

XVI legislatura

# La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione

ottobre 2010  
n. 244



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nel settore delle  
attività produttive e in quello  
dell'agricoltura



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello \_2180

Reggente ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: ---

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

# **La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione**

ottobre 2010  
n. 244

a cura di: G. Buonomo  
ha collaborato: S. Bonanni



## INDICE

### PREMESSA

La Costituzione economica del 1948 .....	Pag.	3
Il rapporto dell'impresa con la pubblica amministrazione .....	"	6
La <i>judicial review</i> e l'Unione Europea.....	"	12

### PROFILI COMPARATIVI

<i>Manifeste en faveur de l'inscription dans la Constitution et dans les Déclarations des droit fondamentaux de la liberté d'entreprendre</i> – proposta da L. Kalogeropoulos nel gennaio 2006.....	"	21
<i>Comité de reflexion sur le preambule de la Constitution</i> , (estratto) dicembre 2008 .....	"	35
DE FONTBRESSIN P. , <i>L'Enterprise et les droits de l'homme</i> , 25 marzo 2009 .....	"	37
X Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America (testo annotato a cura della Cornell law school) .....	"	51
Nota esplicativa dei Capi I e II della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (a cura del <i>Presidium</i> ) .....	"	61
Articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (testo annotato a cura del Parlamento europeo) .....	"	81

### LA COSTITUZIONE ECONOMICA

GIANNITI L., <i>Note sul dibattito alla Costituente sulla "costituzione economica"</i> , in "Diritto pubblico", 2000, 1 .....	"	101
MUSU I., <i>Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art. 41?</i> In "Note di lavoro" n. 3, Università Ca' Foscari, Venezia 2008 .....	"	121
CIOCCA P., <i>Un nuovo diritto per l'economia italiana</i> , in "ApertaContrada", 5 dicembre 2008 .....	"	137
MICOSSI S. - PARASCANDOLO P., <i>L'impresa privata</i> , contributo a gruppo di studio pubblicato da Astrid, la costituzione economica: Italia, Europa (a cura di C. Pinelli e T. Treu), Il Mulino, 2010, p. 173 e ss. ....	"	143
CINTIOLI F., <i>L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"</i> , intervento alla fondazione Magna Carta del 15 giugno 2010 .....	"	179

PERNA R., <i>L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione economica?</i> , Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010.....	" 187
QUAGLIARIELLO G., <i>Rischi e opportunità di una riforma della Costituzione economica</i> , Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010 .....	" 197
BALDASSARRE A., <i>Non serve modificare l'articolo 41. A cancellarlo di fatto ci ha già pensato la UE</i> , in "Corriere della Sera", 10 giugno 2010 .....	" 201
<i>Solo una perdita di tempo toccare l'articolo 41</i> , intervista a G. Tabellini, in "La Repubblica", 16 giugno 2010 .....	" 203
TINAGLI I., <i>Costituzione usata come scusa</i> , in "La Stampa", 16 giugno 2010 .....	" 205

#### **EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA**

LOTTINI M., <i>La libertà d'impresa come diritto fondamentale</i> , in "Il Foro amministrativo", vol. III, n. 2, 2004, p. 541 e ss. ....	" 209
NATALI L. C., <i>Tutela della libertà d'impresa nell'ordinamento nazionale, comunitario e nella Carta di Nizza</i> , in "I Contratti", n. 7/2004, p. 729 e ss. ....	" 217
CASSETTI L., <i>La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza</i> , in "Federalismi.it", n. 5/2004 .....	" 231

#### **EVOLUZIONE NORMATIVA**

GAROFOLI R., <i>Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni. Lo stato dell'arte, i problemi sul tappeto e le prospettive possibili</i> , in Giuliano Amato e Roberto Garofoli (a cura di), <i>I tre assi. L'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità</i> , Neldirittoeditore, 2009.....	" 247
CORRADO A., <i>Arriva la Scia, segnalazioni invece di dichiarazioni</i> , in "Guida al diritto", n. 37, 19 settembre 2010.....	" 283
Nota dell'Ufficio legislativo del Ministro per la Semplificazione Normativa sulla segnalazione certificata di inizio attività, settembre 2010 .....	" 289

## LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

RAZZANO G., <i>Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese</i> , in “Giurisprudenza italiana”, 2004, n. 4, pp. 718-722 .....	" 297
RAZZANO G., <i>La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà</i> , in Atti del Convegno svoltosi a Cassino il 16 dicembre 2005 sul tema “Sussidiarietà e diritti”, curati da V. Baldini .....	" 311
STAIANO S., <i>La sussidiarietà orizzontale: profili teorici</i> , in “Federalismi.it”, n. 5/2006 .....	" 325
STERPA A., <i>Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione</i> , in “Federalismi.it”, n. 15/2010 .....	" 337



## PREMESSA



## La libertà d'impresa tra l'articolo 41 e l'articolo 118 della Costituzione

### *La Costituzione economica del 1948*

All'antica rivendicazione del costituzionalismo liberale - secondo cui la Carta fondamentale doveva apprestare un *frame of government* (cioè un limite al potere dei governanti) piuttosto che un *instrument of government* (un mezzo per governare meglio) - si era, sin dal finire dell'Ottocento, affiancata una diversa nozione di tutela dell'intrapresa privata: quella della libertà del mercato come condizione di liceità dell'iniziativa economica<sup>1</sup>. La regola era ricavabile - *a contrario* - proprio dall'avere la legge previsto l'eccezione, come ebbe a rilevare la stessa Corte suprema degli Stati Uniti d'America quando dichiarò che la legislazione *antitrust* dello *Sherman Act* è “*the Magna Charta of free enterprise*” perché garantisce ad ogni impresa “*the freedom to compete—to assert with vigor, imagination, devotion, and ingenuity whatever economic muscle it can muster*”<sup>2</sup>.

Eppure, l'Assemblea costituente risentì di un indirizzo tutt'affatto diverso, quello determinato dalla convergenza di due opposti pregiudizi anti-mercato: quello del neocorporativismo di stampo cattolico-sociale (di cui è traccia nella disciplina della cooperazione)<sup>3</sup> e quello del collettivismo di stampo comunista (che portò a prevedere la possibilità di nazionalizzare i monopoli privati, poi incorporata nell'articolo 43 Cost.). Non fu solo per reagire a questa soluzione unidimensionale della battaglia contro i monopoli che insorsero liberali come Epicarmo Corbino e Luigi Einaudi: gli è che il contesto ordinamentale di riferimento<sup>4</sup> dava da pensare già allora, e non a caso.

La realtà ereditata dal ventennio di dirigismo fascista era riletta dai liberali in una chiave in cui lo Stato corporativo aveva legittimato sia l'intervento diretto in economia con strutture come l'IRI, sia un protezionismo favorevole (solo) ad

---

<sup>1</sup> B. Libonati, *La categoria del diritto commerciale*, in *Rivista delle società*, 2002, 16. La proclamazione per cui il mercato “è e resta, comunque, libero, proprio e se sottoposto ad alcuni controlli correttivi, quando gli scambi continuino a determinarsi, in esso, in maniera corretta, spontanea e non, dunque, coattiva” è fatta risalire alle *Lezioni* di Luigi Einaudi da Giovanni B. Ferri, *Divagazioni di un civilista intorno alla Costituzione europea*, in *Europa e diritto privato*, 2005, fasc. 1, p. 19.

<sup>2</sup> *United States v. Topco Assocs., Inc.*, 405 U.S. 596, 610 (1972).

<sup>3</sup> Nella quale “trionfa il mito del piccolo produttore autonomo, che si autoregola piuttosto attraverso la comunità dei produttori associati che non sul mercato” (Giuliano Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, n. 1, p. 12). Invero, è stato notato che l'onorevole Dominedò, già nella sua relazione alla III sottocommissione, individuava nel particolare tipo di imprese di cui all'attuale articolo 45 Cost. lo strumento di un “sano decentramento economico, da armonizzare con un'organica concezione del decentramento amministrativo”, utilizzando in fondo gli argomenti che sostengono oggi lo sviluppo del cosiddetto “terzo settore”, la cui disciplina potrebbe dunque, proprio nelle norme costituzionali sulla cooperazione, trovare un sicuro aggancio che giustifichi, ad esempio, ordinamenti derogatori della disciplina civilistica e fiscale delle imprese: così Luigi Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “Costituzione economica”*, in *Diritto pubblico*, 2000, 1.

