



---

# La libertà di impresa, una prospettiva di diritto comparato

---

## Italia

---



STUDIO

---

EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Unità Biblioteca di diritto comparato  
PE 762.366 – Luglio 2024



IT



# LIBERTÀ DI IMPRESA, UNA PROSPETTIVA DI DIRITTO COMPARATO

## Italia

STUDIO

Luglio 2024

### Sintesi

Questo studio fa parte di un progetto più ampio, il cui scopo è quello di analizzare, nella prospettiva del diritto comparato, la libertà d'impresa in diversi ordinamenti giuridici. Dopo una breve introduzione storica, nonché la spiegazione della normativa e della giurisprudenza applicabili, vengono esaminati il contenuto, i limiti e la possibile evoluzione di tale libertà.

Il presente studio è dedicato alla libertà di impresa nell'ordinamento giuridico italiano.

Una prima parte dello studio sarà dedicata all'affermazione del diritto alla libertà di impresa e all'approfondimento della portata semantica di tale locuzione rispetto a quella di libertà di iniziativa economica sancita dalla Costituzione. Verranno in particolare messi in luce i limiti imposti all'esercizio della libertà di impresa dall'esigenza di contemperare altri interessi, prevalentemente di rilevanza pubblicistica, ritenuti meritevoli di maggior tutela, definendo i margini di intervento pubblico che possono comprimerne l'esercizio.

Seguirà l'individuazione e l'esegesi delle fonti normative che contemplan, attraverso un'articolazione puntuale, le modalità di esercizio del diritto alla libertà di impresa, nonché una selezione delle principali pronunce della Corte costituzionale, della Corte di Cassazione, dal Consiglio di Stato, nonché dei giudici di merito, che ne hanno definito e delimitato la portata in sede di interpretazione giurisprudenziale.

Un'ultima parte dell'indagine sarà poi rivolta all'individuazione delle sfide che l'esercizio del diritto della libertà di impresa pone all'ordinamento giuridico, con particolare attenzione alle tematiche connesse alle diverse possibili concezioni del diritto alla libertà di impresa e ai margini di intervento pubblico in economia rispetto a un approccio ispirato a un più caratterizzato liberismo economico.

In conclusione verranno formulate alcune considerazioni di sintesi e delineate eventuali prospettive *de jure condendo*.

## **AUTORE**

Questo studio è stato scritto dal **Prof. Dr. Vincenzo SALVATORE**, Professore ordinario di diritto dell'Unione europea all'Università dell'Insubria, su richiesta della Unità "Biblioteca di diritto comparato", Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare (DG EPRS), Segretariato generale del Parlamento europeo.

La struttura seguita per questo studio è stata stabilita dalla Biblioteca di diritto comparato del Parlamento europeo, in vista di un confronto tra i diversi studi della serie. Per motivi pratici, vi è anche una certa ripetizione tra il contenuto dei Capitoli I, II e III dello studio, che sono essenzialmente di natura descrittiva, e il Capitolo IV, che è più un commento critico, al fine di rendere lo studio più facile da usare.

## **EDITORE**

Prof. Dr. Ignacio DÍEZ PARRA, Capo dell'Unità "Biblioteca di diritto comparato".

Per contattare la Unità, si prega di scrivere a:

[EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu](mailto:EPRS-ComparativeLaw@europarl.europa.eu)

## **VERSIONI LINGUISTICHE**

Originale: IT

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank>

Le Note dell'Editore (NdE) permettono di fare una comparazione, tra diversi ordinamenti giuridici, della regolamentazione di certi argomenti analizzati previamente in altri studi pubblicati dalla Biblioteca di Diritto Comparato.

## **LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ**

Il presente documento costituisce materiale informativo destinato ai deputati e al personale del Parlamento europeo ed è stato preparato per assisterli nelle loro attività parlamentari. Le opinioni espresse nel presente documento sono esclusivamente riconducibili alla responsabilità dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Sono autorizzate la riproduzione e la traduzione per finalità non commerciali, a condizione che venga citata la fonte, che venga preventivamente acquisito il consenso dell'editore ed inviata una copia della pubblicazione all'indirizzo elettronico sopra indicato.

Manoscritto completato nel mese di luglio 2024

Bruxelles © Unione europea, 2024

Crediti di immagine: © magr80 / Adobe Stock.

PE 762.366

Impreso

ISBN: 978-92-848-1959-1

DOI: 10.2861/3493

QA-09-24-458-IT-C

PDF

ISBN: 978-92-848-1960-7

DOI: 10.2861/779007

QA-09-24-458-IT-N

## Indice

<b>Elenco delle abbreviazioni utilizzate.....</b>	<b>X</b>
<b>Sommario .....</b>	<b>XII</b>
<b>I. Breve evoluzione storica del riconoscimento della libertà di impresa nell'ordinamento giuridico italiano .....</b>	<b>1</b>
I.1. La sua apparizione in "forma costituzionale" .....	1
I.1.1.L'ordinamento pre-repubblicano (dal 1848 al 1948) .....	2
I.1.2.La disciplina contenuta nel codice civile del 1865 e nei codici di commercio del 1865 e del 1882.....	2
I.1.3.La disciplina contenuta nel codice civile del 1942 (rinvio).....	3
I.1.4.I lavori dell'assemblea costituente (1946-1948).....	3
I.2. Fattori che hanno contribuito, in seguito, all'evoluzione del concetto.....	6
I.2.1.L'istituzione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) .....	6
I.2.1.1 Dalla "libertà" al "diritto" di iniziativa economica.....	7
I.2.1.2 La tutela delle piccole e medie imprese.....	8
I.2.2.I poteri speciali attribuiti al Governo per il controllo degli investimenti diretti esteri in relazione ad imprese operanti in settori strategici per l'interesse nazionale.....	8
I.2.3.Le società benefit.....	10
<b>II. Disposizioni costituzionali e infracostituzionali .....</b>	<b>12</b>
II.1. Disposizioni a livello costituzionale .....	12
II.1.1. La libertà di iniziativa economica (Art. 41 Cost.).....	13
II.1.1.1 Il perseguimento dell'utilità sociale come limite all'esercizio della libertà di impresa.....	16
II.1.1.2 La programmazione economica.....	16
II.1.2. La tutela della proprietà privata e l'espropriazione delle imprese (Artt. 42 e 43 Cost.).....	17
II.2. Disposizioni a livello infracostituzionale che regolano la libertà d'impresa .....	18
II.2.1. Livello statale.....	19
II.2.1.1 La disciplina prevista dal codice civile.....	19
II.2.1.2 La disciplina prevista dal codice penale .....	21
II.2.1.3 La disciplina introdotta dalle norme per la tutela della concorrenza e del mercato (cenni).....	21
II.2.1.4 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 214 ("Disciplina del commercio").....	22
II.2.1.5 La legge 11 novembre 2011, n. 180 ("Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese").....	22
II.2.1.6 Il processo di liberalizzazione delle attività economiche .....	24
II.2.1.7 La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).....	25
II.2.1.8 Il d.l. 15 marzo 2012, n. 21 ("Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni").....	27
II.2.1.9 Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 ("Impresa sociale").....	27
II.2.2. Livello regionale.....	28
II.2.2.1 Regione Valle d'Aosta .....	29
II.2.2.2 Regione Piemonte .....	30

II.2.2.3	Regione Liguria .....	30
II.2.2.4	Regione Lombardia .....	30
II.2.2.5	Regione Veneto .....	31
II.2.2.6	Regione Trentino - Alto Adige .....	32
II.2.2.7	Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia .....	33
II.2.2.8	Regione Emilia Romagna .....	34
II.2.2.9	Regione Toscana .....	34
II.2.2.10	Regione Marche .....	35
II.2.2.11	Regione Umbria .....	36
II.2.2.12	Regione Lazio .....	37
II.2.2.13	Regione Abruzzo .....	38
II.2.2.14	Regione Molise .....	38
II.2.2.15	Regione Puglia .....	39
II.2.2.16	Regione Campania .....	39
II.2.2.17	Regione Basilicata .....	40
II.2.2.18	Regione Calabria .....	41
II.2.2.19	Regione autonoma Sicilia .....	41
II.2.2.20	Regione autonoma Sardegna .....	42
<b>III.</b>	<b>La giurisprudenza più pertinente in materia .....</b>	<b>44</b>
III.1.	Corte Costituzionale .....	44
III.1.1.	L'imposizione di prezzi di vendita non contrasta con la libertà di impresa (C. Cost., 22-26 gennaio 1957, n. 29) .....	45
III.1.2.	I limiti imposti al privato concessionario non ledono la libertà di iniziativa economica (C. Cost., 7-16 febbraio 1963, n. 12) .....	46
III.1.3.	I limiti imposti all'iniziativa economica privata non possono essere arbitrari (C. Cost., 3-9 aprile 1963, n. 39) .....	48
III.1.4.	I limiti imposti all'iniziativa economica non possono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio (C. Cost., 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78) .....	48
III.1.5.	Obblighi di chiusura settimanale dei pubblici esercizi e libertà di impresa (C. Cost., 5-23 aprile 1974, n. 111) .....	49
III.1.6.	I patti limitativi della concorrenza non possono considerarsi lesivi della libertà di impresa (C. Cost., 2-16 dicembre 1982, n. 223) .....	51
III.1.7.	Libertà di impresa e libertà di concorrenza (C. Cost., 15-23 maggio 1990, n. 241) .....	51
III.1.8.	Le misure protezionistiche ledono la libertà di impresa .....	52
III.1.8.1	Le limitazioni alla libertà di impresa derivanti dall'obbligo di stabilire le sedi nell'impresa nel territorio regionale (C. Cost., 19-28 novembre 2008, n. 391) .....	52
III.1.8.2	Le limitazioni alla libertà di impresa derivanti da disposizioni che precludono il rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di noleggio con conducente (C. Cost., ordinanza 7 febbraio-7 marzo 2024, n. 35) .....	53
III.1.9.	L'utilità sociale come limite alla libertà di impresa nell'organizzazione delle strutture private in sanità (C. Cost., 6 aprile-9 maggio 2022, n. 113) .....	54
III.1.10.	I limiti derivanti alla libertà di impresa da esigenze di tutela dell'ambiente e della salute (la vicenda ILVA di Taranto) .....	57
III.1.10.1	C. Cost., 9 maggio-15 maggio 2013, n. 85 .....	57
III.1.10.2	C. Cost., 7 febbraio-23 marzo 2018, n. 58 .....	59

III.1.11. I limiti derivanti alla libertà di impresa dalle esigenze di tutela dell'ordine pubblico e dalla legislazione antimafia (C. Cost., 6-30 luglio 2021, n. 178) .....	60
III.1.12. La libertà di impresa implica anche la libertà di non esercitarla (C. Cost., 14 settembre-18 ottobre 2022, n. 213) .....	62
III.1.13. La pendenza di un procedimento penale non può costituire un limite all'esercizio della libertà di impresa (C. Cost, sentenza 5 dicembre 2023-23 gennaio 2024, n. 8) .....	63
III.2. Le pronunce rese dalle giurisdizioni di merito e dai giudici di legittimità (Corte di Cassazione e Consiglio di Stato) .....	64
III.2.1. Corte di Cassazione .....	65
III.2.1.1 La libertà di impresa non può legittimare iniziative elusive degli obblighi fiscali (C. Cass., sez. V, sentenza del 15 settembre 2008, n. 23635).....	65
III.2.1.2 La cessazione dell'attività di impresa è espressione dell'esercizio della libertà di impresa (C. Cass., sez. Lavoro, sentenza 23 gennaio 2019, n. 1852).....	66
III.2.1.3 Gli atti volti a stornare la clientela, in assenza di violenza e minaccia, non configurano turbativa della libertà di impresa (Cass. Pen., sez. III, sentenza del 24 marzo 2015, n. 12227) .....	67
III.2.2. Consiglio di Stato .....	68
III.2.2.1 Legittime, purché ragionevoli e proporzionate, le limitazioni imposte alla libertà di impresa per esigenze di tutela ambientale (Cons. Stato, parere del 24 novembre 2021, n. 1970) .....	68
III.2.2.2 L'obbligo di assunzione di lavoratori va temperato con il diritto alla libertà di impresa (Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2020, n. 4665) 69	
III.2.2.3 La libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciata con l'assetto concorrenziale del mercato (Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2024, n. 2683).....	70
III.2.3. Tribunali Amministrativi Regionali .....	71
III.2.3.1 La libertà di impresa implica il diritto a volantinare messaggi pubblicitari (TAR Piemonte, sentenza 15 giugno 2017, n. 742) .....	71
III.2.3.2 La prevalenza dei diritti dei disabili rispetto alla libertà di iniziativa economica (TAR Lazio, sentenza 30 aprile 2018, n. 4746) .....	72
<b>IV. I contorni e le sfide alla libertà d'impresa .....</b>	<b>74</b>
IV.1. Concetto di libertà d'impresa.....	74
IV.1.1. Denominazioni diverse per lo stesso concetto?.....	74
IV.1.2. Differenze della libertà d'impresa con altre libertà .....	75
IV.1.2.1 Libertà di commercio.....	75
IV.1.2.2 Libertà di industria.....	75
IV.1.2.3 Libertà di iniziativa economica .....	76
IV.2. La libertà d'impresa è un diritto fondamentale nell'ordinamento giuridico italiano? 77	
IV.3. Coesistenza della libertà d'impresa con il diritto di proprietà .....	79
IV.4. Libertà d'impresa e Stato di diritto.....	80
IV.5. Libertà d'impresa e modello economico dello Stato .....	81
IV.6. Libertà d'impresa e "pratiche nazionali" .....	82
IV.7. Libertà d'impresa in una struttura statale non centralizzata .....	84
IV.8. Limiti alla libertà d'impresa.....	84
IV.8.1. Applicazione del principio di proporzionalità alle restrizioni.....	85
IV.8.2. Settori riservati allo Stato.....	86
IV.8.3. Diritto della concorrenza, in particolare aiuti di Stato (rinvio) .....	87

IV.8.4. Diritto del lavoro .....	88
IV.8.5. Diritto penale .....	90
IV.8.6. Diritto di stabilimento .....	91
IV.8.7. Circolazione delle merci .....	91
IV.8.8. Circolazione dei servizi.....	92
IV.8.9. Movimenti di capitale.....	93
IV.8.9.1 I servizi bancari.....	93
IV.8.9.2 I servizi assicurativi.....	94
IV.8.10. Pubblicità di prodotti o servizi .....	95
IV.8.11. Diritti dei consumatori .....	96
IV.8.12. Libertà di impresa e tutela dell'ambiente .....	97
IV.8.13. Altri limiti.....	98
IV.8.13.1 Libertà di impresa e tutela della salute .....	98
IV.8.13.2 Tutela dell'ordine pubblico e libertà di impresa .....	98
IV.8.13.3 Libertà di impresa e tutela dei dati personali.....	99
<b>V. Conclusioni.....</b>	<b>101</b>
V.1. Bilancio della situazione.....	101
V.2. Possibili vie di rinforzo.....	102
<b>Elenco delle leggi citate .....</b>	<b>105</b>
<b>Elenco delle sentenze citate .....</b>	<b>109</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>110</b>
<b>Elenco dei siti web consultati .....</b>	<b>115</b>
<b>Elenco delle note del editore.....</b>	<b>116</b>
<b>Elenco di pubblicazioni della Biblioteca di diritto comparato del     Parlamento europeo .....</b>	<b>117</b>

## Indice dei riquadri

<b>RIQUADRO 1</b> .....	<b>2</b>
Statuto Albertino.....	2
<b>RIQUADRO 2</b> .....	<b>7</b>
Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (“Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”), Art. 1 (“Ambito di applicazione e rapporti con l'ordinamento comunitario”).....	7
<b>RIQUADRO 3</b> .....	<b>13</b>
Costituzione della Repubblica italiana, Art. 41.....	13
<b>RIQUADRO 4</b> .....	<b>18</b>
Costituzione della Repubblica italiana, Artt. 42 e 43.....	18
<b>RIQUADRO 5</b> .....	<b>19</b>
Codice civile, Artt. 2082-2084.....	19
<b>RIQUADRO 6</b> .....	<b>20</b>
Codice civile - Titolo III - Del lavoro autonomo, Artt. 2222 e 2238 .....	20
<b>RIQUADRO 7</b> .....	<b>21</b>
Codice penale (Art. 513) .....	21
<b>RIQUADRO 8</b> .....	<b>22</b>
Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 214 (“Disciplina del commercio”) .....	22
<b>RIQUADRO 9</b> .....	<b>23</b>
Legge 11 novembre 2011, n. 180, Artt. 1 e 2 (“Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese”) .....	23
<b>RIQUADRO 10</b> .....	<b>25</b>
Legge 14 settembre 2011, n. 148.....	25
<b>RIQUADRO 11</b> .....	<b>28</b>
Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112.....	28
<b>RIQUADRO 12</b> .....	<b>29</b>
Regione Valle d'Aosta.....	29
Statuto speciale per la Valle d'Aosta .....	29
<b>RIQUADRO 13</b> .....	<b>30</b>
Regione Piemonte .....	30
<b>RIQUADRO 14</b> .....	<b>30</b>
Regione Liguria.....	30
<b>RIQUADRO 15</b> .....	<b>30</b>
Regione Lombardia.....	30
<b>RIQUADRO 16</b> .....	<b>31</b>
Regione Veneto .....	31
<b>RIQUADRO 17</b> .....	<b>32</b>
Regione Trentino-Alto Adige.....	32

<b>RIQUADRO 18</b> .....	<b>33</b>
Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia .....	33
<b>RIQUADRO 19</b> .....	<b>34</b>
Regione Emilia Romagna .....	34
<b>RIQUADRO 20</b> .....	<b>34</b>
Regione Toscana .....	34
<b>RIQUADRO 21</b> .....	<b>35</b>
Regione Marche.....	35
<b>RIQUADRO 22</b> .....	<b>36</b>
Regione Umbria.....	36
<b>RIQUADRO 23</b> .....	<b>37</b>
Regione Lazio .....	37
<b>RIQUADRO 24</b> .....	<b>38</b>
Regione Abruzzo.....	38
<b>RIQUADRO 25</b> .....	<b>38</b>
Regione Molise .....	38
<b>RIQUADRO 26</b> .....	<b>39</b>
Regione Puglia.....	39
<b>RIQUADRO 27</b> .....	<b>39</b>
Regione Campania .....	39
<b>RIQUADRO 28</b> .....	<b>40</b>
Regione Basilicata .....	40
<b>RIQUADRO 29</b> .....	<b>41</b>
Regione Calabria .....	41
<b>RIQUADRO 30</b> .....	<b>41</b>
Regione autonoma Sicilia .....	41
<b>RIQUADRO 31</b> .....	<b>42</b>
Regione autonoma Sardegna.....	42
<b>RIQUADRO 32</b> .....	<b>46</b>
C. Cost., sentenza 26 gennaio 1957, n. 29 .....	46
<b>RIQUADRO 33</b> .....	<b>48</b>
C. Cost., sentenza 7-16 febbraio 1963, n. 12.....	48
<b>RIQUADRO 34</b> .....	<b>48</b>
C. Cost., sentenza 3-9 aprile 1963, n. 39.....	48
<b>RIQUADRO 35</b> .....	<b>49</b>
C. Cost., sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78.....	49
<b>RIQUADRO 36</b> .....	<b>50</b>
C. Cost., sentenza 5-23 aprile 1974, n. 111 .....	50
<b>RIQUADRO 37</b> .....	<b>51</b>
C. Cost., sentenza 2-16 dicembre 1982, n. 223 .....	51

<b>RIQUADRO 38</b> .....	<b>52</b>
C. Cost., sentenza 15-23 maggio 1990, n. 241 .....	52
<b>RIQUADRO 39</b> .....	<b>53</b>
C. Cost., sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78.....	53
<b>RIQUADRO 40</b> .....	<b>54</b>
C. Cost., ordinanza 7 febbraio-7 marzo 2024, n. 35.....	54
<b>RIQUADRO 41</b> .....	<b>56</b>
C. Cost., sentenza 6 aprile-9 maggio 2022, n. 113.....	56
<b>RIQUADRO 42</b> .....	<b>58</b>
C. Cost., sentenza 9 maggio-15 maggio 2013, n. 85.....	58
<b>RIQUADRO 43</b> .....	<b>59</b>
C. Cost., sentenza 7 febbraio-23 marzo 2018, n. 58.....	59
<b>RIQUADRO 44</b> .....	<b>61</b>
C. Cost., sentenza 6-30 luglio 2021, n. 178.....	61
<b>RIQUADRO 45</b> .....	<b>64</b>
C. Cost., sentenza 5 dicembre 2023-23 gennaio 2024, n. 8.....	64
<b>RIQUADRO 46</b> .....	<b>65</b>
C. Cass, sez. V, sentenza 15 settembre 2008, n. 23635 .....	65
<b>RIQUADRO 47</b> .....	<b>67</b>
C. Cass, sez. Lavoro, sentenza 23 gennaio 2019, n. 1852.....	67
<b>RIQUADRO 48</b> .....	<b>68</b>
C. Cass. Pen. sez. III, sentenza 24 marzo 2015, n. 12227 .....	68
<b>RIQUADRO 49</b> .....	<b>69</b>
Cons. Stato, parere 24 novembre 2021, n. 1970 .....	69
<b>RIQUADRO 50</b> .....	<b>70</b>
Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2020, n. 4665 .....	70
<b>RIQUADRO 51</b> .....	<b>71</b>
Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2024, n. 2683 .....	71
<b>RIQUADRO 52</b> .....	<b>72</b>
TAR Piemonte, sentenza 15 giugno 2017, n. 742 .....	72
<b>RIQUADRO 53</b> .....	<b>82</b>
Disegno di legge costituzionale n. 4144 (XVI Legislatura) .....	82

## Elenco delle abbreviazioni utilizzate

<b>AGCM</b>	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
<b>AGCOM</b>	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
<b>AIA</b>	Autorizzazione Integrata Ambientale
<b>al.</b>	Altri
<b>art./artt.</b>	Articolo / Articoli
<b>c.</b>	Contro
<b>cap.</b>	Capitolo
<b>C. Cass.</b>	Corte di Cassazione
<b>C. Cost.</b>	Corte Costituzionale
<b>c.d.</b>	Cosiddetto/a/i/e
<b>C.d.S.</b>	Consiglio di Stato
<b>CCIAA</b>	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura
<b>CCNL</b>	Contratto collettivo nazionale di lavoro
<b>cfr.</b>	Confronta
<b>CGUE</b>	Corte di giustizia dell'Unione europea
<b>cit.</b>	Citato/a
<b>Cons. Stato</b>	Consiglio di Stato
<b>Cost.</b>	Costituzione della Repubblica italiana
<b>Cod. civ.</b>	Codice civile
<b>Cod. pen.</b>	Codice penale
<b>D.l.</b>	Decreto legge
<b>D. lgs.</b>	Decreto legislativo
<b>D.P.R.</b>	Decreto del Presidente della Repubblica
<b>e.g.</b>	Ad esempio ( <i>Exempli gratia</i> )
<b>ETS</b>	Enti del terzo settore
<b>GURI</b>	Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
<b>i.e.</b>	Cioè ( <i>Id est</i> )
<b>IRES</b>	Imposta sul reddito delle società
<b>IVASS</b>	Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni
<b>lett.</b>	Lettera
<b>l.r.</b>	Legge regionale

<b>MEF</b>	Ministero dell'Economia e delle Finanze
<b>MIMIT</b>	Ministero delle Imprese e del <i>Made in Italy</i>
<b>MISE</b>	Ministero per lo Sviluppo Economico
<b>n. / nn.</b>	Numero / numeri
<b>NCC</b>	Noleggio con conducente
<b>NdA</b>	Nota dell'autore
<b>ONU</b>	Organizzazione delle Nazioni Unite
<b>par.</b>	Paragrafo
<b>parr.</b>	Paragrafi
<b>pag.</b>	Pagina
<b>RTA</b>	Residenza turistico alberghiera
<b>RUNTS</b>	Registro unico nazionale degli enti del terzo settore
<b>SCIA</b>	Segnalazione certificata di inizio attività
<b>SDG</b>	<i>Sustainable Development Goals</i> (Obiettivi per lo sviluppo sostenibile)
<b>s.m.i.</b>	Successive modifiche e integrazioni
<b>s.r.l.s.</b>	Società a responsabilità limitata semplificata
<b>sez.</b>	Sezione
<b>ss.</b>	Seguenti
<b>SSN</b>	Servizio Sanitario Nazionale
<b>SUAP</b>	Sportello unico per le attività produttive
<b>TAR</b>	Tribunale amministrativo regionale
<b>TFUE</b>	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<b>Trib.</b>	Tribunale
<b>T.U.</b>	Testo Unico
<b>TUE</b>	Trattato sull'Unione europea
<b>UE</b>	Unione europea
<b>v.</b>	Vedi
<b>vol.</b>	Volume

## Sommario

La **parte I** dello studio è dedicata all'analisi dell'evoluzione del principio della libertà di impresa nell'ordinamento giuridico italiano a partire dalla nascita del Regno di Italia (17 marzo 1861). Al sintetico esame delle disposizioni introdotte, dapprima dallo Statuto Albertino e, successivamente dal codice di commercio del 1882, farà seguito l'individuazione e l'esegesi delle norme, introdotte negli ultimi decenni e tuttora vigenti, sia pur a seguito di numerose modifiche ed integrazioni.

