

CAMERA DEI DEPUTATI N. 572

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LANDI, ASCIERTO, CARDIELLO, COLA, FRAGALÀ, LISI, MIGLIORI,
MUSSOLINI, PAOLONE, RICCIO, SELVA, VILLANI MIGLIETTA**

Modifiche agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione

Presentata il 6 giugno 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — La globalizzazione dei mercati impone di aumentare la competitività del nostro sistema-paese: solo agendo in questa direzione, infatti, l'Italia potrà sfruttare e non subire il predetto fenomeno di integrazione. Analoghe esigenze impongono, a livello comunitario, di imboccare decisamente la via dell'Unione europea. Il conseguimento di tali obiettivi pone, in Italia, un fondamentale problema: ridurre la capacità dirigitica dello Stato in materia di economia per favorire l'avvento di condizioni di un mercato più libero.

L'esigenza predetta è nota ed attualmente perseguita — almeno teoricamente — attraverso le politiche di privatizzazione. Ciò tuttavia non basta. Un rapido recupero di competitività del sistema economico italiano implica la necessità di addivenire a profonde ed importanti riforme istitu-

zionali e, in particolare, ad una rivisitazione moderna e dinamica degli articoli della nostra Costituzione in materia economica che, per primi e al più alto livello, continuano a legittimare il perdurare di penetranti poteri di indirizzo pubblico relativamente all'assetto e alle dinamiche del mercato interno italiano.

Tale azione revisoria, inoltre, rappresenta una essenziale integrazione dei lavori che la Casa delle Libertà, oggi al Governo, intende avviare per portare a compimento quel processo di riforma essenziale per garantire al Paese future condizioni di maggiore governabilità. Ciò si rende tanto più necessario in materia di politica economica ove l'esigenza di una rapida e seria azione liberalizzatrice si scontra con un assetto costituzionale caratterizzato da un'anacronistica sfiducia verso le forze del mercato che si accom-

pagna ad uno speculare fideismo nei confronti dell'intervento pubblico.

La presente proposta di legge si rende, dunque, necessaria anche a titolo di esplicita ricezione normativa del processo — già in atto — di adeguamento della nostra Costituzione a quella europea che, come è stato eminentemente notato, si fonda su principi intrinsecamente liberistici: finanze sane, crescita non inflazionistica, mercati aperti.

Per questi motivi, appare, pertanto, utile ed urgente un intervento di revisione costituzionale che dia un decisivo impulso acceleratorio al processo di allineamento del sistema economico italiano con quello dei Paesi dai mercati più avanzati e garantisca, altresì, l'ingerirsi e il perdurare di condizioni giuridico-istituzionali adeguate alla struttura di un mercato interno aperto ed efficiente.

A tale fine è necessaria, anzitutto, una presa di posizione di portata generale che costituisca un basilare presupposto per ogni ulteriore innesto in norma di istanze economiche liberali: si deve ribaltare il primo comma dell'articolo 41 della Costituzione, assumendo il carattere fondamentalmente privato della libera iniziativa economica. La mano pubblica deve, quindi, abbandonare i mercati in quanto i suoi compiti sono altri che quelli di svolgere attività d'impresa o, in generale, economica.

Conformemente, si propone di sostituire il concetto di « non contrarietà dell'iniziativa economica all'utilità sociale » (articolo 41, secondo comma, della Costituzione) con quello di « non contrarietà dell'iniziativa economica alla libera concorrenza ». La non contrarietà dell'attività economica all'utilità sociale è, infatti, un concetto implicitamente statalista: in funzione di tale assunto lo Stato può decidere qual è l'utilità sociale desiderabile e indirizzarvi l'attività economica. Questa impostazione ha legittimato sino a tempi recenti il dilagare dell'ingerenza della mano pubblica nel nostro mercato interno; sia in virtù dell'intervento diretto dello Stato in veste di imprenditore, sia attraverso una vasta burocratizzazione delle condizioni di

svolgimento delle attività economiche da parte privata. Come è noto, il fenomeno sopra descritto non ha creato né sviluppo né utilità sociale, se è vero — come è vero — che ha finito prevalentemente per favorire spreco di denaro pubblico, disoccupazione, fuga di capitali e investimenti, recessione. Lo Stato deve quindi ritirarsi affinché il mercato possa liberare le proprie residue energie finora rimaste ingabbiate, fornendo al sistema economico la riserva di spinta che possa permettergli di galleggiare nel periodo transitorio e infine di lanciarsi di nuovo.