<sup>4</sup> Le cosiddette “esternalità” negative rappresentate ancor oggi “da un eccesso di norme intrusive, di norme discrezionali e di norme selettive in base a criteri non trasparenti”, secondo Giuliano Amato, *La nuova Costituzione economica*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 18.

alcune grandi aziende: gli emendamenti all'articolo 41 proposti da Cortese<sup>5</sup> e da Einaudi<sup>6</sup> si preoccupavano - senza successo, visto il loro esito<sup>7</sup> - di prevenire effetti (indiretti o voluti) anticoncorrenziali della prosecuzione (o del perfezionamento)<sup>8</sup> di pratiche di favoritismo statale nei confronti di privati<sup>9</sup>.

Dalla tutela della concorrenza, quindi, la difesa della libertà dell'iniziativa economica privata retrocesse alla sua tradizionale accezione di mera garanzia dall'ingerenza pubblica nell'attività stessa, lasciata ad interventi testuali<sup>10</sup> la cui genericità è stata più volte criticata<sup>11</sup> dando luogo ad interpretazioni adeguatrici della Corte costituzionale<sup>12</sup>. Ne derivò la vigente formulazione dell'articolo 41, che afferma al primo comma che l'iniziativa economica privata è libera, ma subito precisa che essa non può svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" (secondo comma) e che "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (terzo comma).

Invero, la dottrina subito provvide a dividersi in ordine alle conseguenze da trarre da questo riconoscimento. La tesi classica registra - rispetto ai diritti sociali dei lavoratori contenuti nel titolo III, sui rapporti economici - una voluta asimmetria di tutela, spiegandola con la differenza tra gli istituti del diritto pubblico di libertà e della mera libertà di fatto; in realtà però quella che era la ricostruzione del sistema delle relazioni sindacali<sup>13</sup> fu respinta da chi riteneva che, anche al loro interno, l'articolo 41 dispiegasse un ruolo di controlimito<sup>14</sup>.

---

<sup>5</sup> "La legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore".

<sup>6</sup> "La legge non è strumento di formazione di monopoli economici e dove questi esistono li sottopone a pubblico controllo".

<sup>7</sup> L'emendamento Cortese fu ritirato, aderendo il proponente all'emendamento Einaudi, che fu respinto (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, pp. 1668-1670).

<sup>8</sup> Il relatore Meuccio Ruini dichiarò che "non sembra probabile che una legge dichiari apertamente che vuole introdurre un monopolio a favore di privati; e non è facile colpire se lo fa indirettamente o nascostamente" (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, pp. 1669). Il relatore affacciò anche la tesi che solo la concorrenza creasse i monopoli.

<sup>9</sup> Einaudi replicò a Ruini che l'importanza relativa dei monopoli creati dalla legge non era minore a quella dei monopoli sorti da altre cause (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, pp. 1669).

<sup>10</sup> Cfr. la richiesta dell'onorevole Colitto di superare l'indifferenza con cui i testi proposti parlavano ora di "iniziativa", ora di "attività" economica (visto che se ne ricaverebbe "l'impressione che l'attività privata, dovendo muoversi in una determinata, precisa direzione, non goda più della libertà" (Assemblea costituente, discussioni, seduta ant. del 13 maggio 1947, p. 1659).

<sup>11</sup> Baldassarre, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 593

<sup>12</sup> Per la quale, ad esempio, "la garanzia posta nel primo comma di quest'articolo (...) riguarda non soltanto la fase iniziale di scelta dell'attività, ma anche i successivi momenti del suo svolgimento" (sentenza n. 30 del 1965). Difende la sineddoche - che identifica "non l'atto storicamente iniziale del processo produttivo di ricchezza, bensì la peculiarità dell'agire del soggetto privato allorché, in concorrenza con altri privati, persegue finalità economiche in una competizione senza fine" - Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II (p. 1598).

<sup>13</sup> A dire il vero, nel riscontrare questa asimmetria la sentenza n. 29 del 1960 della Corte costituzionale si mantenne al livello dei parametri di cui agli articoli 39 e 40 Cost., giudicando superfluo

Si deve all'ingresso nel nostro ordinamento - sull'abbrivio dell'integrazione europea - della disciplina della concorrenza, anche la qualificazione della tutela dell'iniziativa economica come "diritto" e quindi "forma di garanzia nei rapporti *orizzontali* della concorrenza; e non più, o non solo, libertà rivendicata contro le invasioni *verticali* dello stato": Natalino Irti ebbe in proposito a notare icasticamente come l'articolo 1, comma 4 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, abbia "reinterpretato" l'istituto richiamando "l'articolo 41, ma soltanto nella parte in cui provvede alla tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica: dove la parola 'diritto' sostituisce la parola 'libertà' "<sup>15</sup>. Già in merito, però, la dottrina aveva rilevato che "il riconoscimento giuridico di una 'libertà' (con conseguente attribuzione al soggetto titolare della stessa della facoltà di scelta sul 'se', sul 'come' e sul 'quando' esercitarla) è incompatibile con la sua 'funzionalizzazione'"<sup>16</sup>; invece, la presenza dei vincoli di cui ai commi secondo e terzo legittimavano la lettura dell'iniziativa economica privata (*rectius*

---

pronunciarsi sull'articolo 41. In particolare - ricordato che "*significativa a tal proposito è una sentenza della Corte di cassazione (8 giugno 1953), la quale statuì essere la serrata un atto penalmente lecito, sebbene non, a differenza dello sciopero, esercizio di un diritto. All'incirca nello stesso ordine di idee venne a trovarsi quella parte della dottrina che ritenne di qualificare la serrata come un diritto di libertà, assumendo genericamente tale espressione nel senso di facoltà giuridica di fare tutto ciò che non è vietato dalla legge*" - la Corte sostenne che "*lo sciopero è riconosciuto costituzionalmente come un diritto, destinato però, secondo il preciso dettato dell'art. 40, ad essere regolato dalla legge; e che la serrata, priva di un tal riconoscimento, ma in pari tempo anche della qualificazione giuridico - penale a suo tempo posta dall'ordinamento corporativo, si presenta attualmente come un atto penalmente non vietato o, come si suol dire, penalmente lecito: conclusione che si riannoda alle due significative manifestazioni della coscienza giuridica già ricordate, vale a dire la sentenza della Corte di cassazione, che appunto qualificava la serrata atto penalmente lecito sebbene non - come lo sciopero - esercizio di un diritto, e l'orientamento dottrinale che considera la serrata come un diritto di libertà nel senso larghissimo di facoltà di compiere ciò che non è vietato*" (§ 4 del Considerato in diritto).

<sup>14</sup> Giuseppe Pera, *Serrata e diritto di sciopero*, Giuffrè, Milano, 1969: pur concordando con la sentenza n. 29 del 1960 della Corte costituzionale sul fatto che la serrata costituisce una libertà di fatto, non conosciuta dall'ordinamento (per cui si differenzia dallo sciopero che, invece, è stato dichiarato diritto pubblico di libertà dall'articolo 40 della Costituzione), l'Autore argomentò l'irrelevanza, anche sotto il profilo dell'illiceità civile, della sola "serrata di ritorsione" motivata dall'impossibilità di dar corso all'attività produttiva; ciò avrebbe evidentemente leso il valore giuridico sotteso all'articolo 41 primo comma.

<sup>15</sup> Natalino Irti, *Iniziativa economica e concorrenza*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 29; i corsivi sono dell'Autore. Invero, la locuzione "diritto di iniziativa economica privata" è oramai entrata nel diritto positivo ai sensi dell'articolo 38 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (anche se l'articolo 10 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 torna a riferire l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi alla "libertà di iniziativa economica). Quanto alla giurisprudenza, la sentenza 4 - 22 giugno 2001, n. 205 della Corte costituzionale dava meramente conto del fatto che i giudici *a quo* (Tribunale amministrativo regionale della Puglia, con tre ordinanze, e il Consiglio di Stato, con un'altra ordinanza) dubitavano della legittimità di una disposizione che "violerebbe poi l'articolo 41 della Costituzione, perché disconoscerebbe, senza apparenti ragioni di utilità sociale, il diritto di iniziativa economica privata"; più di recente, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, con la sentenza n. 1143 del 6 settembre 2010, dava anch'esso conto della tesi dell'appellante - per cui "l'installazione di impianti pubblicitari costituisce espressione del diritto di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost." - ma, nell'accogliere l'appello, si limitava ad invocare i "principi di libertà economica di cui all'art. 41 Cost."