Poi, nella **parte II**, verranno in particolare censite le fonti di rango costituzionale, soffermandosi soprattutto sull'approfondimento del dettato di cui all'[art. 41 della Costituzione](#), dedicato alla libertà di iniziativa economica, sottolineando come alla formulazione del testo costituzionale si sia pervenuti dopo un approfondito dibattito nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, che ha visto contrapporsi le diverse teorie sul ruolo, interventista o meno, dello Stato in economia.

Ulteriore attenzione sarà rivolta nella **parte III** all'individuazione e al commento delle norme dedicate all'impresa e all'imprenditore nel libro V del codice civile e alle successive disposizioni di legge che, regolando ambiti settoriali, quali la vigilanza sulla concorrenza e sul mercato, la tutela delle piccole e medie imprese, la salvaguardia degli assetti proprietari nelle imprese di rilevanza nazionale, hanno inciso maggiormente nell'assoggettare la libertà di impresa a una serie di vincoli che comprimono l'ambito di iniziativa libero imprenditoriale.

Sempre in tale contesto saranno poi illustrate le numerose disposizioni adottate in ambito regionale per favorire le indebite restrizioni all'accesso alle attività economiche e di impresa, assicurando nel contempo il livello minimo di regolazione.

Si analizzeranno poi le numerose pronunce della Corte Costituzionale, della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e delle giurisdizioni di merito, mettendo in luce i principali criteri interpretativi elaborati in sede giurisprudenziale che hanno guidato nel definire la portata e l'ambito applicativo della libertà di impresa, definendo soprattutto i limiti che la stessa può tollerare per contemperarne l'esercizio con le esigenze di tutela sociale, del rispetto delle regole di concorrenza e, più in generale, degli interessi della collettività.

La **parte IV** dello studio verrà invece dedicata all'approfondimento critico della portata semantica del concetto di libertà di impresa, prospettando gli elementi distintivi che caratterizzano tale locuzione rispetto a formulazioni apparentemente analoghe rinvenibili nel testo di disposizioni costituzionali o della legislazione ordinaria, tanto in ambito nazionale quanto a livello regionale.

Si confronteranno a tal fine, mettendone in luce le differenze, le nozioni di libertà di impresa, libertà di iniziativa economica, libertà di commercio e libertà di industria.

Verrà poi affrontato il tema della rilevanza della libertà di impresa nello Stato di diritto, evidenziando i poteri di intervento dello Stato, nonché delle autorità regionali in cui la Repubblica italiana si articola, ai fini di determinare i presupposti di legittimità di interventi normativi che possano limitarne l'esercizio e la portata.

Saranno in tale contesto definiti gli ambiti di riservato dominio che consentono alla pubblica autorità di escludere la libertà di impresa in determinati settori strategici, riservando la competenza allo Stato e, d'altro canto, illustrati i principi che sovrintendono allo Stato la possibilità di erogare aiuti alle imprese per stimolarne l'attività e favorirne lo sviluppo.

Si affronteranno in tale contesto le tematiche scaturenti dall'interazione tra la disciplina nazionale che tutela la libertà di impresa e il rispetto delle norme e dei principi vigenti nell'ordinamento giuridico italiano per quanto concerne la tutela del diritto di stabilimento, della circolazione delle merci, della circolazione dei servizi, dei movimenti di capitale, del regime della pubblicità, della tutela dei consumatori e di quella ambientale.

In conclusione (**parte V**), verranno formulate alcune considerazioni di sintesi con l'obiettivo di prospettare l'opportunità di ulteriori interventi normativi volti a colmare alcune lacune nonché e a superare alcune aporie ed incongruenze che l'interazione fra le varie fonti di disciplina attualmente vigenti hanno generato, rendendo necessari interventi correttivi al fine di evitare alterazioni di mercato o situazioni discriminatorie.



## I. Breve evoluzione storica del riconoscimento della libertà di impresa nell'ordinamento giuridico italiano

Le origini del riconoscimento della libertà di impresa\* vanno ricercate, in Italia come in altri ordinamenti giuridici influenzati dalla codicistica napoleonica, nell'affermazione, nel corso del diciannovesimo secolo, del diritto all'esercizio dell'attività economica come diritto correlato al diritto di proprietà, ancorché autonomo e distinto rispetto a quest'ultimo.

Il ventesimo secolo, con l'approvazione della Costituzione repubblicana del 1948, segnerà la consacrazione del diritto alla libertà di iniziativa economica con precetto costituzionale, cui farà seguito, soprattutto negli ultimi decenni l'adozione di una serie di norme che, nel garantire la piena attuazione del precetto costituzionale, definiranno limiti e condizioni posti all'esercizio di tale diritto soprattutto al fine di assicurare la tutela della libera concorrenza e a definire presupposti e limiti dei poteri di intervento dello Stato che possano comprimerne la portata.

### I.1. La sua apparizione in "forma costituzionale"

Ancorché preesistente alla costituzione del Regno d'Italia, proclamato con legge del Regno di Sardegna 17 marzo 1861, n. 4671, l'apparizione del diritto alla libertà di impresa in "forma costituzionale" può ricondursi al c.d. [Statuto Albertino](#), promulgato (o meglio "concesso" ai sudditi) da Carlo Alberto, re del Regno di Sardegna il 4 marzo 1848, successivamente esteso

\* NdE: in questa serie sulla **libertà d'impresa** v. anche:

- **Belgio:** VANDENBULKE, A.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé : Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juillet 2024, XIV et 132 pp., référence PE 762.358;
- **Canada:** LEE, I. B.: [Freedom to conduct a business, a comparative law perspective: Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), June 2024, XIV and 140 pp., reference PE 762.347;
- **Francia:** PONTHEAUX, M.-C.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé : France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2024, XII et 124 pp., référence PE 762.291;
- **Germania:** REIMER, F.: [Die unternehmerische Freiheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2024, XV und 140 S., Referenz PE 760.415;
- **Messico:** FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [La libertad de empresa, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), mayo 2024, XIV y 194 pp., referencia PE 762.318;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de empresa, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), marzo 2024, XVI y 160 pp., referencia PE 760.373;
- **Stati Uniti:** ZARIN, J. S.: [Freedom to conduct a business, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2024, IX and 56 pp., reference PE 762.349.
- **Svizzera:** MARTENET, V.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2024, XII et 136 pp., référence PE 762.343;
- **Unione europea:** ZILLER, J.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé : Union européenne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2024, XII et 135 pp., référence PE 757.620.

all'Italia unita in occasione della costituzione del Regno di Italia, e rimasto sostanzialmente in vigore fino al 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

L'adozione di una nuova Costituzione si rese infatti necessaria ad esito del referendum istituzionale del 2 giugno 1946, che vide la maggior parte dei votanti esprimersi a favore della forma di governo repubblicana.

### **I.1.1. L'ordinamento pre-repubblicano (dal 1848 al 1948)**

La prima costituzione applicata al Regno d'Italia ha, come detto, origini preunitarie, dovendo individuarsi nello [Statuto Albertino](#) del 1848.

Fra le poche norme (artt. 24-32) dedicate ai diritti e doveri dei cittadini figura l'art. 29 che sancisce l'inviolabilità del diritto di proprietà in tutte le sue forme.

Non siamo ancora evidentemente all'affermazione del diritto alla libertà di impresa ma, *in nuce*, questa disposizione pone le premesse perché venga riconosciuta l'inviolabilità dei beni utilizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa, essendo anche tali beni oggetto del diritto di proprietà.

Si afferma già per contro la concezione di un diritto di proprietà, anche per quanto concerne i beni utilizzati per l'esercizio dell'impresa, non illimitato ma suscettibile di essere soggetto ad esproprio, totale o parziale, quando ciò si renda necessario per tutelare l'interesse pubblico.

#### RIQUADRO 1

##### **Statuto Albertino**

##### **Art. 29**

*Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.*

### **I.1.2. La disciplina contenuta nel codice civile del 1865 e nei codici di commercio del 1865 e del 1882**

Pochi anni dopo la proclamazione del Regno d'Italia, con [legge 2 aprile 1865, n. 2215](#) si dispone che tutte le disposizioni del codice civile previgente (promulgato da Carlo Alberto il 20 giugno 1837) "abbiano esecuzione in tutte le Province del Regno a cominciare dal 1° gennaio 1866".

Analogamente, con la stessa legge e la medesima decorrenza si estende "a tutte le Province del Regno" l'esecuzione del codice di commercio albertino (promulgato il 30 dicembre 1842).

Il [codice di commercio del 1865](#) verrà poi sostituito dal [codice di commercio del Regno d'Italia](#), proclamato da re Umberto I il 31 ottobre 1882.

Né il [codice civile del 1865](#) né le due successive ricordate versioni del codice di commercio (1865 e 1882) dedicano alcuna disposizione all'imprenditore e all'impresa, essendo i beni che possono costituire oggetto di diritti, ancora considerati solo ai fini del loro commercio, non rinvenendosi nelle fonti citate disposizione alcuna per quanto concerne la loro produzione.

### **I.1.3. La disciplina contenuta nel codice civile del 1942 (rinvio)**

Bisognerà attendere il codice civile approvato con [Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 242](#), tuttora vigente – ancorché la versione attuale sia il portato delle numerose modifiche e integrazioni succedutesi negli anni fino ai giorni nostri – perché l'attività di impresa (e quella dell'imprenditore) vengano per la prima volta espressamente disciplinate con norme di diritto positivo.

All'impresa in generale, nonché all'impresa agricola e a quelle commerciali viene dedicato un intero titolo (il II, rubricato "Del lavoro nell'impresa) nell'ambito del libro V del codice civile intitolato "Del lavoro".

In prosieguo di trattazione (v., infra, cap. II), cui si fa rinvio per una più approfondita trattazione, esamineremo quali degli originari 140 articoli (da [2082 a 2221](#)) – molti dei quali di lì a poco successivamente implicitamente abrogati per l'avvenuta soppressione degli organi corporativi centrali e delle associazioni sindacali fasciste – abbiano oggi incidenza sull'esercizio della libertà di impresa – mettendo in luce i requisiti, le modalità e i limiti previsti dalla normativa codicistica per l'esercizio dell'impresa stessa.

Quel che po' essere sin d'ora sottolineato è come, con l'entrata in vigore del codice civile del 1942, si passi da un approccio mercantilistico legato al "negoziato", alla commercializzazione dei beni, ad un'impostazione giuslavoristica dove l'esercizio dell'attività di impresa viene considerato un lavoro, l'attività svolta professionalmente dall'imprenditore, in forma singola o associata, da tutelare distintamente rispetto alla tutela accordata ai beni che possono costituire oggetto di attività commerciale, tutelati fino ad allora in quanto tali nell'alveo del diritto di proprietà.

### **I.1.4. I lavori dell'assemblea costituente (1946-1948)**

La transizione dall'ordinamento monarchico all'ordinamento repubblicano, conseguente all'esito del referendum costituzionale del 2 giugno 1946 è caratterizzata dai lavori dell'assemblea incaricata di redigere una nuova Costituzione che consacri i principi su cui fondare il nuovo Stato democratico<sup>1</sup>.

Ed è proprio nell'ambito dei lavori dell'assemblea costituente che si articoleranno in numerose sedute – da quella iniziale tenutasi il 25 giugno 1946 fino all'ultima, successiva all'entrata in vigore della nuova Costituzione repubblicana, celebratasi il 31 gennaio 1948 – che si svilupperà un'accesa discussione sul contenuto da dare ai diritti contemplati nel titolo dedicato ai "rapporti economici", influenzata da due diverse teorie economiche sul ruolo dello Stato nell'economia che vedrà contrapporsi i fautori di posizioni interventiste ai sostenitori del pensiero liberista e non interventista.

Si arriverà, dopo un delicato lavoro di mediazione, alla attuale formulazione dell'[art. 41 della Costituzione](#) che, come vedremo, non afferma la "libertà di impresa" ma quella di "iniziativa economica privata", sia pur temperata da limitazioni finalizzate a garantirne l'utilità sociale

---

<sup>1</sup> Con [decreto legislativo luogotenenziale n. 99 del 16 marzo 1946](#), contestualmente all'indizione del referendum sulla forma istituzionale dello Stato (monarchia o repubblica) venivano convocati i comizi elettorali per l'elezione dei 573 deputati all'Assemblea costituente, da eleggersi a suffragio universale diretto e con sistema proporzionale, secondo quanto previsto dal [decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946](#). Stante l'impossibilità di svolgere le elezioni nelle province di Bolzano, Trieste, Gorizia, Pola, Fiume e Zara, i deputati eletti furono 556.

nonché che il relativo esercizio non pregiudichi il diritto alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (v. *infra*, cap. II).

Come vedremo, il testo dell'[art. 41](#) che verrà approvato ad esito dei lavori dall'Assemblea costituente appare ispirato dall'esigenza di privilegiare una economia di mercato, in cui venga riconosciuto il ruolo preponderante attribuito alla libertà di iniziativa economica privata.

Come sottolineato dalla dottrina<sup>2</sup>, la scelta effettuata dai costituenti non va inquadrata tanto a favore di un sistema liberale puro di produzione in opposizione a forme collettive, posto che non è stato mai messo in discussione il principio dell'economia di mercato nel nostro ordinamento giuridico, quanto piuttosto in via prioritaria sostanza l'affermazione del principio dell'avvenuto superamento dell'organizzazione corporativa dell'attività produttiva propria del regime precedente, sancendo così il passaggio da un'economia chiusa ad una economia aperta.

Per una migliore comprensione delle ragioni per cui si giungerà alla consacrazione costituzionale del principio della libertà di iniziativa economica privata e non di quella di impresa, appare opportuno sintetizzare le principali posizioni che si sono confrontate nel corso dei lavori dell'assemblea costituente<sup>3</sup> e, segnatamente, attraverso le discussioni della terza sottocommissione, presieduta dal deputato socialista Gustavo GHIDINI, chiamata a occuparsi delle norme relative agli aspetti economico e sociali.

Da segnalare innanzitutto come nelle sedute della terza sottocommissione, le discussioni relative all'utilità sociale dell'iniziativa economica saranno frequentemente abbinate a quelle relative alla utilità sociale della proprietà privata.

Per quanto riguarda più specificamente la libertà di impresa, particolare valenza, ai fini del nostro studio, va attribuita alla relazione presentata dal deputato comunista Antonio PESENTI su "*L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*"<sup>4</sup>.

In tale contesto PESENTI osserva preliminarmente come non ci sia differenza tra forma di proprietà e forma di impresa e pertanto "*dalla realtà sociale che esprime parecchie forme di proprietà e dal principio della funzione sociale della proprietà, deriva il diritto dello Stato di avocare*

---

<sup>2</sup> Cfr., *ex plurimis* nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, BALDASSARRE, A: "Iniziativa economica privata (libertà di)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971 (pag. 582 ss.); BILANCIA, P: *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996; BOGNETTI, G: "L'assemblea costituente e le libertà economiche", in LABRIOLA, S. (a cura di): "Valori e principi del regime repubblicano", vol. 2, *Diritti e libertà*, Bari, 2006 (pag. 177 ss.); GALGANO, F.: *Art. 41*, in BRANCA, G. (a cura di): *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, II, Bologna-Roma 1982 (pag. 1 ss.); NINATTI, S: "Iniziativa economica privata (libertà di)", in CASSESE, S. (a cura di): *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006 (pag. 31 ss.)

<sup>3</sup> I resoconti delle discussioni svolte nel corso dei lavori della terza sottocommissione (diritti e doveri economico-sociali) dell'assemblea costituente sono riprodotte nei documenti di seduta pubblicati sul sito della Camera dei Deputati e reperibili al seguente collegamento ipertestuale:

<https://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2FAltre%5FSezioniSM%2F304%2F305%2F340%2Fdocumentoxml%2EASP%3FLinkCost%3Dterzasottocommissione%23inizPag>

Di particolare interesse ai fini del presente studio, gli interventi succedutisi nel corso delle sedute (antimeridiana e pomeridiana) celebratesi il 16 ottobre 1946, i cui resoconti sono reperibili ai seguenti collegamenti ipertestuali:

[https://legislature.camera.it/ dati/costituente/lavori/III\\_Sottocommissione/sed030/sed030nc.pdf](https://legislature.camera.it/ dati/costituente/lavori/III_Sottocommissione/sed030/sed030nc.pdf)

[https://legislature.camera.it/ dati/costituente/lavori/III\\_Sottocommissione/sed031/sed031nc.pdf](https://legislature.camera.it/ dati/costituente/lavori/III_Sottocommissione/sed031/sed031nc.pdf)

<sup>4</sup> Relazione presentata il 23 ottobre 1946 alla terza sottocommissione dell'assemblea costituente, il cui testo è consultabile al seguente collegamento ipertestuale:

[https://legislature.camera.it/ dati/costituente/lavori/relaz\\_proposte/III\\_Sottocommissione/24nc.pdf](https://legislature.camera.it/ dati/costituente/lavori/relaz_proposte/III_Sottocommissione/24nc.pdf)

*a sé, sotto diverse forme — statizzazione, nazionalizzazione, controllo — quelle forme di proprietà o di impresa la cui dimensione relativa possa costituire un pericolo per la società, per l'interesse dell'economia del Paese o possa rendere di fatto inefficienti i limiti generali posti al diritto di proprietà nell'interesse della Nazione”.*

PESENTI prosegue nella relazione precisando poi tuttavia che: *“non sono queste sole le forme d'impresa e di proprietà d'interesse nazionale che la Costituzione dovrebbe ricordare e tutelare. È interesse nazionale tutelare oltre che la proprietà e l'impresa di Stato o nazionalizzata, l'impresa e la proprietà Cooperativa, e l'impresa e la proprietà privata, in special modo quella di media e piccola dimensione”.*

Ecco che, conclude PESENTI, da ciò ne consegue che lo Stato debba riconoscere la funzione sociale non solo delle imprese gestite direttamente o indirettamente *“dalla Nazione”* ma altresì delle imprese cooperative e di quelle private gestite direttamente dal proprietario.

A tali considerazioni seguiranno quelle del deputato correlatore, il democratico cristiano Francesco Maria DOMINEDÒ, il quale, con riferimento all'impresa, rileva come la Carta costituzionale, non diversamente da quanto previsto per quanto concerne il diritto di proprietà, dovrebbe tener presente tre categorie, vale a dire:

- 1) l'impresa individuale, riconosciuta come regola in quanto operi in funzione sociale;
- 2) l'impresa collettiva, gestita dallo Stato o da enti pubblici, qualora la sua costituzione si riveli necessaria per tutelare l'interesse della collettività, in quanto il perseguimento degli obiettivi di pubblica utilità non siano realizzabili dall'impresa individuale;
- 3) l'impresa cooperativistica, distinta da quella individualistica, che ha per fine caratteristico il lucro e da quella collettivistica che ha per fine il pubblico interesse, mentre la forma cooperativa si distacca dalla finalità lucrativa e si avvicina ad una funzione di pubblico interesse, procurando ad una comunità di lavoratori o di utenti l'acquisizione di beni o di mezzi di lavoro a prezzo di costo.

DOMINEDÒ riteneva quindi che sarebbe stato opportuno fissare norme diverse al fine di disciplinare le tre distinte tipologie di impresa.

In particolare, per quanto riguarda l'impresa individualistica, si sarebbe dovuto enfatizzare come l'esercizio dell'attività di impresa dovesse essere connessa con l'utilità sociale. In altri termini, la libertà di iniziativa economica privata e l'esercizio dell'attività di impresa potrebbe essere limitata solo qualora possa rivelarsi lesiva dell'interesse pubblico.

Numerose e articolate le versioni testuali proposte dai vari deputati nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, confluite tuttavia, come vedremo, nella formulazione sintetica di cui all'attuale [art. 41 della Costituzione](#)<sup>5</sup>.

Fra le tante si possono ricordare quella suggerita dal deputato del Fronte dell'Uomo qualunque Francesco MARINARO<sup>6</sup> che enfatizza la necessità di prevedere una riserva di legge qualora si renda necessario un intervento dello Stato che limiti la libertà di impresa<sup>7</sup> o, ancora,

<sup>5</sup> V., *infra*, cap. II.

<sup>6</sup> Si veda l'intervento dell'on. MARINARO nel corso delle sedute antimeridiana e pomeridiana della terza sottocommissione dell'assemblea costituente celebratesi il 1° ottobre 1946. I resoconti integrali delle sedute sono reperibili ai seguenti collegamenti ipertestuali:  
[https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/III\\_Sottocommissione/sed016/sed016nc.pdf](https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/III_Sottocommissione/sed016/sed016nc.pdf)  
[https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/III\\_Sottocommissione/sed017/sed017nc.pdf](https://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/III_Sottocommissione/sed017/sed017nc.pdf)

<sup>7</sup> *“L'iniziativa e l'impresa privata sono libere. Lo Stato interviene per impedire la formazione di privilegi e di monopoli*

la sollecitazione ad addivenire ad una formulazione “ponderata”, in grado di realizzare un adeguato bilanciamento tra il liberalismo economico e l'intervento statale, così come suggerito da Giuseppe DOSSETTI, secondo il quale l'esperienza storica insegna che il lasciare libero giuoco alle forze naturali ed economiche porta ad una sopraffazione; quindi non bisogna accettare, ma si deve respingere la soluzione ottimistica del libero e spontaneo giuoco delle forze economiche.

## **I.2. Fattori che hanno contribuito, in seguito, all'evoluzione del concetto**

La libertà di impresa, *rectius* la libertà di iniziativa economica, viene affermata così nella Costituzione repubblicana come libertà limitata e condizionata, non diversamente da quanto previsto per il diritto di proprietà dalla necessità di assicurarne la funzione sociale nel contemperamento tra interesse privato e interesse collettivo.

La libertà di iniziativa economica implica la libertà dei privati di dedicarsi all'attività d'impresa, attraverso la produzione e la distribuzione di quanto necessario per soddisfare i bisogni della collettività, nonché la libertà di competizione economica tra quanti operano sul mercato.

L'intervento dello Stato nell'economia si giustifica allora sotto un duplice profilo che troverà nella storia repubblicana numerose iniziative volte a definire l'interazione e l'equilibrio da ricercare fra libertà di iniziativa economica privata ed esigenze di tutela sociale.

La legge, inoltre, prefigura limiti, programmi e controlli per indirizzarla e coordinarla ai fini sociali in funzione della realizzazione di fini di utilità generale e del preminente interesse collettivo ad un'equa distribuzione delle risorse.

In particolare, l'adozione di regole intese a disciplinare la concorrenza è rivolta non solo a tutelare la libertà di impresa, abolendo le barriere di ingresso sul mercato e sanzionando le condotte che abbiano per oggetto o per effetto di ridurre la competitività fra operatori che esercitano un'attività economica, ma funge altresì da garanzia, definendo presupposti e limiti dell'ingerenza pubblica nell'attività stessa.

Un ruolo significativo nella adozione di norme volte a promuovere la libertà di impresa è stato poi svolto, a partire dagli anni '70, dalle singole Regioni e province autonome, sia in occasione dell'adozione degli statuti regionali, sia attraverso l'adozione di leggi regionali, stante la natura concorrente della competenza loro attribuita dalla Costituzione ([art. 117 Cost.](#), come modificato dalla [legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001](#)).

### **I.2.1. L'istituzione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)**

Un'ulteriore evoluzione del concetto di libertà di impresa si avrà con l'avvento, nel 1990, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, istituita con [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#), rubricata “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”.

---

*e per coordinare e dirigere le attività economiche ad un aumento di produzione e di benessere sociale. Quando ciò sia necessario per imprescindibili esigenze di servizi pubblici e per ovviare a situazioni di fatto di monopoli privati dannosi alla collettività, lo Stato e gli enti locali sono autorizzati, con disposizione di legge, salvo indennizzi, ad assumere le imprese od a parteciparvi. La gestione di tali imprese ha luogo in forma industrializzata ed è sottoposta a controllo finanziario”.*

L'art.1 della legge 287/1990 precisa infatti come le disposizioni contenute in detto provvedimento normativo costituiscano attuazione dell'[art. 41 della Costituzione](#) a tutela e garanzia del "diritto" di iniziativa economica.

