

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 30/10/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36634-costituzione-italiana-ed-economia-globale>

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

Costituzione italiana ed economia globale

MATTEO BOSCOLO ANZOLETTI
e-mail: matteoboscolo2012@yahoo.it

COSTITUZIONE ITALIANA ED ECONOMIA GLOBALE

Contemplavamo le rovine dalle quali
sbucavamo coperti di polvere.

ROBERTO ROSSELLINI

In occasione di una visita alla città di Torino, il Presidente della Repubblica Sandro Pertini ebbe autorevolmente modo di ricordare che importante è risolvere i problemi della gente comune come si presentano giorno per giorno¹.

Orbene, in un tempo nel quale è stato registrato che nel 2013 il 12,6% delle famiglie è in povertà relativa e il 7,9% è in povertà assoluta² può l'applicazione della Costituzione e, nello specifico, la sua parte afferente l'economia, contribuire creativamente a trovare rimedio a tale protratta situazione economica. La quale, sotto una pluralità di risvolti, costituisce il problema di molta gente comune?

Al tempo in cui è stata approvata la Costituzione, l'Italia versava in una condizione di profondo degrado. Il sistema sanitario era, infatti, molto carente, e l'istruzione poteva essere coltivata soltanto per pochi anni, dal momento che i piccoli erano ben presto avviati come forza – lavoro familiare.

Di fronte a una realtà socio – economica manifestamente molto misera e cupa, che derivava da situazioni magnificamente rappresentate - tra le altre - nelle opere di Grazia Deledda³, e narrate in alcuni dipinti di Giovanni Fattori, Giovanni Segantini e Federico Zandomenighi, i Costituenti hanno inteso i rapporti economici nell'ottica dell'effettiva creazione di una metamorfosi che favorisse, a seguito della ricostruzione, lo stabilimento di solidi capisaldi. I

¹ S. PERTINI, in A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale*, Bologna 2014, p. 140.

² Istat: *un italiano su dieci in povertà assoluta. Coinvolto quasi un milione e mezzo di minori*, in *La Repubblica*, 14 luglio 2014.

³ Premio Nobel per la Letteratura nel 1926 .

quali garantissero per il lavoratore e la sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa⁴, e per l'impresa il libero esercizio dell'attività economica privata⁵.

I Costituenti hanno fortemente voluto e ottenuto che la Costituzione della Repubblica non fosse - a maggior ragione nei suoi risvolti economici - il frutto di una teoria asetticamente ed impropriamente applicata alla realtà.

In proposito, nel corso dell'Assemblea Costituente, i Costituenti hanno così stabilito: "Noi possiamo fissare i principî, possiamo stabilire le direttive entro le quali dovrà orientarsi il legislatore di domani, possiamo aprire la strada a questo legislatore, togliere alcuni limiti alla sua azione. In questo senso possiamo introdurre alcuni elementi di una economia nuova, possiamo predisporre l'intervento dello Stato nella vita economica, possiamo prevedere la necessità e la facoltà per lo Stato di attuare determinati piani generali che possano coordinare le diverse attività economiche secondo un'unica direttiva e rivolgere l'attività produttiva del Paese verso gli interessi delle grandi masse lavoratrici⁶. Ma non solo possiamo fare questo; possiamo — e già ve ne è cenno nel progetto di Costituzione — prevedere gli organi attraverso i quali lo Stato potrà concretare queste riforme e potrà attuare questi piani. È in questo senso che, nel progetto di Costituzione, si parla di Consigli di gestione, in questo senso si parla di cooperative, in questo senso, da parte del Relatore della terza Sottocommissione, onorevole Di Vittorio, fu presentata la proposta d'introdurre nell'ordinamento del nostro Stato un Consiglio del lavoro, in cui le diverse categorie che partecipano al ciclo produttivo intervengano in proporzione della loro rilevanza numerica, in proporzione del loro peso effettivo nella vita della Nazione⁷."

Il che è avvenuto.

Lungi da una concezione travisata della realtà, i Costituenti hanno fatto tesoro della storia, e ne hanno portato i migliori contenuti nella Costituzione che in quegli anni hanno approvato, per una Repubblica che, attraverso il contributo di esponenti molto capaci, potesse essere realmente democratica e libera.

