ci sono diversi punti, diversi articoli, diversi capisaldi costituzionali che andrebbero riconsiderati per poter adeguare la Costituzione a quelle che sono le esigenze di oggi.

Soprattutto quello che sembra evidente è l'idea di cominciare a vedere l'impresa, l'iniziativa economica privata, presa come istituzione, come qualcosa di centrale e non considerarla marginale. Quindi, se noi prendiamo il testo costituzionale di oggi difficilmente si potrebbe sostenere che i rapporti economici siano quelli di allora. Nella Costituzione c'è una concezione dei rapporti economici che sicuramente oggi è diversa. Quindi il problema di fondo è considerare, in sede politica, se dobbiamo continuare a procedere ad un adattamento al testo attuale, perché molti sostengono che non c'è bisogno di fare modifiche in quanto la Costituzione si è sostanzialmente adeguata ai trattati, mentre rimane un problema di natura puramente ideologica.

Raffaele Perna

Occorre innanzitutto domandarsi se sia poi davvero necessaria una Costituzione economica. Tale domanda è utile per meglio ricostruire i caratteri fondamentali della nostra Costituzione e per affrontare il tema delle sue prospettive di riforma. Dal punto di vista teorico, occorre sottolineare come il nucleo essenziale di ogni Costituzione sia costituito dall'affermazione di alcuni diritti e di alcune libertà fondamentali degli individui. Conseguentemente le carte costituzionali prevedono un'organizzazione dei poteri pubblici idonea a garantire il rispetto delle libertà e dei diritti riconosciuti agli individui (il principio di separazione dei poteri, la legittimazione democratica dei poteri legislativo ed esecutivo...)

Non appare facilmente iscrivibile nella prospettiva costituzionale classica la previsione di un dettagliato quadro di norme costituzionali dirette a regolare per linee generali i diversi settori del sistema economico del Paese. E' naturale che le Costituzioni svolgano anche un'essenziale funzione identitaria, esprimono cioè l'idea di sé di una collettività. Tale funzione identitaria non si traduce, però, necessariamente in puntuali previsioni normative. L'elemento di originalità della Costituzione italiana sta, invece, proprio nella scelta di declinare tale profilo "identitario" attraverso numerosi e puntuali articoli dedicati alle attività economiche (che spaziano dall'attività di impresa alla programmazione economica, dalla funzione sociale della proprietà pubblica e privata al diritto alla giusta e sufficiente retribuzione, alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese)

A differenza, invece, della Costituzioni dei più avanzati ordinamenti stranieri che ignorano del tutto le attività economiche o si limitano a rendere esplicita la garanzia costituzionale della proprietà privata. L'unica che contiene una sezione economica paragonabile alla nostra Costituzione economica è quella portoghese del 1976, la quale peraltro si avvicina molto al modello delle costituzioni socialiste (ed è stata, nel corso degli anni, ampiamente riformata proprio per allontanarsi da tale modello). Le ragioni storiche e politiche di tale originalità italiana risiedono nei caratteri fondamentali della nostra Costituzione, i quali a loro volta derivano dal particolare contesto storico, politico e culturale in cui avvenne la stesura. La nostra Costituzione è di natura chiusa, assiologica ed armistiziale. E' da un lato "chiusa", ovvero fondata di un ordine giuridico, a differenza del modello tipico del costituzionalismo del XVIII e XIX secolo di Costituzioni aperte, ricognitive di un ordine presupposto. Dall'altro ha valenza assiologica, ovvero esprime un complesso sistema di valori che trova proprio nella sezione economica la sua manifestazione più esplicita.

E' infine "armistiziale", derivante non tanto dalla fine del conflitto fra chi aveva vinto e chi aveva perso la guerra che portò alla nascita della Repubblica, quanto dalla fine del conflitto interno tra le forze politiche, sociali e militari risultate vincitrici, che esprimevano una comune visione del mondo.