Le restrizioni alla concorrenza e gli impedimenti al corretto funzionamento del mercato rappresentano infatti ostacoli all'esercizio del diritto alla libertà di impresa e sono pertanto soggetti ai divieti previsti dalla legge, assoggettando le condotte poste in essere dagli operatori economici che possano risultare lesive delle dinamiche concorrenziali alla valutazione di legittimità, la cui competenza viene attribuita all'autorità garante della concorrenza e del mercato.

Analogamente a quanto disposto dagli [articoli 101 e ss.](#) del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), la legge italiana vieta le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare "in maniera consistente" le dinamiche concorrenziali all'interno del mercato nazionale (art. 2), lo sfruttamento abusivo di posizione dominante (art. 3), le operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza (art.6), nonché stabilisce i limiti alle quali sono assoggettate le imprese che operano in regime di monopolio (art. 8).

L'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano, ad oltre quarant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, di una disciplina nazionale a tutela della concorrenza determina, per quanto rileva ai fini di questo studio, un'evoluzione nell'accezione della "libertà" di iniziativa economica, come sancita dall'art. 41 della Costituzione, elevandola a "diritto", meritevole di tutela nei rapporti orizzontali di mercato, e non più solo libertà rispetto ai poteri di intervento dello Stato.

#### **1.2.1.1 Dalla "libertà" al "diritto" di iniziativa economica**

La formulazione dell'art. 1 della [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#), fa registrare un'importante evoluzione per quanto concerne l'esercizio dell'attività di impresa.

Il testo della norma citata segna infatti il passaggio dalla "libertà" di iniziativa economica, come riconosciuta dall'[art. 41 Cost.](#), al "diritto" di iniziativa economica, il che non è privo di implicazioni per quanto concerne gli effetti della disciplina applicabile.

#### RIQUADRO 2

##### **Legge 10 ottobre 1990, n. 287 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"), Art. 1 ("Ambito di applicazione e rapporti con l'ordinamento comunitario")**

*1. Le disposizioni della presente legge in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica, si applicano alle intese, agli abusi di posizione dominante e alle concentrazioni di imprese.*

Altro è infatti riconoscere una "libertà", con l'attribuzione al soggetto che ne è titolare della facoltà relativa alla scelta sul "se", "come" e "quando" esercitarla – il che renderebbe, tra l'altro non del tutto coerente la terminologia impiegata al primo comma dell'[art. 41 Cost.](#) rispetto alla sua funzionalizzazione sociale che giustifica, nei rapporti verticali con lo Stato, l'intervento di quest'ultimo per assicurarne la compatibilità con altri diritti o interessi meritevoli di tutela – altro è riconoscere un "diritto", che può essere fatto valere nei rapporti orizzontali fra consociati, obbligati al rispetto della disciplina della concorrenza.

### **1.2.1.2 La tutela delle piccole e medie imprese**

E' evidente come un limite alla libertà di impresa possa derivare, per le piccole e medie imprese, dalla mancata repressione di accordi fra imprese che abbiano per oggetto o per effetto quello di costituire barriere di ingresso sul mercato ovvero condotte poste in essere da imprese in posizione dominante che abusino di tale posizione per imporre, ad esempio, prezzi non equi o sconti abnormi che, se non adeguatamente monitorati e repressi, rischiano di costituire fattori preclusivi all'esercizio della libertà di impresa per gli operatori economici che si trovano in una posizione meno favorevole di mercato.

La corretta e puntuale applicazione della disciplina sulla concorrenza non è stata tuttavia ritenuta sufficiente per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla libertà di impresa, tanto da determinare il legislatore, nel 2011, ad adottare una serie di disposizioni volte espressamente a tutelare la libertà di impresa, sotto il profilo della parità di trattamento tra micro, piccole, medie imprese da un lato e grandi imprese dall'altro<sup>8</sup>.

### **1.2.2. I poteri speciali attribuiti al Governo per il controllo degli investimenti diretti esteri in relazione ad imprese operanti in settori strategici per l'interesse nazionale**

A partire dagli '60 e per tutti gli anni '70 del secolo scorso, l'economia italiana è stata caratterizzata da crescente ed incisivo intervento dello Stato nell'economia, che ha trovato espressione in un processo di attraverso la nazionalizzazione di interi settori industriali con gestione affidata ad imprese pubbliche, operanti nella produzione di beni e nell'erogazione di servizi ritenuti cruciali per lo sviluppo del paese.

Vengono così costituite, attraverso il sistema delle partecipazioni statali, imprese pubbliche nel settore elettrico, degli idrocarburi, dei trasporti (ferroviari, marittimi ed aerei), delle telecomunicazioni, della costruzione e gestione di infrastrutture stradali e autostradali, della chimica, dell'acciaio ed altre ancora.

La limitazione imposta dall'intervento pubblico alla iniziativa privata e alla libertà di impresa viene giustificata dalla necessità che settori ritenuti sensibili nell'interesse della collettività possano altrimenti concentrarsi nelle mani di poche grandi società private dando vita a regimi oligopolistici o, in alcuni casi, addirittura monopolistici.

L'adozione della legge sulla tutela della concorrenza e del mercato<sup>9</sup> ha posto un freno all'espansione dell'intervento pubblico nell'economia e avviato un processo di liberalizzazione – e privatizzazione – delle imprese pubbliche, ridando margini di espansione alla libertà di impresa.

L'esigenza tuttavia di prevenire, da parte di imprese straniere, l'acquisizione di partecipazioni in imprese ritenute strategiche per lo Stato – si pensi, esemplificando, al settore delle telecomunicazioni, dell'energia, dei trasporti – ha portato il legislatore italiano, nel corso degli ultimi decenni, a conferire poteri speciali al governo.

Tali poteri si sostanziano principalmente nella facoltà di porre il veto rispetto all'adozione di delibere, atti e operazioni delle imprese che operano in settori e gestiscono attività considerate strategiche per lo Stato, ovvero di dettare impegni e condizioni in caso di acquisto di partecipazioni in tali imprese, ovvero di opporsi all'acquisto delle medesime partecipazioni.

---

<sup>8</sup> V., *infra*, II.2.1.3

<sup>9</sup> V., *supra*, I.2.1

Un primo strumento al quale il governo italiano ha fatto storicamente ricorso per perseguire talo obiettivo è stato quello rappresentato dall'introduzione di un titolo azionario speciale, istituito di origine anglosassone, che attribuiva allo Stato il potere di individuare fra le società partecipate operanti in settori strategici quelle nei cui statuti andava inserita una clausola che riconoscesse al governo (all'epoca al Ministro dell'Economia e delle Finanze di intesa con il Ministro delle Attività Produttive) il potere di opporsi all'assunzione di una parte rilevante della partecipazione azionaria da parte di investitori non graditi, quantificato generalmente con il 5% salvo limite inferiore espressamente stabilito dal MEF.

Al Governo veniva inoltre riconosciuto il potere di opporsi a patti ed accordi tra azionisti volti a raggiungere il 5% del totale azionario, salva la possibilità per il MEF di fissare per decreto un limite inferiore.

Oltre alle ricordate ipotesi di opposizione, al fine di prevenire la costituzione di una partecipazione rilevante da parte di azionisti non graditi, al governo veniva ulteriormente riconosciuto il potere di nomina di un amministratore senza diritto di voto.

Dalla disciplina del titolo azionario speciale, introdotta negli anni '90, farà seguito negli anni 2000 la previsione di poteri speciali attribuiti al governo per il controllo degli investimenti diretti esteri in relazione ad imprese operanti in settori strategici per l'interesse nazionale<sup>10</sup>.

L'abbandono dell'istituto del titolo azionario speciale fu infatti imposto dalla necessità di ottemperare alla pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea che, il 23 maggio 2000, ad esito di un procedimento di infrazione avviato dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana, accertò il contrasto della disciplina italiana del titolo azionario speciale con le disposizioni del trattato (all'epoca CE) relative al diritto di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi<sup>11</sup>.

Come era facilmente prevedibile, i giudici di Lussemburgo hanno infatti rilevato come i "poteri speciali" attribuiti al Governo dalla disciplina italiana che aveva introdotto il titolo azionario speciale, ostacolando e scoraggiando l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato, non potevano ritenersi compatibili con i principi sanciti dal trattato stesso.

Non risultavano infatti rispettate le condizioni in esso previste, vale a dire la loro applicazione in modo non discriminatorio, la possibilità di giustificarli per motivi imperativi di interesse generale, la loro idoneità a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e il loro contenimento nei limiti necessari al raggiungimento dello stesso.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, stante il mantenimento (sia pur in misura molto più circoscritta e limitata ad alcuni settori industriali) dell'istituto del titolo azionario speciale, si pronuncerà nuovamente nei confronti dell'Italia, il 26 marzo 2009, ravvisando ulteriormente l'incompatibilità della legislazione italiana anche con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali<sup>12</sup>.

Venuta meno la possibilità di ricorso al titolo azionario speciale, per tutelare che il controllo di imprese considerate strategiche, ad esito dei processi di liberalizzazione e di dismissione delle partecipazioni pubbliche avviato negli ultimi decenni, non passasse nelle mani di azionisti "non graditi", il legislatore ha attribuito poteri speciali al Governo per il controllo di investimenti esteri diretti nel capitale di imprese operanti in settori strategici quali quelli della

---

<sup>10</sup> V., *infra*, II.2.1.8

<sup>11</sup> V. [Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 23 maggio 2000, C-58/99, Commissione c. Repubblica italiana](#)

<sup>12</sup> V. [Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 26 marzo 2009, C-326/07, Commissione c. Repubblica italiana](#)

difesa e della sicurezza nazionale nonché in ulteriori ambiti di attività definiti di rilevanza strategica quali quelli relativi ai settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

Rinviano al prosieguo di trattazione l'illustrazione dei poteri speciali che la disciplina del attribuisce al governo, basti qui rilevare che la principale differenza rispetto alla previgente disciplina del titolo azionario speciale consiste nella possibilità per lo Stato di esercitare poteri speciali solo nei confronti delle società che svolgano attività di rilevanza strategica nei settori considerati rilevanti, le quali, nel caso vi sia l'acquisizione di quote societarie al di sopra di una certa soglia prefissata, hanno l'obbligo di presentare una notifica alla Presidenza del Consiglio dei ministri per segnalarlo.

Sulla base delle notifiche ricevute vengono avviati approfondimenti volti a stabilire se sia necessario esercitare o meno i poteri speciali dello Stato e, nel caso se ne ravvisi la necessità, in quale misura.

### **I.2.3. Le società benefit**

Tra le più recenti innovazioni che hanno caratterizzato l'esercizio dell'attività di impresa nell'ordinamento giuridico italiano vanno sicuramente ricordate le società benefit, che costituiscono una forma giuridica di impresa che integra nel proprio oggetto sociale, oltre agli obiettivi di profitto, anche precise finalità di beneficio comune.

Introdotte in Italia dalla art. 1, commi 376-384, della [legge 28 dicembre 2015, n. 208](#), sul modello delle "Benefit Corporation" statunitensi, intendono promuovere l'attività di quelle imprese, costituite in forma societaria che, nell'esercizio dell'attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune, operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse.

Sono tuttavia escluse dalla possibilità di costituirsi in società benefit le imprese individuali, le società a responsabilità limitata semplificata (s.r.l.s.), le società cooperative sociali nonché le imprese sociali.

Al riguardo, occorre rilevare come il legislatore italiano si sia discostato rispetto al modello americano, che prevede la possibilità di ricorso a tale tipologia solo a favore delle società di capitali.

Con tale nuovo istituto lo Stato intende promuovere e premiare coloro che, nell'esercizio della libertà di impresa si impegnano a conciliare le finalità di profitto che caratterizzano l'attività dell'imprenditore con il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità economica, sociale ed ambientale.

Molti sintetizzano il concetto di società benefit facendo riferimento alle c.d. [3P: persone, pianeta, profitti](#).

Si tratta di un modello organizzativo introdotto per incentivare la responsabilità sociale di impresa riconducibile agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG) previsti dall'Agenda 2030 adottata dalle Nazioni Unite<sup>13</sup>

La libertà di impresa non viene quindi più considerata nel suo valore assoluto ma si afferma la consapevolezza che ad essa sia necessario porre dei limiti per garantire l'interesse collettivo e quello delle future generazioni.

---

<sup>13</sup> Cfr. [Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile](#), Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 2015.

Le finalità di beneficio comune devono per legge essere annualmente rendicontate da una Relazione di Impatto pubblica, la cui redazione rientra fra le competenze attribuite al responsabile del perseguimento del beneficio comune, che deve essere scelto tra persone che già collaborano con la società – potendo anche essere un amministratore della stessa – oppure attribuendo tale ruolo a soggetti esterni alla società, dotati di particolari competenze e di specifica professionalità.

La Relazione di Impatto deve contenere l'illustrazione dettagliata sia di tutte le iniziative intraprese sia delle azioni che si intendono svolgere in futuro.

L'apprezzamento dell'impatto sociale è soggetto alla valutazione di un ente terzo che sulla base di standard relativi alle cinque aree di interesse definite dalla normativa citata e relativa, segnatamente, al modello organizzativo e gestionale, ai rapporti con i dipendenti, all'interazione con la comunità di appartenenza, all'attenzione dedicata alla tutela ambientale e alle relazioni con la clientela.

Fra i vantaggi riconosciuti alle imprese che esercitano la propria attività costituendosi in società benefit e che dedicano almeno il 70% dei profitti a scopi di utilità sociale, la riduzione dell'aliquota applicabile all'imposta sul reddito delle società (IRES) al 19%.

## II. Disposizioni costituzionali e infracostituzionali

Numerose e di vario rango le fonti che nell'ordinamento giuridico italiano fanno riferimento alla libertà di iniziativa economica o, più specificamente, alla libertà di impresa che, come vedremo, in tale locuzione più ampia deve ritenersi ricompresa.

Ciò è dovuto alle caratteristiche peculiari dell'ordinamento giuridico italiano e del suo sistema delle fonti che, oltre alle disposizioni contenute nella carta costituzionale, annovera numerose norme aventi efficacia di legge adottate sia a livello centrale, dal legislatore nazionale, sia a livello decentrato, nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa attribuita alle Regioni e alle Province autonome, attraverso i principi sanciti dagli Statuti regionali e dalle leggi regionali di attuazione.

Con [legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#) (*"Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"*) è stata attribuita alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Fra le materie rientranti nella competenza legislativa regionale, che va comunque esercitata nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, vanno quindi annoverate le disposizioni relative alla promozione delle attività economiche con particolare rilevanza per quelle attinenti alle attività commerciali e di impresa.

### II.1. Disposizioni a livello costituzionale

Le norme introdotte dalla [Costituzione repubblicana](#) al fine di garantire la libertà di impresa sono contenute nel Titolo III dedicato ai "Rapporti economici" che, dopo aver sancito i principi applicabili in materia di tutela dei lavoratori, dedica all'iniziativa economica, alla proprietà e ai presupposti e requisiti per poter nazionalizzare determinate categorie di imprese rispettivamente l'[art. 41](#), l'[art. 42](#) e l'[art. 43](#), le cui disposizioni saranno oggetto di distinta analisi nei paragrafi successivi.

Il titolo III della Carta costituzionale rappresenta la sintesi del più difficile compromesso raggiunto in sede di Assemblea Costituente, tra componente liberale, componente social-comunista e componente cattolica.

La mediazione si è resa possibile attraverso la condivisione del principio che vede il lavoro e gli altri diritti economici che riguardano le risorse disponibili, la produzione e la distribuzione dei beni come elementi che concorrono alla formazione della ricchezza dello Stato, perseguendo l'utilità sociale.

Ciò ha portato i costituenti a configurare un sistema economico misto, in cui iniziativa economica e proprietà privata dei mezzi di produzione possono convivere con imprese in mano pubblica e partecipazione statale insieme all'intervento dello Stato in economia, fino al punto di prevedere che determinate attività, considerate strategiche per lo sviluppo del Paese, possano essere sottratte ai privati o riservate originariamente allo Stato, come le fonti energetiche e il servizio radiotelevisivo.

Come vedremo negli ultimi decenni la politica economica dello Stato è andata progressivamente caratterizzandosi per le dismissioni di imprese pubbliche e per processi di riforma che hanno portato ad aprire i mercati valorizzando l'iniziativa privata.

### II.1.1. La libertà di iniziativa economica (Art. 41 Cost.)

Il testo della Costituzione repubblicana non contiene alcun esplicito riferimento alla libertà di impresa.

L'unica norma in cui compare il termine impresa, *rectius* imprese, è l'[art. 43](#), il cui dettato prevede che, per finalità di utilità generale, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale possano essere con legge originariamente riservate o successivamente trasferite allo Stato, ovvero ad altri enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti.

Prima però di prevedere la possibilità per lo Stato di inibire l'esercizio dell'attività di impresa da parte di soggetti privati, la Costituzione due ulteriori norme dedicate rispettivamente alla libertà di iniziativa economica e al diritto di proprietà, sulle quali occorre soffermarsi per comprendere la portata, nell'ordinamento giuridico italiano, del diritto alla libertà di impresa.

Viene infatti innanzitutto in considerazione l'[art. 41 della Costituzione](#) che, consacrando il principio della libertà di iniziativa economica privata, ricomprende inequivocabilmente il diritto alla libertà di impresa.

La locuzione "libertà di iniziativa economica", in un'accezione linguisticamente più ampia, è tale infatti da ricomprendere qualsiasi attività svolta dal privato che sia suscettibile di valutazione economica, sia essa esercitata o meno in forma di impresa.

In tal senso, come osservato da autorevole dottrina, benché la dizione letterale della norma si riferisca all'attività economica in generale e non all'attività d'impresa, dal limite dell'utilità sociale e dai fini sociali cui i programmi ed i controlli devono ispirarsi si evince chiaramente che l'attività economica cui il costituente ha voluto riferirsi è quella organizzata ad impresa ed infatti, *"proprio perché l'attività imprenditoriale produce ricchezza ed è preordinata alla circolazione di questa con una positiva ricaduta sulla comunità, la Costituzione repubblicana ne indica i caratteri, le finalità e pone ad essa limiti da osservare"*<sup>14</sup>.

L'[art. 41 Cost.](#), che rientra tra le disposizioni che la Costituzione italiana dedica ai rapporti economici ([artt. da 35 a 47 Cost.](#)), riconosce da un lato il diritto dei privati di accedere liberamente al mercato, organizzando liberamente la propria attività, e, d'altro canto, stabilisce che eventuali limitazioni possano ritenersi legittime solo qualora l'esercizio di tale diritto si riveli in contrasto con l'utilità sociale o possa recar danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

#### RIQUADRO 3

##### **Costituzione della Repubblica italiana, Art. 41**

*L'iniziativa economica privata è libera.*

*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, 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 ambientali.*

<sup>14</sup> Così, BUONOCORE, V.: "Impresa (Diritto privato)", in *Enciclopedia del diritto. Annali I*, Milano, 2007, pag. 765 ss.

La libertà di impresa si colloca tuttavia su un piano diverso rispetto agli altri diritti e libertà fondamentali, e ciò sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, a differenza di altre libertà costituzionalmente garantite – si pensi alla libertà personale ([art. 13 Cost.](#)) o a quella relativa al domicilio ([art. 14 Cost.](#)) o alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione – la libertà di impresa, *rectius* (“di iniziativa economica”) non viene considerata “inviolabile”.

Ed invero, la stessa Corte costituzionale, come meglio risulterà dal prosieguo di trattazione, pur non accogliendo le tesi che ritenevano che alla libertà di iniziativa economica privata debba essere riconosciuto un valore inferiore rispetto ad altre libertà costituzionalmente garantite, non ha mai qualificato – né probabilmente avrebbe potuto in assenza dell’esplicito riferimento testuale presente in altre norme della stessa Costituzione – l’iniziativa economica privata come diritto fondamentale.

Per contro, la libertà d’impresa è stata sottoposta dalla Costituzione a limitazioni ben più ampie ed incisive rispetto a quelle che la Costituzione ammette per altre libertà in essa garantite.

In considerazione dei limiti previsti dal secondo e terzo comma dell’[art. 41 Cost.](#) e con un approccio per così dire funzionalistico, si è addirittura prospettata la tesi che l’iniziativa economica privata sia legittima solo se diretta a perseguire l’utilità sociale, e gli obiettivi individuati dallo Stato in sede di programmazione dell’attività economica.

Tale ultima interpretazione non appare tuttavia condivisibile e, per contro, non ha mai trovato accoglimento nelle pronunce della Corte Costituzionale che, in ossequio alla lettera della norma, hanno sempre correttamente enfatizzato la connotazione libertaria che caratterizza l’iniziativa economica privata, il cui esercizio può tollerare limiti solo laddove questi si rendano strettamente necessari, nei casi e con le forme previste dal dettato costituzionale.

Il diritto alla libertà di iniziativa economica, e quindi anche quello relativo alla libertà di impresa, viene peraltro riconosciuto non solo nei confronti dello Stato, che deve pertanto tutelarla ed astenersi dall’intervenire per pregiudicarne l’esercizio – salva, come vedremo, la possibilità di introdurre limitazioni qualora ciò si renda necessario per tutelare prevalenti interessi pubblici, ovvero “*finalità di utilità generale*” ([art. 43 Cost.](#)) – ma anche rispetto agli altri cittadini, vale a dire nei rapporti fra privati.

Il principio sancito dall’[art. 41 Cost.](#) viene infatti ritenuto dalla maggioranza degli interpreti anche come diritto di accesso al mercato, sottolineando l’aspetto “propulsivo” (la norma fa riferimento all’“iniziativa”) e, conseguentemente la necessità di tutelare la libertà di concorrenza, rimuovendo le barriere di ingresso al mercato.

Non può tuttavia ritenersi condivisibile una interpretazione meramente formalistica, secondo la quale la libertà di impresa garantita sarebbe soltanto quella relativa all’attività di destinazione di beni all’avvio di un nuovo processo produttivo.

Viene infatti comunemente ritenuto che la garanzia costituzionale non si esaurisca nel solo momento propulsivo, di avvio dell’attività ma deve considerarsi estesa anche ai successivi momenti di svolgimento dell’attività economica, applicandosi estensivamente anche ad essi i limiti previsti dallo stesso [art. 41 Cost.](#), vale a dire i principi della riserva di legge, dell’utilità sociale, nonché e della tutela dell’ambiente, della sicurezza, della dignità e della libertà umana.

Tra i limiti che possono essere imposti alla libertà di iniziativa economica privata vi sono infatti quelli previsti dai successivi commi dell’art. 41, vale a dire il divieto che essa possa svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza,

alla libertà, alla dignità umana (secondo comma) nonché che essa sia indirizzata e coordinata ai fini sociali attraverso programmi e controlli opportuni stabiliti dalla legge (terzo comma).

Al di là della garanzia rappresentata dalla riserva di legge, trattandosi di limitazioni all'esercizio di un diritto costituzionalmente garantito, la Corte Costituzionale ha precisato come, sebbene l'apposizione di limiti all'iniziativa economica sia costituzionalmente prevista, essi non devono essere così incisivi da rendere impossibile, o estremamente difficile l'esercizio dell'attività economica.

In ogni caso, precisano sempre i giudici della Consulta, rientra nelle competenze della Corte Costituzionale stessa, qualora venga chiamata a giudicare sulla legittimità costituzionale delle limitazioni eventualmente imposte, valutare la congruità tra i mezzi utilizzati ed i fini previsti dalla Costituzione al fine di salvaguardare la libertà costituzionalmente riconosciuta ed evitare arbitrarie restrizioni<sup>15</sup>.

Si tratta di limiti generali suscettibili, come vedremo dall'esame della giurisprudenza costituzionale, di essere variamente definiti nella loro portata applicativa, consentendone un'interpretazione evolutiva, in considerazione della loro capacità di adattarsi agli inevitabili mutamenti di sensibilità giuridica rispetto a quella prevalente all'epoca in cui tali limiti furono enunciati.

Da rilevare infine come, con [legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1](#), il dettato dell'[art. 41 Cost.](#) sia stato modificato al fine di includere, fra gli interessi tutelati che possono giustificare limitazioni all'esercizio dell'iniziativa economica privata, anche la tutela della salute e dell'ambiente, integrando la formulazione originaria del secondo comma che, oltre a stabilire che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, individuava solo la necessità di evitare che l'esercizio della stessa potesse arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana; nonché del terzo comma, includendo la possibilità per lo Stato di determinare con legge i programmi e i controlli opportuni per indirizzarne e coordinarne l'attività, non più ai soli fini sociali ma anche, nella nuova formulazione, ai fini ambientali.