E per giungere a tale obiettivo i Costituenti scelsero di coinvolgere la persona quale soggetto peculiare e portante della Repubblica. Da ciò la valorizzazione delle varie forme imprenditoriali e associative. Il che trova nuova linfa sotto il profilo del principio di sussidiarietà, avvenuta a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione, con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Il primo punto che, anche logisticamente, la Costituzione annovera al riguardo è l'istruzione. Infatti, solo se la qualità dell'istruzione di un popolo è vasta e diffusa, esso è posto fisiologicamente in grado di far fronte a situazioni economicamente difficili.

⁴ Art. 36 della Costituzione.

⁵ Art. 41 della Costituzione.

⁶ Sulla programmazione economica particolarmente interessanti sono gli scritti di S. CASSESE e F. A. ROVERSI MONACO in *La costituzione economica*, Padova 1977.

⁷ Assemblea Costituente, Lavori della III Sottocommissione, tornata del 5 marzo 1947.

Al riguardo, la considerazione della valorizzazione della capacità e del merito in funzione della crescita di un Paese nasce in Italia sin dagli albori dello Stato unitario, quando Re Vittorio Emanuele II incentiva nella piccola comunità di abitanti che abita Venaria, nei pressi di Torino, la costruzione di edifici per l'abitazione dei contadini e di quanti allora la popolavano (circa 800 abitanti) e delle persone che lavoravano nella residenza di Venaria.

Il sovrano aveva avuto la lungimiranza di andare oltre la predisposizione del necessario, in quanto voleva che ci fossero scuole per valorizzare i suoi sudditi. Con la possibilità di far crescere la formazione in scuole migliori per quanti fossero portati agli studi e potessero, di conseguenza, con una buona istruzione, essere impiegati a servizio dell'amministrazione dello Stato.

Un altro esempio è dato dall'attività sociale nell'economia di Adriano Olivetti.

Questo imprenditore piemontese iniziò nel 1949 nel Canavese i primi centri comunitari. In quei luoghi fu portato gradatamente un piano di assistenza sociale, culturale, educativa e ricreativa, che nel tempo diedero spazio anche a una sezione di collegamento e assistenza tecnica. Una nuova mentalità, fondata sulla collaborazione operosa tra le persone e su un rapporto di amore alla propria terra, unitamente a competenze e strumenti appropriati hanno permesso di creare opportunità di lavoro dove in precedenza c'erano soltanto disoccupazione e miseria.

In tale contesto produttivo è stato inventato nel 1964 il personal computer.

Similmente agli Giovanni Borghi, che pose parte dei proventi derivati dalla propria società di elettrodomestici, a favore dello sviluppo del basket, del calcio (la squadra da lui presieduta giocò in Serie A), del pugilato e del canottaggio, implementando nella Provincia di Varese un'attenzione concreta e qualitativamente alta allo sport. E lo sport contribuì ad emancipare la società attraverso una partecipazione collettiva molto coinvolgente, garantita dalla Casa dell'atleta, che consisteva in una piscina olimpionica, campi di tennis, di pallavolo e di basket, una palestra e una serie di alloggi.

L'industriale si adoperò, inoltre, per finanziare asili-nido, case di riposo, padiglioni ospedalieri e numerose altre iniziative benefiche.

Esempi quali quelli sopra riportati sono caratterizzati dalla concretezza, in quanto effettivamente realizzati.

Prima di essere un fatto organizzativo e di profitto, l'impresa è un fatto culturale. Essa, infatti, consiste nella coltivazione dei fattori per mezzo dei quali la capacità progettuale e organizzativa del singolo imprenditore concorre alla produzione e al profitto dell'economia nel suo insieme.

In concreto, l'impresa è uno degli elementi portanti della Repubblica. Essa, infatti, contribuisce in modo determinante alla crescita della Repubblica e di ogni persona che la costituisce in una dimensione che non è soltanto ed esclusivamente economica. E la misura per mezzo della quale ciò è sperimentabile è data dall'*utilità sociale* perseguita nel suo

esercizio. La quale è manifesta negli esempi risalenti ora riportati, e da molti recenti, non meno rilevanti, che si potrebbero addurre, e che rappresentano il secondo punto di fondamentale rilevanza, ovvero, l'art. 41, comma 2, della Costituzione, a norma del quale *“l’iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.”*

Il significato di utilità sociale è stato concepito nel tempo in un’accezione sempre più ampia. La Corte costituzionale è partita dall’identificazione tra utilità sociale e interesse generale, bene comune della collettività. E’ stato così, ad esempio, per la salute dei cittadini⁸ e per la difesa dell’economia e della finanza dello Stato⁹.