Tale conseguenza, d'altronde, si impone anche a titolo di opportuno adeguamento agli analoghi principi contenuti nel Trattato di Roma, funzionale allo sforzo di integrazione economica e politica che il nostro Paese sta portando avanti a livello comunitario: in particolare, la costituzionalizzazione del principio della libera concorrenza, obbligando implicitamente alla vera privatizzazione delle aziende del comparto pubblico economico, risolverebbe in principio qualsiasi ipotesi di discrasia dell'ordinamento italiano con i principi di libera circolazione dei capitali e di libertà di investimento sanciti dal Trattato istitutivo dell'Unione europea.

Sposare la libera concorrenza vuol dire adottare l'idea che l'iniziativa economica è per definizione privata mentre l'analoga iniziativa pubblica deve avere una portata residuale per soddisfare le esigenze della collettività cui non possa provvedere l'industria privata.

La presente proposta di legge costituzionale sostituisce, dunque, alla visione dirigistica del conseguimento dell'utilità sociale attualmente sancita dall'articolo 41, secondo comma, della Costituzione, un'impostazione per cui il compito dello Stato diventa quello di incentivare i privati a conseguire, attraverso la propria attività economica, tale utilità sociale.

In tal guisa, non viene colpita l'affermazione del valore dell'utilità sociale bensì viene superata la tesi che essa possa essere utilmente perseguita solo attraverso l'intervento pubblico: all'azione etica dello Stato si sostituisce l'azione etica del mer-

cato inteso come sistema di cooperazione volontaria in cui il successo di chi esercita l'attività economica (profitto) coincide con la massimizzazione della scelta — libertà e del benessere — utilità dei consumatori. L'intervento positivo del legislatore dovrà, quindi focalizzarsi esclusivamente sulla regolamentazione del mercato. Sarà poi il corretto funzionamento di quest'ultimo a pilotare, secondo le dinamiche sopra descritte, l'attività economica dei privati verso fini di utilità sociale. Volendo portare un esempio di tutta evidenza, si noti che una maggiore liberalizzazione dei nostri mercati finanziario e borsistico interni, rispondendo a precise necessità economiche, realizzerebbe, altresì, fini di utilità sociale: da un lato perché aumenterebbe la difesa del risparmio sotto il profilo di condizioni più trasparenti e vantaggiose del suo impiego; dall'altro lato, in quanto, garantendo più efficienti condizioni per l'approvvigionamento di capitale di rischio da parte delle imprese, favorirebbe l'aumento degli investimenti e, quindi, il recupero di occupazione. Alla stessa stregua opererebbero interventi di contenuto analogo (riforma del diritto societario che tuteli ed incentivi l'azionariato diffuso, defiscalizzazione dei proventi utilizzati per iniziative di solidarietà sociale eccetera).

La liberalizzazione dell'economia passa anche attraverso la razionalizzazione dei poteri dello Stato nei confronti dei singoli beni economici e, *in primis*, ovviamente, nei confronti della proprietà privata.

Nella proposta di modifica che qui si illustra, dunque, tale proprietà diventa un diritto che per esistere non necessita di alcun riconoscimento da parte del superiore soggetto pubblico. Tale assunto comporta un importante rafforzamento della posizione del cittadino nei confronti dello Stato in materia di proprietà:

a) la legge, pertanto, potrà stabilire i modi di acquisto e di godimento della proprietà che siano rilevanti e legittimi per l'ordinamento interno ma non potrà, invece, limitarla allo scopo di assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti;

b) onde sottolineare, poi, l'assoluta eccezionalità delle situazioni in cui il diritto in questione può essere compromesso o estinto per atto dell'autorità, l'esproprio forzato per pubblica utilità diventa possibile nei soli casi previsti dalla legge e salvo immediato indennizzo a valore di mercato.

Il sistema derivante dalle modifiche costituzionali qui proposte risulta conforme a quanto già previsto dal diritto internazionale (vedi in particolare l'articolo 2 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e del cittadino) e si presenta idoneo, tra l'altro, a garantire condizioni di maggiore liberalizzazione economica sotto il profilo della razionalizzazione dei principi fiscali: dato il carattere assoluto della proprietà privata e data, ulteriormente, la possibilità di esproprio nei soli casi in cui essa sia esplicitamente prevista dalla legge, un carico fiscale, diretto o indiretto, palese od occulto, incidente in modo inopinatamente eccessivo (ad esempio oltre il 45 per cento) sul reddito di un soggetto, risulterebbe costituzionalmente illegittimo a titolo di espropriazione strisciante. Anche sotto questo profilo, dunque, si otterrebbe un riassetto favorevole al complesso del sistema economico. È evidente che un sistema di tassazione oppressivo contrasta con il libero mercato e, comunque, frena lo sviluppo. Il ritiro della mano pubblica dai mercati deve essere poi completato dal venir meno delle attuali condizioni della riserva prevista dall'articolo 43 della Costituzione.