Se è vero che il dettato del secondo e del terzo comma dell'[art. 41 Cost.](#) sembra prevalere sul principio sancito dal primo comma, comprimendo sensibilmente la libertà di iniziativa in esso enunciata, quasi a svuotarla di contenuto, vedremo come la Corte Costituzionale abbia, in più occasioni, sottolineato come i limiti previsti dagli ultimi due commi dell'art. 41 Cost., presentino carattere unitario e inscindibile rispetto al principio di libertà di iniziativa economica sancito nel primo comma e, pertanto, le previsioni dell'articolo in esame debbano essere *"considerate insieme, coordinate tra loro in modo tale che la libertà dell'iniziativa economica privata, dichiarata nel primo comma, si svolga in armonia con le altre fondamentali esigenze espresse nei commi successivi"*.

Al fine di evitare ingerenze ingiustificate da parte del potere esecutivo sull'esercizio della libertà di iniziativa economica viene peraltro prevista esplicita riserva di legge, cui risulta subordinata l'introduzione di qualsiasi limitazione nei limiti in cui ciò si renda necessario per perseguire le finalità di utilità sociale ovvero gli altri interessi di rilevanza collettiva previsti dalla norma.

È pacifico infatti, per unanime interpretazione, che la riserva di legge operi non solo nelle fattispecie contemplate dal terzo comma ma altresì qualora si tratti introdurre limiti all'iniziativa economica privata per tutelare una delle finalità enunciate dal secondo comma.

---

<sup>15</sup> C. Cost., [sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78](#). Cfr., *infra*, III.1.4

### **II.1.1.1 Il perseguimento dell'utilità sociale come limite all'esercizio della libertà di impresa**

Si è visto come all'esercizio della libertà di impresa possano essere imposti limiti, con legge dello Stato, finalizzati oltre che a tutelare la salute, l'ambiente, la sicurezza, la dignità e la libertà umana anche al perseguimento dell'utilità sociale.

Ed è proprio quest'ultima locuzione, peraltro anteposta nel testo della norma costituzionale rispetto agli altri interessi meritevoli di tutela espressamente enunciati, che merita qualche approfondimento sul piano teorico interpretativo, potendosi prestare a diverse letture.

La dottrina<sup>16</sup> appare infatti divisa su cosa si debba intendere per "utilità sociale", trattandosi di un concetto che lascia un ampio margine di discrezionalità all'interprete.

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

Pare innanzitutto riduttivo – e, pertanto, non condivisibile – far coincidere l'utilità sociale con il rispetto delle regole economiche della concorrenza.

Analogamente, come già incidentalmente rilevato, il dettato normativo non consente di affermare che l'attività economica, e quindi di impresa, debba necessariamente essere indirizzata a soddisfare gli interessi della collettività.

Altro infatti è affermare che l'attività economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, altro è dire che l'attività economica debba essere finalizzata a perseguire l'utilità sociale.

L'interesse economico perseguito dall'imprenditore e l'utilità sociale perseguita dal legislatore nell'interesse della collettività (come pure la tutela dell'ambiente, della salute, della sicurezza, della dignità e della libertà umana) non sono infatti necessariamente in conflitto tra loro.

Sancire il principio della libertà di impresa in una norma pur di rango costituzionale, ma con un margine di compressione maggiore rispetto ad altre libertà e diritti individuali costituzionalmente garantiti giustifica tuttavia un legittimo sacrificio degli interessi dell'imprenditore quando le modalità di esercizio dell'attività di impresa siano tali da mettere a repentaglio gli interessi della collettività, dovendo in tal senso interpretarsi l'utilità sociale.

### **II.1.1.2 La programmazione economica**

Il terzo comma dell'[art. 41 Cost.](#), la cui interpretazione ha alimentato un vivace dibattito in dottrina, assegna al legislatore (*rectius* "alla legge") il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali.

Occorre innanzitutto rilevare come la norma faccia riferimento a programmi e controlli "opportuni" e non "necessari" introducendo così un ampio margine di discrezionalità sulla loro introduzione e sul loro contenuto e di come si faccia riferimento a "fini sociali", con una

---

<sup>16</sup> Cfr., fra le numerose interpretazioni prospettate, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, DELLI PRISCOLI, L: *Il limite dell'utilità sociale nelle liberalizzazioni*, in *Giur. Comm.*, 2014, pag. 352 ss.; LIBERTINI, M: *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria di responsabilità sociale dell'impresa*, in *Rivista delle società*, 2009, pag. 1 ss.; MORRONE, M: *Libertà di impresa nell'ottica dell'utilità sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pag. 1471 ss.; VACCARI, A: *I fondamenti economici dell'utilità sociale*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, 2017, pag. 1 ss. (<https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/277-alessio-vaccari-i-fondamenti-teorici-dell-utilita-sociale>)

terminologia non sovrapponibile a quella impiegata dal secondo comma della medesima disposizione dove a venire in rilievo è l' "utilità sociale".

La corretta comprensione di una norma, la cui formulazione è frutto di un evidente compromesso fra posizioni ideologicamente contrapposte, impone di ricordare i termini della discussione avvenuta nel corso dei lavori dell'assemblea costituente.

All'epoca furono infatti i rappresentanti del partito comunista a proporre che lo Stato dovesse intervenire *"per coordinare e dirigere l'attività produttiva secondo un piano che dia il rendimento massimo per la collettività"*, in ossequio al modello di pianificazione economica proprio degli Stati socialisti.

La proposta avanzata dai rappresentanti del partito comunista fu tuttavia bocciata con una maggioranza schiacciante in occasione della seduta del 9 maggio del 1947 e prevalse l'attuale formulazione del terzo comma, in accoglimento delle tesi prospettate dal deputato socialdemocratico Giuseppe Arata che, richiamando il pensiero liberista dell'economista austriaco Frederick VON HAYEK, convinse i costituenti dell'opportunità di optare per un testo che prevedesse una pianificazione parziale finalizzata a fornire all'iniziativa privata gli incentivi necessari per compiere gli adattamenti richiesti da ogni variazione della vita economica e sociale.

### **II.1.2. La tutela della proprietà privata e l'espropriazione delle imprese (Artt. 42 e 43 Cost.)**

La tutela della libertà di impresa presuppone il diritto a godere della proprietà – e quindi della disponibilità – dei beni che l'imprenditore intende destinare all'esercizio dell'attività economica, siano essi quelli necessari al processo produttivo (impianti e strutture) siano essi il prodotto dell'attività economica stessa.

A tal fine la Costituzione, dapprima all'[art. 42](#) stabilisce che la proprietà può essere pubblica o privata, precisando che la proprietà privata viene riconosciuta e garantita dalla legge, ancorché limiti alla stessa possano essere imposti allo scopo di assicurarne l'utilità sociale e l'accessibilità a tutti e, successivamente, all'[art. 43](#) dispone che determinate imprese possano essere originariamente riservate o successivamente trasferite allo Stato mediante espropriazione per fini di utilità generale.

Entrambe le disposizioni assoggettano a riserva di legge la previsione di eventuali limitazioni all'acquisto o al godimento dei beni, per quanto qui rileva, dell'imprenditore nonché l'adozione di provvedimenti che riservino originariamente o consentano successivamente di trasferire allo Stato o ad altri enti pubblici determinate imprese, in ragione del peculiare settore in cui operano, sottraendole al libero mercato.

Detti limiti alla libertà di impresa, ovvero all'acquisto o al godimento dei beni dell'imprenditore, sono ancora una volta finalizzati a perseguire finalità di interesse collettivo quali l'utilità sociale o il controllo su settori considerati strategici, quali i servizi pubblici essenziali o la produzione e l'erogazione di energia.

L'art. 43 in particolare consente quindi allo Stato di sostituirsi autoritativamente al privato, comprimendone la libertà di impresa altrimenti riconosciuta, per ragioni di interesse collettivo, per finalità analoghe a quelle che consentono di limitare l'iniziativa economica privata tutelata dall'[art. 41 Cost.](#)

La lettura combinata degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione rivela come il costituente abbia voluto ricercare un bilanciamento tra l'approccio del collettivismo integrale e quello del liberismo puro, privilegiando una soluzione intermedia che, a fronte del riconoscimento del

principio della libertà di impresa, consente allo Stato di intervenire per limitarne l'esercizio qualora ciò si renda necessario per tutelare interessi ritenuti maggiormente meritevoli di tutela a favore della collettività.

RIQUADRO 4

**Costituzione della Repubblica italiana, Artt. 42 e 43**

**Art. 42**

*La proprietà è pubblica o privata.*

*(...)*

*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.*

*(...)*

**Art. 43**

*Ai 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.*

## **II.2. Disposizioni a livello infracostituzionale che regolano la libertà d'impresa**

Moltissime le leggi che sia a livello statale sia in ambito regionale sono state adottate per attuare i principi costituzionali che tutelano la libertà di impresa.

La finalità di garantire la libertà di impresa è l'obiettivo, ancorché non sempre espressamente richiamato, di disposizioni contenute sia nel codice civile, sia in quello penale, nonché in numerose leggi statali che, come vedremo, affrontano il tema della libertà di impresa, direttamente o incidentalmente, in relazione alla disciplina di innumerevoli profili, che vanno dalle disposizioni relative al commercio, a quelle sulla libera prestazione di servizi, alla titolarità della impresa o delle partecipazioni nelle compagini societarie, all'esercizio delle attività professionali, alla tutela della piccola e media impresa, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi finalizzati a consentire l'esercizio di attività economica o, ancora alla liberalizzazione dei mercati.

Impossibile censire in questa sede tutte le disposizioni di legge che, a livello statale, fanno riferimento alla libertà di impresa nell'ordinamento giuridico italiano. Ad esse si aggiungono poi le numerose disposizioni adottate attraverso la legislazione regionale e delle province autonome<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> In Italia vi sono circa 160.000 leggi, di cui poco più di 71.000 approvate a livello nazionale e 89.000 dalle Regioni e dagli Enti locali. Un groviglio legislativo che è 10 volte superiore al numero complessivo - 15.500 - di leggi presenti in Francia (7.000), in Germania (5.500) e nel Regno Unito (3.000). I dati sono ricavabili da uno [studio pubblicato il 16 dicembre 2023 dall'Ufficio studi della Associazione Artigiani e Piccole Imprese di Mestre \(CGIA\)](#) di Mestre (Venezia), secondo cui le procedure amministrative complessive costano alle imprese italiane 103 miliardi l'anno. Sempre secondo lo stesso studio, nell'anno precedente alla pandemia da Covid, l'espletamento delle procedure amministrative ha sottratto al sistema delle imprese italiane 550 ore di lavoro, che equivalgono a un costo complessivo pari a 103 miliardi, di cui 80 sulle spalle delle PMI e 23 su quelle delle grandi imprese.

Ci limiteremo, nei paragrafi che seguono, a indicare le fonti di disciplina maggiormente rilevanti, rinviando, per ulteriori riferimenti normativi alla banca dati della legislazione nazionale e regionale vigente gestito dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>18</sup>.

## II.2.1. Livello statale

Il principio di libera iniziativa economica, il diritto alla libertà di impresa e le manifestazioni che ne costituiscono espressione, come la libertà di commercio o la possibilità di esercitare attività in forma di impresa formano oggetto di numerosi provvedimenti legislativi che ne disciplinano, e talora ne limitano, l'esercizio.

Un secondo gruppo di norme è quello rivolto a disciplinare l'intervento pubblico Stato in economia, stabilendo presupposti e termini cui è assoggettato l'intervento dello Stato e degli altri enti pubblici nello svolgimento dell'attività di impresa, talora limitandone i poteri, in altri casi riservandone l'esercizio per quanto concerne settori che per la loro rilevanza strategica vengono sottratti alle dinamiche di mercato e quindi preclusi alla libera iniziativa.

Non potendo, per le esigenze di sintesi imposte dal presente studio anche a beneficio della comparazione, censire ed illustrare tutte le norme che, a livello statale, si sono succedute dalla nascita dell'ordinamento repubblicano, ci limiteremo ad analizzare le principali disposizioni di matrice codicistica, rispettivamente civile e penale, per poi indicare le principali leggi, che per ambito di applicazione e rilevanza contenutistica, hanno inciso ed incidono maggiormente sulla libertà di impresa.

### II.2.1.1 La disciplina prevista dal codice civile

Il [codice civile](#) dedica all'"Impresa in generale" il Capo I del Titolo II ("Del lavoro nell'impresa") del Libro quinto, rubricato "Del lavoro"<sup>19</sup>.

L'impresa viene infatti considerata una modalità organizzativa dell'esercizio dell'attività economica nell'ambito del quale viene svolta una prestazione lavorativa, individuale o collettiva, in maniera autonoma o in regime di subordinazione.

In particolare le disposizioni di carattere generale relative all'attività di impresa sono contenute negli articoli dal [2082](#) al 2093.

#### RIQUADRO 5

#### Codice civile, Artt. 2082-2084

#### Art. 2082 (Imprenditore)

*1. È imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o di servizi.*

<sup>18</sup> Si tratta del portale "Normattiva" accessibile per quanto riguarda la legislazione nazionale vigente al seguente collegamento ipertestuale: <https://www.normattiva.it/> e, per quanto riguarda la legislazione regionale, al seguente collegamento ipertestuale: <https://www.normattiva.it/mfr/>

<sup>19</sup> Codice Civile approvato con [Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262](#), successivamente più volte modificato. Il collegamento ipertestuale alla [Gazzetta Ufficiale](#) consente di accedere al testo nella versione "vigente" alla data di consultazione, integrato cioè con le modifiche esplicite apportate da altri atti normativi pubblicati precedentemente a tale data

**Art. 2083 (Piccoli imprenditori)**

*1. Sono piccoli imprenditori i coltivatori diretti del fondo, gli artigiani, i piccoli commercianti e coloro che esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.*

**Art. 2084 (Condizioni per l'esercizio dell'impresa)**

*1. La legge determina le categorie d'impresе il cui esercizio è subordinato a concessione o autorizzazione amministrativa.*

*2. Le altre condizioni per l'esercizio delle diverse categorie di imprese sono stabilite dalla legge.*

Definite le nozioni di imprenditore e di piccolo imprenditore (rispettivamente [art. 2082 e 2083](#)), la disciplina codicistica, per quanto maggiormente rileva ai fini del presente studio, contiene disposizioni volte a regolare i poteri di controllo e di indirizzo dello Stato sulla produzione e sugli scambi ai fini della tutela dell'“interesse unitario” dell'economia nazionale e sull'applicabilità delle norme generali relative all'impresa, soprattutto per quanto riguarda la disciplina dei rapporti di lavoro, alle imprese esercitate dagli enti pubblici.

Al di là delle definizioni, che delimitano il campo di applicazione soggettiva delle norme sull'attività di impresa, vale sottolineare come la disciplina codicistica riaffermi – o meglio anticipi, essendo il codice civile stato approvato nel 1942, e quindi ben prima della Costituzione repubblicana – il principio della riserva di legge per qualsiasi intervento che limiti o condizioni l'esercizio – e quindi la libertà – dell'attività di impresa.

Va ancora sottolineato come l'introduzione di una distinzione tra imprenditore e piccolo imprenditore sia funzionale a sottrarre questi ultimi, in considerazione delle dimensioni o delle modalità organizzative delle attività di impresa, all'adempimento di alcuni obblighi ovvero all'assoggettamento ad alcune procedure, prevedendo ad esempio che non possano fallire ovvero essere sottoposti alle altre procedure relative alla crisi di impresa.

Infine occorre rilevare come, per una precisa scelta legislativa, i liberi professionisti non vengano considerati imprenditori (applicandosi alla loro attività le disposizioni volte a disciplinare il lavoro autonomo, di cui agli [artt. 2222 ss. cod. civ.](#), nonché le norme che disciplinano l'esercizio delle singole professioni) e ciò anche qualora si avvalgano della collaborazione con lavoratori subordinati per l'esercizio dell'attività professionale., a meno che non decidano di organizzarsi in forma di impresa ([art. 2238 cod. civ.](#)).

RIQUADRO 6

**Codice civile - Titolo III - Del lavoro autonomo, Artt. 2222 e 2238**

**Art. 2222 (Contratto d'opera)**

*1. Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV.*

**Art. 2238 (Rinvio)**

*1. Se l'esercizio della professione costituisce elemento di un'attività organizzata in forma d'impresa, si applicano anche le disposizioni del titolo II.*

*2. In ogni caso, se l'esercente una professione intellettuale impiega sostituti o ausiliari, si applicano le disposizioni delle sezioni II, III e IV del capo I del titolo II.*

### **II.2.1.2 La disciplina prevista dal codice penale**

La libertà di impresa, declinata nelle forme di libertà di industria o del commercio, è presa in considerazione anche dal [codice penale](#) che, nel reprimere i reati contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, all'[art. 513](#) configura quale fattispecie delittuosa la condotta di colui che adoperi violenza sulle cose ovvero si avvalga di mezzi fraudolenti per impedire o turbare l'esercizio di un'industria o del commercio<sup>20</sup>.

Il reato, che non è perseguibile d'ufficio, ma solo a querela di parte, tutela il normale esercizio dell'attività di impresa, abbia essa carattere industriale o commerciale, a fronte di qualsiasi condotta tale da metterne in pericolo il normale svolgimento.

Si tratta di un reato a dolo specifico, essendo necessario dimostrare in capo a chi lo commette l'intento di impedire o turbare l'esercizio di un'industria o di un commercio.

#### RIQUADRO 7

#### **Codice penale (Art. 513)**

#### **Art. 513 (Turbata libertà dell'industria o del commercio)**

*Chiunque adopera violenza sulle cose ovvero mezzi fraudolenti per impedire o turbare l'esercizio di un'industria o di un commercio è punito, a querela della persona offesa, se il fatto non costituisce un più grave reato, con la reclusione fino a due anni e con la multa da euro 103 a euro 1.032.*

### **II.2.1.3 La disciplina introdotta dalle norme per la tutela della concorrenza e del mercato (cenni)**

Fra le numerose iniziative normative adottate dall'ordinamento giuridico italiano per tutelare la libertà di impresa occorre senz'altro evidenziare le norme volte a tutelare la concorrenza, soprattutto nella parte in cui sono intese a rimuovere le barriere di ingresso sul mercato, a reprimere gli accordi di imprese che abbiano la finalità o l'effetto di ostacolare la concorrenza, come pure quelle relative al divieto di sfruttamento abusivo di posizione dominante ovvero di aiuti di Stato.

Come già ricordato, l'ordinamento giuridico italiano, con la [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#) si prefigge di dare attuazione ai principi contenuti nell'[art. 41 Cost.](#), attraverso l'introduzione di una serie di norme volte a reprimere condotte all'Unione europea, ci si è infatti preoccupati di vietare e sanzionare tutte quelle condotte, analoghe a quelle previste dagli [artt. 101 ss. del TFUE](#), ovvero alcune operazioni di concentrazione fra imprese, che, per dimensione o rilevanza, si sottraggano al controllo della Commissione europea, non producendo effetti distorsivi sul mercato interno ma esaurendo i propri effetti in ambito nazionale<sup>21</sup>.

Si tratta del c.d. meccanismo della "barriera unica" per cui è indispensabile prevedere meccanismi di tutela delle dinamiche concorrenziali, anche per le ripercussioni che esse hanno sulla libertà di impresa, per quelle fattispecie che esulino dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea.

<sup>20</sup> Codice Penale approvato con [Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1398](#), successivamente più volte modificato. Il collegamento ipertestuale alla [Gazzetta Ufficiale](#) consente di accedere al testo nella versione "vigente" alla data di consultazione, integrato cioè con le modifiche esplicite apportate da altri atti normativi pubblicati precedentemente a tale data.

<sup>21</sup> Cfr., *supra*, I.2.1

#### **II.2.1.4 Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 214 (“Disciplina del commercio”)**

Con [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 214](#) (altrimenti noto come “Decreto Bersani”, dal nome del ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato dell’epoca), l’Italia ha introdotto una nuova disciplina delle attività commerciali, ricomprendendo le stesse nell’ambito dell’esercizio delle attività di impresa, affermandone contestualmente il principio di libertà, nel rispetto delle dinamiche concorrenziali, come peraltro risulta espressamente menzionato nella rubrica dell’[art. 2](#).

La disciplina introdotta nel 1998 assegna un ruolo pivotale alle Regioni in materia di commercio. Alle Regioni vengono infatti attribuite competenze di programmazione della rete distributiva, di sviluppo della rete commerciale nelle aree montane, rurali ed insulari, di riqualificazione commerciale dei centri storici, di disciplina delle modalità di svolgimento delle vendite straordinarie, di istituzione degli osservatori regionali sul commercio, di intervento con un proprio rappresentante alla conferenza dei servizi per il rilascio delle autorizzazioni per l’apertura delle maggiori strutture di vendita, di regolamentazione delle deroghe agli orari di vendita, di disciplina delle modalità di esercizio del commercio sulle aree pubbliche.

Per contro, da segnalare come il legislatore statale – in considerazione delle disposizioni dell’ordinamento dell’Unione europea in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale – sia successivamente intervenuto per assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali con l’art. 3, comma 1, lettera d-bis), del [decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 \(convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248](#) intitolato “Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale”).

#### RIQUADRO 8

##### **Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 214 (“Disciplina del commercio”)**

##### **Art. 2 (Libertà di impresa e libera circolazione delle merci)**

*1. L’attività commerciale si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell’articolo 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.*

#### **II.2.1.5 La legge 11 novembre 2011, n. 180 (“Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese”)**

Un passaggio epocale nella disciplina volta a tutelare la libertà di impresa è segnato dall’approvazione della [legge 11 novembre 2011, n. 180](#).

La legge, rubricata “Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese”, ha lo scopo di valorizzare il lavoro autonomo e le attività di impresa l’attività di lavoro autonomo il lavoro della persona, nonché di garantire la libertà di iniziativa economica privata, e ciò in attuazione e in conformità agli articoli [35](#) e [41](#) della Costituzione.

Con espressa previsione normativa si afferma che i principi introdotti dal legislatore costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell’ordinamento giuridico dello Stato, avendo lo scopo di garantire la piena applicazione della [comunicazione della Commissione europea COM\(2008\) 394 definitivo, del 25 giugno 2008](#), recante “Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro

*fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per l'Europa)", e la coerenza delle normative adottate dallo Stato e dalle regioni con i provvedimenti dell'Unione europea in materia di concreta applicazione della medesima.*

Occorre preliminarmente sottolineare come le disposizioni introdotte dalla [legge 180/2011](#), venendo qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, vincolano anche il legislatore regionale cui viene conseguentemente preclusa la possibilità di introdurre disposizioni che con esse contrastino.

L'[articolo 1, n. 5, della legge 180/2011](#) fissa chiaramente gli obiettivi che la legge persegue, sottolineando il valore che per l'ordinamento giuridico italiano va riconosciuto al ruolo delle imprese e all'attività degli imprenditori.

Si tratta dell'enunciazione di principi di carattere programmatico che impegnano tuttavia il legislatore all'adozione di una serie di ulteriori norme volte a garantire la puntuale individuazione e la conseguente introduzione di strumenti e misure idonee a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Per contro, l'[art. 2 della legge 180/2011](#) individua puntualmente e in maniera dettagliata i numerosi principi che concorrono a definire il ruolo e i diritti che devono essere riconosciuti all'imprenditore nell'esercizio dell'attività di impresa.

Fra essi assume particolare rilevanza il diritto di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità, riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa.

