

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1

1. All'art. 41, **ultimo comma**, della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

“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**”.

2. All'art.118, **ultimo comma**, della Costituzione è aggiunto il seguente comma:

“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 penali prevedono fattispecie di delitto o che derivano direttamente dalla attuazione dalle normative comunitarie o internazionali”.

3. “In materia urbanistica lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale provvedono anche ad adeguare le proprie normative in modo che le restrizioni del diritto di iniziativa economica siano limitate allo stretto necessario per salvaguardare altri valori costituzionali.
4. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, ciascuno per quanto di propria competenza, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge costituzionale provvedono a rendere pubblico l'elenco dei casi che escono dal campo di applicazione del comma 2 della presente legge costituzionale. La mancata pubblicazione, salvo che riguardo alle leggi penali che prevedono fattispecie di delitto e alle normative comunitarie o internazionali, vale a salvare la buona fede di chi ha intrapreso un'attività economica e sociale”.

RELAZIONE

1. Le regole giuste sono un **investimento**. Le regole sbagliate sono un **costo**. Le regole possono essere sbagliate in sé, ma possono essere sbagliate anche perché sono **troppe**.

Il mondo è radicalmente cambiato con la globalizzazione. La competizione, non solo tra **imprese** ma tra interi **sistemi**, fa ormai parte della realtà.

In linea di principio si può essere a favore o contro la competizione economica globale. Ma in concreto non si può fare finta che non ci sia, illudersi che tutto possa **continuare come prima**.

Nello scenario globale l'Italia ha davanti a sé l'alternativa tra **declino** e **sviluppo**.

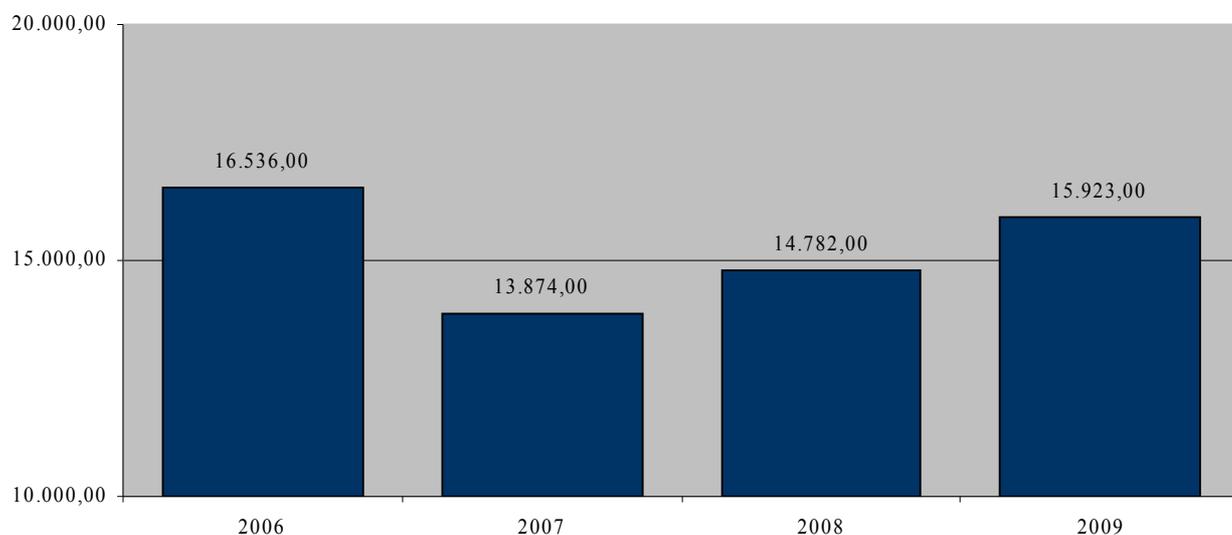
Se si vuole il declino, basta lasciare le cose come stanno. Se invece si vuole lo sviluppo, si deve cambiare, scambiando una parte di quello che abbiamo accumulato con un futuro che può essere conquistato.

Dobbiamo o possiamo, per salire, scaricare una parte della **zavorra**.