<sup>16</sup> Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, p. 1596.

dell'attività in cui quell'iniziativa si esplica) come diritto della persona, non inferiore gerarchicamente agli altri ma delimitato "esternamente"<sup>17</sup>.

Nell'ultimo decennio la natura anfibia della tutela prospettata da Irti (diritto tra privati, libertà verso lo Stato) è stata però giudicata insufficiente: da un lato si è sostenuto che la "resa della nostra Costituzione economica" ha risentito "delle criticità che caratterizzano in modo strutturale il nostro sistema" (lo stato della finanza pubblica, la scarsa competitività del sistema Paese, frenato dalla regolamentazione a volte eccessiva e burocratica delle attività economiche), le quali "si sono potuti verificare anche perché gli argini costituzionali erano assenti o si sono rivelati insufficienti"<sup>18</sup>; dall'altro ci si è spinti a sostenere che l'eccesso della regolazione potrebbe riguardare la stessa legislazione *antitrust* e che "l'apertura del mercato come scelta di fondo deve pur sempre leggersi in una con quella disposizione che riconosce come libertà costituzionale fondamentale, per l'appunto in chiave soggettiva, la libertà di iniziativa economica privata"<sup>19</sup>.

Ecco perché va ponderato il contesto ordinamentale in cui tale libertà è destinata ad incidere e le esigenze che si intendono conseguire.

### *Il rapporto dell'impresa con la pubblica amministrazione*

Il mercato come statuto normativo, secondo la citata dottrina<sup>20</sup>, si articola in norme proibitive, norme attributive e norme conformative: alle prime (norme proibitive) farebbe capo la disciplina della concorrenza, compresa la sanzione di nullità dei negozi stipulati in violazione del divieto di accordi idonei ad alterarla o restringerla; alle seconde (norme attributive) la posizione di soggetti del mercato, legittimati a negoziare beni o servizi al suo interno; alle terze (norme conformative) la tutela dei consumatori, che "disciplinando tipi di negozi, e stabilendo l'efficacia di ciascuno di essi, sono in grado di riversare sull'imprenditore doveri di informazione, e di prevedere specifici rimedi in difesa dell'altra parte". Per tutte queste previsioni, quindi, è astrattamente possibile mantenersi all'interno dello schema privatistico norma/fatto: persino le norme conformative - che, disciplinando i negozi, danno al mercato una peculiare fisionomia - possono limitarsi a mettere a disposizione delle parti strutture formali con cui si modella l'oscuro groviglio degli interessi individuali. Eppure

---

<sup>17</sup> Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, pp. 1622-1623.

<sup>18</sup> Raffaele Perna, *L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione economica?*, Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010: per l'A. "il baricentro dell'impianto culturale della Costituzione economica è rappresentato dai produttori (lavoratori, imprese pubbliche, imprese private) mentre è del tutto assente la categoria del consumatore, che viceversa rappresenta l'architrate dell'economia di mercato".

<sup>19</sup> Fabio Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, Incontro alla fondazione Magna Carta, 15 giugno 2010; vi si sostiene che "il paradosso della libertà di concorrenza" opera quando "la protezione costituzionale si sposta dalla libertà individuale alla valenza oggettiva del mercato concorrenziale (o meglio di *quel* mercato concorrenziale che, di volta in volta, sarà identificato dal legislatore o dall'Amministrazione, o da un'Autorità indipendente o da un giudice)".

<sup>20</sup> Natalino Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1998, p. 51 e seguenti.

"qui il legislatore può percorrere strade diverse: o risvegliare il senso di attenzione e di responsabilità del consumatore, il quale, ottenute le necessarie informazioni, decide; o istituire forme di controllo amministrativo e giurisdizionale, che in certa misura prescindono dalla volontà della parte. Scelta tra individualismo responsabile e protezione paternalistica (...) La tutela è allora affidata di massima a pubbliche autorità, che vigilano e regolano e proteggono"<sup>21</sup>.

Il "valore assiologico fondante" che traspare in questa visione dei giusprivatisti<sup>22</sup> vede con profondo scetticismo, quindi, l'operatività in questo ambito del diverso schema norma/potere/fatto, sul quale si fonda il potere di supremazia della pubblica amministrazione: eppure l'esistenza dei limiti esterni di cui ai commi secondo e terzo dell'articolo 41 rende inevitabile concludere che "l'iniziativa economica privata, nonostante venga costituzionalmente proclamata 'libera', sia assoggettata a una pregnante disciplina pubblicistica. Ciò (...) spiega le ragioni per le quali, a tutela dei valori previsti nell'art. 41, commi 2 e 3, la libertà economica - che, in linea di principio, in virtù della forza normativa della stessa Costituzione, è diritto soggettivo - può, dal legislatore, essere contenutisticamente caratterizzata, nei rapporti con la p.a., come interesse legittimo"<sup>23</sup>.

Decenni di contrasto dottrinario e giurisprudenziale - intorno all'esistenza di un nucleo essenziale del diritto, di contenuto incompressibile - non possono sormontare questo dato: vietare che l'iniziativa economica privata possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale è un concetto che lascia un ampio margine di discrezionalità amministrativa. Orbene, se quest'ultima va definita come la ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine all'interesse primario, la sua finalizzazione resta però l'interesse pubblico come interesse della collettività, causa del potere: la discrezionalità deve cioè sempre

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 59. Lo stesso Autore, del resto, già aveva ammonito contro il "processo di amministrativizzazione del diritto, intollerabile per una democrazia liberale": cfr. N. Irti, in AA.VV., *Persona e mercato - Lezioni*, Cedam, Padova, 1996, p. 100.

<sup>22</sup> I quali traspongono anche all'intrapresa privata la giurisprudenza costituzionale (cfr., *e plurimis*, le sentenze 455/1990, 247/1992, 218-304/1994, 416/1995, 27-185-267/1998, 309/1999, 509/2000, 432/2005) secondo cui nessun diritto fondamentale può essere compresso o inciso al punto tale che ne sia pregiudicato o anche solo messo a rischio il contenuto minimo essenziale. Sulla difficoltà di individuare tale limite incompressibile v. O. Chessa, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, 1170 ss., I. Massa Pinto, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 1309 ss. ed I. Massa Pinto, *Contenuto minimo essenziale dei diritti e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2001, 1096 ss..

<sup>23</sup> Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, p. 1626, al quale si deve anche un censimento degli atti in cui l'iniziativa economica garantita dalla norma costituzionale si incrocia con paralleli interessi pubblici, e cioè: a) la facoltà di scelta dell'attività economica nell'ambito degli oggetti costituzionalmente o legislativamente non vietati ai sensi del secondo comma; b) facoltà di reperire capitali per la realizzazione delle iniziative economiche; c) facoltà di organizzarsi per il perseguimento del fine economico prescelto; d) facoltà di svolgimento delle intraprese legittimamente iniziate; e) potere di richiedere un prezzo o, comunque, un compenso ragionevolmente remunerativo del bene prodotto o del servizio prestato; f) potere di gestire autonomamente l'attività prescelta (pp. 1626-1632)

perseguire un fine che risponda alla causa del potere che si esercita<sup>24</sup>, benché le modalità del contemperamento di interessi siano lasciate in concreto al decisore amministrativo.