#### RIQUADRO 9

### **Legge 11 novembre 2011, n. 180, Artt. 1 e 2 ("Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese")**

#### **Articolo 1**

##### **Finalità**

*1. La presente legge definisce lo statuto delle imprese e dell'imprenditore al fine di assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d'impresa, e di garantire la libertà di iniziativa economica privata in conformità' agli articoli 35 e 41 della Costituzione.*

*(...)*

*5. Lo statuto delle imprese e dell'imprenditore, di cui alla presente legge, mira in particolare:*

- a) al riconoscimento del contributo fondamentale delle imprese alla crescita dell'occupazione e alla prosperità' economica, nonché' al riconoscimento dei doveri cui l'imprenditore è tenuto ad attenersi nell'esercizio della propria attività';*
- b) a promuovere la costruzione di un quadro normativo nonché di un contesto sociale e culturale volti a favorire lo sviluppo delle imprese anche di carattere familiare;*
- c) a rendere più equi i sistemi sanzionatori vigenti connessi agli adempimenti a cui le imprese sono tenute nei confronti della pubblica amministrazione;*
- d) a promuovere l'inclusione delle problematiche sociali e delle tematiche ambientali nello svolgimento delle attività' delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali;*
- e) a favorire l'avvio di nuove imprese, in particolare da parte dei giovani e delle donne;*
- f) a valorizzare il potenziale di crescita, di produttività' e di innovazione delle imprese, con particolare riferimento alle micro, piccole e medie imprese;*
- g) a favorire la competitività del sistema produttivo nazionale nel contesto europeo e internazionale;*

- h) *ad adeguare l'intervento pubblico e l'attività della pubblica amministrazione alle esigenze delle micro, piccole e medie imprese nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

## **Articolo 2**

### **Principi generali**

1. Sono principi generali della presente legge, che concorrono a definire lo statuto delle imprese e dell'imprenditore:

- a) *la libertà di iniziativa economica, di associazione, di modello societario, di stabilimento e di prestazione di servizi, nonché di concorrenza, quali principi riconosciuti dall'Unione europea;*
- b) *la sussidiarietà orizzontale quale principio informatore delle politiche pubbliche, anche con riferimento alla creazione d'impresa, in particolare da parte dei giovani e delle donne, alla semplificazione, allo stimolo del talento imprenditoriale, alla successione di impresa e alla certificazione;*
- c) *il diritto dell'impresa di operare in un contesto normativo certo e in un quadro di servizi pubblici tempestivi e di qualità, riducendo al minimo i margini di discrezionalità amministrativa;*
- d) *la progressiva riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, in conformità a quanto previsto dalla normativa europea;*
- e) *la partecipazione e l'accesso delle imprese, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, alle politiche pubbliche attraverso l'innovazione, quale strumento per una maggiore trasparenza della pubblica amministrazione;*
- f) *la reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione;*
- g) *la tutela della capacità inventiva e tecnologica delle imprese per agevolare l'accesso agli investimenti e agli strumenti di tutela della proprietà intellettuale;*
- h) *il diritto delle imprese a godere nell'accesso al credito di un quadro informativo completo e trasparente e di condizioni eque e non vessatorie;*
- i) *la promozione della cultura imprenditoriale e del lavoro autonomo nel sistema dell'istruzione scolastica di ogni ordine e grado e della formazione professionale, valorizzando quanto più possibile la formazione svolta in azienda soprattutto per quelle tipologie di contratto che costituiscono la porta d'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro;*
- l) *la promozione di misure che semplifichino la trasmissione e la successione di impresa;*
- m) *il sostegno pubblico, attraverso misure di semplificazione amministrativa da definire attraverso appositi provvedimenti legislativi, alle micro, piccole e medie imprese, in particolare a quelle giovanili e femminili e innovative;*
- n) *la promozione di politiche volte all'aggregazione tra imprese anche attraverso il sostegno ai distretti e alle reti di imprese;*
- o) *la riduzione, nell'ambito di un apposito provvedimento legislativo, della durata dei processi civili relativi al recupero dei crediti vantati dalle imprese verso altre imprese entro termini ragionevolmente brevi, con l'obiettivo di un anno;*
- p) *il riconoscimento e la valorizzazione degli statuti delle imprese ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità.*

(...)

### **II.2.1.6 Il processo di liberalizzazione delle attività economiche**

I primi anni del decennio scorso segnano il susseguirsi di una serie di interventi normativi volti a semplificare l'esercizio dell'attività di impresa, riducendo i margini di intervento della pubblica amministrazione soprattutto nella fase prodromica all'inizio dell'attività, attraverso l'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso delle attività economiche.

Così, con decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), all'[art. 3, comma 1](#), si afferma il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Il dettato del comma 1 procede fornendo un'elencazione tassativa dei soli casi in cui la legge può prevedere tali divieti.

Lo stesso articolo al secondo comma precisa che la disposizione di cui al comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico, vincolando ancora una volta il legislatore regionale al relativo rispetto.

#### RIQUADRO 10

##### **Legge 14 settembre 2011, n. 148**

##### **Art. 3**

##### **(Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche)**

1. Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.

2. Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese.

L'attività commerciale si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

(...)

6. Fermo quanto previsto dal comma 5 per le professioni, l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa.

7. Le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

8. Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente sono abrogate quattro mesi dopo l'entrata in vigore del presente decreto, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

(...)

#### **II.2.1.7 La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA)**

Nel processo di semplificazione e liberalizzazione avviato in Italia nel corso degli ultimi anni per attuare il principio della libertà di impresa, agevolandone l'avvio e l'esercizio, va segnalata, fra le numerose disposizioni succedutesi nel tempo nel contesto dei piani ambiziosamente

denominati "Salva Italia", "Cresci Italia" e "Semplifica Italia", la disciplina introdotta, in attuazione della delega contenuta nell'art. 5 della [legge 7 agosto 2015, n. 124](#) (c.d. "Riforma della pubblica amministrazione"), rispettivamente con il [decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126](#) ("Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124") e, successivamente, con il [decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222](#) ("Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124").

I due decreti legislativi appena ricordati introducono infatti numerose semplificazioni volte a ridurre gli adempimenti burocratici e a semplificare le procedure amministrative, come espressamente previsto dall'art. 1 del primo dei due decreti menzionati (il d.lgs. 126/2016), significativamente rubricato "libertà di iniziativa privata".

In particolare, per quanto riguarda l'avvio e l'esercizio delle principali attività di impresa in ambito commerciale, segnatamente individuate nella tabella A non viene più subordinato alla richiesta e al rilascio di un'autorizzazione amministrativa ma alla mera presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che dovrà essere presentata, in via telematica, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP), istituito presso ogni comune italiano.

Sono peraltro escluse dalla possibilità di presentare la SCIA le attività caratterizzate da fattispecie in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali ovvero siano subordinate al rilascio di atti da parte delle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa adottata dall'Unione europea.

La pubblica amministrazione avrà 60 giorni di tempo dal ricevimento della SCIA per verificare il possesso dei requisiti in capo al soggetto che segnala l'inizio dell'attività che, dal momento della segnalazione, potrà comunque avviare l'attività stessa senza la necessità di attendere l'approvazione da parte dell'amministrazione stessa, applicandosi il principio del silenzio assenso.

Qualora invece la pubblica amministrazione ravvisi delle difformità in relazione al possesso dei requisiti in capo al soggetto segnalante ovvero degli ulteriori presupposti di legge e sia possibile conformare l'attività intrapresa e i suoi effetti alla normativa vigente, l'amministrazione competente, con atto motivato, invita il privato a provvedere prescrivendo le misure necessarie con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime.

In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, ovvero qualora non sia possibile conformare l'attività intrapresa ai requisiti di legge, l'attività si intende vietata.

Con lo stesso atto motivato, in presenza di attestazioni non veritiere o di pericolo per la tutela dell'interesse pubblico in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, salute, sicurezza pubblica o difesa nazionale, l'amministrazione dispone la sospensione dell'attività intrapresa.

**II.2.1.8 Il d.l. 15 marzo 2012, n. 21 (“Norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni”).**

Si è già fatto cenno alla normativa che attribuisce al governo poteri speciali di intervento per inibire o limitare la costituzione di imprese o il trasferimento della titolarità di partecipazione al capitale di imprese operanti in settori considerati di rilevanza strategica e ciò al fine di tutelare l’interesse nazionale<sup>22</sup>.

Il [decreto legge 15 marzo 2012, n. 21](#) (convertito con modificazioni dalla legge 11 maggio 2012, n. 56), delimita l’ambito di applicazione e disciplina l’esercizio di tali poteri è stata disciplinata la materia dei poteri speciali esercitabili dal Governo nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché in settori di rilevanza strategica quali l’energia, i trasporti e le comunicazioni ed i settori ad elevata tecnologia.

Con successivi provvedimenti normativi il perimetro di applicazione di poteri speciali attribuiti al Governo per il controllo degli investimenti esteri diretti nel capitale di imprese che operano in settori strategici, originariamente abbastanza circoscritto, così come definito dal d.l. 21/2012, è stato poi progressivamente esteso anche ai settori ad alta intensità tecnologica quali la gestione dei dati, la robotica e l’intelligenza artificiale e, più recentemente, a nuovi settori, quali quello della salute, quello agroalimentare e quello finanziario.

Le imprese che gestiscono le attività considerate strategiche e che intendano effettuare operazioni di acquisizione o di cessione nonché i soggetti che intendano acquistare partecipazioni superiori a determinate soglie nelle imprese operanti nei settori regolamentati, devono tempestivamente notificare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri tali determinazioni, corredate da una informativa completa, al fine di consentire al Governo di intervenire, inibendo le relative operazioni ovvero subordinandone l’effettuazione a speciali condizioni e ciò al fine di tutelare preminenti interessi nazionali, fra i quali particolare rilevanza assumono i diritti della collettiva, l’approvvigionamento di risorse essenziali ed il trasferimento tecnologico.

L’inosservanza degli obblighi di notifica o il mancato rispetto dei termini e delle condizioni posti dal Governo nell’esercizio dei ricordati poteri, inficia la validità delle relative operazioni ed espone gli inadempienti all’irrogazione di sanzioni.

E’ evidente come la suddetta normativa, che attribuisce al governo poteri speciali, è tale da limitare notevolmente la libertà di impresa, soprattutto in considerazione del progressivo ampliamento dell’ambito di applicazione, che ricomprende ormai numerosi settori industriali.

**II.2.1.9 Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (“Impresa sociale”)**

Un’ulteriore serie di norme volte a tutelare una distinta modalità di manifestazione della libertà di impresa viene introdotta con il d.lgs. n. 155 del 24/3/2006, successivamente abrogato e sostituito dalle disposizioni contenute nel [decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112](#), che istituisce e disciplina l’impresa sociale.

L’impresa sociale costituisce infatti una modalità diversa di “fare impresa”, che comporta una scelta rimessa alla libertà dell’imprenditore, e quindi alla libertà di impresa, non legata alla forma giuridica prescelta.

---

<sup>22</sup> Cfr., *supra*, I.2.2

Ciò che caratterizza l'impresa sociale è infatti lo svolgimento di attività di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

RIQUADRO 11

**Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112**

**Art. 1 (Nozione e qualifica di impresa sociale)**

*1. Possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.*

*2. Non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati.*

Fra le ulteriori peculiarità, proprie dell'impresa sociale, l'indisponibilità del patrimonio dell'impresa e l'impossibilità di distribuire fondi o riserve o riserve a vantaggio di coloro che fanno parte dell'organizzazione, né durante l'esercizio né a seguito di scioglimento.

In caso di cessazione dell'impresa, il patrimonio va infatti devoluto a organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Le imprese sociali devono costituirsi per atto pubblico ed indicare nell'atto costitutivo l'oggetto sociale tra le attività di utilità sociale riconosciute, enunciare l'assenza dello scopo di lucro, indicare la denominazione dell'ente (integrata con la locuzione "impresa sociale"), fissare requisiti per il conferimento delle cariche sociali, disciplinare le modalità di ammissione ed esclusione dei soci, prevedere forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari dell'attività di impresa nell'assunzione delle decisioni che possono incidere sulle condizioni di lavoro e sulla qualità delle prestazioni erogate.

Le imprese sociali beneficiano di un particolare regime fiscale, in particolare per quanto riguarda i criteri relativi alla formazione del reddito imponibile e l'applicazione di agevolazioni sulle imposte indirette.

Insieme alle associazioni di volontariato, alle cooperative sociali, alle organizzazioni non governative, alle associazioni sportive dilettantistiche, alle società di mutuo soccorso ed agli enti religiosi civilmente riconosciuti, le imprese sociali vengono ricomprese nella categoria dei c.d. enti del terzo settore (ETS), con conseguente obbligo di iscrizione nel Registro unico nazionale degli enti del terzo settore (RUNTS), anche al fine della sottoposizione alla vigilanza del Ministero del Lavoro.

## **II.2.2. Livello regionale**

Con l'attuazione dell'ordinamento regionale, le 20 Regioni italiane, di cui 5 a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna) e le due province autonome (Trento e Bolzano) che, nell'ordinamento giuridico repubblicano, concorrono all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative, nel rispetto dei principi di autonomia e di decentramento nonché dei criteri di riparto delle competenze stabiliti dalla Costituzione, hanno adottato un serie di norme intese ad attuare e promuovere il diritto alla libertà di impresa.

Occorre al riguardo distinguere fra le disposizioni statutarie – vale a dire le norme fondamentali su cui si fondano le distinte autonomie regionali – e le disposizioni contenute nelle numerose leggi regionali.

Mentre gli statuti echeggiano e talora amplificano nella formulazione il principio contenuto nell'[art. 41 Cost.](#), le disposizioni di legge appaiono, nella maggior parte dei casi, espressamente finalizzate a promuovere lo sviluppo economico, l'economia di mercato e la libera concorrenza fra le imprese, al fine anche di favorire la piena occupazione, la promozione del benessere, la coesione economico e le ulteriori finalità sociali.

Anche a livello regionale, i più recenti interventi normativi appaiono ispirati dalla necessità di semplificare le procedure per l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa, obiettivo perseguito attraverso la rimozione di ostacoli burocratici, nulla osta, licenze e autorizzazioni preventive.

Non potendo, per esigenze di sintesi, analizzare nel dettaglio la miriade di disposizioni adottate dalle varie regioni e dalle due province autonome per tutelare e stimolare la libertà di impresa, sovente attraverso apposite misure di sostegno volte a renderla effettiva, ci limiteremo nelle pagine che seguono, ad indicare il dettato delle disposizioni statutarie e dei principi contenuti nelle leggi regionali avente portata generale che maggiormente impattano sul diritto alla libertà di impresa, indicando le fonti e riproducendo, per estratto, le norme (o parte di esse) ritenute più significative.

Per ciascuna Regione verranno indicate di seguito le rilevanti disposizioni statutarie – con l'unica eccezione della Regione Friuli-Venezia Giulia, il cui Statuto sorprendentemente non contiene alcuna menzione allo sviluppo delle iniziative economiche ed alla promozione delle imprese – nonché le principali norme contenute nelle leggi regionali finalizzate ad attuare ed incentivare l'esercizio delle attività in cui si manifesta la libertà di impresa nei rispettivi territori regionali.

### **II.2.2.1 Regione Valle d'Aosta**

RIQUADRO 12

**Regione Valle d'Aosta**

**[Statuto speciale per la Valle d'Aosta](#)**

**Articolo 3, lett. a)**

*1. La Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattarle alle condizioni regionali, nelle seguenti materie: a) industria e commercio; (...).*

**[Legge regionale 7 giugno 1999, n. 12](#)**

**(Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale)**

**Art. 1.2**

*La presente legge persegue le seguenti finalità:*

*a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci; (...)*

### II.2.2.2 Regione Piemonte

RIQUADRO 13

**Regione Piemonte**

**[Statuto della Regione Piemonte](#)**

**Art. 5.2**

*La Regione concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile; tutela la dignità del lavoro, valorizza il ruolo dell'imprenditoria, dell'artigianato e delle professioni, contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale. Promuove lo sviluppo della cooperazione. Tutela i consumatori, incentiva il risparmio e gli investimenti, sostiene lo sviluppo delle attività economiche, garantisce la sicurezza sociale e salvaguarda la salute e la sicurezza alimentare. A tal fine la Regione predispone, nell'ambito delle competenze previste dal Titolo V della Costituzione, accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato per la realizzazione di iniziative di cooperazione e partenariato nonché di solidarietà internazionale.*

**[Legge regionale 12 novembre 1999, n. 28](#)**

**(Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114)**

**Art. 1.4**

*La Regione persegue le seguenti finalità: a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci (...).*

### II.2.2.3 Regione Liguria

RIQUADRO 14

**Regione Liguria**

**[Statuto della Regione Liguria](#)**

**Articolo 2, punto 2, lett. k)**

*(...) la Regione valorizza la libertà di iniziativa economica ed opera per assicurare la piena occupazione.*

**[Legge regionale 16 febbraio 2016, n. 1](#)**

**(Legge sulla crescita)**

**Art. 6 (Libertà di impresa)**

*1. La Regione, sentite le categorie dell'impresa e del lavoro, individua le norme che costituiscono barriere di accesso o misure di effetto equivalente non giustificate sulla base dei principi di necessità e proporzionalità e semplifica la normativa regionale abrogandole o modificandole. [...]*

*2. La Regione rispetta e attua i principi in materia di crescita, di libertà di esercizio dell'attività economica, di tutela della sicurezza e di protezione dell'ambiente e a tale scopo ritiene che vadano eliminati, laddove presenti nelle proprie normative regionali, eventuali vincoli ingiustificati qualora siano di ostacolo alla libertà di iniziativa privata.*

### II.2.2.4 Regione Lombardia

RIQUADRO 15

**Regione Lombardia**

**[Statuto d'autonomia della Lombardia](#)**

**Articolo 2.4, lett. i)**

*(...) In particolare, nell'ambito delle sue competenze, la Regione:*

(...)

*i) riconosce l'impresa, nelle sue diverse forme, come fondamento, insieme al lavoro, del sistema economico e produttivo lombardo e come strumento della promozione dello sviluppo territoriale; ne agevola l'attività in costante rapporto con le organizzazioni imprenditoriali e sindacali; promuove la responsabilità sociale delle imprese.*

**Legge regionale 19 febbraio 2014, n. 11**

**(Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività)**

**Art. 1 (Finalità)**

1. La Regione, in conformità alla normativa dell'Unione europea e nell'ambito delle potestà e delle competenze regionali di cui alla parte II, titolo V, della Costituzione, promuove la crescita competitiva e la capacità di innovazione del sistema produttivo e l'attrattività del contesto territoriale e sociale della Lombardia nel rispetto dei principi di responsabilità, sussidiarietà e fiducia, garantendo la libera iniziativa economica in armonia con l'articolo 41 della Costituzione. I principi e gli istituti della presente legge hanno lo scopo di garantire in modo uniforme la piena applicazione della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 25 giugno 2008, relativa a 'Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno 'Small Business Act' per l'Europa)' e della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese).

2. La Regione favorisce il rilancio produttivo a partire dai settori strategici contrastando la delocalizzazione anche attraverso azioni di fiscalità di vantaggio e altri opportuni interventi atti ad agevolare le imprese, in particolare quelle che si impegnano a mantenere in Lombardia la loro presenza, salvaguardando l'occupazione ed il lavoro.

3. La Regione, al fine di favorire il recupero di competitività e occupazione, opera per consolidare una politica industriale e la presenza del settore manifatturiero, spina dorsale dell'economia lombarda.

4. La Regione promuove il mercato e l'internazionalizzazione, sostenendo in particolare: la capacità delle imprese di sviluppare e ampliare le proprie prospettive di mercato; l'internazionalizzazione del sistema imprenditoriale, consolidando nel territorio l'attività di ricerca e sviluppo e favorendo la collaborazione non delocalizzativa con le imprese straniere; la tutela della proprietà intellettuale e la sensibilizzazione dei consumatori; la tutela e la promozione dei prodotti tipici locali e delle produzioni industriali delle imprese della Lombardia anche a livello internazionale.

## **II.2.2.5 Regione Veneto**

RIQUADRO 16

**Regione Veneto**

**Statuto della Regione Veneto**

**Articolo 3**

*La Regione ha per fine l'affermazione della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica.*

*La Regione per rendere effettive la libertà e l'uguaglianza, promuove lo sviluppo sociale ed economico con riforme idonee ad affermare il ruolo dei lavoratori nella società, a favorire le libere attività delle comunità, ad eliminare gli squilibri territoriali e settoriali.*

**Legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50**

**(Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto)**

**Art. 2 (Finalità e principi)**

1. La presente legge, in conformità ai principi contenuti nella direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno ed al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno" e successive modificazioni, persegue le seguenti finalità:

- a) *salvaguardare la libertà d'impresa e di stabilimento e la libera circolazione delle merci;*
- b) *garantire la concorrenza, sia nell'accesso al mercato che nel suo funzionamento corretto e trasparente in condizioni di pari opportunità, salvaguardando il pluralismo delle forme distributive;*
- c) *promuovere la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva del sistema commerciale;*
- d) *salvaguardare la sostenibilità territoriale ed ambientale ed il risparmio di suolo, incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica di aree e strutture dismesse e degradate;*
- e) *assicurare la coerenza e l'integrazione tra la pianificazione urbanistica e territoriale e gli indirizzi in materia di insediamenti commerciali;*
- f) *rigenerare l'economia ed il tessuto sociale e culturale urbano, favorendo la riqualificazione dei centri storici e urbani attraverso lo sviluppo delle attività commerciali;*
- g) *tutelare il consumatore attraverso l'adozione di misure volte a favorire la creazione di una rete distributiva efficiente, rafforzare il servizio di prossimità, orientare alla qualificazione dei consumi, assicurare la trasparenza dell'informazione sui prezzi, la sicurezza dei prodotti e l'aggiornamento professionale degli operatori;*
- h) *tutelare i lavoratori e le lavoratrici del settore e prevedere il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale nei tavoli di concertazione e di monitoraggio previsti dalla normativa vigente.*

2. *L'esercizio dell'attività commerciale è libero, fatta salva l'introduzione, da parte della presente legge, di un controllo pubblico, preventivo o successivo, a tutela dei motivi imperativi di interesse generale di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o), nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità"*

*La Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattare alle condizioni regionali, nelle seguenti materie: a) industria e commercio; (...).*

## **II.2.2.6 Regione Trentino - Alto Adige**

RIQUADRO 17

**Regione Trentino-Alto Adige**

**[Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige](#)**

**Articolo 15**

*Salvo che le norme generali sulla programmazione economica dispongano un diverso sistema di finanziamento, il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato assegna alle Province di Trento e di Bolzano quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato per la attuazione di leggi statali che prevedono interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali.*

**[Provincia di Trento, legge provinciale 6 luglio 2023, n. 6](#)**

**(Legge provinciale sugli interventi a favore dell'economia 2023)**

**Art. 1 (Obiettivi e finalità)**

1. *Questa legge, in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di economia circolare, disciplina gli interventi della Provincia nell'economia trentina con gli obiettivi, attraverso un approccio selettivo, di:*

*(...)*

*c) favorire l'avvio di nuova imprenditorialità;*

*(...)*

**[Provincia di Bolzano, legge provinciale 2 dicembre 2019, n. 12](#)**

**(Codice del commercio)**

**Art. 2 (Principi e finalità)**

(1) L'attività disciplinata dalla presente legge si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ed è regolamentata in conformità alla normativa dell'Unione europea e nel rispetto dei principi della normativa statale in materia.

(2) La presente legge persegue le seguenti finalità:

1. salvaguardare la libertà d'impresa, la libera circolazione delle merci, la concorrenza e la trasparenza del mercato;
2. semplificare gli adempimenti amministrativi per l'esercizio delle attività commerciali; (...)

**II.2.2.7 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia**

## RIQUADRO 18

**Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia****Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia**

[Lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia non contiene alcun riferimento testuale allo sviluppo economico, alla libertà di iniziativa economica o all'attività di impresa]

**Legge regionale 22 febbraio 2021, n. 3****(Disposizioni per la modernizzazione, la crescita e lo sviluppo sostenibile verso una nuova economia del Friuli Venezia Giulia (Sviluppo Impresa))****Art. 2 (Principi e finalità)**

(...)

2. La disciplina della presente legge persegue le seguenti finalità:

- a) la modernizzazione e la crescita del sistema economico regionale, tramite il sostegno a un nuovo commercio, alla ricerca e all'innovazione, alla digitalizzazione del sistema produttivo, alle start-up e spin-off e alle imprese giovanili;
- b) l'accrescimento dell'attrazione e della competitività dell'intero sistema produttivo regionale, dei sistemi locali che lo compongono e delle filiere dei settori leader;
- c) la crescita dell'economia regionale tramite la riqualificazione dell'offerta turistica, il sostegno alle imprese per la ripartenza, la capitalizzazione delle PMI;
- d) la resilienza del sistema economico anche tramite il sostegno alla riorganizzazione e ristrutturazione degli ambienti della produzione; (...)

3. Per il perseguimento delle finalità di cui al comma 2 l'Amministrazione regionale:

- a) prosegue il percorso di sostegno a tutte le iniziative d'impresa secondo i principi dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile supportando l'intero sistema produttivo regionale, le filiere e i sistemi locali che lo compongono, al fine di accrescere l'attrazione e la competitività del sistema economico del Friuli Venezia Giulia concorrendo alla realizzazione della strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- b) favorisce la collaborazione e le sinergie tra imprese e tra imprese e infrastrutture di ricerca e sviluppo pubbliche e private, ai fini di accelerare il trasferimento tecnologico e la transizione digitale nel sistema manifatturiero, favorire l'attrazione di imprese innovative e creative, di servizi avanzati e di talenti;
- c) valorizza l'internazionalizzazione del sistema produttivo;
- d) promuove la trasformazione digitale delle aziende;
- e) promuove lo sviluppo della silver economy;
- f) promuove l'introduzione di strumenti di ingegneria finanziaria.