2. Alcuni dati danno la cognizione di quanto stiamo dicendo:

Grafico dell'incremento kilometrico delle normative delle Gazzette Ufficiali italiane:

Gazzetta IT - Numero pagine pubblicate



Anno	Pag pubblicate	Lunghezza Km	Superficie mq
2006	16.536	4,9	1032
2007	13874	4,1	865
2008	14782	4,4	922
2009	15923	4,7	993

NB: il grafico non da conto di tutta la regolamentazione, che contando delibere, regolamenti locali, ecc. costituisce una massa ben maggiore.

3. Che effetto produce questa bulimia giuridica, questa massa crescente e sconfinata di regole? Bastano poche tabelle.

Giorni per adempimenti amministrativi

Paesi	Apertura Impresa	Concessione Edilizia	Registrazione Proprietà
Belgio	4	169	132
Danimarca	6	69	42
Francia	7	137	113
Grecia	19	169	22
Ungheria	5	204	17
Italia	10	257	27
Portogallo	6	328	42
Svezia	15	116	2
Regno Unito	13	144	21
USA	6	40	12

Fonte: Doing Business 2009

Inizio di attività: adempimenti e amministrazioni coinvolte

Tipo di impresa	Numero adempimenti	Numero uffici da contattare
Autoriparazione	76	18
Commercio al dettaglio di prodotti alimentari	58	18
Costruzioni edili	73	18
Estetica	68	19
Fabbricazione oggetti preziosi	53	18
Fotografica	78	22
Installazione/manutenzione impianti (elettrici, elettronici, riscaldamento, ecc.)	65	15
Lavanderia	68	20
Raccolta e smaltimento rifiuti	78	24
Trasporto rifiuti	62	22
Ristorazione	71	20
MEDIA	68	19

Fonte: CNA ed elaborazioni CSC.

Ottenimento di licenze, 2008

Indicatori	Italia	OCSE
Procedimenti (numero)	14	14
Durata (in giorni)	257	153,3
Costi totali (% su RNL pro capite)	138,2	62,2

Fonte: *Doing Business 2008*, World Bank.

Classifica dei 15 migliori Paesi. Facilità di fare impresa

Paese	Posizione
Singapore	1
Nuova Zelanda	2
Hong Kong, China	3
Stati Uniti	4
Gran Bretagna	5
Danimarca	6
Irlanda	7
Canada	8
Australia	9
Norvegia	10
Georgia	11
Thailandia	12
Arabia Saudita	13
Islanda	14
Giappone	15

Fonte: *Doing Business 2010*, World Bank, *Rankings on the ease of doing business*, consultabile in www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2010/DB10-full-report.pdf

Posizione dell'Italia nel confronto con altri Paesi

Paese	Posizione
Italia	78
Kiribati	79
Panama	77
Isola di Tonga	51
Porto Rico	33
Georgia	16
Malesia	23
Cipro	40

Fonte: *Doing Business 2010*, World Bank, *Rankings on the ease of doing business*, consultabile in www.doingbusiness.org/documents/fullreport/2010/DB10-full-report.pdf

4. Come agire su questa massa di regole, per ridurla?

Una **prima** ipotesi è quella dell'“**abrogazione**”. E' questa senz'altro una buona pratica, ma **non** risolve **definitivamente** il problema. Le uova depositate dal serpente legislativo si riproducono, infatti, in continuazione (v. i grafici) e anzi, paradossalmente, tra il beneficio che dà l'abrogazione di una legge e il maleficio costituito dallo stress normativo che l'innovazione comunque causa, il saldo rischia di rimanere comunque negativo.

Una **seconda** ipotesi è quella della “**delegificazione**”, passare cioè dalla legge al regolamento, che è come passare dalla padella alla brace. Perché i regolamenti sono più pesanti delle leggi ed essendo intercambiabili più frequentemente e pur sempre costituendo regole, non alleggeriscono ma comunque appesantiscono la “burocrazia”.

La **terza** ipotesi è quella della “**semplificazione**”. I processi e i metodi adottati **in passato** nel nostro Paese non sono stati risolutivi; le norme dirette a semplificare si sono infatti spesso strutturate essere stesse come “lenzuoli” normativi che a loro volta hanno prodotto decreti legislativi torrenziali e dunque ulteriori alluvioni di normative.