Nel tempo la Corte costituzionale ha affermato che l’utilità sociale possa perseguirsi anche attraverso la cura di interessi sezionali. Così con riferimento alla tutela dei minorati lavoratori¹⁰, in ordine alla protezione del contraente più debole¹¹, per la legittimità della riduzione ope legis dei limiti minimi e massimi dei canoni¹², e per l’interesse dell’agricoltura¹³.

Con riferimento alla libertà di impresa, il più importante strumento ideato a tutela dei privati è stato l’interpretazione estensiva della riserva di legge. Il sindacato della Corte costituzionale è stato relativo all’effettiva sussistenza dell’utilità sociale (analizzando anche i lavori preparatori e gli elementi relativi all’attuazione concreta delle norme)¹⁴, la ragionevolezza, non arbitrarietà, logicità, coerenza dei motivi¹⁵, la corrispondenza a realtà dei fini e la congruità dei mezzi¹⁶, e la rilevabilità di un intento legislativo a perseguire un fine sociale e la generica idoneità dei mezzi¹⁷.

Due sono pertanto i tratti salienti della giurisprudenza della Corte costituzionale in subiecta materia. Da un lato, l’equilibrio tra polo privatistico e polo pubblicistico nell’interpretazione

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 29/1957.

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 50/1957.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 38/1960.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 7/1962.

¹² Corte costituzionale, sentenza n. 30/1965.

¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 24/1967.

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 65/1966.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 30/1965, 37/1969 e 53/1974.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 20/1978.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 20/1980.

degli enunciati normativi. Dall'altro, la tendenza a conoscere dei rapporti tra libertà economica, fini sociali e dignità umana facendo riferimento a parametri quali la riserva di legge e la ragionevolezza.

Si evince pertanto che la giurisprudenza è giunta a risultati di equilibrio, attraverso la mediazione tra sfera privatistica e pubblicistica¹⁸.

Analizzando in dettaglio il secondo comma dell'art. 41 della Costituzione, si evince che la Corte costituzionale ha ribadito che, in concreto, significativo è il fatto che la Costituzione sottolinea l'utilità sociale che necessariamente deve essere proprio dell'attività di impresa. La libertà di iniziativa economica, può essere limitata soltanto allorquando detta attività si svolga "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"¹⁹. Nel secondo comma sono posti limiti di ordine negativo alla libera iniziativa privata: essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale in senso collettivo, essa non può comunque recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (attività nocive alla sanità e incolumità dei cittadini o che importino umiliazione o sfruttamento dei lavoratori).

Un'altra sentenza, al riguardo, afferma che "mentre il secondo comma dell'art. 42 prevede limiti alla proprietà privata - riconosciuta e garantita dal comma medesimo - allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti, l'art. 44, relativo in particolare alla proprietà terriera privata, prevede, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, norme legislative che impongano obblighi e vincoli, limiti, bonifica delle terre, trasformazione del latifondo, ricostituzione delle unità produttive, aiuti alla piccola e media proprietà. Razionale sfruttamento del suolo ed equi rapporti sociali sono quindi i fini essenziali cui le norme legislative devono informarsi e tendere per promuovere il massimo rendimento delle terre e insieme disciplinare con equità i rapporti inerenti all'armonica e solidale collaborazione tra i vari soggetti che concorrono alla realizzazione del ciclo produttivo²⁰. Contenuti costantemente propri della giurisprudenza della Consulta, la quale li ha ribaditi con successive sentenze, dal momento che è stata ribadita al potere pubblico la potestà già riconosciuta sussistente dalla sentenza n. 7/1962- di imporre condizioni restrittive per lo svolgimento dell'autonomia." ²¹

Non può dubitarsi che, anche nei casi di regolazione ex lege di un'attività economica considerata quale pubblico servizio in ragione della sua diretta incidenza su bisogni o interessi della collettività, l'attività così regolata possa e debba essere considerata come espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 della Costituzione.

