

## **L'art. 43 della Costituzione e il Decreto-Legge n. 207/2012: primissime riflessioni.**

di Rocco Cifarelli\*

Il caso della stabilimento siderurgico di Taranto coinvolge pienamente il piano costituzionale: la tutela del lavoro, i limiti all'iniziativa economica privata, la salvaguardia dell'ambiente, il diritto alla salute si pongono al centro del sistema di valori che il nostro testo costituzionale ha voluto affermare. La vicenda di Taranto ha mostrato quanto difficile sia contemperare tra loro questi principi<sup>1</sup>.

Il Decreto-Legge 3 dicembre 2012 n. 207, recante "Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" (G.U. n. 382 del 3.12.2012), richiama l'art. 43 della Costituzione sia nel preambolo, sia nella disposizione che prevede l'adozione di misure sanzionatorie in caso di mancato adempimento delle prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale. In particolare, l'ultimo comma dell'art. 3 del citato decreto prevede che il Garante segnali ai competenti Ministeri "eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione" e proponga "le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione".

Orbene, al fine di riflettere sulla portata di tali richiami, occorrono in via preliminare alcune precisazioni di metodo. In primo luogo, dal punto di vista giuridico, bisogna resistere alla suggestione esercitata da "sintesi verbali" (quali "liberismo o interventismo o dirigismo") che "ripugnano alla scienza del diritto"<sup>2</sup>. Tale resistenza, ovviamente, deve valere anche nel caso del decreto in esame, laddove viene espressamente citato "un articolo della Costituzione che sembrava oramai desueto"<sup>3</sup>. In secondo luogo, occorre liberarsi da una sorta di "pregiudizio costituzionale", in base al quale il carattere compromissorio della nostra Carta avrebbe reso le norme costituzionali in

---

\* Dottore di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia – Università A. Moro – Bari.

<sup>1</sup> Azzariti G., Ambiente e Lavoro. Ricorso necessario per Taranto, Il Manifesto - 5 dicembre 2012.

<sup>2</sup> Giannini M.S., Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia, in Rivista di diritto commerciale, 1959, 326-327. Cfr., in tal senso, De Benedetto M., Le liberalizzazioni e la Costituzione, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2012, 1.

<sup>3</sup> Barucci E., Il pubblico in economia, L'Unità - 4 dicembre 2012.

materia di economia superate, oppure rese inapplicabili e sostituite dalle nuove regole economiche derivanti dall'ordinamento comunitario. Tale tesi interpretativa si fonda su un errore di fondo, poiché non tiene conto dei diversi piani su cui agiscono i trattati comunitari e la nostra Costituzione. L'art. 41, infatti, pur non essendo tra "i più perspicui"<sup>4</sup> della nostra Carta, "fonda una situazione soggettiva di libertà individuale. Il diritto comunitario esprime invece prevalentemente un modello di relazioni economiche e giuridiche. La prima garantisce tutela al diritto di impresa, ma non si impegna nella scelta del sistema che sarebbe stata necessaria per porre liberalizzazione e mercato alla base delle relazioni di tipo economico. La seconda pone invece l'apertura del mercato e la libera competizione come premessa per il loro svolgimento"<sup>5</sup>.

Alla luce di tale precisazioni, ci si deve ora soffermare in merito all'art. 43 Cost. e alle sue eventuali ricadute sull'intervento pubblico nell'economia. Detto articolo parrebbe rappresentare l'estremo massimo dell'ingerenza statale costituzionalmente tollerata nei confronti della libera iniziativa economica privata. In altre parole anche questo diritto potrebbe legittimamente trasformarsi in (*rectius*: estinguersi, per lasciare poi il posto a) una funzione, ma solo al ricorrere di *circostanziate condizioni*, con *precise garanzie* e nel rispetto di *specifiche procedure*<sup>6</sup>. Ai sensi della citata disposizione, infatti, «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». In sostanza, affinché possano essere adottate le misure previste dall'art. 43, si deve "verificare una concreta fattispecie in cui l'iniziativa economica, per il suo stesso svolgersi, invece di essere utile, anche socialmente, come è di norma, possa provocare danno alla collettività. Questa situazione estrema, di conflitto con l'interesse generale, non può essere apprezzata discrezionalmente dal legislatore. Il contrasto deve pertanto essere in *re ipsa* e cioè obiettivo ed evidente"<sup>7</sup>.

Con riferimento al decreto in esame, sembra che il legislatore abbia voluto far riferimento all'art. 43 innanzitutto per garantirsi efficaci strumenti di intervento nei casi di violazione, da parte

<sup>4</sup> Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1992, 175.

<sup>5</sup> Cintioli F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010, 10.