Tra i due versanti si colloca quello in cui la legge - che determina il fine dell'azione della P.A. - non lascia alcun margine di spazio residuale nella scelta del "modus operandi": la discrezionalità viene conseguentemente a mancare e si avrà la cosiddetta attività vincolata della P.A., in cui il legislatore ha deciso precedentemente il modo d'azione cui l'Amministrazione dovrà attenersi. È a questa zona intermedia che s'è appuntata, ai suoi albori, la molteplice spinta di politica legislativa favorevole alle "liberalizzazioni": liberalizzare un'attività la rende direttamente legittimata dalla legge. Che rientri nel modello giusprivatistico o che richieda un'attività non discrezionale della pubblica amministrazione, essa ha il suo titolo nella legge e, pertanto, risponde alla scansione norma-fatto e non ad una scansione norma-potere-fatto. "Liberalizzata non vuol dire naturalmente non soggetta alle regole, alla legge (...), nè sottratta alla generale sorveglianza dell'amministrazione: ma vuol dire attività esercitabile senza un previo titolo amministrativo che l'autorizza. La legge *liberalizza* un'attività quando non richiede più un provvedimento amministrativo quale titolo di legittimazione per quella attività. In questi casi non c'è più un procedimento di autorizzazione, ad iniziativa privata, ma un procedimento di verifica specifica, ad iniziativa pubblica necessaria"<sup>25</sup>.

I tre ambiti sono quindi - almeno concettualmente - distinguibili: vi è l'attività "libera", cioè quella che è soggetta a verifica successiva ed eventuale; nei suoi confronti, la tutela di interessi diversi da quelli dell'imprenditore (es. consumatori, concorrenti, utenti) passa per altri strumenti sanzionatori od interdittivi, da quelli privatistici di tipo ripristinatorio o risarcitorio<sup>26</sup> a quelli

---

<sup>24</sup> M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano 1939, 72 ss.

<sup>25</sup> Daniele Corletto, *La denuncia di inizio di attività edilizia: un caso di silenzio assenso*, in *La disciplina amministrativa e penale degli interventi edilizi* (a cura di D. de Pretis e A. Melchionda), Trento, 2003, pp. 103-110. Distingue ulteriormente Roberto Garofoli, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni. Lo stato dell'arte, i problemi sul tappeto e le prospettive possibili*, in Giuliano Amato e Roberto Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità*, Neldirittoeditore, 2009: "a. la *delegificazione*, che, in omaggio ad un'esigenza di flessibilità normativa, comporta la concentrazione delle norme in regolamenti, senza tuttavia ridurre il numero e ridimensionarne l'incidenza; b. la *deregolamentazione*, implicante l'eliminazione delle regole legislative o regolamentari *non* indispensabili a tutelare gli interessi pubblici inerenti le specifiche materie, con conservazione delle sole regole *essenziali*; c. la *semplificazione* dei procedimenti amministrativi, conseguente all'attuazione delle stesse politiche di deregolamentazione ovvero alla riduzione dei procedimenti alle sole fasi essenziali; d. la *deamministrativizzazione* (o *liberalizzazione*), implicante la sottrazione di intere attività del privato alle regole amministrative. Quest'ultima, consistente nel liberalizzare attività private, svincolandone l'esercizio ad ogni forma di preventiva verifica o valutazione di tipo pubblicistico, è tecnica di intervento cui è per vero consentito ricorrere residualmente, essendo non agevole ipotizzare una diffusa sottrazione di attività private ad ogni momento di controllo amministrativo".

<sup>26</sup> Questi, dopo la sentenza n. 500 del 1999 della Corte di cassazione sulla risarcibilità degli interessi legittimi, possono coesistere anche con il riconoscimento illegittimamente accordato dalla P.A. all'impresa, nell'esercizio di un'attività discrezionale caratterizzata da "sviamento di potere": cfr. ora articolo 7 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

amministrativi fondati sul generico controllo che la P.A. esercita sul territorio o sugli altri ambiti indirettamente incisi dal risultato dell'attività economica intrapresa. Vi è poi la previsione di un potere<sup>27</sup>, e di un corrispondente provvedimento dell'amministrazione: all'opposto dell'attività libera, l'attività in questione è soggetta ad uno specifico preventivo consenso (espresso o, dopo silenzio-assenso<sup>28</sup>, presunto) dell'amministrazione, previa ponderazione di interessi.

Vi è infine l'attività in cui la pubblica amministrazione agisce "sotto dettatura", con mera verifica di titoli richiesti dalla legge e senza valutazione discrezionale: in epoche più risalenti era posta in capo alla magistratura (in sede di volontaria giurisdizione), fu poi spostata in capo agli organi amministrativi dipendenti dall'Esecutivo (sul modello del TULPS, per la valutazione di esistenza di pericoli per la sicurezza pubblica) ed rappresenta ora la cornice nella quale si sono iscritti molti dei poteri regolatori delle autonomie locali. Ora nei testi legislativi succedutisi in tema di liberalizzazione<sup>29</sup> è proprio sulla discrezionalità (nella sua

---

<sup>27</sup> Come mero elemento indiziante, cfr. Dario Meneguzzo, *Non sempre la SCIA appare utilizzabile in materia edilizia*, su (<http://venetoius.myblog.it/archive/2010/09/02/non-sempre-la-scia-appare-utilizzabile-in-edilizia.html>), 2 settembre 2010: "Per sapere se l'emanazione di un atto amministrativo richieda valutazioni discrezionali oppure no non serve fare ragionamenti filosofici o metafisici, ma basta leggere la disposizione normativa o l'atto generale che disciplinano il potere di emanare un determinato atto. Dal punto di vista pratico, quando la previsione normativa contiene aggettivi o avverbi, lì spesso sono necessarie valutazioni discrezionali (ma, ovviamente non solo lì)".

<sup>28</sup> Il silenzio-assenso "costituisce un tipico rimedio previsto dal legislatore per prevenire lo stesso prodursi delle conseguenze negative collegate all'inerzia amministrativa. La più significativa innovazione, introdotta nel 2005, nel quadro della riforma della l. 241/90, ha riguardato proprio l'ambito di applicazione del silenzio – assenso che, da strumento particolare, utilizzabile solo nei casi individuati dalle norme, diventa istituto ad applicazione generale, utilizzabile ogni qualvolta: il procedimento sia ad istanza di parte; il richiedente miri ad ottenere un provvedimento amministrativo; non si verta in una materia sottratta all'operatività del silenzio-assenso per effetto della stessa previsione dell'art. 20 o per effetto di un successivo decreto del Presidente del Consiglio, all'uopo emanato, non avente natura regolamentare ed adottato su proposta del Ministro competente, sentito il Ministro per la Funzione Pubblica" (Roberto Garofoli, *Semplificazione e liberalizzazione dell'attività amministrativa nel contesto del riformismo amministrativo italiano degli ultimi decenni. Lo stato dell'arte, i problemi sul tappeto e le prospettive possibili*, in Giuliano Amato e Roberto Garofoli (a cura di), *I tre assi. L'Amministrazione tra democratizzazione, efficientismo e responsabilità*, Neldirittoeditore, 2009).

<sup>29</sup> Nell'originaria formulazione dell'art. 19, l. n. 241 del 1990, l'istituto che la conseguiva era la denuncia di inizio attività (d.i.a.), la cui praticabilità era relegata: ai soli casi contemplati dal successivo regolamento cui la stessa disposizione primaria rinviava; ai casi in cui l'atto di assenso dell'amministrazione non richiedesse l'esercizio di poteri discrezionali o l'esperienza di prove, né fosse soggetto a limiti o contingenti; agli atti non incidenti sulla tutela di interessi superindividuali, come l'ambiente, il patrimonio storico-artistico, il paesaggio, la salute, od operanti nei settori della difesa nazionale, della sicurezza pubblica. Con l'art. 2 della l. n. 537 del 1993 la d.i.a. fu generalizzata («in tutti i casi...») in cui singole discipline di settore richiedessero, per lo svolgimento di un'attività privata, il previo ottenimento di autorizzazioni, licenze, permessi, nulla-osta ovvero altri atti di assenso, comunque denominati), introducendo un termine perentorio di sessanta giorni entro il quale la P.A. poteva inibire l'attività. La novella operata dall'art. 3, d.l. n. 35 del 2005, convertito con l. n. 80 del 2005, poi, ha notevolmente innovato l'istituto, che trova applicazione anche laddove il rilascio delle autorizzazioni dipenda da valutazioni tecnico-discrezionali. L'art. 9 della legge n. 69 del 2009 ha poi introdotto la fattispecie della d.i.a. cd. "immediata" (in cui l'attività può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente) "nel caso in cui ... abbia ad oggetto l'esercizio di attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi di cui alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, compresi gli

duplice forma di amministrativa e tecnica)<sup>30</sup> che si registra la maggiore pressione di politica legislativa<sup>31</sup>, ma anche di interpretazione giurisprudenziale<sup>32</sup>.

