

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 02/02/2012**

**All'indirizzo <http://xn--leggedistabilit-ljb.diritto.it/docs/32985-programmi-e-controlli-nell-economia>**

**Autore: Boscolo Anzoletti Matteo**

## **Programmi e controlli nell' economia**

MATTEO BOSCOLO ANZOLETTI

e-mail: matteoboscolo2012@yahoo.it

## PROGRAMMI E CONTROLLI NELL' ECONOMIA

La giustizia consiste nell'esplicare i propri compiti  
senza attendere a troppe faccende.

PLATONE, *La Repubblica*, Roma 1993, IV-433

L'art. 41<sup>3</sup> della Costituzione afferma: “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.”

L'attività di programmazione consiste nella capacità di capire il presente e di pensare il futuro. E se ciò, direttamente, pertiene le dinamiche economiche, indirettamente riguarda la molteplicità di fattori che all'economia sono interconnessi. Le scelte della programmazione si profilano dunque nel bilanciamento di una pluralità di livelli nazionali, comunitari e internazionali, dalla cui capacità di interconnessione e adeguatezza dipende la prosperità di un popolo in un mondo globalizzato come quello nel quale viviamo.

Avviene pertanto che per mezzo dell'attività di programmazione la legge ponga in essere le condizioni per lo sviluppo e la coesione, elementi strutturali della più complessiva organizzazione economica. I quali vengono concretizzati attraverso la libera attività di intrapresa, nelle varie forme del suo dipanarsi.

Una Repubblica che non sia costruita su basi di equità è incamminata verso condizioni di disfacimento, le cui manifestazioni si evincono mediante conseguenze di carattere sociale, prima ancora che economiche. Per concretizzare in modo adeguato l'equità è stato posto in essere l'art. 41<sup>3</sup> della Costituzione, la cui attuazione permette di adeguare e valorizzare (in alcuni casi, per la prima volta) situazioni economico-sociali in stato di strutturale precarietà.

Il che è attuazione dei principi di solidarietà<sup>1</sup>, di dignità ed eguaglianza<sup>2</sup> e del diritto al lavoro<sup>3</sup>, che sono capisaldi della Costituzione, e ciò per mezzo della rimozione degli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione della Repubblica.

Compito della legge è non già quello di stabilire le precise e puntuali modalità di azione dell'economia. Che, se ciò avvenisse, verrebbe meno il fondamentale principio di libertà di intrapresa. Se l'imprenditore, che sostiene il rischio di intrapresa, non fosse libero di stabilire in quali modi, con quali soggetti e in quali forme agire, verrebbe meno il *proprium* della libertà garantita dall'art. 41<sup>1</sup> della Costituzione. Tale compito si concretizza, invece, nello stabilire per mezzo della legge criteri che veicolino l'esercizio dell'attività economica a fini sociali.

E' significativo considerare che i programmi e i controlli vengono normati per mezzo della legge e,

---

1 Art. 2 della Costituzione.

2 Art. 3 della Costituzione.

3 Art. 4 della Costituzione.

in primo luogo, della legge dello Stato, strumento attraverso il quale il Parlamento è deputato a disciplinare i supremi interessi della Repubblica.

Il fatto che sia stata stabilita come norma concretizzante i programmi e i controlli la legge, deriva dal fatto che la forza propria della legge ordinaria consiste nella possibilità di innovare nell'ordine legislativo non costituzionale preesistente (così detta "forza attiva" o "efficacia di legge") ponendo in essere statuizioni in grado di non poter essere modificate da fonti di grado inferiore ("forza passiva" o "forza di legge in senso stretto").<sup>4</sup>

Il programma mira a rafforzare l'economia, ne può limitare sfasamenti e abusi, ma non può mai comprimerla.<sup>5</sup>

Infatti l'attività di programmazione può esistere quando sia tenuto nella debita considerazione che l'attività economica è libera<sup>6</sup>, che la proprietà privata è garantita e riconosciuta dalla legge<sup>7</sup>, e che solo a fini di utilità generale la legge può trasferire salvo indennizzo allo Stato determinate imprese o categorie di imprese<sup>8</sup>.

