

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4472

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato NASTRI

Modifica degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione, in materia di iniziativa economica privata e di disciplina della proprietà

Presentata il 30 giugno 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Governo Berlusconi, impegnato coraggiosamente nella riforma dello Stato e nel rilancio dell'economia italiana, nonostante i principali indicatori macroeconomici persistano nell'indicare che la crisi economica e finanziaria internazionale non è del tutto superata, sebbene si intravedano segnali moderati di ripresa, si è sempre contraddistinto positivamente per l'ispirazione liberale e per i principi di un'economia sociale di mercato, attraverso un modello di sviluppo che si propone di garantire sia la libertà di mercato che la giustizia sociale, armonizzandole tra loro. L'idea di base è che la piena realizzazione dell'individuo non può avere luogo se non vengono garantite la libera iniziativa, la libertà di impresa, la libertà di mercato e la proprietà privata, ma che queste condizioni, da sole, non garantiscono la realizzazione della totalità degli individui (la

cosiddetta «giustizia sociale») e la loro integrità psicofisica, per cui lo Stato deve intervenire laddove esse presentano i loro limiti. L'intervento non deve però guidare il mercato o interferire con i suoi esiti naturali: deve semplicemente prestare il suo soccorso laddove il mercato stesso fallisce nella sua funzione sociale e deve fare in modo che diminuiscano il più possibile i casi di fallimento. La libertà economica, in un sistema di regole snelle, è il principio fondante alla base degli interventi che il Governo Berlusconi ha sempre considerato come un baluardo della propria politica economica e sociale. Le misure approvate lo scorso febbraio, con l'auspicio che siano rapidamente approvate dal Parlamento, volte a liberare definitivamente l'economia italiana dal pericoloso freno burocratico e assistenziale confermano la volontà dell'esecutivo nel definire un piano per la crescita con

l'obiettivo di raggiungere entro cinque anni livelli di incremento del prodotto interno lordo del 3-4 per cento. E gli ultimi provvedimenti contenuti all'interno del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, recante « Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia » approvato dal Parlamento, consentiranno di far ripartire l'economia, senza gravare con nuove spese pubbliche il bilancio dello Stato.

La presente proposta di legge pertanto s'inserisce all'interno di un quadro economico già delineato e intende sostenere i principi e la filosofia liberale che contraddistinguono il Governo Berlusconi, integrandosi, attraverso alcune modifiche costituzionali, con le disposizioni già introdotte dall'inizio della legislatura in corso da parte dell'esecutivo. Per questi motivi appare utile 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'ingenerarsi 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 materia 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 indi-

rizzarvi l'attività economica. Questa impostazione ha legittimato fino 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. Com'è noto, il fenomeno descritto non ha creato né sviluppo né utilità sociale, se è vero che ha finito prevalentemente per favorire spreco di denaro pubblico, disoccupazione, fuga di capitali e di 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 slanciarsi di nuovo. Tale conseguenza, d'altronde, si impone anche a titolo di opportuno adeguamento agli analoghi principi contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea funzionale allo sforzo di integrazione economica e politica che il nostro Paese sta portando avanti a livello di Unione: 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 medesimo Trattato. Condividere la libera concorrenza vuol dire adottare l'idea che l'iniziativa economica è per definizione privata, mentre l'analoga iniziativa pubblica deve avere umana portata residuale per soddisfare le esigenze della collettività alle quali 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, l'utilità sociale.

Conseguentemente non viene colpita l'affermazione del valore dell'utilità sociale ma 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 mercato inteso come sistema di cooperazione volontaria in cui il successo di chi esercita l'attività economica (profitto) coincide con la massimizzazione della scelta, della libertà, del benessere e dell'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 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.

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

Nella presente proposta di legge costituzionale pertanto, 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 di 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 proposte risulta conforme a quanto già previsto dal diritto internazionale (in particolare l'articolo 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo dalla legge n. 848 del 1955) 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 venire meno delle attuali condizioni della riserva prevista dall'articolo 43 della Costituzione.

Fino a quando lo Stato potrà riservarsi l'attività d'impresa inerente a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia, un settore fondamentale del mercato interno rimarrà ingessato entro logiche opposte a quelle della liberalizzazione. Oltre ai 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 *World Trade Organization* in materia di liberalizzazione dell'accesso ai mercati di taluni servizi quali, in particolare, i servizi di telecomunicazione.

Risulta pertanto necessario modificare in un'ottica liberale e moderna 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 d'impresa inerente a servizi essenziali in quanto ciò contrasta con le leggi vigenti e con le dinamiche dell'economia internazionale. Tuttavia, attesa la particolare qualità dell'attività predetta, l'attività resta intitolata e assoggettata ad autorizzazione e a controllo. L'autorizzazione, fermo restando l'ulteriore limite della sussistenza di motivi di interesse generale che la giustificano, 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 discreziona-

lità 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 e Stati Uniti d'America).

La modifica esposta costituisce, peraltro, 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 definitiva la presente proposta di legge costituzionale mira, attraverso modifiche lineari, ad introdurre 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.

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 testamentaria 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 im-

pone che l'attività di impresa inerente a servizi pubblici o a fonti di energia sia soggetta ad autorizzazione e a controllo da parte dello Stato ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0050830