Ne discende che il limite costituito dallo stesso intervento normativo e dal suo concreto contenuto in tanto appare compatibile con il secondo comma del detto art. 41 in quanto sia diretto a realizzare, oltre ovviamente alla protezione di valori

¹⁸ M. D'ALBERTI, in AA.VV., *La Costituzione economica*, Varese 1985, p. 141-144.

¹⁹ Corte costituzionale, ordinanza n. 199/2006. Si vedano anche le ordinanze n. 25 e 187/2006.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 78/1958.

²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 40/1964.

primari attinenti alla persona umana -il cui rispetto è il limite insuperabile di ogni attività economica - un'utilità sociale.

Ma in tali casi la individuazione da parte del legislatore dell'utilità sociale può sostanziarsi di valutazioni attinenti alla situazione del mercato anche per quel che concerne fenomeni di concentrazione o no delle imprese, sia che queste somministrino ciascuna le stesse prestazioni di cui si compone il servizio, sia che le imprese concorrano a rendere il servizio agli utenti mediante la distribuzione fra loro (e la coordinazione) di specifiche operazioni, come avviene appunto nel caso del <trazionismo>.

E può dar luogo a interventi legislativi tali da condizionare in qualche modo le scelte organizzative delle imprese, tanto più quando essa individuazione involge necessariamente la considerazione delle modalità del servizio-qui caratterizzato dal <trazionismo>, cioè da un fenomeno spontaneamente determinatosi nel mercato-e quindi delle scelte organizzative a tali modalità strettamente collegate.

Ciò che conta è che, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e che gli interventi del legislatore non perseguano l'individuata utilità sociale mediante misure palesemente incongrue, e per altro verso, e in ogni caso, che l'intervento legislativo non sia tale da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative²².

Sul nesso tra utilità sociale e disciplina del lavoro, la Corte costituzionale ha affermato che “secondo la giurisprudenza di questa Corte, l’art. 4, primo comma, Cost., nell’ambito della rilevanza costituzionale del lavoro, non esclude che il legislatore ordinario possa prevedere condizioni e limiti per l’esercizio del relativo diritto, in considerazione dei caratteri che connotano determinate attività, purché siano preordinati alla tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali parimenti oggetto di protezione costituzionale (per tutte, sentenze n. 147/2005, 307/2002 e 441/2000), finalità, questa, che permette altresì la fissazione di limiti, non incongrui e non irragionevoli, alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41, primo e secondo comma, Cost.). Nella specie, occorre considerare l’attività svolta dai maestri di sci, la cui disciplina è attribuita alla competenza legislativa.”²³

Ponendo attenzione allo stretto legame che intercorre tra utilità sociale e tutela della concorrenza, la Corte costituzionale ha affermato che non sussiste infatti la violazione degli

²² Corte costituzionale, sentenza n. 548/1990.

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 428/2008.

artt. 3 e 41 della Costituzione, sotto il profilo in base al quale il divieto di smaltire rifiuti provenienti da fuori Regione determinerebbe alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta dei rifiuti, e conseguente disparità di trattamento tra imprese del settore.

In proposito, va osservato che, nella specie, non é configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perchè questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente²⁴.

In relazione al principio di concorrenza, una recente sentenza ha affermato che “questa Corte, in più occasioni, ha ricondotto le misure legislative di liberalizzazione di attività economiche alla materia «tutela della concorrenza» che l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In particolare si è detto che: «la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 214 e 152/2010 e 167/2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200/2012). “²⁵

Una considerazione merita, relativamente all'impresa, il riferimento all'impresa pubblica e ai suoi *fini sociali* nel diritto interno e comunitario²⁶.

Fini sociali dell'impresa sono quelli che l'impresa si pone o che vengono ad essa dati dall'esterno, diversi e ulteriori rispetto a quelli della sua attività imprenditoriale. I quali, altrimenti, non verrebbero perseguiti, poiché in prima battuta non necessari o superflui. Essi trovano il loro specifico divenire nell'impresa pubblica. Ciò in quanto si presume che lo Stato e i pubblici poteri, che sono organizzazioni serventi la collettività, creino e gestiscano un'impresa con proprie caratteristiche allo scopo di garantire interessi della collettività. E, storicamente, la maggior parte delle imprese pubbliche è nata e si è sviluppata per far fronte a esigenze di carattere sociale.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 196/1998 e 190/2001.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 178/2014.

