

# CAMERA DEI DEPUTATI

Resoconto della I Commissione permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

## I Commissione

### SOMMARIO

Martedì 19 aprile 2011

#### I Commissione - Resoconto di martedì 19 aprile 2011

#### SEDE REFERENTE

*Martedì 19 aprile 2011. - Presidenza del presidente Donato BRUNO. - Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, il sottosegretario di Stato per l'interno Michelino Davico e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Francesco Belsito.*

**La seduta comincia alle 12.25.**

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

**C. 3039 Cost. Vignali, C. 3054 Cost. Vignali, C. 3967 Cost. Beltrandi e C. 4144 Cost. Governo.**  
(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, ricorda che nell'illustrazione dei provvedimenti in esame si seguirà l'ordine degli articoli della Costituzione di cui si propone la modifica, vale a dire gli articoli 41, 45, 47, 53, 97 e 118, fermo restando che il disegno di legge del Governo C. 4144 prevede la modifica dei soli articoli 41, 97 e 118.

In particolare, l'articolo 1 del disegno di legge del Governo novella l'articolo 41 della Costituzione modificandone i primi due commi e sostituendone il terzo.

Le ragioni dell'intervento sono chiarite dalla relazione illustrativa, che rileva incertezze e contraddizioni nella vigente formulazione dell'articolo 41, che da una parte prevede la libertà dell'iniziativa economica privata e dall'altra stabilisce i suoi limiti.

L'articolo 41 stabilisce infatti che l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Le difficoltà interpretative relative al rapporto tra la libertà di iniziativa economica sancita dal primo comma e la sua delimitazione operata dal secondo e dal terzo comma sono state ampiamente dibattute dalla dottrina, che ha tra l'altro evidenziato come nella formulazione dell'articolo si rinvenivano le tracce delle opposte posizioni sostenute nell'Assemblea costituente dalle principali forze politiche in materia di iniziativa economica privata e di ruolo dello Stato in economia. Dalla relazione illustrativa del disegno di legge in esame risulta che l'obiettivo dell'intervento sull'articolo 41 è quello di «potenziarne l'impianto» in raccordo con le proposte di modifica che riguardano gli articoli 97 e 118 della Costituzione e di «valorizzare i principi sociali e liberali che sono a fondamento della responsabilità economica».

La relazione illustrativa richiama inoltre «l'indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell'Unione europea», ricordando che «il Trattato istitutivo della Comunità europea 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 stessa relazione osserva 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)» che colloca la tutela della concorrenza tra le materie di esclusiva competenza statale.

La novella disposta dall'articolo 1 del disegno di legge C. 4144 sancisce innanzitutto la libertà dell'attività economica privata, oltre che dell'iniziativa economica privata, formalizzando così la diffusa interpretazione della disposizione vigente, secondo la quale la garanzia costituzionale dell'iniziativa economica privata si estende all'attività che ne costituisce lo svolgimento, fermi restando i limiti stabiliti per l'attività economica (pubblica e privata) dal terzo comma dell'articolo 41.

Il disegno di legge in esame introduce inoltre al primo comma dell'articolo 41 il principio che è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

La relazione illustrativa non reca specifiche osservazioni sul punto, salvo affermare che con la riforma proposta «viene sancito che qualsiasi intervento limitativo di tale libertà deve essere previsto dalla legge». Sembra pertanto in questo modo volersi costituire una riserva di legge in materia di divieti inerenti l'iniziativa e l'attività economica dei privati.

In terzo luogo, il disegno di legge in esame novella il comma secondo dell'articolo 41 per introdurre, tra i limiti all'iniziativa e (a questo punto anche) all'attività economica privata, anche quello del rispetto con i principi fondamentali della Costituzione. Per effetto di tale novella, il secondo comma dell'articolo 41 suonerebbe così: «L'iniziativa e l'attività economica privata non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con i principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Andrebbe peraltro verificato se con «principi fondamentali» si intenda far riferimento a quelli già definiti come tali dalla Costituzione e sanciti negli articoli da 1 a 12 della Costituzione ovvero anche ad altri principi, che in tal caso sarebbe forse opportuno individuare con più precisione. In merito all'interpretazione del vigente secondo comma dell'articolo 41, la giurisprudenza costituzionale è ampiamente intervenuta.

In particolare, nella sentenza n. 4 del 1962 la Corte ha rilevato che l'articolo 41 della Costituzione, pur affermando la libertà dell'iniziativa economica privata, ha consentito l'apposizione di limiti al suo esercizio subordinandola però ad una duplice condizione: e cioè richiedendo, sotto l'aspetto sostanziale, che tali limiti corrispondano all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge, alla quale la materia è riservata, sia pure in modo non assoluto.