### II.2.2.8 Regione Emilia Romagna

#### RIQUADRO 19

##### Regione Emilia Romagna

##### Statuto della Regione Emilia Romagna

##### **Articolo 5 (Politiche economiche)**

*La Regione promuove politiche e regole che assicurino diritti, trasparenza e libera concorrenza nell'economia di mercato, per favorire la qualità dei prodotti e la creazione di ricchezza e di lavoro nello spirito dell'articolo 41 della Costituzione. A tal fine valorizza la libertà di iniziativa delle persone, ne favorisce lo sviluppo ed opera per:*

- a) *tutelare la libertà di iniziativa economica e la promozione della sua funzione sociale, riconoscendo nel lavoro e nell'impresa elementi essenziali per lo sviluppo complessivo della società; (...).*

##### Legge regionale 18 luglio 2014, n. 14

##### **(Promozione degli investimenti in Emilia Romagna)**

##### **Art. 1 (Obiettivi)**

*Al fine di accrescere l'attrazione e la competitività del sistema economico dell'Emilia-Romagna e di raggiungere elevati livelli di sostenibilità ambientale e sociale dello sviluppo, concorrendo alla realizzazione della strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la Regione promuove il rafforzamento, l'innovazione, la specializzazione intelligente e l'internazionalizzazione delle imprese e delle filiere produttive; valorizza i progetti di ricerca e innovazione, la responsabilità sociale d'impresa, l'imprenditorialità sociale e la partecipazione dei lavoratori; favorisce l'afflusso di investimenti nazionali ed esteri sul territorio e nelle imprese regionali. (...).*

### II.2.2.9 Regione Toscana

#### RIQUADRO 20

##### Regione Toscana

##### Statuto della Regione Toscana

##### **Articolo 4.1**

*La Regione persegue, tra le finalità prioritarie:*

*(...)*

- o) *la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese".*

##### Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71

##### **(Disciplina del sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese)**

##### **Art. 3 (Ambiti di intervento)**

*1. Gli interventi di sostegno alle imprese possono riguardare: (...)*

- a) *gli investimenti in ricerca e sviluppo, innovazione, ivi compresa l'acquisizione di servizi qualificati e avanzati;*
- b) *lo sviluppo produttivo;*
- c) *la promozione commerciale e l'internazionalizzazione;*
- d) *l'accesso al credito e lo sviluppo di strumenti finanziari;*
- e) *la ristrutturazione e diversificazione aziendale e di settore, i processi di ibridazione tra imprese for profit e non profit, la crescita dimensionale delle imprese;*
- f) *gli investimenti in forma aggregata con particolare riferimento alle reti di imprese;*
- g) *la costituzione, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese e delle start-up innovative;*

- h) la costituzione di imprese da parte di giovani, di donne e di lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali e di dipendenti di imprese in crisi;
- i) i processi di trasferimento tecnologico in favore delle imprese e dei sistemi produttivi;
- j) la realizzazione di infrastrutture di servizio alla produzione, al sistema turistico e commerciale e al trasferimento tecnologico in favore delle imprese e dei sistemi produttivi;
- k) i processi di reindustrializzazione e di attrazione di investimenti esogeni;
- k bis) il sostegno ai processi di risoluzione delle situazioni di crisi aziendale;
- k ter) interventi finalizzati all'indennizzo, totale o parziale, dei danni materiali e immateriali subiti dalle imprese a seguito di eventi calamitosi o comunque eccezionali aventi carattere emergenziale;
- k quater) il sostegno alla transizione digitale;
- k quinquies) il sostegno alla parità di genere ed alla promozione delle pari opportunità;
- k sexies) il consolidamento delle filiere di fornitura e di produzione.

1 bis. Gli interventi di sostegno alle imprese possono riguardare altresì la promozione e l'accompagnamento degli investimenti mediante accordi di collaborazione e partenariato economico, finanziario e scientifico-tecnologico con altre istituzioni internazionali, nazionali e locali, protocolli d'intesa con investitori nazionali ed esteri e l'integrazione delle politiche regionali con le politiche locali.

1 ter. La Regione, per sostenere e favorire gli investimenti delle imprese, garantisce un accesso unico e coordinato alle strutture regionali interessate con riguardo a:

- a) le informazioni sulle opportunità di finanziamento pubblico regionale, nazionale e comunitario;
- b) il raccordo con gli uffici regionali e il sistema istituzionale, in particolare gli enti locali e il sistema camerale, per le attività di carattere amministrativo e per iniziative di promozione dello sviluppo aziendale e territoriale;
- c) il raccordo con il sistema delle competenze della ricerca pubblica regionale e del sistema degli incubatori di start-up;
- d) il supporto e la promozione di progettualità integrata pubblico/privata e la collaborazione tra imprese.

1 quater. Il sistema di accesso unico e coordinato di cui al comma 1 ter è promosso e sviluppato in collaborazione con le associazioni di categoria extra-agricole che compongono il tavolo di concertazione generale istituito ai sensi dell'articolo 3 della regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008)".

### **II.2.2.10 Regione Marche**

RIQUADRO 21

**Regione Marche**

**[Statuto della Regione Marche](#)**

**Articolo 4 (Sviluppo economico e rapporti sociali)**

(...)

2. La Regione riconosce il ruolo dell'impresa per lo sviluppo della comunità marchigiana e nel sostenere la libertà di iniziativa economica, purché non sia in contrasto con l'utilità sociale e non rechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, promuove la responsabilità sociale dell'impresa ribadendo in essa il valore fondante del lavoro. Assume iniziative per favorire lo spirito imprenditoriale soprattutto dei giovani, con particolare attenzione a forme solidaristiche e cooperative. Promuove un modello di sviluppo socialmente equo, territorialmente equilibrato, ecologicamente sostenibile e solidale, ispirandosi al metodo della programmazione.

**[Legge regionale 5 agosto 2021, n. 22](#)**

**(Disciplina dell'attività commerciale nella Regione Marche)**

**Art. 1 (Finalità e principi)**

1. L'attività disciplinata da questa legge si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata.  
2. Questa legge, nel rispetto dei principi costituzionali e della normativa europea e statale in materia di tutela della concorrenza, disciplina l'attività commerciale allo scopo di favorire la migliore distribuzione delle merci e dei prodotti, la promozione e l'internazionalizzazione del settore ed un equilibrato sviluppo delle attività commerciali in base ai seguenti principi:

- a) la semplificazione e l'innovazione tecnologica delle procedure relative agli adempimenti amministrativi afferenti all'esercizio delle attività commerciali;
- b) la libertà di impresa e di stabilimento, la libera circolazione delle merci e la trasparenza del mercato;
- c) l'equilibrato sviluppo e la modernizzazione della rete distributiva in base a criteri di efficienza con particolare riguardo alla crescita qualitativa ed alla capacità competitiva dei sistemi commerciali naturali, anche al fine del contenimento dei prezzi;
- d) la promozione delle reti di imprese tra attività economiche e la salvaguardia dei mercati di interesse storico, dei locali storici, delle botteghe d'arte e delle attività commerciali e artigianali di tradizione nonché degli esercizi di vicinato;
- e) il contrasto dei processi di depauperamento delle aree territoriali più deboli;

(...)

**II.2.2.11 Regione Umbria**

RIQUADRO 22

**Regione Umbria**

**Statuto della Regione Umbria**

**Articolo 2 (Identità e valori)**

1. La Regione assume come valori fondamentali della propria identità, da trasmettere alle future generazioni:

(...)

- il pluralismo culturale ed economico;
- la cultura del lavoro e dell'impresa a sostegno dello sviluppo economico e sociale;

(...)

**Articolo 15 (Lavoro, occupazione e impresa)**

(...)

3. La Regione riconosce il ruolo sociale dell'impresa, la libertà di iniziativa economica e le attività lavorative quali fattori di sviluppo, anche al fine di rafforzare un sistema produttivo integrato. La Regione favorisce e opera per il progresso scientifico, culturale e tecnologico delle produzioni e per la qualità delle attività imprenditoriali, promuove iniziative funzionali a favorirne la competitività e adotta le necessarie misure di semplificazione amministrativa.

(...)

**Legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1**

**Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro.**

**Art. 39 (Promozione di nuove attività di impresa)**

1. La Regione promuove e sostiene l'avvio di nuove attività d'impresa organizzate nelle forme di imprese previste dal Codice Civile, nel rispetto della programmazione regionale, con particolare riferimento alle imprese promosse dai soggetti di cui all' articolo 38, comma 2, o che operano nell'ambito di specifici settori individuati dalla Giunta regionale con propria deliberazione, anche in coerenza con quanto previsto dall' articolo 19 della l.r. 14/2016.

2. Per le finalità di cui al presente articolo la Regione sostiene, attraverso gli interventi della programmazione regionale e comunitaria, la promozione di servizi avanzati a supporto della creazione d'impresa di sviluppo dell'idea imprenditoriale, anche nell'ambito della attivazione delle misure finalizzate a supportare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro in esito a percorsi di istruzione, formazione professionale ed apprendimento comunque denominati.

### **II.2.2.12 Regione Lazio**

#### **RIQUADRO 23**

#### **Regione Lazio**

#### **Statuto della Regione Lazio**

#### **Articolo 8 (Sviluppo economico)**

1. La Regione persegue l'obiettivo dello sviluppo economico e del miglioramento della qualità della vita della popolazione secondo criteri di compatibilità ecologica e di agricoltura sostenibile, attenendosi alle effettive esigenze e vocazioni dei territori e delle rispettive comunità. Riconosce il mercato e la concorrenza e prevede l'intervento pubblico in tutti i casi e le situazioni in cui l'iniziativa privata non sia in grado di fornire adeguate prestazioni di interesse generale.
2. Contribuisce alla realizzazione di infrastrutture e di opere di interesse generale che consentano al Lazio di divenire un primario polo di sviluppo in Europa e nell'area mediterranea.
3. Opera per rimuovere gli squilibri economici mediante la destinazione di risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di aree territoriali svantaggiate, con particolare riguardo ai piccoli comuni, alle aree rurali e montane nonché alle isole.
4. L'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

#### **Legge regionale 6 novembre 2019, n. 22**

#### **(Testo unico del commercio)**

#### **Art. 1 (Finalità e oggetto)**

1. La Regione, nel rispetto dei principi costituzionali e della normativa europea e statale vigente, detta disposizioni in materia di commercio per:
  - a) valorizzare e sostenere il commercio, anche attraverso la promozione delle reti di imprese tra attività economiche e la salvaguardia dei mercati di interesse storico, dei locali storici, delle botteghe d'arte e delle attività commerciali e artigianali di tradizione nonché degli esercizi di vicinato;
  - b) favorire l'integrazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali e di quelli attuativi relativi alla localizzazione delle strutture distributive, garantendo l'equilibrio territoriale tra le diverse funzioni e la valorizzazione dei centri storici e del tessuto urbano, anche attraverso il riuso di strutture dismesse, il recupero del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione di aree degradate che non comportino ulteriore consumo di suolo;
  - c) semplificare le procedure, favorendo l'unitarietà dei processi decisionali, nell'ambito di applicazione dei principi e delle norme europee e statali in materia di procedimento amministrativo, modulistica, tempi di durata e trasparenza delle fasi procedurali;
  - d) promuovere e sostenere i processi di innovazione tecnologica con particolare riferimento alle micro e piccole imprese;

(...)

### II.2.2.13 Regione Abruzzo

RIQUADRO 24

**Regione Abruzzo**

**[Statuto della Regione Abruzzo](#)**

**Articolo 7 (L'ordinamento sociale ed economico)**

(...)

5. La Regione tutela la dignità e la sicurezza del lavoro in tutte le sue forme e contribuisce alla realizzazione della piena occupazione, anche attraverso la formazione e l'innovazione economica e sociale; valorizza l'imprenditoria e promuove il ruolo delle professioni intellettuali; incentiva il risparmio e gli investimenti; cura lo sviluppo delle attività agricole salvaguardando la salubrità degli alimenti; promuove la cooperazione come strumento di democrazia economica di sviluppo sociale.

(...)

**[Legge regionale 8 agosto 2012, n. 40](#)**

**(Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale)**

**Art. 1 (Oggetto e finalità)**

1. La Regione Abruzzo, con la presente legge, in conformità alla normativa europea e nell'ambito delle potestà e delle competenze regionali secondo le disposizioni del Titolo V della parte II della Costituzione, disciplina e promuove lo sviluppo del sistema produttivo regionale e della ricerca scientifica e dell'innovazione, quale motore di sviluppo economico compatibile con la valorizzazione del territorio e la coesione sociale, in coerenza con gli orientamenti europei e con la legislazione regionale.

2. La Regione Abruzzo riconosce quali parti del sistema produttivo le componenti industriali, artigianali, commerciali, turistiche e agricole e le loro rappresentanze datoriali e sindacali.

3. Gli interventi della presente legge sostengono la crescita della responsabilità sociale delle imprese per lo sviluppo compatibile e la creazione di lavoro stabile, sicuro e di qualità.

(...)

**Art. 3 (Statuto delle imprese)**

1. La Regione Abruzzo, al fine di assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d'impresa, e di garantire la libertà di iniziativa economica privata, in conformità agli articoli 35 e 41 della Costituzione, promuove e sostiene, sul proprio territorio, i principi e le finalità contenute nello Statuto delle Imprese e dell'Imprenditore, così come disciplinati all'interno delle norme di legge in materia.

(...)

### II.2.2.14 Regione Molise

RIQUADRO 25

**Regione Molise**

**[Statuto della Regione Molise](#)**

**Articolo 4 (Lavoro, economia, istruzione, ricerca e innovazione tecnologica)**

1. La Regione promuove i processi di sviluppo economico e la funzione sociale dell'attività economica. Garantisce uno sviluppo equilibrato consentendo la crescita economica delle aree interne e contrastandone lo spopolamento. (...)

**[Legge regionale 18 ottobre 2021, n. 4](#)**

**(Disciplina regionale delle attività commerciali)**

**Art. 2 (Principi e finalità)**

1. L'attività disciplinata dalla presente legge si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata.

2. La disciplina della presente legge persegue le seguenti finalità:

- a) la valorizzazione del lavoro in tutte le sue forme, la salvaguardia e lo sviluppo qualificato delle attività imprenditoriali, anche attraverso azioni di informazione, formazione e qualificazione professionale degli addetti e degli operatori e datori di lavoro;

(...)

### **II.2.2.15 Regione Puglia**

RIQUADRO 26

**Regione Puglia**

**Statuto della Regione Puglia**

**Art. 11**

1. La Regione incentiva lo sviluppo sostenibile dell'economia pugliese, nel rispetto dell'ambiente, attraverso interventi tendenti a rafforzare un sistema produttivo integrato, a valorizzare le risorse e le vocazioni territoriali con azioni di concertazione istituzionale e a internazionalizzare l'economia regionale.

(...)

5. La Regione valorizza e sostiene l'impresa e riconosce il ruolo di rappresentanza delle relative associazioni.

(...).

**Legge regionale 3 agosto 2007, n. 112**

**(Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi)**

**Art. 1 (Finalità e oggetto della legge)**

1. La Regione Puglia promuove, sostiene e favorisce le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale tesi a rafforzare la competitività, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese.

### **II.2.2.16 Regione Campania**

RIQUADRO 27

**Regione Campania**

**Statuto della Regione Campania**

**Art. 7 (Iniziativa economica e coesione economico-sociale)**

1. La Regione garantisce e sostiene la libertà e l'attività di impresa in conformità sia alla Costituzione, sia al diritto comunitario e sia alla legislazione statale secondo le regole dello sviluppo ecologicamente sostenibile, come definito nei protocolli internazionali.

2. La Regione opera per regolare lo sviluppo economico, l'economia di mercato e la libera concorrenza al fine di favorire la piena occupazione, la promozione del benessere, i fini sociali, la coesione economico-sociale e la difesa dello stato sociale.

3. L'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

4. La Regione promuove la competitività del territorio campano e delle imprese che in esso operano ed investono, favorendo il riequilibrio economico e sociale fra le diverse aree.

5. La Regione opera nel rispetto dei vincoli comunitari ed in raccordo con norme nazionali in tema di stabilità economica.

6. La Regione considera l'uso economicamente efficiente delle risorse territoriali strumento di crescita ed emancipazione della collettività amministrata.

**Legge regionale 14 ottobre 2011, n. 15**

**Art. 1 (Finalità)**

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 29, comma 1 dello Statuto della Regione Campania, promuove la semplificazione normativa e amministrativa, razionalizzando i procedimenti e le azioni di competenza della Regione Campania e rendendo più semplice e diretto il rapporto tra amministrazione, cittadino, impresa.

(...)

3. La presente legge, in attuazione del principio della libertà di iniziativa economica sancito dal Trattato dell'Unione europea, dall'articolo 41 della Costituzione, dall'articolo 7 dello Statuto della Regione Campania in materia di iniziativa economica e coesione economico-sociale, promuove la liberalizzazione delle attività economiche e la semplificazione dei procedimenti amministrativi di competenza della Regione, eliminando le indebite restrizioni all'accesso alle attività economiche e d'impresa e assicurando il rispetto dei livelli minimi di regolazione.

**Art. 13 (Liberalizzazione delle attività economiche)**

1. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, fermo restando le normative regionali in materia di autorizzazioni ambientali nonché quelle attuative di obblighi comunitari o definiti dalle leggi statali, sono abrogate:

- a) le disposizioni che subordinano l'avvio di un'attività economica e d'impresa a limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso, comunque denominati, nonché alla previa iscrizione in albi, elenchi, non giustificati da interessi generali, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario;
- b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche e d'impresa non giustificati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni che impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche e d'impresa o l'ingresso di nuovi operatori economici nel mercato, alterando le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori stessi.

(...)

**II.2.2.17 Regione Basilicata**

RIQUADRO 28

**Regione Basilicata**

**Statuto della Regione Basilicata**

**Articolo 10 (La sostenibilità e la sicurezza dell'ambiente e del territorio)**

(...)

2. La Regione opera per lo sviluppo economico e sociale, persegue una crescita sostenibile e inclusiva, garantisce la sicurezza della persona e della comunità regionale.

(...)

**Legge regionale 16 febbraio 2009, n. 1**

**(Legge regionale per lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo lucano)**

**Art. 1 (Finalità)**

1. La Regione Basilicata, in conformità alla normativa comunitaria e nazionale e nell'ambito delle potestà e delle competenze regionali di cui alla parte II, titolo V, della Costituzione, persegue lo sviluppo del sistema produttivo regionale e la crescita competitiva del medesimo, nonché del contesto territoriale e sociale che lo accoglie e lo alimenta.

(...)

**Art. 3 (Obiettivi)**

1. Per la finalità di cui all'articolo 1, la Regione Basilicata, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e nel rispetto del principio delle pari opportunità, nonché in coerenza con la legislazione nazionale e regionale, persegue i seguenti obiettivi:

- a) IMPRENDITORIALITA', rispetto al quale promuove e sostiene:
- 1) il rafforzamento della struttura patrimoniale e finanziaria delle PMI;
  - 2) il miglioramento delle condizioni insediative delle imprese;
  - 3) l'insediamento, la rilocalizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la riconversione di imprese e impianti produttivi, nonché la diversificazione produttiva in aree caratterizzate dalla presenza di settori maturi mediante l'insediamento di imprese operanti in settori nuovi;
  - 4) la cooperazione nei diversi settori, quale idoneo strumento per avviare processi di imprenditoria diffusa e partecipata, nonché per favorire la coesione sociale, lo sviluppo economico, l'occupazione e il radicamento territoriale;
  - 5) l'aggregazione tra le imprese ed il rafforzamento di legami di collaborazione tra queste e gli altri attori del sistema economico regionale (associazioni di categoria, istituti creditizi e finanziari, ecc.);
  - 6) la cultura e la formazione imprenditoriale.

**II.2.2.18 Regione Calabria**

RIQUADRO 29

**Regione Calabria****[Statuto della Regione Calabria](#)****Articolo 2 (Principi e finalità)**

2. La Regione ispira in particolare la sua azione al raggiungimento dei seguenti obiettivi: (...)

- i. la piena occupazione, promuovendo le condizioni che rendono effettivi il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica;

**[Legge regionale 29 marzo 2024, n. 16](#)****(Istituzione dell'Agenzia regionale di sviluppo delle aree industriali e per l'attrazione di investimenti produttivi)****Art. 1 (Oggetto e finalità)**

1. La Regione Calabria intende rafforzare i sistemi produttivi attraverso il riordino del sistema regionale di sostegno all'insediamento, allo sviluppo e alla competitività delle imprese di ogni comparto economico, nonché all'attrazione di investimenti produttivi.

(...)

**II.2.2.19 Regione autonoma Sicilia**

RIQUADRO 30

**Regione autonoma Sicilia****[Statuto della Regione Siciliana](#)****Articolo 14**

1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

(...)

- d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;

(...)

**[Legge regionale 21 maggio 2019, n. 7](#)**

**(Disposizioni per i procedimenti amministrativi e la funzionalità dell'azione amministrativa)**

**Art. 27 (Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA))**

1. 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 da 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, è sostituito da una segnalazione dell'interessato.

**II.2.2.20 Regione autonoma Sardegna**

RIQUADRO 31

**Regione autonoma Sardegna**

**[Statuto speciale per la Sardegna](#)**

**Art. 4**

Nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie:

- a) industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline;

(...)

**[Legge regionale 7 maggio 1953, n. 22](#)**

**(Provvidenze dirette a promuovere e favorire lo sviluppo delle attività industriali e commerciali in Sardegna)**

**Art. 1**

Per favorire lo sviluppo economico delle zone che, con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima, su proposta dell'Assessore all'Industria e Commercio, sentiti i Comitati consultivi dell'Industria e del Commercio saranno riconosciute idonee ad assicurare una più efficace valorizzazione della mano d'opera e delle risorse isolane, l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere a Enti, Società o privati le seguenti categorie di provvidenze:

- 1) concessione in uso, anche a titolo gratuito, di aree demaniali;
- 2) contributi per, l'acquisto di aree comprese nelle anzidette zone, necessarie per la realizzazione di iniziative dirette al conseguimento dei fini di cui al presente articolo;
- 3) esecuzione delle opere di interesse generale; delle zone predette, necessarie per:
  - a) le sistemazioni portuali stradali, ferroviarie e igieniche;
  - b) l'approvvigionamento, il trasporto, la raccolta e la distribuzione di energia elettrica e di acque;
  - c) il servizio di telecomunicazioni;
  - d) il trattamento e depurazione delle acque;
  - e) gli altri equipaggiamenti necessari alla maggiore funzionalità delle zone [\*];
- 4) contributi per l'esecuzione delle opere di cui al punto precedente, quando esse non rivestano carattere generale;
- 5) concorso nelle spese relative al consumo dell'acqua e dell'energia elettrica ad uso industriale o di altre spese di energia motrice, per non più di dieci anni, a favore delle attività in cui la spesa relativa influisca in modo rilevante sul costo di produzione;
- 6) agevolazioni per il trasporto delle materie prime e dei prodotti finiti a favore delle attività ammesse a beneficiare delle provvidenze previste dalla presente legge, sia mediante la concessione di tariffe di favore,

*convenzionate con le imprese trasportatrici, sia mediante la concessione di contributi a favore delle aziende interessate;*

*7) contributi diretti ad alleviare il gravame degli oneri sociali nella fase iniziale dell'attività industriale e comunque per un periodo non superiore ai tre anni.*

*Le provvidenze di cui ai numeri 5, 6 e 7 possono essere concesse esclusivamente a favore di nuove iniziative.*

*(...)*

### III. La giurisprudenza più pertinente in materia

Numerosissimi i procedimenti giurisdizionali che hanno visto, a partire dalla nascita dell'ordinamento repubblicano, la Corte Costituzionale, i giudici di legittimità (Corte di Cassazione e Consiglio di Stato) e i giudici di merito (in sede civile, penale e amministrativa) occuparsi di fattispecie relative all'esercizio della libertà di impresa.

Se le prime pronunce, risalenti alla seconda metà degli anni '50 e ai primi anni '60, hanno impegnato la Corte Costituzionale nel precisare e definire, in sede interpretativa, l'ambito di applicazione del principio di libertà di iniziativa economica, come sancito dall'art. 41 della Costituzione, i decenni successivi sono stati prevalentemente caratterizzati da un susseguirsi di sentenze rese sia dai giudici di merito sia dai giudici di legittimità nel contesto delle quali, fatta forse eccezione per i procedimenti penali, i rispettivi organi giurisdizionali sono stati prevalentemente chiamati, a vario titolo, a chiarire i limiti dell'intervento pubblico rispetto all'esercizio della libertà di impresa, sia per quanto concerne l'attività di produzione di beni e servizi, sia per quanto riguarda il loro commercio o la loro erogazione, nonché a valutare la legittimità di determinate condotte poste in essere dall'imprenditore, nell'esercizio di tale libertà, in considerazione dei vincoli derivanti dal rispetto della disciplina della concorrenza.