Ciò significa che l'approvazione di atti di programmazione, poiché comportano fini sociali, può avvenire solo per eliminare disparità tra zone povere e ricche, assicurare la piena occupazione e l'elevazione del tenore di vita del popolo.

Soltanto tali fini possono giustificare una programmazione che limiti in qualche misura la libera iniziativa economica, purchè essa sia limitata a singoli settori.<sup>9</sup>

Per quanto afferisce il loro contenuto e i loro limiti, i programmi e i controlli che possono essere imposti alla attività economica privata non debbono poi sopprimere l'iniziativa individuale, potendo essi soltanto tendere ad indirizzarla ed a condizionarla.

Tenuto conto che, in linea generale, i controlli consistono nell'accertamento della conformità degli atti alle norme dell'ordinamento giuridico, ovvero nel riesame della loro opportunità o convenienza in rapporto ai fini di pubblico interesse<sup>10</sup>, nel caso specifico previsto dall'art. 41<sup>3</sup> della Costituzione essi vanno considerati nel compito di verificare e valutare la sussistenza e la congruità dei risultati funzionali a conseguire i fini sociali che di tale attività costituiscono l'obiettivo<sup>11</sup>.

Con riferimento al collocamento obbligatorio nel mondo del lavoro di persone svantaggiate, la Consulta ha avuto modo di affermare che "la modestia dell'aliquota riservata rispetto al numero totale dei dipendenti fa sì che non sussista la dedotta violazione dell'art. 41, e il vincolo che viene imposto alle aziende ha la giustificazione di carattere sociale e, come ha già osservato questa Corte a proposito di situazioni analoghe (sentenze n. 38/1960 e 55/196), non si comprime l'iniziativa economica privata né si incide sulla organizzazione delle imprese. Il sistema predisposto per la assunzione obbligatoria si svolge, poi, in base a condizioni e criteri prestabiliti e non discrezionali,

---

4 A. M. SANDULLI, *Legge*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 632.

5 P. CESAREO, *Programmazione (diritto pubblico)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 61.

6 Art. 41 della Costituzione.

7 Art. 42 della Costituzione.

8 Art. 43 della Costituzione.

9 P. CESAREO, *Programmazione (diritto pubblico)*, cit. p. 61-62,

10 V. R. CASULLI, *Controlli*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 734.

11 Corte Costituzionale, sentenza n. 78/1970.

osservando le norme procedurali di cui al titolo III della legge n. 492/1968 e senza alterare la valutazione dei datori di lavoro in ordine al dimensionamento delle imprese.”<sup>12</sup>

Sul regime dei servizi pubblici, la Corte Costituzionale ha affermato che l'imposizione di controlli e di programmi per l'indirizzo dell'attività economica a fini sociali è connaturale al loro esercizio.<sup>13</sup>

Vi è poi una seconda fonte del diritto dalla quale promanano i programmi e i controlli: la legge regionale.

Ciò, soprattutto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuto con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Essa è svolta di concerto con lo Stato e con gli enti locali, in applicazione del principio di sussidiarietà.<sup>14</sup>

La libertà di concorrenza tra imprese ha, com'è noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi.

Anche in questo caso, come in quello della programmazione realizzata con legge dello Stato, il carisma e l'attenzione esercitata dalla parte politica nella ricerca e nel reperimento dell'equilibrio nell'opportuno confronto con le parti sociali concretizza il superamento di una mera integrazione economica, in favore di una più piena e complessiva integrazione sociale. Il che rappresenta il primato della politica.

Il fatto che l'Italia sia parte integrante dell'Unione Europea implica il confronto con la possibilità di svolgere l'attività di programmazione alla luce dei Trattati. In particolare, degli articoli 107-109 del Trattato di Lisbona che, tra gli altri, ha riformato gli articoli 87-89 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea. Afferma tale Trattato:

“1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

2. Sono compatibili con il mercato interno.

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;

c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del Trattato

---

12 Corte Costituzionale, sentenza n. 279/1983.

13 Corte Costituzionale, sentenza n. 548/1990.

14 Art. 117 della Costituzione.

di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera;

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle Regioni di cui all'art. 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociali;
- b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro,
- c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse,
- d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune,
- e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.”<sup>15</sup>

L'art. 349 citato fa riferimento, a sua volta, a politiche economico-sociali determinate relative a determinate situazioni socio-economiche.