---

atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta", in ciò riconfermata dall'articolo 10 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Da ultimo ha operato l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, come novellato dall'articolo 49, comma 4-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122: esso disciplina la segnalazione certificata di inizio attività (s.c.i.a.), sostituendo integralmente la disciplina della dichiarazione di inizio attività contenuta nel previgente articolo 19, per "ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi".

<sup>30</sup> Il testo iniziale dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 sottraeva al regime liberalizzato i provvedimenti di abilitazione "che presuppongono, in genere, una valutazione personale dei requisiti di idoneità del richiedente (si pensi alla patente di guida, al porto d'armi, etc.) e, come tali, comportanti l'esperimento di prove, tra l'altro solitamente rimesse ad un giudizio connotato da elementi di discrezionalità tecnica": Garofoli, *loc. cit.*. L'art. 2 della l. n. 537 del 1993 (legge finanziaria per il 1994), pur capovolgendo la clausola residuale e generalizzando l'istituto della DIA, si mantenne entro questo principio, mentre l'art. 3, d.l. n. 35 del 2005, convertito con l. n. 80 del 2005, per la prima volta non richiese più che l'accertamento dei presupposti dell'autorizzazione avvenisse senza "prove a ciò destinate che comportino valutazioni tecnico discrezionali".

<sup>31</sup> Ancor più foriero di sviluppi fu giudicato il fatto che il comma 3 dello stesso art. 19 - come novellato dall'art. 3, d.l. n. 35 del 2005, convertito con l. n. 80 del 2005 - prevedesse il potere di revoca ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, che mal si concilierebbe con l'assunto secondo cui la nuova d.i.a. si applichi ai soli provvedimenti vincolati, giacché l'esercizio del potere di revoca presuppone l'esistenza di margini di discrezionalità in capo all'amministrazione. Persino l'articolo 49, comma 4-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha fatto comunque salvo - su emendamento dell'opposizione 49.1000/17 - il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*.

<sup>32</sup> La decisione 5 aprile 2007, n. 1550 della Sesta sezione del Consiglio di Stato affermava che "la d.i.a. non è uno strumento di liberalizzazione dell'attività, come da molti sostenuto, ma rappresenta una semplificazione procedimentale, che consente al privato di conseguire un titolo abilitativo a seguito del decorso di un termine (30 giorni) dalla presentazione della denuncia; la liberalizzazione di determinate attività economiche è cosa diversa e presuppone che non sia necessaria la formazione di un titolo abilitativo. Nel caso della d.i.a., con il decorso del termine si forma una autorizzazione implicita di natura provvedimentale, che può essere contestata dal terzo entro l'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni, decorrenti dalla comunicazione al terzo del perfezionamento della d.i.a. o dall'avvenuta conoscenza del consenso (implicito) all'intervento oggetto di d.i.a.". Si tratta di un'impostazione che si fonda sulla novella apportata dalla legge n. 80 del 2005 al citato articolo 19, espressamente prevedendo "in relazione alla d.i.a. il potere dell'amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-*quinquies* e 21-*nonies*", con la conseguenza che "se è ammesso l'annullamento di ufficio, parimenti, e tanto più, deve essere consentita l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo". Successivamente, però, con decisione 9 febbraio 2009, n. 717 la sesta Sezione del Consiglio di Stato giungeva ad opposte conclusioni: la d.i.a. è un atto di un soggetto privato e non di una Pubblica Amministrazione, che ne è invece destinataria, non costituendo perciò esplicazione di una potestà pubblicistica; per effetto della previsione della d.i.a., la legittimazione del privato all'esercizio dell'attività non è più fondata sull'atto di consenso della P.A., secondo lo schema "norma-potere-effetto", ma è una legittimazione *ex lege*, secondo lo schema "norma-fatto-effetto", in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, la quale disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della P.A.; il riferimento agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, legge n. 241/1990, contenuto nell'art. 19 della stessa legge n. 241/1990, consente alla P.A. di esercitare un potere che tecnicamente non è di secondo grado, in quanto non interviene su una precedente manifestazione di volontà dell'amministrazione, con l'autotutela classica condividendo soltanto i presupposti e il procedimento; il richiamo agli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies*, di cui all'art. 19 cit., è

Una possibile chiave di lettura della pulsione revisionistica della Costituzione potrebbe quindi essere quella di "disancorare" il dibattito sulle liberalizzazioni dal discrimine "atto discrezionale/atto vincolato": ricercare cioè una norma che renda in futuro possibile superare, ad esempio, la tesi secondo cui "la scelta legislativa di dequotare i vizi formali vada riferita alla sola attività vincolata, cioè a quell'attività nella quale la pubblica Amministrazione non impegna discrezionalità poiché *a priori* norme di carattere generale descrivono una relazione di tipo bilaterale (norma-fatto e non norma-atto-fatto), lasciando in capo all'Amministrazione al massimo interventi di tipo ricognitivo, che sono espressione di un'attività nella quale la pur astratta discrezionalità in concreto ha palesemente un contenuto obbligato"<sup>33</sup>.

Sormontare i ristretti margini di operatività dell'istituto rappresentato dalla d.i.a., "la rimarcata tendenza dei privati a diffidare dallo stesso, in uno al rischio di una sua strisciante trasformazione in un autentico silenzio assenso" - cioè tutti i fatti che, fino alla S.c.i.a., inducevano "ad interrogarsi in merito alla sua effettiva utilità quale strumento sul quale seriamente contare nel condurre un'ambiziosa politica di recupero di efficienza procedimentale"<sup>34</sup> - è sicuramente un obiettivo di politica legislativa dell'imminente futuro. D'altro canto, se i vincoli dei commi secondo e terzo dell'articolo 41 permangono (come sono destinati a permanere, visto che le ipotesi di revisione costituzionale non li intaccano), resta difficile immaginare che si intenda ritornare alla (sola) strumentazione giusprivatistica, che individua nel mercato e nella giurisdizione attori più in grado di conseguire certi interessi costituzionalmente tutelati, rispetto all'attribuzione di potere alla P.A.. Quest'ultima vede delimitata la sua operatività, anche alla luce dell'incidenza degli oneri amministrativi tra i costi

---

riferito alla possibilità di adottare non già atti di autotutela in senso proprio, ma di esercitare i poteri di inibizione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, nell'osservanza dei presupposti sostanziali e procedurali previsti dai tali norme. In tal modo, il legislatore - nel recepire l'orientamento giurisprudenziale che ammetteva la sussistenza in capo alla P.A. di un potere residuale di intervento anche dopo la scadenza del termine - si è fatto carico di tutelare l'affidamento che può essere maturato in capo al privato per effetto del decorso del tempo; attesa la natura di dichiarazione privata ascritta alla d.i.a., lo strumento di tutela del terzo rispetto all'attività intrapresa dal dichiarante deve essere identificato nell'azione di accertamento autonomo che il terzo può esperire innanzi al giudice amministrativo per sentire pronunciare che non sussistevano i presupposti per svolgere l'attività sulla base di una semplice denuncia di inizio di attività. Emanata la sentenza di accertamento, graverà sull'Amministrazione l'obbligo di ordinare la rimozione degli effetti della condotta posta in essere dal privato, sulla base dei presupposti che il giudice ha ritenuto mancanti.

<sup>33</sup> Marco Lunardelli, *L'articolo 21-octies della legge n. 241/90 e le sue applicazioni giurisprudenziali*, pubblicato da Altalex il 1° settembre 2007, capitolo III. Vi si dà conto, più avanti, anche delle difficoltà cui andrebbe incontro l'opposta tesi secondo cui l'art. 21-octies si riferirebbe anche all'attività discrezionale ("l'essenzialità della partecipazione del privato ai fini dello svolgimento della funzione amministrativa" dovrebbe sempre svolgersi "in forme rispettose della legalità costituzionale e comunitaria e in grado di non sopravvalutare né la posizione dell'Amministrazione né il ruolo del giudice", concedendosi al più che "il secondo alinea del secondo comma dell'art. 21-octies debba trovare applicazione solo in presenza di attività vincolata, intendendosi per tale non solo quell'attività qualificata dalla relazione norma-fatto, ma anche quella caratterizzata in astratto da margini di discrezionalità, che però nella concretezza del caso specifico possano condurre, già *ex ante*, ad un'unica e sola soluzione del problema amministrativo; in tale ultima ipotesi si parla di attività solo in concreto a contenuto vincolato").