Ma la Costituzione italiana è caratterizzata anche dal carattere indefinito e ambiguo di alcune sue solenni affermazioni, la cui puntuale definizione fu il prodotto della faticosa ricerca di un punto di equilibrio fra concezioni politiche inconciliabili. Lo stesso carattere di "indeterminatezza" di alcune parti (ed in particolare della sua sezione economica) è stato anche alla base dei due diversi modi di leggere la nostra Carta: quello di natura liberal-democratica che nell'interpretazione della norme costituzionali pone l'accento sulla loro funzione di limite alla discrezionalità del legislatore

ordinario; quello di chi, esaltando la funzione assiologica della Carta, è indotto a configurarla come una sorta programma costituzionale di governo.

La successiva domanda alla quale occorre dare risposta per affrontare la questione delle prospettive di riforma della Costituzione economica riguarda la sua "capacità propulsiva". Ovvero in che misura la Carta fondamentale è riuscita a sostenere ed a favorire lo sviluppo economico realizzato dal Paese. Le singole norme della Costituzione economica sono state interpretate, anche con il concorso della Corte Costituzionale, in modo sostanzialmente coerente con i principi del libero mercato. Al tempo stesso alcuni dei problemi e delle criticità che caratterizzano in modo strutturale il nostro sistema si sono potuti verificare anche perché gli argini costituzionali erano assenti o si sono rivelati insufficienti. Ne è un esempio lo stato della finanza pubblica, vero e proprio fallimento delle previsioni costituzionali.

Nonostante i vincoli rigorosi posti dall'articolo 81, il meccanismo delineato dalla Costituzione si è rivelato incapace di governare le impetuose tendenze all'espansione della spesa pubblica ed alla lievitazione del deficit di bilancio. Prova ne sia il fatto che il Paese è riuscito a mettere la finanza pubblica sotto controllo solo quando, grazie all'introduzione di un vincolo esogeno, è stato posto un argine efficace alla nostra discrezionalità finanziaria. In altri casi le criticità del nostro sistema economico derivano dalla mancanza di precise indicazioni costituzionali, come ad esempio la mancanza di un qualunque richiamo ai principi della concorrenza come essenziale meccanismo di funzionamento del mercato. Il baricentro dell'impianto culturale della Costituzione economica, infatti, è rappresentato dai produttori (lavoratori, imprese pubbliche, imprese private), mentre è del tutto assente la categoria del consumatore, che viceversa rappresenta l'architrave dell'economia di mercato. Al contrario la scarsa competitività del sistema Paese ha trovato una legittimazione istituzionale nell'ampiezza della previsione costituzionale sui programmi ed i controlli che possono essere introdotti per indirizzare a fini sociali l'attività economica.

Occorre sottolineare come il testo della Costituzione risenta in modo evidente del contesto storico nel quale essa fu redatta. E proprio il forte legame che esiste fra la Costituzione economica ed il contesto sociale ed economico del tempo fa sorgere il dubbio sull'attualità e sull'adeguatezza delle sue previsioni.

Nel corso del tempo sono state adottate fondamentali modifiche istituzionali che hanno radicalmente cambiato forme e contenuti del ruolo dello Stato nell'economia: processo di integrazione europea e adesione dell'Italia all'Unione monetaria europea. Così come la prospettiva della tutela del mercato e della concorrenza interna, ha fatto sì che l'Unione Europea abbia finito per assumere su di sé la funzione, assai più delicata e tipicamente costituzionale, di delimitare l'area e di fissare i criteri dell'intervento dello Stato in economia e di regolazione dei rapporti fra stato e mercato.

Rispetto al 1948 sono profondamente cambiati tutti gli elementi fondamentali del contesto nel quale la Costituzione economica è stata redatta, e sembrerebbe quindi naturale procedere ad un suo aggiornamento. Sono cambiati, inoltre, la cultura politica generale del Paese e il contesto economico internazionale. Ma sono probabilmente i vincoli di natura monetaria finanziaria ed economica derivanti dalla nostra partecipazione all'Unione europea ad avere maggiormente inciso nel processo di obsolescenza della nostra Costituzione economica.

Ciononostante il tema della riforma della Costituzione economica è sinora rimasto ai margini. La vera ragione del disinteresse sui temi della Costituzione economica è di mera tattica politica e risiede nella diffusa convinzione che la questione presenti un rapporto costi-benefici sfavorevole. E' infatti probabile che l'apertura di questo capitolo riaprirebbe vecchie fratture e causerebbe nuove lacerazioni. Si tratta di argomenti ispirati alla "ragion politica", che hanno un indubbio fondamento, ma che non possono far dimenticare i costi ed i problemi causati dall'attuale stato di dissociazione fra la Costituzione economica formale e la Costituzione economica materiale.