In sintesi le pratiche sopra citate hanno prodotto risultati insoddisfacenti: come i tentacoli dei mostri mitologici, per ogni legge delegificata rinasceva un regolamento, per ogni norma di semplificazione rinascevano una o più norme di complicazione. In sintesi, oggi, per effetto del peso della burocrazia, l'Italia è **esclusa** dai primi 30 posti della classifica dei Paesi dove è più conveniente investire.

E' un esito sconcertante: nell'alternativa tra le due formule “**tutto è libero, tranne ciò che è vietato**” e “**tutto è vietato, tranne ciò che è concesso**”, la burocrazia strutturale di questo moderno sistema giacobino spinge sistematicamente verso la seconda, moltiplicando la **meccanica autoritaria** delle libertà concesse, patentate, autorizzate, vigilate; dei fattori-ostacolo.

Per liberarsi dalla manomorta esercitata dalle burocrazie è essenziale una “rivoluzione” mirata a **liberare** l'economia reale dalla manomorta statale.

Per raggiungere questo risultato occorre aprire una **nuova prospettiva** sia sul piano **costituzionale** sia su quello della **legislazione ordinaria**, ad **ogni livello** istituzionale.

5 La strategia legislativa che intendiamo concretizzare si articola in due fasi:

una **prima** fase a livello di legge ordinaria (la SIA - segnalazione di inizio attività - appoggiata alla nuova disciplina dello sportello unico);

una **seconda** fase che da copertura costituzionale e definitività al principio di responsabilità, alla autocertificazione, al controllo ex post, estendendoli con la sua forza obbligatoriamente a tutti i livelli dell'ordinamento, superando così i problemi del complicato riparto delle competenze legislative.

6. Alla obiezione sui tempi lunghi della legge costituzionale si può

rispondere ricordando che la legge costituzionale istitutiva della Bicamerale D'Alema è stata approvata in **4 mesi** (agosto compreso)

Pare corretto assumere che la legge costituzionale di cui sopra, per la sua **non minore importanza** (!), possa ottenere dal Parlamento uguale **impegno**

7. Occorre prendere atto del fatto che il **nodo di Gordio**, la metafora millenaria della semplificazione, non si scioglie ma si taglia con un colpo di spada.

Non ci sono alternative: la maglia delle regole che pesa sull'economia e la soffoca, cresciuta a dismisura negli ultimi tre decenni e aggrovigliata dalla moltiplicazione delle competenze – centrali, regionali, provinciali, comunali - è ormai divenuta tanto soffocante da creare un nuovo Medioevo

Dietro la follia regolatoria c'è qualcosa che in realtà va nel profondo dell'antropologia culturale: una visione dell'uomo che è o **negativa** o **riduttiva**.

La **visione negativa** è quella della **gabbia** (*l'homo homini lupus*). Il lupo va ingabbiato: è Hobbes. Da questa filosofia sono derivati l'assioma e la contrapposizione moderna fra pubblico e privato, dove “**pubblico**” è stato assiomaticamente associato a “**morale**” e “**privato**” a “**immorale**”.

La **visione riduttiva** si basa invece sull'assunto che l'uomo non è certo a priori negativo ma che è tuttavia insufficiente a sé stesso, in parte incapace di fare da solo il suo bene. Ad esso soccorre dunque la benevolenza del potere pubblico.

Questi due pregiudizi hanno impiantato un nuovo **Medioevo**. Come nel vecchio Medioevo tutta l'economia era bloccata da dazi e pedaggi d'ingresso e di uscita, alle porte delle città, nei porti, nei valichi, così il territorio attuale è popolato da un'infinità di **totem** giuridici.