Il comma terzo dell'articolo 41 viene interamente riscritto prevedendo che la legge si conformi ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi. Si indica quindi una preferenza per le forme di controllo successivo delle attività economiche private, senza impedire esplicitamente il ricorso ad altri strumenti, anche di natura preventiva. In questo caso il disegno di legge segue una tendenza delle politiche legislative economiche degli anni più recenti che, anche sulla scorta del diritto europeo, si sono dichiaratamente ispirate ad obiettivi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa. Il vigente comma terzo prevede che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Se l'iniziativa economica privata è libera, nel rispetto degli obblighi previsti dal comma secondo, il suo svolgersi quale attività economica può essere indirizzato e coordinato tramite programmi e controlli

*ex lege*. La portata applicativa del comma terzo, a differenza del comma primo, si estende anche all'attività economica pubblica.

Secondo la relazione introduttiva la riscrittura del terzo comma si rende necessaria per eliminare sia le antinomie presenti nel testo della disposizione sia l'antitesi venutasi a creare tra questa e i principi dell'Unione europea. Se, infatti, il sistema misto delineato dall'articolo 41 si è di fatto 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.

Quanto ai principi dell'Unione europea, va ricordato che l'articolo 16, «Libertà d'impresa», della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza) riconosce in modo esplicito la libertà d'impresa come diritto fondamentale dell'individuo, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali. L'articolo 41 della Costituzione è oggetto di modifica anche da parte di tre proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Le proposte Vignali ed altri C. 3039 e C. 3054 sono volte a modificare l'articolo 41 con particolare riferimento ai commi secondo e terzo e, infine, con l'aggiunta di un nuovo comma. Più specificamente, confermando l'enunciato di cui al comma primo, la novella circoscrive la portata delle limitazioni attualmente vigenti al comma secondo attraverso una lettura in positivo delle modalità di esecuzione dell'iniziativa economica privata che, secondo le proposte, deve svolgersi a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza.

L'impianto del terzo comma è interamente sostituito da una clausola ai sensi della quale lo Stato riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale dell'iniziativa economica privata.

Inoltre, dopo il terzo comma, è aggiunto un comma che prevede che l'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un lavoratore. Secondo la relazione illustrativa tale comma mira a superare l'anacronistica contrapposizione tra lavoratore e imprenditore sulla base della considerazione che nelle micro, piccole e medie imprese «l'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione è inequivocabilmente quello che lavora più di tutti». Resta escluso ogni riferimento all'azionista, «che esercita una mera funzione proprietaria». La proposta Beltrandi ed altri C. 3967 novella solo il comma 1 dell'articolo 41 per affermare che l'iniziativa economica privata è libera e deve svolgersi in condizioni di concorrenza e che chi la intraprende ne è esclusivo responsabile.

La proposta di legge costituzionale Vignali C. 3054 modifica anche gli articoli 45, 47 e 53 della Costituzione. In particolare, integra il secondo comma dell'articolo 45 della Costituzione, riguardante la tutela legislativa dell'artigianato, per estenderne la portata anche alle piccole e medie imprese. Secondo la relazione illustrativa, il dettato costituzionale dell'articolo 45 limita per ragioni storiche il riconoscimento di privilegi unicamente al sistema cooperativo e all'impresa artigiana, ignorando il grande valore per il bene comune del sistema di micro, piccole e medie imprese, che costituiscono ad oggi il 99,7 per cento del totale.

La proposta, poi, modifica il secondo comma dell'articolo 47 della Costituzione, ai sensi del quale «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

La modifica prevede che la Repubblica favorisca l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice, alla partecipazione nella proprietà delle piccole e medie imprese e al diretto e indiretto investimento azionario nei complessi produttivi del territorio dell'Unione europea.

Infine, la proposta di legge C. 3054 modifica l'articolo 53 della Costituzione, il quale reca i principi cui è informato il sistema tributario e i limiti cui soggiace la potestà impositiva. La novella è diretta

a sostituire il secondo comma dell'articolo 53 della Costituzione, in base al quale il sistema tributario è informato a criteri di progressività, con il seguente: «Il prelievo fiscale diretto può essere effettuato solo sui redditi delle persone fisiche e delle imprese e non può eccedere la metà dei redditi stessi maturati nell'anno di riferimento».

Secondo la relazione illustrativa la progressività dell'imposta attualmente prevista dall'articolo 53 produce una tassazione abnorme. In particolare, la maggiore tassazione dei redditi più alti produce come effetto, in via pratica, l'elusione del dovere di contribuzione facendo ricadere il peso dell'imposizione fiscale sui redditi medi e bassi. Ciò è ancora più vero a livello dell'imposizione fiscale in capo alle imprese: tra esse si realizzerebbe il contrario del dettato costituzionale. Qualora venga eliminata la progressività dell'imposta, sempre secondo la relazione, sarebbe in ogni caso fatto salvo il principio fissato al primo comma del medesimo articolo 53, cioè la contribuzione alla comunità pubblica in ragione delle proprie capacità contributive e, inoltre, si realizzerebbe più compiutamente il principio di equità.