<sup>34</sup> Garofoli, *loc. cit.*

minimi di entrata per l'imprenditore<sup>35</sup>, ma la stessa vicenda della possibilità di interventi in autotutela dimostra che l'ambito liberalizzato non è l'ambito libero, residuando poteri discrezionali, irriducibili alla sfera dell'amministrativamente indifferente.

### *La judicial review e l'Unione europea*

L'iper-regolazione, proliferata dall'esercizio dei poteri pubblici (spesso decentrati o espressione delle autonomie locali) negli ultimi decenni, ha avviluppato la libera intrapresa di quei lacci e laccioli che oggi fanno invocare un mutamento di approccio, auspicato anche nel comunicato stampa<sup>36</sup> del Consiglio dei Ministri del 18 giugno 2010; ad esso si riferisce una serie di notizie di stampa<sup>37</sup>, che dettagliano anche ipotesi di testo<sup>38</sup>. Vi si riconosce l'esigenza di interventi regolatori dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che riguardano "le attività economiche e sociali", ma semmai si prescrive che essi "si informano al controllo *ex post*".

Per conseguire il risultato di "sbloccare" l'intrapresa privata, a partire dal suo momento eziologico, quindi, il problema non è l'esistenza di poteri discrezionali: vuoi perché le normative liberalizzatrici (d.i.a. prima, ed ora *a fortiori* s.c.i.a.) ricadono sempre più anche in questo campo, vuoi perché comunque permane il vincolo per le pubbliche amministrazioni ad operare un controllo. La cultura

---

<sup>35</sup> Più ancora che costi esosi, si tratterebbe di costi che sfuggono alle regole della prevedibilità economica, per le quali: a) il costo minimo di entrata rappresenta una sorta di «costo fisso di lungo periodo» nel senso che appare come elemento costante nella funzione dei costi totali di lungo periodo; b) in quanto elemento costante dei costi totali di lungo periodo, viene ad incidere in misura sempre più contenuta su quantità crescenti di prodotto, generando una flessione del costo medio anche in presenza di costi marginali costanti. Cfr. Gianluigi Alzona, *Costi fissi e economie di scala: alcuni aspetti problematici*, in *L'industria*, luglio-settembre 2009, n. 3, pp. 403-412.

<sup>36</sup> "Il Consiglio ha discusso due schemi di disegni di legge, il cui esame era iniziato nella scorsa seduta, fortemente innovativi per quanto attiene allo sviluppo e l'intrapresa di attività economiche. Il primo semplifica drasticamente l'avvio di queste attività, il secondo propone una rivisitazione in senso liberista degli articoli 41 e 118, comma quarto, della Costituzione. Lo spirito che informa il disegno di legge di modifica della Costituzione è improntato alla massima rimozione, ove possibile, di ostacoli che si frappongano fra il libero imprenditore e la realizzazione dell'intrapresa, esaltandone la responsabilità personale nonché il ruolo dei livelli territoriali di governo nel concorso alla realizzazione dell'iniziativa economica".

<sup>37</sup> La Stampa, *Meno lacci e imprese più libere*, 18 giugno 2010, p. 5, in ([http://rassegna.governo.it/rs\\_pdf/pdf/SC0/SC042.pdf](http://rassegna.governo.it/rs_pdf/pdf/SC0/SC042.pdf)); La Padania, *Favorire la libertà d'impresa, solo così si torna a crescere*, 19 giugno 2010, in (<http://rassegna.governo.it/testo.asp?d=47628613>).

<sup>38</sup> Che secondo Il Velino (baz) 18 giu 2010 12:11 (consultabile alla URL ([http://www.ilvelino.it/articolo.php?Id=1148636&t=Deregulation\\_nel\\_ddl\\_il\\_principio\\_della\\_responsabilit%EO\\_personale](http://www.ilvelino.it/articolo.php?Id=1148636&t=Deregulation_nel_ddl_il_principio_della_responsabilit%EO_personale))) all'articolo 41 Cost. aggiunge: "*La Repubblica promuove il valore della responsabilità personale in materia di attività economica non finanziaria. Gli interventi regolatori dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali che riguardano le attività economiche e sociali si informano al controllo ex post*". Quanto all'articolo 118 (quarto comma) Cost. l'integrazione è la seguente: "*Stato, Regioni ed Enti locali riconoscono l'Istituto della segnalazione di inizio attività e quello della autocertificazione, lo estendono necessariamente a tutte le ipotesi in cui è ragionevolmente applicabile, con esclusione degli ambiti normativi ove le leggi prevedono fattispecie di delitto o che derivano direttamente dalla attuazione delle normative comunitarie o internazionali*".

giuridica del nostro Paese è così profondamente segnata dai valori giuridici sottesi all'esercizio della discrezionalità amministrativa, che nessuno pare porre in dubbio la legittimazione ad individuare quel punto di equilibrio – tra interessi pubblici confliggenti – che Massimo Severo Giannini aveva indicato come il *proprium* dell'attività amministrativa vincolata solo nel fine.

Invece di ritrarsi, allo Stato è richiesto di operare in positivo: mutare l'arcigna diffidenza del passato in benevolenza, quando non incentivazione, delle iniziative che i privati sono disposti a mettere in campo rischiando in proprio. Si è infatti recentemente sostenuto che "a cominciare dal livello costituzionale, è necessario quindi ripensare l'intera cornice di diritto positivo entro cui l'economia italiana opera. Urge un nuovo ordinamento, per una economia di mercato con regole: conforme ai dettami comunitari, sì, ma capace di corrispondere alle esigenze specifiche del sistema economico italiano così da innalzarne il potenziale di crescita e la capacità competitiva"<sup>39</sup>. Peraltro, "esaurire il tema della disciplina costituzionale delle libertà economiche sul piano oggettivo-funzionale (della libertà di concorrenza in sé), senza guardare al piano della libertà individuale d'impresa ed al suo concreto dispiegarsi, comporta un metodo che contraddice un sano individualismo metodologico e che potrebbe persino approdare, se spinto agli estremi, ad un terreno scienziata e collettivista, ben lontano dall'analisi corretta di come i fenomeni individuali si manifestano nella società. Il terreno di sviluppo di una norma costituzionale qual è l'art. 41 è quello delle scienze sociali, alle quali non si addice il metodo meccanico tipico di quelle naturali; e questo perlomeno vale se si condividono i postulati di fondo dell'individualismo metodologico"<sup>40</sup>.

Il *modus procedendi* ricalca il tradizionale schema norma/potere/fatto, ma stavolta il potere non è più quello discrezionale dell'amministratore pubblico ma quello del legislatore (nazionale e regionale) vincolato dalla norma costituzionale a conseguire la "garanzia strutturale affinché le regolazioni siano il più possibile ispirate al principio di certezza dei diritti ed al principio di proporzionalità"<sup>41</sup>. Si tratterebbe di un risultato volto all'affermazione di un diritto nei confronti dello Stato, secondo una tecnica redazionale ("*La Repubblica promuove il valore della responsabilità personale in materia di attività economica non finanziaria*") vistosamente mutuata dalle norme che hanno ad oggetto il riconoscimento e la tutela dei diritti sociali (e, più ancora, dal principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3 secondo comma Cost.). Prendere a prestito - dalla dottrina dei diritti - uno scudo ancor più solido del passato, contro le ingerenze del pubblico, prefigura lo spostamento del *focus* sulla supplenza dei giudici dinanzi al

---

<sup>39</sup> Pierluigi Ciocca, *Un nuovo diritto per l'economia italiana*, pubblicato il 5 dicembre 2008 su Aperta Contrada.