Fintanto che lo Stato potrà riservarsi l'attività di impresa inerente a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia, un settore fondamentale del mercato interno rimarrà ingessato entro logiche opposte a quelle di liberalizzazione. Inoltre, al di là dei suoi noti effetti distorsivi (gestioni aziendali politicizzate, scarsa efficienza a danno dell'utenza), l'impostazione predetta risulta oggi in palese contrasto con le importanti normative dell'Unione europea e della WTO (*World Trade Organization*) in materia di liberalizzazione dell'accesso ai

mercati di taluni servizi quali, in particolare, i servizi di telecomunicazione.

Si rende, pertanto, necessario modificare in senso più liberale e moderno il disposto del citato articolo 43 della Costituzione; a tale proposito la presente proposta di legge costituzionale sostituisce il concetto di « riserva » con quello di « autorizzazione e controllo ». In pratica, lo Stato non potrà più riservarsi l'esercizio di attività di impresa inerente a servizi essenziali in quanto ciò strida con le attuali leggi e le dinamiche dell'economia internazionale. Tuttavia, attesa la particolare qualità dell'attività predetta, l'attività resta intitolata ed assoggettata ad autorizzazione e controllo. L'autorizzazione, fermo l'ulteriore limite della sussistenza di motivi di interesse generale che la giustifichino, deve essere concessa a tutti i soggetti — anche privati o stranieri — che si presentino oggettivamente in possesso dei requisiti di legge: verrebbero meno, pertanto, quei presupposti di discrezionalità amministrativa concretantisi nella pratica statalista della « concessione » che fondano la creazione dei vari attuali monopoli nei settori dei servizi in questione (energia, telecomunicazione, eccetera) con evidente

effetto di liberalizzazione. Non a caso, la pratica dell'autorizzazione è quella adottata dalle nazioni tradizionalmente più liberiste (Gran Bretagna, Stati Uniti).

La modifica di cui sopra costituisce, d'altronde, la concreta e specifica ricezione in materia economica del tanto declamato principio di sussidiarietà: se lo Stato deve provvedere solo laddove non arriva il privato, qualora quest'ultimo sia oggettivamente in grado di gestire servizi essenziali, il soggetto pubblico dovrà cedere il posto.

In conclusione, onorevoli colleghi, la presente proposta di legge costituzionale mira, attraverso poche e lineari modifiche, ad innestare nell'ordinamento e, quindi, nella cultura italiana, in primo luogo l'idea che solo l'avvento di un'economia maggiormente liberalizzata può oggi provocare quel recupero di competitività capace di garantire futuri incrementi occupazionali e di benessere. Inoltre, introduce elementi di riforma che, esprimendo uno stacco netto rispetto allo statalismo centrista della Prima Repubblica, possono dare una risposta chiara e decisa alle istanze di vero cambiamento oggi emergenti dalla società civile italiana.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

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

« ART. 41. — L'iniziativa economica è libera e privata.

Lo Stato esercita l'iniziativa economica in via residuale e per soli fini di autoproduzione.

L'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con la libera concorrenza o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge pone le condizioni perché l'attività economica privata si indirizzi a fini sociali ».

ART. 2.

1. L'articolo 42 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 42. — La proprietà è pubblica o privata.

La proprietà privata è un diritto fondamentale dell'individuo. La legge ne determina i modi di acquisto e di godimento.

La proprietà privata può essere, nei soli casi previsti dalla legge e salvo immediato indennizzo a valori di mercato, espropriata per fondati motivi di interesse generale.

La legge determina le norme e i limiti della successione legittima e i diritti dello Stato sulle eredità ».

ART. 3.

1. L'articolo 43 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 43. — Quando è richiesto dalla tutela dell'interesse generale, la legge impone che l'attività di impresa inerente a servizi pubblici o a fonti di energia sia soggetta ad autorizzazione e controllo da parte dello Stato ».

Lire 500 = € 0,26



14PDL0002260