Tornando al disegno di legge C. 4144, questo, all'articolo 2, sostituisce interamente l'articolo 97 della Costituzione, che apre la seconda sezione del titolo III della parte seconda della Carta fondamentale, dedicata alla pubblica amministrazione.

Nella relazione illustrativa si legge che vi è uno stretto collegamento tra questa modifica e quella relativa alla libertà di iniziativa economica, in quanto il buon funzionamento della pubblica amministrazione costituisce un fattore di competitività per i privati. Perciò, la finalità dell'intervento emendativo, nelle intenzioni del Governo, è di aggiornare il testo costituzionale valorizzando il modello di amministrazione che si è affermato nell'ordinamento.

La modifica prevista dall'articolo in esame presenta tre oggetti principali.

Innanzitutto, si propone l'inserimento di due nuovi commi iniziali. Ai sensi del primo, le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà dei cittadini e del bene comune. Come evidenziato nella relazione illustrativa, si esplicita un principio immanente nell'ordinamento, che evidenzia la finalizzazione delle attività pubbliche al benessere generale, secondo il modello della cosiddetta amministrazione di risultato, ossia un'amministrazione responsabile non solo della legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti.

Il secondo comma della novella prevede che l'esercizio, anche indiretto, delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate l'efficienza, l'efficacia, la semplicità e la trasparenza. In tal modo vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, della Costituzione ed enucleati dalla legge sul procedimento amministrativo (Legge n. 241 del 1990).

La seconda modifica proposta dal comma in esame novella l'attuale primo comma dell'articolo 97, il quale dispone che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge. Tale riserva di legge è stata interpretata come riserva relativa e limitata ai soli uffici-organo, in modo da non irrigidire oltre misura il disegno organizzativo delle amministrazioni. La disposizione si ricollega all'analoga riserva contenuta dall'articolo 95, terzo comma, della Costituzione, in materia di numero e attribuzioni dei ministeri.

La novella prevista dall'articolo in esame prevede la sostituzione dell'espressione «pubblici uffici» con quella di «pubbliche amministrazioni».

L'ultima modifica consiste in un novella al testo del terzo comma del vigente articolo 97, che stabilisce il principio di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico, salvi i casi espressamente stabiliti dalla legge. Al comma, che resterebbe inalterato nella formulazione vigente, viene aggiunto un ultimo periodo, in base al quale la carriera dei pubblici impiegati è regolata in modo da valorizzarne la capacità e il merito.

Pertanto, con il comma in esame viene assunto al rango costituzionale il principio in base al quale il criterio del merito deve essere impiegato altresì nella disciplina delle progressioni in carriera. Infine il disegno di legge C. 4144 novella il quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, che, a seguito della revisione costituzionale del Titolo V della parte II intervenuta nel 2001, riconosce il

principio della cosiddetta sussidiarietà orizzontale o sociale, vale a dire di quel modello politico-organizzativo nel quale è favorita l'autonomia del corpo sociale e l'intervento pubblico è previsto solo quando la cittadinanza non possa efficacemente provvedere alla realizzazione degli interessi generali.

È in questo senso che il principio viene richiamato dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione, ai sensi del quale: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Con la novella in esame, compito dei poteri pubblici sarebbe non più solo quello di «favorire», quanto piuttosto anche quello di «garantire» lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei privati.

Secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa al disegno di legge, lo scopo della modifica, collegata alla riformulazione dell'articolo 41 in materia economica, è di «rafforzare la portata del principio di sussidiarietà orizzontale».

Con la nuova formulazione s'intende quindi garantire all'autonoma iniziativa dei privati e della società civile uno spazio di azione segnando un limite di intervento ai poteri pubblici.

Linda LANZILLOTTA (Misto-ApI), intervenendo sull'ordine dei lavori, osserva che sarebbe utile che la Commissione audisse sui progetti di legge in esame i rappresentanti delle imprese e del mondo dell'economia.

Gianclaudio BRESSA (PD) ritiene che la Commissione dovrebbe svolgere una breve indagine conoscitiva sui progetti di legge in esame, procedendo in tale ambito anche all'audizione dei rappresentanti delle imprese e del mondo dell'economia.

Donato BRUNO, *presidente*, premesso di condividere la proposta, ne rinvia la decisione alla prossima riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

*Omissis*

**La seduta termina alle 16.10.**