<sup>6</sup> Così Pedrini F., Note preliminari ad uno studio sui diritti costituzionali economici, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010, 35. Sulle riserve pubbliche di attività di cui all'art. 43, si vedano per tutti Predieri A., *Collettivizzazione*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960; Cassese S., *Legge di riserva e art. 43 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1960, 1332 ss.; Galgano F., *Commento all'art. 43*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, II, artt. 41-44, Bologna, 1982.

<sup>7</sup> Di Gaspare G., *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto dell'art. 41 della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2010, 13-14.

dell'impresa, delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale. In sostanza, il legislatore, seppur con le precise garanzie e nel rispetto delle specifiche procedure previste dal citato articolo, potrebbe procedere alla nazionalizzazione dell'Ilva, qualora l'attività del polo siderurgico tarantino si dovesse porre in una situazione di insanabile conflitto con l'utilità sociale che, com'è noto, dovrebbe caratterizzare sempre l'iniziativa economica.

Il richiamo all'art. 43, dunque, potrebbe rappresentare una sorta di antidoto ai "fallimenti del privato" che, soprattutto alla luce degli eventi verificatisi nell'ultimo ventennio, hanno dimostrato come l'attività economica privata non sempre rappresenti le "magnifiche sorti e progressive" dello sviluppo economico. L'attività economica privata non è, infatti, priva di esternalità negative quali, ad esempio, l'inquinamento, i danni alla salute, le gravi crisi occupazionali, ecc<sup>8</sup>.

Il riferimento agli articoli 41 e 43 nel testo del decreto in commento testimonia, inoltre, che la non definizione da parte dei padri costituenti di un programma definito di politica economica<sup>9</sup> non ha ostacolato né ostacola "scelte innovative nel campo dell'economia, né nel senso di un maggior interventismo pubblico, né nel senso opposto di una sua riduzione, quando e nei settori in cui è stata o è ritenuta necessaria, della presenza dei poteri pubblici"<sup>10</sup>. In sostanza, la nostra Costituzione, anche grazie alle spinte derivanti dall'ordinamento comunitario, si è dimostrata negli anni un "contenitore adatto per la stessa cultura del mercato, capace oggi di entrarvi e di dare alle sue norme significati sicuramente diversi da quelli a cui pensarono i suoi autori"<sup>11</sup>.

Lo smantellamento dello Stato interventista, anche a seguito delle sue deficienze organizzative e delle sue derive clientelari, e la sua sostituzione con lo Stato minimo debbono, in ogni caso, far riflettere circa la capacità di quest'ultimo di realizzare i fini sociali solennemente proclamati dalla Costituzione, atteso che «appena qualcosa sembra non andare per il verso giusto è pur sempre facile, e quasi "naturale", l'invocazione dell'intervento pubblico al privato non potendosi chiedere ciò che non gli "compete"»<sup>12</sup>. In particolare, la crisi economica ha reso nuovamente attuali, e per lo più

<sup>8</sup> Barucci E., *Il pubblico in economia*, cit.

<sup>9</sup> Salvi C., *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in Pinelli C., Treu T. (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 245.

<sup>10</sup> Onida V., *La Costituzione*, Bologna, 2007, 84.

<sup>11</sup> Amato G., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. Cost.*, n. 1/1992, 17 ss. Per una ricostruzione dei complessi rapporti tra tutela del mercato, della concorrenza e dei consumatori anche in sede di lavori in Assemblea Costituente si veda Lupo N., *La tutela del mercato, della concorrenza e dei consumatori nei processi legislativi. Alcune prime considerazioni*, in Rivosecchi G. – Zuppetta M. (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, 2010, 41 ss.

<sup>12</sup> Gabriele F., *Conclusioni*, in Rivosecchi G., Zuppetta M. (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, Bari, 2010, 202.

condivise, le esigenze di regolazione pubblica delle attività economiche, soprattutto allo scopo di rimuovere le situazioni che impediscono la sussistenza di condizioni di uguaglianza formale tra le parti dei rapporti economici<sup>13</sup>. Tali interventi, tuttavia, corrisponderanno alla vera anima sociale della Costituzione solo «dando prova, in una sorta di rovesciamento della presunzione, della capacità concreta di realizzare gli obiettivi di fondo comunque irrinunciabili e riassumibili, in estrema sintesi, nella promozione della sicurezza, della libertà e della dignità umana»<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Santoni G., Non cambiare l'art. 41, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 2011, 1.

<sup>14</sup> Così Gabriele F., Conclusioni, in Rivosecchi G. – Zupetta M. (a cura di), Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea, cit., 203. Sul rapporto tra concorrenza e intervento pubblico nell'attuale fase di crisi economica sia consentito il rinvio a Cifarelli R., La legge annuale per il mercato e la concorrenza, il protagonismo degli organi di indirizzo politico e la crisi economica, in Studi Parlamentari e di politica costituzionale, n. 169/2010, 23 ss.