<sup>40</sup> Fabio Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, intervento alla fondazione Magna Charta del 15 giugno 2010, consultabile alla URL (([http://www.astrid-online.it/La-Costitu/Studi--ric/L-Italia-h/Cintioli-F\\_Incontro\\_fondazione-Magna-Carta\\_15\\_06\\_10.pdf](http://www.astrid-online.it/La-Costitu/Studi--ric/L-Italia-h/Cintioli-F_Incontro_fondazione-Magna-Carta_15_06_10.pdf))).

<sup>41</sup> Giuliano Amato, *La nuova Costituzione economica*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998. Ciò dovrebbe avvenire rafforzando "il principio di certezza (...) come un principio che dà agli operatori economici diritti univoci e permanentemente prevedibili nel loro spazio economico".

permanere degli squilibri e delle carenze amministrative<sup>42</sup>: per conseguire il risultato della liberalizzazione, si ricorre alla stessa strumentazione che abbattè il retaggio corporativo nelle relazioni sindacali; in caso di inadempimento, è facile immaginare che cosa comporti la natura immediatamente precettiva delle norme costituzionali.

L'Autore - che per primo sostenne la "necessità di correggere le tendenze di un governo regolatorio dell'economia caratterizzato, a tutt'oggi, da un eccesso di norme intrusive, di norme discrezionali e di norme selettive in base a criteri non trasparenti"<sup>43</sup> - non a caso concludeva auspicando che fosse "possibile portare in giudizio una legge per il mancato rispetto del principio di proporzionalità", il quale "impone una ponderazione della misura adottata rispetto al fine che con essa si intende perseguire".

La locuzione prescelta è interessante: richiedere che Stato, Regioni ed Enti locali estendano "necessariamente" l'istituto della segnalazione di inizio attività (e quello della autocertificazione) "a tutte le ipotesi in cui è *ragionevolmente applicabile*" ricalca il parametro di ragionevolezza cui finora la Corte costituzionale s'è ispirata per valutare la "generica idoneità dell'intervento statale al raggiungimento dell'esigenza di utilità sociale considerata" (sentenza n. 20 del 1980)<sup>44</sup>. In realtà, il giudizio di necessità è stato con più efficacia affiancato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea al diverso giudizio di "proporzionalità" della misura<sup>45</sup>: essa contiene in sé radicati anticorpi, in virtù dei quali il rischio di un approccio meccanicistico alla tutela della concorrenza appare decisamente sventato.

Non è un caso, allora, che la proposta di revisione dell'articolo 41 si affianchi all'estensione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118

---

<sup>42</sup> Ciò pare ricalcare anche il parametro, introdotto nella Legge fondamentale tedesca nel 1967, del rispetto dell'equilibrio economico generale, sorto come vincolo di bilancio sia per il *Bund* che per i *Land* ma, più in generale, inteso dalla giurisprudenza costituzionale come norma fondamentale di diritto costituzionale dell'economia.

<sup>43</sup> Ciò dovrebbe avvenire rafforzando "il principio di certezza (...) come un principio che dà agli operatori economici diritti univoci e permanentemente prevedibili nel loro spazio economico", nonché "il principio di proporzionalità, che (...) impone una ponderazione della misura adottata rispetto al fine che con essa si intende perseguire": così Giuliano Amato, *La nuova Costituzione economica*, in *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998, p. 18-19. A dimostrazione che tale riconoscimento è volto all'affermazione di un diritto nei confronti dello Stato (ottenendo la "garanzia strutturale affinché le regolazioni siano il più possibile ispirate al principio di certezza dei diritti ed al principio di proporzionalità"), l'A. prosegue auspicando che "sia possibile portare in giudizio una legge per il mancato rispetto del principio di proporzionalità".

<sup>44</sup> Per una disamina della giurisprudenza di palazzo della Consulta in materia, cfr. Eduardo Gianfrancesco, *Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005 fasc. 3, pp. 2209 - 2234.

<sup>45</sup> Per una disamina della giurisprudenza della Corte con sede a Lussemburgo in materia, cfr. Micaela Lottini, *La libertà d'impresa come diritto fondamentale*, in *Il Foro amministrativo T.A.R.*, 2004 fasc. 2, pp. 541 - 553. Vi si legge, tra l'altro, che la libertà dell'impresa, seppure astrattamente riconosciuta dalla Corte come diritto dell'individuo, trova però tutela essenzialmente a due condizioni: "da una parte, se la stessa non incide negativamente sul diritto di accesso al mercato; dall'altra se, pur incidendo sulla libertà di accesso al mercato, in ultima analisi la sua tutela possa comportare vantaggi al sistema mercato nel suo complesso" (p. 550).

Cost.<sup>46</sup>: si tratta di un'elaborazione - già nota alla dottrina comparatistica<sup>47</sup>, ma diffusasi a cavallo della modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione<sup>48</sup> - che tende a superare i confini entro i quali una certa interpretazione l'aveva costretta<sup>49</sup>. Il parere n. 1440 del 2003 della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato aveva infatti delimitato il carattere relazionale della sussidiarietà orizzontale, escludendo che la convergenza fra interessi imprenditoriali privati e interessi degli enti locali potesse essere, di per sé, espressione del principio in questione: esso “va piuttosto riferito ai fenomeni tipici della cittadinanza societaria, laddove si evidenziano attività di interesse generale a cura di soggetti, utenti e agenti al medesimo tempo, operanti nella propria comunità di base”.

È vero che, anche in quest'ambito, si registrano molteplici segnali di un'applicazione più generalizzata, che non richieda un *litmus test* di relazionalità reciproca o di meta-relazionalità<sup>50</sup>. Non si deve dimenticare che i vincoli

<sup>46</sup> Il cui ultimo comma attualmente recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

<sup>47</sup> A. Rinella, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, 8, in A. Rinella - L. Coen - R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999. Attraverso questa chiave interpretativa l'analisi si salda col diverso filone che la questione ha percorso negli Stati Uniti d'America, dove il principio di sussidiarietà orizzontale riposa sul X Emendamento, ai sensi del quale "I poteri non delegati all'Unione dalla Costituzione, né per essa esclusi dall'ambito statale, sono riservati rispettivamente agli Stati o al popolo" (corsivo aggiunto). Al contrario, si mantiene sul terreno più tradizionale il *Manifeste en faveur de l'inscription dans la Constitution et dans les Déclarations des droit fondamentaux de la liberté d'entreprendre*, proposto da L. Kalogeropoulos nel gennaio 2006: esso rappresenta il più recente tentativo di inserimento nelle Costituzioni continentali di un esplicito riconoscimento della libertà d'impresa. La posizione particolare rivestita dall'impresa nell'ordinamento costituzionale francese (al di là del riconoscimento della proprietà, la norma positiva dell'epoca rivoluzionaria era riferita alla libertà delle arti e dei commerci, per cui solo l'elaborazione della giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni ha supplito in termini di esplicita proclamazione) aveva indotto Laurence Parisot, presidente di Medef (*Mouvement des Entreprises de France*, cioè la Confindustria francese), a fare propria la proposta nel corso dell'audizione svolta dinanzi al Comitato di riflessione sul Preambolo della Costituzione francese; quest'ultimo però, nella relazione conclusiva del dicembre 2008 (consultabile alla URL ((<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000758/0000.pdf>))), aveva optato per il mantenimento della disciplina esistente.

<sup>48</sup> G. Razzano, *Le fonti del diritto e il principio di sussidiarietà nel quadro dei più recenti interventi legislativi per la "semplificazione"*, in *Dir. Amm.*, 2001, 276, ha anzi rimarcato la connessione col principio di sussidiarietà verticale, che invece riguarda il rapporto tra i vari enti pubblici territoriali, dall'alto verso il basso; un'interessante ricaduta dell'interrelazione della sussidiarietà verticale ed il rapporto con i privati si riscontra nella sentenza della Corte costituzionale 17 giugno 2010, n. 215.

<sup>49</sup> Per una critica di tale accezione restrittiva, cfr. G. Razzano, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, n.4, pp. 718-722.