Con riferimento al tema degli aiuti, disciplinato da questi articoli, si è pronunciata più volte la Corte di Giustizia, la quale ha affermato che per verificare se un aiuto è statale, va verificata la possibilità per l'impresa di procurarsi le somme sul mercato privato dei capitali.<sup>16</sup>

Sono, al riguardo, da considerarsi aiuti i vantaggi concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali.<sup>17</sup> Inoltre, la concessione di un esonero a determinate imprese nazionali è stato considerato aiuto<sup>18</sup> e la fissazione dei prezzi a favore di determinati beni pubblici.<sup>19</sup>

Dalla pluralità di situazioni contemplate nell'articolo ora citato, si evince pertanto che i Trattati europei consentono e favoriscono la programmazione economica nell'ottica di un'integrazione prima ancora che economica, sociale.

Cosa siano i *fini sociali* ai quali fa riferimento il terzo comma dell'art. 41 della Costituzione è possibile comprenderlo attraverso la storia economica della nostra Repubblica.

Nel bilanciamento di differenti interessi e tenuto conto della molteplicità di condizioni economiche che hanno caratterizzato gli abitanti della Repubblica, se in taluni casi la programmazione economica ha rappresentato un elemento di stimolo all'economia, in altri ha costituito il ripudio di quelle situazioni magistralmente rappresentate da Victor Hugo<sup>20</sup>,

15 Art. 107 del Trattato di Lisbona, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 30.03.2010.

16 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 10 luglio 1986, Belgio c. Commissione, causa 40/85.

17 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 17 marzo 1993, Sloman/Neptun, cause riunite C-72 e 73/91.

18 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 15 marzo 1994, Banco Exterior de Espana, causa c-387/92.

19 Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 2 febbraio 1988, Van der Kooy, cause riunite 67, 68 e 70/85.

20 V. HUGO, *I miserabili*, Milano 1970.

configurandosi così, di conseguenza, come strumento di dignità sociale, in una realtà che, in origine, in non pochi casi, ha superato la creatività dello scrittore.

E' sufficiente il riferimento alle annose condizioni economico-sociali in cui ha versato l'Italia, superate attraverso l'intuizione di uomini tra i quali Alcide De Gasperi e Luigi Einaudi, statisti che partendo da tali palesi condizioni (malaria al centro-sud, pellagra al nord, povertà che attanagliava molti degli abitanti della Repubblica, ovunque) hanno creato le condizioni per un'economia sviluppata, costruendo ed implementando l'industria e l'agricoltura quali assi portanti dell'economia di un popolo.

Di grande importanza sin dalla sua costituzione nel 1950 è stata la Cassa per il Mezzogiorno.

In tal modo, l'obiettivo considerato è che il minimo di esistenza non sia un punto di arrivo, ma di partenza, una assicurazione data a tutti gli uomini perchè tutti possano sviluppare le loro attitudini.<sup>21</sup> Si riesce così ad assicurare l'uguaglianza nei punti di partenza<sup>22</sup>, che non ha solo una connotazione economica, ma comprende e include una priorità di carattere sociale.<sup>23</sup>

Si evince pertanto che il mercato, che è già uno stupendo meccanismo, capace di dare i migliori risultati entro i limiti delle istituzioni, dei costumi, delle leggi esistenti, può dare risultati ancor più stupendi se noi sapremo perfezionare e riformare le istituzioni, i costumi, le leggi, entro le quali esso vive allo scopo di toccare più alti ideali di vita.<sup>24</sup>

Matteo Boscolo Anzoletti

---

21 L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino 1964, p. 80-81.

22 L. EINAUDI, *Lezioni*, cit. p. 231 e ss.

23 L. EINAUDI, *Lezioni*, cit. p. 51-54.

24 L. EINAUDI, *Lezioni*, cit. p. 54-55.