Impossibile dar conto di tutte le sentenze pronunciate dai vari organi giurisdizionali negli oltre settantacinque anni che ci separano dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Nelle pagine che seguono, ci limiteremo pertanto ad indicare, per le singole giurisdizioni esaminate, alcune sentenze "esemplari" rinviando, per un'elencazione ed un'analisi più esaustiva agli ulteriori riferimenti giurisprudenziali indicati nei testi elencati in bibliografia.

#### III.1. Corte Costituzionale

La Corte costituzionale è stata in più occasioni chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dei limiti di volta in volta imposti con leggi dello Stato all'iniziativa economia privata.

Più che alle pronunce rese dai giudici di merito, si deve alla Corte Costituzionale il merito aver definito i presupposti di legittimità delle limitazioni che lo Stato o gli enti pubblici possono imporre alla libertà di impresa, sottolineando come gli stessi possano essere ammissibili solo se adeguatamente giustificati, indispensabili per la tutela di preminenti interessi pubblici, proporzionati in considerazione degli obiettivi da perseguire e limitati nel tempo rispetto a quanto strettamente necessario<sup>23</sup>.

In particolare, come vedremo, la Corte sottolineerà in più occasioni come le limitazioni imposte alla libertà di impresa non possono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio, rivendicando il proprio ruolo di vigilanza nel vagliare il rapporto di congruità fra mezzi e fini a salvaguardia della libertà costituzionalmente garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi o contro interventi che annullino nella sostanza i diritti inerenti alla libertà stessa.

In altri termini, questo il ragionamento più volte articolato nella giurisprudenza della Corte, le esigenze di utilità sociale e la protezione dei valori fondamentali attinenti al rispetto della dignità umana rendono legittime eventuali limitazioni purché le stesse non risultino arbitrarie e non prevedano misure palesemente incongrue.

---

<sup>23</sup> Per ogni pronuncia della Corte Costituzionale esaminata nei paragrafi che seguono verranno indicate sia la data di decisione sia la data di deposito delle rispettive sentenze.

### **III.1.1. L'imposizione di prezzi di vendita non contrasta con la libertà di impresa ([C. Cost., 22-26 gennaio 1957, n. 29](#))**

Il 31 luglio 1956 il Pretore di Reggio Calabria, nel corso di un procedimento penale promosso a carico del signor Luigi Riccardo Labate, imputato della contravvenzione prevista dall'art. 125 T.U. delle [leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265](#), come modificato dalla [legge 7 novembre 1942, n. 1528](#), per avere venduto, nella propria farmacia, "Amaro Giuliani sciroppo" a prezzo inferiore a quello indicato sull'etichetta, chiedeva alla Corte Costituzionale di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della predetta norma, per asserito contrasto con l'[art. 41 della Costituzione](#).

Tale norma sancisce il divieto, penalmente sanzionato, di vendere al pubblico specialità medicinali a prezzo diverso da quello segnato sull'etichetta.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituitasi in giudizio per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, ha sottolineato come la norma denunciata debba ritenersi costituzionalmente legittima dato che, avendo l'[art. 41 Cost.](#) per oggetto la mera attività economica dei privati, la stessa non può riferirsi all'attività del farmacista.

L'obbligo di non vendere i specialità medicinali se non al prezzo indicato nella tariffa (ovvero sulla etichetta) troverebbe infatti ragion d'essere nel presupposto che il farmacista non è un intermediario che agevola la circolazione dei beni nel modo che gli sembra più opportuno, ritraendo dalla sua capacità di commerciante il maggior lucro possibile, ma un professionista nella posizione privilegiata di colui che ha diritto di non aver concorrenti entro un certo perimetro ed entro un certo numero di abitanti (clienti potenziali).

L'organizzazione del servizio farmaceutico, se da un lato ha creato al farmacista concessionario di una farmacia una posizione di privilegio con l'eliminare la concorrenza entro determinati limiti demografici e territoriali; dall'altro, trattandosi di un servizio di pubblica necessità, ha imposto allo stesso farmacista l'obbligo di svolgere la sua attività con l'adempimento delle prescrizioni dalle leggi stabilite per questa particolare professione.

Tra gli obblighi imposti al farmacista concessionario vi è il divieto, penalmente sanzionato, di vendere al pubblico specialità medicinali a prezzo diverso da quello segnato sull'etichetta, ai sensi dei commi sesto e ottavo dell'art. 125 T.U. delle leggi sanitarie sopra ricordato.

Per quanto di più specifico interesse per questo studio va peraltro rilevato come l'Avvocatura dello Stato abbia messo in luce come la norma censurata debba ritenersi legittima anche qualora si volesse considerare la vendita dei medicinali ad opera del farmacista come un'attività economica ai sensi dell'art. 41 della Costituzione.

La norma denunciata – sempre ad avviso dell'Avvocatura dello Stato – deve ritenersi costituzionalmente legittima anche a voler inquadrare la vendita dei medicinali, ad opera del farmacista, tra le attività economiche contemplate nell'[art. 41 della Costituzione](#). Infatti la norma ivi contenuta si propone lo scopo di armonizzare l'iniziativa economica privata, libera in via di principio, con l'utilità sociale ed il bene pubblico. Più precisamente: il secondo comma della disposizione pone alla libera iniziativa economica il limite di non contrastare l'utilità sociale e di non arrecar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana; mentre il terzo comma assoggetta la stessa attività economica, pubblica e privata, a programmi e controlli idonei a indirizzarla e coordinarla a fini sociali.

Tale norma, infatti, nel prescrivere il prezzo d'imperio, persegue lo scopo di tutelare il pubblico sia da eventuali speculazioni, che potrebbero verificarsi in caso di emergenza con la rarefazione dei medicinali; sia da inconvenienti collegati al regime di libera concorrenza, che porterebbe al ribasso dei prezzi e, inevitabilmente, alla preparazione dei medicinali con

materie prime meno costose, e perciò, con risultati terapeutici che potrebbero recare nocimento alla salute dei cittadini.

Così precisata la *ratio* del più volte ricordato art. 125 non può ricondursi nella sfera dell'art. 41 della Costituzione, che regola rapporti economici e, in modo particolare, la iniziativa economica privata; mentre risponde pienamente alla norma costituzionale dell'art. 32, che "*tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*".

La Corte con [sentenza del 22-26 gennaio 1957, n. 29](#), condividendo le motivazioni articolate dall'Avvocatura dello Stato dichiarerà non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Pretore di Reggio Calabria in riferimento all'art. 141 della Costituzione.

#### RIQUADRO 32

##### **C. Cost., sentenza 26 gennaio 1957, n. 29**

[...]

*L'organizzazione del servizio farmaceutico, se da un lato ha creato al farmacista concessionario di una farmacia una posizione di privilegio con l'eliminare la concorrenza entro determinati limiti demografici e territoriali; dall'altro, trattandosi di un servizio di pubblica necessità, ha imposto allo stesso farmacista l'obbligo di svolgere la sua attività con l'adempimento delle prescrizioni dalle leggi stabilite per questa particolare professione.*

[...]

*[L'art. 125 T.U. delle leggi sanitarie] nel prescrivere il prezzo d'imperio, persegue lo scopo di tutelare il pubblico sia da eventuali speculazioni, che potrebbero verificarsi in caso di emergenza con la rarefazione dei medicinali; sia da inconvenienti collegati al regime di libera concorrenza, che porterebbe al ribasso dei prezzi e, inevitabilmente, alla preparazione dei medicinali con materie prime meno costose, e perciò, con risultati terapeutici che potrebbero recare nocimento alla salute dei cittadini.*

*[...] la norma impugnata deve ritenersi costituzionale, anche se la vendita di medicinali fatta dal farmacista possa riportarsi tra le attività economiche considerate dall'art. 41 della Costituzione. Questa disposizione, invero, enuncia sul piano costituzionale la libertà economica nella sua fondamentale manifestazione di libertà di iniziativa economica e privata, che si traduce nella possibilità di indirizzare liberamente, secondo le proprie convenienze, la propria attività nel campo economico. A tale libertà la Costituzione pone il limite del pubblico interesse, in quanto l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, intesa come conseguimento del bene comune.*

*Infine lo stesso Costituente autorizza di stabilire legislativamente programmi e controlli, allo scopo di indirizzare e coordinare l'attività economica ai fini sociali. L'iniziativa economica privata viene così subordinata alle esigenze generali e sociali determinate dalla legge.*

*Ciò posto, la fattispecie legale del citato art. 125, col comando di non vendere medicinali a prezzo diverso da quello indicato sull'etichetta, precisa che oggetto della tutela penale è la salute della collettività, che potrebbe essere insidiata, come si è detto, dalla vendita di medicinali a prezzo più basso di quello fissato.*

*Pertanto non è a dubitare, che il divieto contenuto nell'articolo 125 delle leggi sanitarie non è in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 41 e, nelle sue finalità, è pienamente legittimato, come si è detto, dalla disposizione dell'art. 32 della stessa Costituzione.*

### **III.1.2. I limiti imposti al privato concessionario non ledono la libertà di iniziativa economica (C. Cost., 7-16 febbraio 1963, n. 12)**

Oggetto del sindacato di legittimità costituzionale promosso il 31 luglio 1962 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la [legge della Regione Sardegna 26 ottobre 1961, n. 20](#), concernente "*l'utilizzazione locale degli idrocarburi provenienti dalle coltivazioni in Sardegna*", il cui articolo unico stabilisce che "*nei disciplinari delle concessioni, accordate ai sensi della legge regionale*

*sarda 19 dicembre 1959, n. 20, sarà inserita una clausola che impegni i concessionari a costruire ed esercire entro un termine fissato, a pena di decadenza, un impianto di raffinazione nel territorio della Regione del minerale prodotto, se la produzione annuale di idrocarburi liquidi raggiunga nell'Isola il quantitativo complessivo di due milioni di tonnellate, e sempre che le riserve siano tali da assicurare l'alimentazione dell'impianto per un congruo numero di anni".*

A fondamento del ricorso promosso dal governo nazionale, l'asserita violazione dell'[art. 41 della Costituzione](#) perché la legge regionale sarda verrebbe ad incidere in modo grave sull'iniziativa personale dell'operatore economico, sopprimendone la libera autodeterminazione nella creazione ed organizzazione dell'azienda; aggiungendo che, d'altra parte, il vincolo sarebbe stato disposto per fini che esulano dalla previsione del terzo comma dell'art. 41, in quanto riguardano non già la "generale utilità" ma solo un'"utilizzo locale".

Inoltre, secondo la tesi del governo, la legge impugnata sarebbe in ulteriore palese contrasto con l'art. 41 Cost., perché gli interventi legislativi che questo consente, limitativi dell'iniziativa economica privata, sono riservati allo Stato nell'esercizio della funzione, ad esso solo spettante – con esclusione quindi di ogni potestà legislativa regionale – della determinazione dell'indirizzo politico generale,

La Regione, costituitasi in giudizio, ha eccepito come la disposizione di legge regionale contestata non configura violazione dell'art. 41 Cost., non ponendo alcun divieto all'esercizio di attività economiche inerenti agli idrocarburi, ma limitandosi a condizionare l'assunzione di concessioni minerarie aventi per oggetto l'estrazione di idrocarburi alla accettazione dell'impegno di attuare la raffinazione degli stessi in Sardegna, statuendo così non un obbligo bensì un onere, liberamente assunto all'atto della richiesta della concessione, e che rientra nella previsione del terzo comma dell'art. 41, dato che il dare incremento al sorgere d'industrie in una zona arretrata e depressa, realizza di certo un fine sociale.

Se poi si volesse considerare – prosegue la difesa della Regione Sardegna – non i fini sociali, ma quell'utilità generale a cui il governo fa riferimento nel ricorso (ancorché non menzionata nell'art. 41) si perverrebbe necessariamente ad un'identica conclusione, giacché ha un valore positivo per tutta la nazione il fatto dell'elevamento del tenore di vita sociale di una Regione particolarmente depressa come la Sardegna, in favore della quale si è elaborato uno specifico piano di rinascita.

L'argomentazione difensiva della Regione Sardegna prosegue aggiungendo che, se si negasse alla Regione sarda la competenza a dettare una disposizione quale quella impugnata, si svuoterebbe la potestà legislativa ad essa attribuita dall'art. 4, lett. a, dello Statuto speciale in materia di "industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere".

La Corte, dopo aver rilevato che, ai sensi dell'art. 826 c.c., i giacimenti di idrocarburi fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato, successivamente trasferiti alla Regione Sardegna in occasione dell'approvazione dello statuto regionale, osserva come la fattispecie non possa ritenersi riconducibile all'art. 41 Cost., né incidere sulla libertà di iniziativa economica, ovvero sulla libertà di impresa, garantita al privato.

Detta fattispecie deve invece ricondursi all'attività riservata alla pubblica autorità, la quale, in sede di rilascio di concessione, provvedimento che abilita il privato a svolgere attività economiche che altrimenti gli sarebbero precluse, ben può imporre limiti al privato concessionario al fine di garantire il perseguimento dell'interesse pubblico.

Con [sentenza del 7-16 febbraio 1963, n. 12](#), la Corte ha dunque respinto le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate al riguardo dal Governo italiano, respingendo il ricorso in quanto ritenuto infondato.

## RIQUADRO 33

**C. Cost., sentenza 7-16 febbraio 1963, n. 12**

*[...] il rapporto fra l'intervento degli enti pubblici e l'iniziativa economica privata non è riconducibile alla fattispecie prevista dall'art. 41. Infatti, quest'ultima attiene alle garanzie necessarie a preservare la libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche proprie dei privati da interventi che la restringano in modo arbitrario, mentre invece quella regolata dalla legge in esame riguarda una situazione del tutto diversa: quella cioè dei privati che, in virtù di una trasmissione di poteri propri della pubblica autorità, vengono ad essere abilitati all'esercizio di attività altrimenti loro precluse, ed a godere così di un ampliamento della loro sfera giuridica, pur nei limiti e secondo le condizioni ritenute dal concedente necessarie alla salvaguardia degli interessi pubblici legati all'utilizzazione del bene..*

**III.1.3. I limiti imposti all'iniziativa economica privata non possono essere arbitrari (C. Cost., 3-9 aprile 1963, n. 39)**

La vicenda sottoposta all'esame della Corte Costituzionale – e che darà luogo alla pronuncia della [sentenza 3-9 aprile 1963, n. 39](#) – trae origine da un procedimento penale promosso dal pretore di Chiusa nei confronti di un cittadino italiano, il signor Taibon Francesco, per aver quest'ultimo esercitato il commercio e la riparazione di apparecchi radioelettrici senza essere munito della licenza all'epoca necessaria secondo alcune disposizioni contenute nell'allora vigente Codice postale e delle telecomunicazioni, successivamente abrogate.

La Corte, dopo aver rilevato che le telecomunicazioni hanno rilevanza sociale ed economica, ed impegnano molteplici interessi della collettività sotto l'aspetto sia tecnico, fiscale, di polizia, sia della sicurezza e della tutela fisica e morale dei cittadini, afferma la necessità che l'attività ad esse relativa sia coordinata con l'interesse generale.

Tuttavia, prosegue la Corte, considerato che [l'art. 41](#) subordina l'introduzione di limiti alla libertà di iniziativa economica, la mancata previsione di criteri che limitino la discrezionalità della pubblica amministrazione nell'imporre eventuali limiti rende la norma costituzionalmente illegittima.

## RIQUADRO 34

**C. Cost., sentenza 3-9 aprile 1963, n. 39**

*La riserva di legge (...) ha proprio la funzione di circoscrivere il controllo e di disciplinarne l'esercizio, allo scopo di evitare che - attraverso la indefinita espansione del controllo stesso - venga annullato il diritto primario di libertà garantito dalla Costituzione. Perciò, l'assoluta mancanza di tale disciplina fa sorgere il vizio di incostituzionalità.*

*Esaminata alla luce di tali principi, la norma contenuta nell'art. 253 del Codice postale, approvato con R.D. 27 febbraio 1936, n. 645, appare viziata, in quanto la potestà conferita alla pubblica Amministrazione non è contenuta entro limiti che ne circoscrivono la discrezionalità.*

**III.1.4. I limiti imposti all'iniziativa economica non possono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio (C. Cost., 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78)**

All'origine della controversia instaurata davanti al giudice di merito, l'esistenza di un regime di monopolio relativo alla fabbricazione e alla vendita di fiammiferi, costituito dallo Stato a favore di un consorzio di imprese private, consentendo così al consorzio stesso, tra l'altro, di escludere l'ingresso sul mercato da parte di imprese concorrenti, parte di altre imprese, di incrementare i prezzi e limitare le importazioni.

Le imprese ricorrenti, esterne al consorzio privato titolare del monopolio, censuravano la legittimità del monopolio stesso, in quanto ritenuto lesivo della libertà di impresa, rilevando che il settore considerato (produzione e vendita di fiammiferi) difficilmente avrebbe potuto essere ricondotto nell'ambito di applicazione dell'ultimo comma dell'[art. 41 Cost.](#), essendo quanto meno difficile individuare i fini pubblici e sociali idonei a giustificare il regime monopolistico ed evidenziando come, ai sensi dell'art. 41 Cost. sia legittimo prevedere limitazioni e controlli alla libertà di iniziativa economica – e quindi alla libertà di impresa – senza però pregiudicare la libertà di iniziativa stessa, come avviene nel caso della costituzione di un monopolio a favore di poche imprese, avendo invece un regime monopolistico l'effetto di sopprimere tale libertà.

La Corte Costituzionale, nella [sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78](#) ha ravvisato il fondamento di tale censura rilevando l'illegittimità della norma che aveva consentito la costituzione di un monopolio a favore di un consorzio chiuso di imprese private (un regio decreto del 1923), ribadendo come i limiti imposti alla libertà di impresa non possono essere tali da renderne ingiustificatamente difficile o addirittura impossibile l'esercizio.

Per la prima volta la Corte riconosce che le barriere all'ingresso al mercato si pongono in contrasto con la tutela dell'iniziativa economica.

#### RIQUADRO 35

##### **C. Cost., sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78**

*(...) I limiti che possono essere prescritti a tale libertà (secondo comma predetto art. 41) non debbono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio; e, nella specie, quella impossibilità o questa estrema difficoltà affiora senza alcuno sforzo di ricerca. Sostenere che l'organizzazione unitaria del settore doveva dare all'industria una sistemazione che servisse al suo incremento, al suo consolidarsi é forse anche a rendere possibile una distribuzione capillare dei fiammiferi, non vuoi dire giustificare la necessità di chiudere l'organizzazione ad imprese nuove; né la legittimazione della soppressione dell'iniziativa economica può farsi risalire all'agevolazione che lo Stato riceve dall'esistenza del consorzio nella soddisfazione dei suoi interessi fiscali: infatti non é escluso che analoga agevolazione sarebbe potuta venire dalla costituzione di un consorzio aperto.*

*I programmi e i controlli che possono essere imposti alla attività economica privata (terzo comma del ricordato art. 41) non debbono poi sopprimere l'iniziativa individuale, potendo essi soltanto tendere ad indirizzarla ed a condizionarla.*

*Quanto alla riserva dell'art. 43 della Costituzione essa non copre il caso in decisione, poiché le norme sottoposte al giudizio di questa Corte hanno dato alle imprese consorziate posizioni di privilegio che la legge può riservare soltanto ad alcune categorie di enti od organismi indicate dalla Costituzione stessa.*

*Nella parte in cui impedisce la partecipazione al consorzio di imprese nuove, il cui ingresso non risulti pregiudizievole agli interessi generali, il decreto del 1923 è pertanto lesivo della libertà economica. E in tali limiti deve dichiararsi illegittimo, secondo quanto sarà indicato nel dispositivo che segue.*

*(...)*

### **III.1.5. Obblighi di chiusura settimanale dei pubblici esercizi e libertà di impresa (C. Cost., 5-23 aprile 1974, n. 111)**

Le questioni sollevate dai Pretori di Legnano, Forlì e Napoli sono tutte relative alla violazione dell'obbligo in capo ad altrettanti gestori di esercizi pubblici (trattorie e ristoranti) di rispettare il turno di chiusura settimanale imposto dalla legge ai titolari di pubblici esercizi.

Nelle motivazioni delle ordinanze di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale i giudici di rinvio rilevano che le norme di legge contestate – segnatamente gli artt. 1, 5 e 8 della [legge 1 giugno 1971, n. 425](#), recante norme sulla chiusura settimanale dei pubblici esercizi – nel

disporre, per gli esercizi pubblici in esse indicati, la chiusura di una intera giornata nel corso di ogni settimana, secondo turni prestabiliti e comminando sanzioni penali per i contravventori, violerebbero l'[articolo 41 della Costituzione](#), in quanto verrebbe intralciata la libera iniziativa economica, anche sotto il profilo della sua utilità sociale.

Con [sentenza 5-23 aprile 1974, n. 111](#), la Corte Costituzionale ha tuttavia dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle norme censurate ritenendo che i limiti da esse imposte debbano ritenersi compatibili con le esigenze di tutela contemplati dall'art. 41 Cost., in particolare per quanto attiene al diritto del lavoratore, sia esso dipendente o in proprio, a fruire di un turno di riposo settimanale, rilevando come lo stesso costituisca una delle ragioni di finalità sociale e di salvaguardia della dignità umana poste a limite della libera iniziativa economica privata. .

## RIQUADRO 36

**C. Cost., sentenza 5-23 aprile 1974, n. 111**

(...)

*Gli elementi di dubbio sulla costituzionalità delle norme impugnate prospettati dai proponenti si basano su considerazioni che non possono essere condivise. Si assume, in sostanza, che la disciplina disposta con la legge n. 425 del 1971 sottoporrebbe la libera iniziativa economica, costituzionalmente tutelata dall'art. 41, a non ragionevoli o comunque ingiustificabili limitazioni e la svierebbe da uno dei fini che le sono propri, corrispondere, cioè, nel senso più ampio, alla utilità sociale, intesa, anche, come possibilità massima e generalizzata per i cittadini di poter usufruire dei beni prodotti o dei servizi offerti.*

*3. - Vale premettere che questa Corte, più volte investita di questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'articolo 41 della Costituzione, ha ripetutamente affermato, in linea generale, che la libertà dell'iniziativa economica privata non esclude l'intervento del legislatore per far sì che siano realizzate nel miglior modo le finalità alle quali la norma costituzionale ha inteso indirizzarla. La Corte ha altresì precisato che le finalità di cui sopra vanno considerate nel loro insieme, coordinate fra loro, in modo che la stessa libera iniziativa economica privata si sviluppi in armonia con tutte le fondamentali esigenze espresse nel contesto dello stesso art. 41 (sentenze nn. 29, 33, 50, 129 del 1957; 47, 52, 78 del 1958; 32 del 1959; 54 del 1962).*

*In senso specifico la Corte ha, infine, ritenuto che non contrastino con il concetto costituzionale di libera iniziativa privata le misure restrittive che leggi varie impongono in tema di obbligo di licenza, di limitazione d'orari, di disciplina dei prezzi, di conferimenti obbligatori, di concorrenza nella vendita di medicinali, di tutela della salute ecc. Trattasi di limitazioni tutte dettate al fine di indirizzare e coordinare l'attività economica ad esigenze di ordine sociale generale, di salvaguardare la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Non può disconoscersi che, per quanto in particolare riguarda le limitazioni imposte dalla legge n. 425 del 1971 ai gestori dei pubblici esercizi, è certo che esse corrispondono alle esigenze di tutela di interessi contemplati nell'art. 41 della Costituzione.*

*Invero, il campo operativo dei concetti di "dignità umana", di "libertà", di "utilità sociale", di "fini sociali", ai quali si riferiscono il secondo e il terzo comma dell'art. 41, è quanto mai vasto e tale da circoscrivere il concetto di "libera iniziativa economica privata" espresso dal primo comma.*

*Per effetto del richiamo, i valori indicati nell'art. 41, secondo e terzo comma, trovano nello stesso articolo la loro piena tutela costituzionale nei confronti dell'imprenditore.*

*Anche la tutela del diritto del lavoratore al riposo settimanale costituisce una delle ragioni di finalità sociale e di salvaguardia della dignità umana poste a limite della libera iniziativa economica privata.*

*Né vale distinguere tra lavoratore dipendente e lavoratore in proprio, come si fa in una delle ordinanze. La legge, ovviamente, ha inteso tutelare anche il lavoratore in proprio creando, attraverso l'obbligo della chiusura, il presupposto logico-giuridico perché anch'egli possa usufruire del riposo settimanale.*

*Sotto questo profilo, pertanto, la scelta operata dal legislatore appare ragionevole e improntata ad un criterio di equità e di equiparazione delle condizioni.*

*Non può, d'altra parte, sottacersi la circostanza che l'impresa-esercizio pubblico viene a trovarsi, per ragioni di sicurezza, in una posizione particolare di fronte alle altre imprese sì da assumere anche un particolare carattere per i criteri e le regole di condotta a cui deve sottostare, per le ispezioni e i controlli a cui è sottoposta da parte dell'autorità amministrativa.*

### **III.1.6. I patti limitativi della concorrenza non possono considerarsi lesivi della libertà di impresa (C. Cost., 2-16 dicembre 1982, n. 223)**

In epoca antecedente alla entrata in vigore della legge 287/1990 che, come ricordato, ha introdotto norme per la tutela della concorrenza e del mercato ed istituito l'Autorità garante<sup>24</sup>, i giudici della Consulta sono più volte stati chiamati a definire il rapporto tra libertà di concorrenza e libertà di impresa, soprattutto per quanto concerne la necessità di tutelare il principio del perseguimento dell'utilità sociale, sancito nei [commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost.](#)

Con la [sentenza 2-16 dicembre 1982, n. 223](#), la Corte Costituzionale interviene per precisare come la norma di cui all'art. 2596 del codice civile, la quale consente ai privati di stipulare patti limitativi della concorrenza, non può ritenersi in contrasto con l'art. 41 Cost., nella parte in cui dispone che l'iniziativa economica privata possa essere limitata soltanto per ragioni di utilità sociale.