E' stato A. De Tocqueville, in *La democrazia in America*, a scolpire **profeticamente** la più efficace sintesi del processo che oggi ci troviamo,

nonostante tutto, a subire:

“Il sovrano estende il suo braccio sull'intera società; ne copre la superficie con una rete di piccole regole complicate, minuziose ed uniformi, attraverso le quali anche gli spiriti più originali e vigorosi non saprebbero come mettersi in luce e sollevarsi sopra la folla; esso non sprezza le volontà, ma le infiacchisce, le piega e le dirige; raramente costringe ad agire, ma si sforza continuamente di impedire che si agisca, non distrugge, ma impedisce di creare, non tiranneggia direttamente, ma ostacola, comprime, snerva, estingue, riducendo infine la nazione a non essere altro che una mandria di animali timidi ed industriosi della quale il governo è pastore. Ho sempre creduto che questa specie di servitù regolata e tranquilla, che ho descritto, possa combinarsi meglio di quanto si immagini con qualcuna delle forme esteriori della libertà e che non sia impossibile che essa si stabilisca anche all'ombra della sovranità del popolo”

8. Il Medioevo vero è finito come Medioevo. Ma il nuovo Medioevo, che ci si presenta come la caricatura giuridico democratica di quello precedente, ci porta a una dolce morte.

Non è questa la visione che abbiamo. Non è quello che vogliamo. Dobbiamo e possiamo uscire da questa trappola. Perché della **persona** abbiamo invece una **visione positiva**, perché crediamo giusto investire sulla **capacità** di produrre ricchezza sociale ed economica, sulla **capacità** di concorrere al bene comune.

Sull'uomo non abbiamo un pregiudizio. Abbiamo un giudizio: con Sant'Agostino, che riconosceva l'esistenza di una socialità originaria, di una *civitas* primaria che nasce dalla socialità propria della natura umana; e che è un ordine che ha una sua bellezza propria (**Agostino**, *De vera religione* 26, 48).

In sintonia con questo giudizio, abbiamo una **visione positiva della persona**, delle sue **associazioni**, della sua **capacità d'intrapresa**.

Questo giudizio è il vero **antidoto** alla **crisi in atto**.

Se cambiamo visione, se adottiamo la nostra visione, può cambiare il metodo politico: si può (si deve) considerare il cittadino, prima che come un controllato

dallo Stato, come una **risorsa** della collettività; si può sostituire il controllo *ex ante* della PA (che fa perdere tempo in burocrazia) con un controllo *ex post* (che avviene senza ritardare l'inizio dell'attività); si può considerare il **bene comune** non più come **monopolio** esclusivo del **potere pubblico**, ma come un'auspicata prospettiva della **responsabilità** nell'agire privato.

9. L'art. 41 della Costituzione italiana dispone quanto segue:

“L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

E' stata formulata l'ipotesi di modificarlo radicalmente, per adattarlo dopo cinquant'anni.

Non crediamo che sia l'idea giusta: nel “vecchio” art.41 della Costituzione ci sono comunque elementi fondamentali.

Tuttavia, crediamo che sia arrivato il tempo per operare un aggiornamento, che sia arrivato il tempo di intervenire su quell'articolo, integrandolo per rimuovere quell'**interpretazione** che ha innescato la **deflagrazione** delle regole.

Anche perché il contesto politico nel quale l'art. 41 è stato scritto conteneva latente l'idea di attenuare il conflitto di classe, l'idea di mitigare l'opposizione tra capitale e lavoro, l'idea di ridurre il rischio dell'eccesso del dominio degli uni sugli altri.

Mentre ora, all'opposto, la questione non è quella di fare un arbitraggio tra parti sociali per difendere gli uni dagli eccessi degli altri. In realtà oggi sono tutti, ricchi e poveri, forti e deboli, sotto il peso della massa giuridica, di una massa

giuridica che è uscita di controllo e che si alimenta in modo mostruoso.

10. E' stato obiettato che l'art.41 della Costituzione ha funzionato perché non ha impedito nessuna legge di **semplificazione**. E' vero, è anche però vero che non ha **neppure** impedito nessuna legge di **complicazione**!

E' per questo che con la presente legge costituzionale non solo viene “**potenziato**” l'art.41, in raccordo con la modifica dell'art.118, ma lo si fa diventare anche un **baluardo costituzionale** contro la complicazione normativa, vincolante per tutti i livelli dell'ordinamento.