E' recente la riapertura del dibattito sull'opportunità di riformare l'articolo 41 della Carta, da alcuni ritenuto causa di eccessiva regolazione delle attività economiche e quindi di scarsa competitività del sistema. E' evidente che la formulazione dell'articolo indichi l'orientamento in favore di un forte

interventismo dello Stato in economia, ma bisogna altresì ricordare che la formulazione dell'articolo nasce come tentativo di arginare le proposte dirette a sancire in modo organico il principio della pianificazione economica.

Occorre fare attenzione alla direzione di un'eventuale riforma dell'articolo 41 in quanto la riscrittura delle norme in materia di libertà di impresa, ed in particolare la sanzione costituzionale del principio della concorrenza, potrebbe paradossalmente finire per appesantire il carico regolatorio e burocratico che grava sulle attività economiche.

Renato Brunetta

Si è tentato nel nostro Paese di modificare tante volte la seconda parte della Costituzione: il tentativo è fallito. I fallimenti e i tentativi di modificare la seconda parte della Costituzione sono da attribuire al fatto che mancava una revisione complessiva, organica.

E l'idea recente di Tremonti ci consente di pensare ad una modifica più organica: non solo l'art. 41 della Cost. ma anche gli articoli 39, 49 e quelli ad essi collegati (117, 118, 97, 98 ecc.). Perché se si parla di imprese occorre allargare lo sguardo anche al ruolo del costo della burocrazia, all'efficienza, alla trasparenza e ai doveri della Pubblica amministrazione nei confronti del cittadino e delle imprese. Ben venga quindi, questa nuova apertura sulla ridefinizione della prima parte della Costituzione, se non viene più considerato un mero artificio. Perché se fosse così, varrebbe l'altra soluzione, ovvero perché "complicarsi la vita". Questo ragionamento vale tanto per la prima, quanto per la seconda parte della Costituzione.

Emerge però un sospetto: parliamo di riforma della Costituzione, ma intanto non facciamo alcun cambiamento attraverso la legislazione ordinaria. Il pericolo è quindi che, in nome e in attesa delle riforme costituzionali, non venga affrontato alcun cambiamento.

Nelle stesse ore in cui si proponeva una revisione dell'articolo 41 alla Camera si discuteva di un importato provvedimento contenente la Carta dei doveri nella Pubblica Amministrazione nel senso della trasparenza, efficienza, leggerezza della Pubblica amministrazione nei confronti di imprese e cittadini. Stiamo facendo "il lavoro sporco", le riforme tramite la legislazione ordinaria, nei luoghi opportuni e con gli strumenti opportuni e si sposta l'attenzione sull'articolo 41? Ben vengano le ipotesi di riforma, cioè si continui pure a discutere di riforme costituzionali, dell'articolo 41, del 39 e del 49, ma a questo punto ci si renda conto che occorre affrontare anche la riforma dell'articolo 1, privo ormai di significato). Il lavoro è, infatti, un fattore della produzione del tutto particolare e fondante, ma non può assurgere a principio fondante di una Repubblica.

Quindi noi dovremmo continuare con il "lavoro sporco" nelle sedi proprie e accettare le indicazioni provenienti dall'Europa, magari regolando meglio i modi di recepimento delle direttive europee (al momento lo facciamo male, in ritardo e in maniera confusa). Quindi, se vogliamo più libertà d'impresa, andiamo avanti con i sistemi di semplificazione, con le liberalizzazioni, mercato, cioè smantelliamo le costruzioni che si sono formate nel corso di questi sessant'anni.