²⁶ V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica*, in AA.VV., *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna 2010, p. 127 e ss.

Considerando ora i fini sociali nella normativa e nella giurisprudenza dell'Unione europea, a norma del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono soggette alle regole del mercato anche le imprese pubbliche.

Vi sono, tuttavia, imprese incaricate della gestione di attività di interesse pubblico generale che possono derogare alle regole del mercato e, in particolare, a quelle relative alla concorrenza, le quali si occupano di servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione.

Occorre, a questo punto, stabilire quali siano le attività che svolgono servizi di interesse generale, e quali deroghe possono essere ammesse.

Le attività di interesse economico generale sono state chiarite dalla giurisprudenza comunitaria, secondo la quale esse: a) hanno carattere economico, e sono necessariamente sotto forma di impresa; b) le loro prestazioni rivestono il carattere di necessità rispetto a una generalità di utenti (talora della generalità dei cittadini di uno Stato).

Come si può notare, vi è assonanza di contenuti tra l'art. 41, comma 3, della Costituzione e l'articolo 106, paragrafo 2 del Trattato, in quanto si tratta di attività economiche esercitate da imprese pubbliche e da imprese private per il perseguimento di fini sociali.

In primo luogo, va osservato che esse sono attività cui deve essere assicurata l'accessibilità e l'universalità delle relative prestazioni. I cosiddetti obblighi di servizio pubblico sono le prestazioni cui le imprese sono soggette, che rappresentano i fini sociali che la normativa europea consente di imporre alle imprese nell'ambito del mercato comune. La giurisprudenza ha annoverato una casistica molto ampia. Ex aliis, vi è la distribuzione regionale di energia elettrica da parte di un'impresa²⁷, le operazioni di ormeggio nell'ambito di un porto²⁸, l'attività di trasporto e distribuzione e fornitura di medicinali da parte di grossisti²⁹.

Per l'ammissione delle deroghe, la giurisprudenza europea ha fissato requisiti necessari. In primo luogo, deve trattarsi di misure strettamente necessarie³⁰; in secondo luogo, si devono tenere in considerazione le condizioni economiche in cui si trova l'impresa economica incaricata del servizio³¹; in terzo luogo, si deve trattare di misure tali da non compromettere lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi dell'Unione europea³².

²⁷ Corte di giustizia delle Comunità europee, Almelo, C-393/1992, in data 27 aprile 1994.

²⁸ Corte di giustizia delle Comunità europee, Corsica Ferries, C-266/1996, in data 18 giugno 1998.

²⁹ Corte di giustizia delle Comunità europee, Acoff, C-53/2000, in data 22 novembre 2000.

³⁰ Corte di giustizia delle Comunità europee, Corsica Ferries, cit.

³¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, C-157/1994, in data 23 ottobre 1997.

³² Corte di giustizia delle Comunità europee, C-159/1994, in data 23 ottobre 1997.

In questo modo si genera fiducia, che nell'economia è uno dei pilastri portanti.

E la fiducia, nell'economia come nella vita, non la si può regalare a chi la vuole. La si può concedere soltanto a chi la vale. Cioè, la merita.

Quanto sopra dimostra che, a maggior ragione in un tempo particolarmente complesso come quello attuale, ritenere che il superamento delle difficoltà economiche sia un'impresa facile sarebbe erroneo. Esse possono essere superate soltanto per mezzo di un accurato e metodico lavoro di equipe che permetta, step by step, di creare economia nella socialità in una progressione meta-economica costante.

Ritenere diversamente sarebbe utopistico. Quelli attuali non sono gli anni di un'idea che combatte contro i mulini a vento, quale si configura in uno dei massimi capolavori della letteratura spagnola e mondiale³³. Questi sono gli anni di un ferreo pragmatismo. Sono gli anni del realismo.

Matteo Boscolo Anzoletti

³³ M. DE CERVANTES, *Don Chisciotte della Mancha*, Verbania 2010.