<sup>50</sup> Cfr. G. Razzano, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in Atti del Convegno svoltosi a Cassino il 16 dicembre 2005 sul tema "Sussidiarietà e diritti", curati da V. Baldini, consultabile alla URL ((<http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Razzano-s.o.-fra-programma-e-realt-.pdf>)). Vi si menziona anche la pronuncia del TAR Liguria (Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267), per cui il principio di sussidiarietà orizzontale “induce necessariamente a dover riconsiderare sotto nuova e più pregnante luce la valenza della posizione giuridica dei soggetti coinvolti nell'azione amministrativa. Non v'è dubbio, infatti, che lo specifico ruolo ordinamentale attribuito ai privati ed alle loro formazioni sociali sul piano sostanziale riverberi i suoi effetti anche sul piano procedimentale e processuale. Così, per un verso, l'apporto di questi ultimi nell'ambito del procedimento andrà valorizzato non solo in termini di mera collaborazione nell'adozione dei provvedimenti che incidano direttamente la loro sfera giuridica, ma

costituzionali sono "esterni" alla proclamazione di cui al primo comma dell'articolo 41: "l'attività economica costituisce esercizio di un diritto costituzionalmente garantito anche se non persegua fini di utilità sociale o non miri allo sviluppo della libertà, della sicurezza o della dignità umana. È infatti sufficiente, per l'articolo 41 comma 2, che essa non operi in contrasto con tali valori"<sup>51</sup>. È il motivo per il quale, ad esempio, l'articolo 43 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che siano istituite nel Meridione d'Italia "zone a burocrazia zero (...)nel rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione: le "nuove iniziative produttive" che vi saranno avviate - godendo del silenzio accoglimento di cui alla lettera a) del comma 1, in difetto di esercizio del potere commissariale entro il termine di 30 giorni dall'avvio del procedimento - non devono piegare il conseguimento del profitto ad altre ed ulteriori finalità di tipo sociale.

Le ipotesi di revisione costituzionale comunque escluderebbero da questa progressiva estensione (in una con l'attività economica finanziaria e gli ambiti normativi ove le leggi prevedono fattispecie di delitto) gli ambiti normativi che derivano direttamente dalla attuazione delle normative comunitarie o internazionali, per i quali, invero, la citata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo già valorizza le esigenze di proporzionalità degli interventi.

Si tratta di valutazioni che vanno rapportate soprattutto con i livelli di vertice della piramide ordinamentale, compreso quello costituzionale europeo, in via di assestamento. Quest'ultimo deve scontare l'inevitabile portato dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e, con esso, il passaggio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>52</sup> dal valore di *soft law*<sup>53</sup> alla cogenza giuridica

---

*anche ai più generali fini della gestione stessa della funzione amministrativa per renderla più adeguata rispetto agli interessi pubblici perseguiti" (corsivi dell'A.).*

<sup>51</sup> Alessandro Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, pp. 1622-1623.

<sup>52</sup> Luca Christian Natali, *Tutela della libertà d'impresa nell'ordinamento nazionale, comunitario e nella Carta di Nizza*, in *I Contratti*, 2004 fasc. 7, pt. 1, pp. 729 - 741. V. anche Giuseppe Santoro Passarelli, *Le "ragioni" dell'impresa e la tutela dei diritti del lavoro nell'orizzonte della normativa europea*, in *Europa e diritto privato*, 2005 fasc. 1, pp. 63 - 99.

<sup>53</sup> Che già faceva scrivere, a Lussemburgo, "la libertà contrattuale fa parte dei principi generali del diritto comunitario. Essa costituisce il corollario della libertà di azione delle persone. Essa è altresì legata indissolubilmente alla libertà d'impresa, tutelata a livello costituzionale. In una Comunità che è tenuta a rispettare il principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, garantire la libertà contrattuale è indispensabile. Anche la giurisprudenza della Corte riconosce che agli operatori economici spetta la libertà contrattuale. Nell'adottare decisioni in materia di diritto della concorrenza, la Commissione deve tener conto del principio della libertà contrattuale ovvero della libertà d'impresa. La libertà contrattuale non comprende tuttavia solo la libertà di concludere contratti (libertà contrattuale positiva), bensì anche la libertà di non concludere contratti (libertà contrattuale negativa)." (§§ 225-227 delle conclusioni dell'avvocato generale presentate il 17 settembre 2009 in causa C-441/07 P, Commissione delle Comunità europee contro Alrosa Company Ltd); v. anche: § 74 delle conclusions de l'avocat général présentées le 24 mars 2010, dans l'affaire C-540/08 Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG Contre «Österreich»-Zeitungsverlag GmbH; § 33 della sentenza del Tribunale di prima istanza (troisième chambre élargie) 9 septembre 2008 dans l'affaire T-212/03, MyTravel Group plc contre Commission des Communautés européennes; § 214 delle conclusions de

piena (con decorrenza 1° dicembre 2009): al suo interno, l'articolo 16 è esplicito nel riconoscere - al di là delle previsioni sulla concorrenza incorporate nel Trattato sul funzionamento dell'Unione - la libertà d'impresa, conformemente al diritto comunitario<sup>54</sup> e alle legislazioni e prassi nazionali. Tali sviluppi stanno anche producendo il superamento della posizione espressa nel 2003 dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, ad esempio a seguito del Protocollo sui servizi di interesse generale allegato al Trattato di Lisbona, che menziona quale valore comune all'Unione europea ai sensi dell'art. 16 del nuovo Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "*il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti*": a seguito di ciò la medesima Sezione consultiva ha riconosciuto che "il collegamento tra servizi pubblici locali e principio di sussidiarietà opera anche in relazione alla dimensione orizzontale di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 118, comma 4 della Costituzione"<sup>55</sup>.

---

l'avocat général présentées le 13 décembre 2007 dans l'affaire C-413/06 P Bertelsmann AG et Sony Corporation of America.

<sup>54</sup> La cui ricognizione - effettuata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza (First Chamber) 9 September 2004 nei casi C-184/02 and C-223/02, Kingdom of Spain and Republic of Finland v. European Parliament e Council of the European Union (§§ 50-52) - concludeva che "*those freedoms are not absolute rights, however, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on their exercise, provided that the restrictions correspond to objectives of general interest and do not constitute in relation to the aim pursued a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of the rights guaranteed (see inter alia Case C-200/96 Metronome Musik [1998] ECR I-1953, paragraph 21)*".

<sup>55</sup> Parere n. 2692/2010 della Sezione consultiva per gli atti normativi, dato nell'adunanza del 24 maggio 2010 e depositato il 14 maggio 2010 sull'affare 2415/2010; vi si legge anche che "la prospettiva adottata dalla innovativa previsione, grazie agli impulsi provenienti dall'Unione europea, è il frutto di una nuova filosofia, che vede come irrinunciabile l'intervento del pubblico solo per le attività c.d. di spertanza necessaria, incentivando per il resto l'iniziativa privata, filosofia pur sempre ancorata all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 della Costituzione. In sostanza, nell'attuale momento storico si registra un indirizzo volto a *favorire in prima istanza l'iniziativa privata* nell'erogazione dei servizi pubblici e, solo in caso di inefficacia dell'iniziativa privata, ad esaltare il ruolo delle istanze più vicine ai cittadini, cioè gli enti locali, che peraltro procedono ordinariamente allo svolgimento dei servizi loro spettanti tramite affidamento a terzi" (corsivo aggiunto).





## Ultimi dossier del Servizio Studi

232	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2146 "Aumento del contributo dello Stato in favore della Biblioteca italiana per ciechi "Regina Margherita" di Monza e modifiche all'articolo 3 della legge 20 gennaio 1994, n. 52, concernenti le attività svolte dalla medesima Biblioteca"
233	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2262 "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103, recante disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo"
234	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2228 "Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica". Le modifiche della Commissione. <u>Edizione provvisoria</u>
235	Dossier	Disegni di legge AA.SS. nn. 1905, 591, 874, 970, 1387 e 1579-A, in materia di università <i>Sintesi del contenuto con le modifiche approvate in sede referente</i>
236	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2228 "Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" - Tabella delle corrispondenze Edizione provvisoria
237	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2266 "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, recante misure urgenti in materia di energia"
238	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 1720-B "Disposizioni in materia di sicurezza stradale"
239	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2259 "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"
240	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2291 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace, di stabilizzazione e delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia"
241	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2323 "Conversione in legge del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125, recante misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria"
242	Dossier	Partecipazione alla 65 <sup>ma</sup> Sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU (New York, 23-25 settembre 2010)
243	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2322 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".