Gaetano Quagliariello

Samuel Huntington disegna tre grandi cicli costituenti del secondo dopoguerra: il primo, che si è sviluppato subito dopo la fine della II Guerra Mondiale, quindi molto influenzato dal clima di scontro di quegli anni; il secondo, che inizia nel 1958 con la V Repubblica francese e il terzo che si compie dopo l'89, il ciclo delle costituzioni post-comuniste. Rileggendo tale classificazione l'unica Costituzione del primo ciclo che rimane in piedi, nella sua struttura, è quella italiana. Tutte le altre sono state riviste o abrogate. Sotto questo aspetto la Costituzione tedesca fa eccezione perché il problema della guerra fredda era stato risolto a monte attraverso la divisione del paese. La nostra costituzione risente in modo incredibile del fatto di appartenere al primo ciclo, ne risente nella seconda parte, perché governava una situazione di incertezza nella quale non si sapeva ancora chi

avrebbe assunto l'egemonia politica. Il mutare del clima politico si evince palesemente dai dibattiti parlamentari, dal cambiamento di registro degli interventi dei costituenti nella prima fase e di quelli dell'ultimo, in cui già era scoppiata la guerra fredda. In particolare ne risentono parti volutamente lasciate incompiute (forma di stato, bicameralismo e forma di governo), in cui si sente la necessità di un intervento successivo che precisi ciò che è stato lasciato in sospeso. Meuccio Riuni all'indomani dell'approvazione della Costituzione scrive alcune pagine illuminanti da cui si evince l'incompiutezza della carta e la necessità di successive precisazioni. Lo stesso Vittorio Emanuele Orlando precisa che la caratteristica del testo appena approvato è la mancanza di uno spazio di autonomia dell'esecutivo, che il Governo nello Statuto albertino conquistava tra i due pilastri – Re e Parlamento – ai quali si addossava, a seconda dei casi. Nel momento in cui uno dei due pilastri cade, la Monarchia, il sistema risulta sbilanciato sull'Assemblea. Nella Costituzione repubblicana il ruolo di argine al rischio dell'assemblearismo è stato svolto dai partiti, divenuti fulcro e centro equilibratore del sistema.

A fronte dell'incompiutezza della seconda parte, c'era invece un'assoluta compiutezza della prima, che rispondeva ad un disegno preciso, un disegno compromissorio tra la cultura cattolica e quella marxista. Così come compromissorio era il "dossettismo": la prima parte è di natura puramente dossettiana. Basti pensare agli scritti dei costituzionalisti e degli storici pubblicati dalla casa editrice il Mulino: in essi è presente una chiara disponibilità alla modifica della seconda parte della Costituzione e una assoluta difesa della prima, che è la certificazione di un'egemonia culturale garante anche dei meccanismi e degli equilibri istituzionali della seconda parte. Non è un caso che la prima parte è stata sostanzialmente modificata dalla prassi.

Questo non è avvenuto solamente in Italia. L'Europa è alla base della transizione francese del 1958, della Spagna post-franchista e sostanzialmente anche alla base della trasformazione dell'Italia degli anni '80 e '90.

Nonostante apparisse imm modificabile la prima e modificabile la seconda parte della Costituzione, in realtà le due parti si avvicinano. Siamo passati da un governo dei partiti ad una sorta di Gabinetto non codificato che si è affermato nella prassi: abbiamo un Premier eletto direttamente dal popolo, che diventa il punto di contatto tra il potere esecutivo e il potere legislativo. Non c'è più divisione dei poteri, ma nella figura del premier c'è una sorta di coordinamento dei poteri, e in Parlamento alla maggioranza si contrappone un'opposizione come governo in attesa. Prima e seconda parte hanno quindi trovato una nuova solidarietà e noi ci troviamo nella condizione paradossale in cui ci conviene diventare un paese consuetudinario per forza. Un paese con una Costituzione che attesta un modello storico superato e con una consuetudine da cui emergono nuove sintesi.

Antonio D'Amato

Credo che questo terreno, assolutamente condivisibile, molto pragmatico di *realpolitik* ci dia un quadro per affrontare la questione della modifica della Costituzione economica, ma anche, in maniera più ampia, della Costituzione.

In un momento come questo, in una fase ormai avanzata di questa legislatura, con la maggioranza di cui dispone il Governo, che quando vuole, e quando fa quadrato, è in grado di adottare seriamente dei provvedimenti, discutere della modifica dell'articolo 41 della Costituzione, per rilanciare competitività, sviluppo, crescita economica e coesione sociale, è praticamente un modo per non affrontare la vera agenda delle riforme costituzionali. Perché questo è il rischio che stiamo correndo. Il governo attuale, che gode di una maggioranza quale mai avuta prima, e gode anche di una capacità di coordinamento di fare politica mai avuta prima, risulta del tutto incapace di affrontare le questioni dette.

Il tema del federalismo fiscale non è la priorità con la quale affrontare il rilancio dello sviluppo economico, la crescita e la coesione sociale.

Così come di fronte all'urgenza della crisi economica internazionale e delle misure di correzione dei conti pubblici e soprattutto delle dinamiche del prodotto interno lordo affrontare il tema dell'art. 41 della Costituzione, che improvvisamente diventa l'attualità del momento, significa portare ancora una volta fuori strada il Paese rispetto alle priorità.

Il Paese, invece, ha assolutamente bisogno di affrontare alcuni nodi: completare la riforma del mercato del lavoro, affrontare il tema della riforma delle pensioni.

Quindi le cose da fare sono talmente tante che è davvero il federalismo fiscale o la sola riforma della giustizia penale il tema sul quale il Paese debba puntare per costruire il proprio futuro? E siamo veramente convinti che non siamo di fronte al rischio di un fortissimo conflitto sociale e di tensione sociale nel momento in cui il necessario rigore dei conti pubblici porterà un freno ancora più forte alla spesa assistenziale per alcune regioni (pensiamo, ad esempio, alla regione Campania)? Non che la riforma della Carta costituzionale non sia importante, e lo dimostra soprattutto il dibattito che si sta svolgendo in queste settimane in occasione della celebrazione dei 150 anni dell'Unità d'Italia.

Noi stiamo assistendo in maniera molto chiara ad una consunzione del rapporto di rispetto reciproco tra cittadini, un rapporto fondante, in uno Stato che ha bisogno di valori e di unità. E questo rapporto di rispetto reciproco non solo si è consumato ma, in alcuni casi, sta scadendo in un rapporto di disprezzo. Tutte le polemiche sull'inno nazionale, tutti gli atteggiamenti della Lega, in maniera anche provocatoria, nel momento in cui il Paese celebra il 150° anniversario, rappresentano l'esternazione di un progetto politico e richiedono un'attenzione molto seria, molto rigorosa. Non che manchino ragioni autentiche di un revisionismo storico, critico, su come è stata fatta l'unificazione d'Italia, né che manchino ragioni importanti per fare una revisione critica sui rapporti tra criminalità organizzata, Stato e istituzioni.

Questo è un Paese che non fa i conti con la propria Storia, dall'unificazione alla liberazione. Basta vedere cosa succede ad ogni 25 aprile. Sono molte le parti sulle quali dobbiamo fare i conti con il nostro passato e dobbiamo continuare ad affrontare le divisioni fondamentali che nel nostro Paese continuano ad esistere in profondità, proprio perché su queste vicende non si è mai fatta un'analisi vera, un dibattito serio e l'unica forma di armistizio è rappresentata dalla Carta costituzionale.

La Carta costituzionale è la sintesi di culture delineante in un dato momento, in una data fase storica. E, quindi, un dibattito sulla Costituzione, sulla prima parte della Costituzione è un dibattito che ci aiuterebbe a fare i conti con il nostro passato e anche con il presente, ci consentirebbe, se fosse fatto in maniera culturalmente e democraticamente compiuta, di fare passi in avanti nel modo in cui questo Paese recupera valori, unità, senso dello Stato e senso delle istituzioni.

Ma questo dibattito richiede anche, un livello di consapevolezza che l'attuale sistema politico non mi pare abbia. Non solo a destra, ma anche a sinistra. La riforma del titolo V, che fu fatta a colpi di voti di maggioranza, all'ultimo minuto, per cercare ancora una volta di accattivarsi il consenso della Lega, dimostra chiaramente quale deficit di democrazia e di cultura politica esista.

Per affrontare i temi fondanti, sulla Costituzione, non solo su quella italiana ma anche quella europea, che sono sicuramente temi rilevati per i cittadini di questo Paese, di questa Europa ci vuole credibilità sul piano politico-istituzionale.