La Corte rileva infatti al riguardo come la norma sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale definisca le condizioni di validità e di efficacia alle autolimitazioni che, nella materia, siano intervenute negozialmente fra imprenditori e, pertanto, la stessa non possa essere considerata costituzionalmente illegittima per contrasto con il citato art. 41.

#### RIQUADRO 37

##### **C. Cost., sentenza 2-16 dicembre 1982, n. 223**

(...)

*La libertà di concorrenza tra imprese ha, com'è noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi.*

*Naturalmente la libertà di concorrenza comprende pure la possibilità di autolimitazione mediante accordi, la quale non turba necessariamente il gioco della libera concorrenza, anzi talvolta può agevolarlo (come nel caso di accordi intesi ad evitare l'emarginazione di imprese più deboli e la conseguente formazione di posizioni di monopolio o di quasi monopolio ovvero di oligopolio, da parte delle imprese più forti).*

*Naturalmente detta autolimitazione non può superare quei limiti che l'ordinamento giuridico pone nell'interesse individuale o in quello della collettività (per quanto concerne il diritto comunitario, cfr. in proposito l'art. 85 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea).*

### **III.1.7. Libertà di impresa e libertà di concorrenza (C. Cost., 15-23 maggio 1990, n. 241)**

Sempre in tema di libertà di concorrenza e ancora in epoca antecedente l'approvazione della [legge 287/1990](#) che, come più volte ricordato, introdurrà norme a tutela della concorrenza e del mercato, la Corte Costituzionale interviene nuovamente per precisare i rapporti che intercorrono tra libertà di iniziativa economica e libertà di concorrenza nell'ambito dei principi sanciti dall'art. 41 Cost.

<sup>24</sup> Cfr., *supra*, II.2.1.3

Con [sentenza 15-23 maggio 1990, n. 241](#), la Corte avrà infatti occasione di precisare, auspicando l'adozione di una disciplina sull'abuso di posizione dominante (il che avverrà di lì a pochi mesi), come il vincolo posto alla libertà di iniziativa economica di non potersi svolgere in contrasto con l'utilità sociale verrebbe fatalmente scavalcato ed eluso "in un ordinamento che consente l'acquisizione di posizioni di supremazia senza nel contempo prevedere strumenti atti ad evitare un loro esercizio abusivo"

In altri termini, come rilevato da autorevole dottrina (BRANCASI) la concorrenza, quale caratteristica strutturale del mercato, si attergerebbe a condizione affinché la libertà di iniziativa economica non si svolga in contrasto con l'utilità sociale.

#### RIQUADRO 38

##### **C. Cost., sentenza 15-23 maggio 1990, n. 241**

(...)

*Il principio dell'autonomia contrattuale - che come si è detto comporta, tra l'altro, libertà di scelta del contraente e del contenuto del contratto - se ha rilievo assolutamente preminente nel sistema del codice civile del 1942, non lo ha negli stessi termini nel sistema delineato dalla Costituzione, che non solo lo tutela in via meramente indiretta, come strumento della libertà di iniziativa economica (sentenza n. 159 del 1988), ma pone limiti rilevanti a tale libertà.*

*Questa, invero, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, e deve soggiacere ai controlli necessari perché possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma): e tali vincoli sono fatalmente scavalcati o elusi in un ordinamento che consente l'acquisizione di posizioni di supremazia senza nel contempo prevedere strumenti atti ad evitare un loro esercizio abusivo.*

*L'utilità ed i fini sociali sono in tal modo pretermessi, giacché non solo può essere vanificata o distorta la libertà di concorrenza - che pure è valore basilare della libertà di iniziativa economica, ed è funzionale alla protezione degli interessi della collettività dei consumatori (...) - ma rischiano di essere pregiudicate le esigenze di costoro e dei contraenti più deboli, che di quei fini sono parte essenziale.*

*Ciò ostacola, inoltre, il programma di eliminazione delle disuguaglianze di fatto additato dall'art. 3, secondo comma, Cost., che va attuato anche nei confronti dei poteri privati e richiede tra l'altro controlli sull'autonomia privata finalizzati ad evitare discriminazioni arbitrarie.*

*Di tali pressanti esigenze, nonché della già rilevata insufficienza della sola normativa comunitaria, vi è una crescente presa di coscienza - pur se con ritardo rispetto agli altri Paesi economicamente avanzati - tanto che sono stati apprestati progetti contenenti norme per la tutela della concorrenza e del mercato (...) dei quali è auspicabile la definitiva approvazione, in quanto necessaria ai fini del rispetto dei suddetti principi costituzionali.*

*5. - Una moderna disciplina sull'abuso di posizione dominante sarebbe certamente la più idonea a risolvere la complessa problematica qui esaminata, anche perché comporterebbe la possibilità di interventi di una apposita Autorità pubblica non concepiti in chiave meramente risarcitoria ma idonei a soddisfare i bisogni della parte che subisce l'abuso.*

### **III.1.8. Le misure protezionistiche ledono la libertà di impresa**

#### **III.1.8.1 Le limitazioni alla libertà di impresa derivanti dall'obbligo di stabilire le sedi nell'impresa nel territorio regionale (C. Cost., 19-28 novembre 2008, n. 391)**

Con ordinanza di rinvio nel procedimento incidentale, il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della [legge della Regione Puglia 20 febbraio 1995, n. 3](#) (Procedure per l'attuazione del Programma operativo plurifondo 1994-1999), nella parte in cui richiede, per l'accesso agli incentivi riservati alle strutture turistico-ricettive previsti dal Programma operativo plurifondo

per il 1994-1999, che il richiedente abbia la sede legale, amministrativa ed operativa, nel territorio regionale.

Nonostante la norma sia stata successivamente abrogata, il giudice remittente sottolinea come sia necessaria una valutazione della Corte, continuando la norma ad applicarsi ai rapporti sorti nel corso della sua vigenza.

La norma censurata – sempre secondo il giudice rimettente - non può essere neppure oggetto di "disapplicazione" per contrasto con il diritto comunitario, in quanto la fattispecie in esame riguarderebbe situazioni puramente interne e, inoltre, non avendo carattere discriminatorio.

Con [sentenza 19-28 novembre 2008, n. 391](#) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata rinvenendone la natura protezionistica, sottolineando come una disposizione di legge regionale non possa ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle merci fra le regioni, né limitare il diritto dei cittadini ad esercitare in qualsiasi parte del territorio nazionale la propria attività economica, professione, impiego o lavoro.

#### RIQUADRO 39

##### **C. Cost., sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78**

(...)

*Questa Corte ha affermato, inoltre, che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio di cui all'art 120, comma 1, Cost., in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 207 del 2001).*

*Tale ultimo principio è stato più volte applicato all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998). Questa Corte ha affermato, infatti, «il divieto per i legislatori regionali di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006).*

*La norma censurata si traduce, quindi, nella imposizione di barriere "protezionistiche" di natura territoriale e, dunque, in una limitazione della libertà di iniziativa economica, nonché in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni. Essa, in conseguenza, viola i principi di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione.*

### **III.1.8.2 Le limitazioni alla libertà di impresa derivanti da disposizioni che precludono il rilascio di nuove autorizzazioni al servizio di noleggio con conducente (C. Cost., ordinanza 7 febbraio-7 marzo 2024, n. 35)**

La Corte Costituzionale si è recentemente occupata delle limitazioni imposte alla libertà di impresa in occasione del sindacato di legittimità costituzionale di disposizioni contenute nella [legge regionale della Calabria 24 aprile 2023, n. 16](#), recante disposizioni relative al rilascio di autorizzazioni per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC).

La controversia prende abbrivio dal ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri contro l'art. 1 della legge regionale della Calabria nella parte in cui il legislatore regionale avrebbe individuato direttamente il beneficiario delle autorizzazioni *de quibus*, precludendo la competizione tra gli operatori economici del settore prevista dalla disciplina di settore, secondo cui i comuni, una volta stabiliti i requisiti e le condizioni per il conseguimento delle autorizzazioni all'esercizio del servizio di NCC, le rilasciano ad esito di un'adeguata procedura previa pubblicazione di un bando di concorso con evidenza pubblica.

La vicenda peraltro presenta profili di particolare complessità, alla luce del divieto al rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, previsto dall'art. 10 bis, comma 6, del [decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135](#), fino all'istituzione di un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenze per il servizio di taxi e di quelle autorizzate a svolgere il servizio di NCC, da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, al momento della redazione del presente studio, non ha ancora provveduto alla relativa attuazione.

La Corte ha in particolare evidenziato come la suddetta norma ha consentito la possibilità di bloccare per un tempo *“del tutto ingiustificato”* il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di NCC, dovendosi escludere che *“sia riconducibile a un motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, apparendo piuttosto rispondere a un'istanza protezionistica”*.

La Corte Costituzionale, con [ordinanza 7 febbraio-7 marzo 2024, n. 35](#), rilevando la non manifesta infondatezza della questione pregiudiziale sull'art.10-bis, comma 6, del d.l. n. 135 del 2018, rispetto alla censura mossa nei confronti delle disposizioni della legge regionale della Calabria sopra ricordata ha pertanto sospeso il giudizio relativo al sindacato di legittimità costituzionale promosso nei confronti della relativa disposizione regionale, disponendo la preventiva trattazione della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 6, del decreto legge citato.

#### RIQUADRO 40

##### **C. Cost., ordinanza 7 febbraio-7 marzo 2024, n. 35**

(...)

*blocchi o sospensioni delle autorizzazioni funzionali all'esercizio di attività economiche possono tradursi in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato», ponendosi «in contrasto, altresì, con la libertà formale di accesso al mercato garantita dal primo comma dell'art. 41 Cost.» (sentenza n. 7 del 2021);*

(...)

*... questa Corte ha anche di recente evidenziato che proprio il mercato del trasporto pubblico non di linea è «caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti» (sentenza n. 8 del 2024);*

*(...) la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiarendo che restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse solo a condizione, «in primo luogo, di essere giustificate da un motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, Prestige and Limousine SL)*

(...)

### **III.1.9. L'utilità sociale come limite alla libertà di impresa nell'organizzazione delle strutture private in sanità (C. Cost., 6 aprile-9 maggio 2022, n. 113)**

La libertà di impresa può essere limitata anche in considerazione della circostanza che determinate attività vengono esercitate direttamente dallo Stato, o per conto dello Stato, come è il caso in Italia per quanto riguarda l'organizzazione e l'erogazione di prestazioni sanitarie.

Con [legge 23 dicembre 1978, n. 833](#) è stato infatti istituito in Italia il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che ha sostituito il precedente regime mutualistico, dando puntuale attuazione all'[art. 32 Cost.](#), che, sancendo il principio secondo cui la Repubblica tutela la salute non solo come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come interesse della collettività, impone allo Stato di occuparsi dell'organizzazione dei servizi sanitari e dell'erogazione delle relative prestazioni.

La successiva riforma introdotta dal [decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502](#) ha tuttavia introdotto la possibilità anche per strutture sanitarie private di erogare prestazioni sanitarie in regime di concorrenza con le strutture pubbliche, previo accreditamento cosiddetto istituzionale.

Detta procedura di accreditamento è finalizzata ad accertare in capo al soggetto privato il possesso di specifici requisiti previsti dalla legge.

Mediante l'accREDITAMENTO le strutture autorizzate acquisiscono così lo *status* di soggetto idoneo a erogare prestazioni e servizi sanitari per conto del SSN.

Successivamente, il [d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229](#) (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della [legge 30 novembre 1998, n. 419](#)), in una prospettiva di riduzione di spesa, ha apportato una modifica al ricordato [d.lgs. n. 502 del 1992](#), introducendo l'art. 8-quater, il cui comma 1 ha subordinato l'accREDITAMENTO anche alla funzionalità della struttura richiedente "*agli indirizzi di programmazione regionale*", introducendo quindi l'ulteriore requisito della correlazione con la programmazione regionale.

In altri termini, non tutti i privati in possesso dei requisiti tecnici richiesti hanno diritto a ottenere l'accREDITAMENTO, ma solo quelli la cui attività si inserisce in modo appropriato nella programmazione regionale: sussiste, dunque, una sfera di discrezionalità dell'amministrazione nella concessione dell'accREDITAMENTO, in considerazione della valutazione della rispondenza e adeguatezza agli obiettivi della programmazione.

Alle Regioni sono pertanto demandate la disciplina delle modalità di accertamento e verifica sul rispetto dei requisiti minimi, l'individuazione di standard addizionali di qualità, che costituiscono requisiti ulteriori per l'accREDITAMENTO, nonché la definizione delle procedure per il rilascio dell'accREDITAMENTO, le ipotesi di revoca e i controlli.

Pertanto, nell'assetto attuale, l'accREDITAMENTO è strettamente connesso anche alle scelte programmatiche che governano la funzione di contingentamento e di selezione all'ingresso nel Servizio sanitario nazionale (SSN) e più specificamente regionale.

Oggetto del sindacato di legittimità costituzionale promosso di fronte alla Corte Costituzionale, la norma di cui all'art. 9 della [legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13](#) (Legge di stabilità regionale 2019), nella parte in cui stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con la struttura un rapporto di lavoro dipendente regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario.

A fondamento della censura il rilievo che la norma sottoposta alla valutazione della Corte non sarebbe funzionale alla tutela della salute, bensì a quella dell'occupazione, e non effettuerebbe un adeguato bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti, in danno della libertà di impresa sancita dall'[art. 41 Cost.](#)

La Corte Costituzionale, rilevando come il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale debba rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'[art. 3, primo comma, Cost.](#), con [sentenza](#)

[6 aprile-9 maggio 2022, n. 113](#), ha dichiarato l'illegitimità costituzionale della disposizione impugnata.

In definitiva la Corte ha ritenuto che il legislatore regionale abbia introdotto, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco.

## RIQUADRO 41

**C. Cost., sentenza 6 aprile-9 maggio 2022, n. 113**

*(...) il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.).*

*Si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspettative degli operatori» (sentenza n. 218 del 2021).*

*Nel rispetto di tali principi non è «configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale» (...).*

*Se è vero, quindi, che la libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento, tuttavia, come ha più volte sottolineato questa Corte, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue (...).*

*Questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.*

*Peraltro, anche in tale evenienza, gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative» (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue (sentenza n. 56 del 2015).*

*(...)*

*La tutela del lavoro può anche essere perseguita nel contesto dell'organizzazione del servizio sanitario regionale, ma pur sempre nel bilanciamento tra la libertà di iniziativa privata e il fine sociale della tutela della salute. Viceversa, con la disposizione censurata il legislatore regionale ha introdotto, con una prescrizione rigida e generalizzata, un requisito ulteriore per l'accreditamento, senza alcuna graduazione risultante dal bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco. E anzi, una siffatta previsione finisce finanche per escludere la possibilità degli stessi operatori sanitari di prestare la propria attività con contratto di collaborazione o di lavoro autonomo presso strutture accreditate.*

*Emerge così il difetto di ragionevolezza e proporzionalità, rispetto al fine sociale ultimo della tutela della salute, di un siffatto rigido requisito ulteriore, quale previsto dalla disposizione censurata come condizione per l'accreditamento di strutture operanti nel contesto del piano sanitario regionale. Ciò si traduce in un limite irragionevole alla libertà di iniziativa economica privata.*

*7.3.– In definitiva, la disposizione censurata, ponendo una regola non già tendenziale e modulabile, bensì rigida e assoluta, risulta essere in contrasto con il canone della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto al fine sociale perseguito (art. 3 Cost.) e limita eccessivamente la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).*

*(...)*

### **III.1.10. I limiti derivanti alla libertà di impresa da esigenze di tutela dell'ambiente e della salute (la vicenda ILVA di Taranto)**

I fatti all'origine delle numerose controversie dai quali sono scaturiti i procedimenti giurisdizionali che hanno portato la Corte Costituzionale a pronunciarsi sulla legittimità di una serie di norme attraverso l'adozione delle quali il legislatore nazionale avrebbe riservato alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, esponendo altresì i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato.

La vicenda riguarda i numerosi provvedimenti di sequestro che, negli anni, hanno interessato gli stabilimenti delle acciaierie ILVA di Taranto.

In particolare, a partire dalla fine degli anni '90 e successivamente alla privatizzazione della società titolare degli impianti, precedentemente in capo ad Italsider, acquisita nel 1995 dal gruppo Riva, cominciano a moltiplicarsi nelle persone abitanti nella zona i casi di tumore, soprattutto nella popolazione infantile, nonché i decessi per cause cardiovascolari e respiratorie, riconducibili alle emissioni del polo siderurgico.

Sono del 2012 i primi provvedimenti di sequestro degli impianti disposti dalla magistratura tarantina, cui fanno seguito i primi decreti del governo che consentono la prosecuzione della produzione.

#### **III.1.10.1 C. Cost., 9 maggio-15 maggio 2013, n. 85**

Una prima articolata e ampiamente motivata pronuncia della Corte Costituzionale è rinvenibile nella [sentenza 9 maggio-15 maggio 2013, n. 85](#) in cui la Corte, pur dichiarando non fondate le disposizioni di cui agli artt. 1 e 3 del [decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207](#) (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della [legge 24 dicembre 2012, n. 231](#), fornisce una serie di criteri in ordine alla necessità di un adeguato bilanciamento fra gli interessi considerati.

La normativa citata veniva contestata nella parte in cui consentiva all'ILVA la prosecuzione dell'attività produttiva con modalità che il giudice di rinvio riteneva lesive della sicurezza e della dignità umana, determinerebbe il sacrificio totale del diritto fondamentale alla salute e all'ambiente salubre ([art. 32 Cost.](#)).

La Corte ha tuttavia ritenuto non fondate le questioni di legittimità sollevate dal giudice *a quo*, ritenendo che con le norme censurate il legislatore avesse operato un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione e, in particolare, tra il diritto alla salute, da cui deriva il diritto ad un ambiente salubre e il diritto al lavoro, da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali e il doversi delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tale senso.

La ragionevolezza del contemperamento deriva dalla circostanza che la continuazione dell'attività produttiva non verrebbe autorizzata *sic et simpliciter*, ma subordinata al rispetto delle prescrizioni contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) riesaminata.

Al riguardo la Consulta precisa che: *"La normativa censurata non prevede [...] la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto*

*ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo".*

RIQUADRO 42

**C. Cost., sentenza 9 maggio-15 maggio 2013, n. 85**

(...)

*L'opinione del giudice a quo – secondo cui il diritto alla salute avrebbe carattere «assoluto», non suscettibile di bilanciamento – non potrebbe essere condivisa. D'altra parte, come dimostrerebbe già il preambolo del d.l. n. 207 del 2012, il risanamento del processo produttivo costituirebbe lo scopo prioritario dello stesso decreto, pur dovendosi nel contempo garantire altri interessi.*

(...)

*Il legislatore, oltretutto, avrebbe introdotto una legge del caso concreto secondo un bilanciamento irragionevole tra i valori in gioco, difforme da quello che normalmente segna la disciplina di protezione dell'ambiente (è citato il caso dell'emergenza rifiuti, ove addirittura il legislatore ha penalizzato, talvolta, condotte prive di rilevanza fuori delle porzioni di territorio interessate dalla stessa emergenza).*

(...)

*In particolare, la commercializzazione dei beni sequestrati costituirebbe una congrua implicazione del bilanciamento appena descritto, perché indispensabile a fini di risanamento degli impianti e di conservazione dei livelli occupazionali.*

(...)

*La stessa norma, piuttosto, traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti. La deviazione da tale percorso, non dovuta a cause di forza maggiore, implica l'insorgenza di precise responsabilità penali, civili e amministrative, che le autorità competenti sono chiamate a far valere secondo le procedure ordinarie. Non è pertanto intaccato il potere-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, previsto dall'art. 112 Cost., che è pur sempre da inquadrare nelle condizioni generali poste dal contesto normativo vigente, ove, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa.*

*La ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.*

*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri.*

(...)

*La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.*

(...)

*La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente.*

*Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.*

### **III.1.10.2C. Cost., 7 febbraio-23 marzo 2018, n. 58**

La Corte tornerà nuovamente ad occuparsi della vicenda ILVA a seguito della censura di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 3 del [decreto legge 4 luglio 2015, n. 92](#) recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale.

Tale norma subordinava la prosecuzione dell'attività d'impresa in un impianto che espone i lavoratori a pericolo di vita, sottoponendola alla sola condizione che l'azienda predisponesse un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate.

Detta disposizione, secondo le valutazioni del giudice di rinvio, non rispetterebbe il principio costituzionale di cui all'[art. 41 Cost.](#), che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Da qui il ricorso alla Corte Costituzionale che, con [sentenza 7 febbraio – 23 marzo 2018, n. 58](#), pur rilevando come possa essere considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa, occorre tuttavia che venga definito un percorso di risanamento, ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro.

Nel caso di specie, la Corte, richiamata la propria giurisprudenza e, segnatamente, la [sentenza 85 del 2013](#) testé citata, sottolinea come l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti non sia stata rispettata dal legislatore, non potendosi ritenere che quest'ultimo abbia tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.

Ciò porterà la Corte a sancire l'illegittimità della norma impugnata, consolidando la propria giurisprudenza in materia di tutela della salute ed evidenziando come la pronta rimozione dei fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisca condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.

Dal che deriva l'obbligo per i datori di lavoro di dedicare la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori, con prevalenza su ogni altro interesse perseguito nell'esercizio dell'attività di impresa.

#### RIQUADRO 43

#### **C. Cost., sentenza 7 febbraio-23 marzo 2018, n. 58**

(...)

*Non può [...] ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.*

*Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013).*

*Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012).*

(...)

*3.2.– Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte, invece, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.*

*Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.*

(...)

*3.3.– Considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.).*

*Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.*

*In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore» (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).*

### **III.1.11. I limiti derivanti alla libertà di impresa dalle esigenze di tutela dell'ordine pubblico e dalla legislazione antimafia (C. Cost., 6-30 luglio 2021, n. 178)**

La Corte Costituzionale è stata recentemente richiesta di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, del [decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#) (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della [legge 13 agosto 2010, n. 136](#), c.d. "Codice antimafia"), nella parte in cui, limitando la capacità di contrarre con la pubblica capacità di contrarre con la pubblica amministrazione, nei confronti di coloro che abbiano riportato condanne per reati legati alla criminalità mafiosa, include fra dette fattispecie [l'art. 640 bis del codice penale](#), che prevede e punisce il reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

In sede di merito, il rimettente ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della norma citata, laddove essa prevede che gli effetti interdittivi all'ottenimento dei vari provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali si producano automaticamente anche nei confronti delle persone condannate in via definitiva, o ancorché in via non definitiva con sentenza confermata in appello, alle quali sia stata applicata una delle misure di prevenzione previste dal codice antimafia

L'applicazione di una misura di prevenzione determina infatti la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, operando tra l'altro per un periodo di cinque anni anche nei confronti di chiunque conviva con la persona sottoposta alla misura di prevenzione, nonché nei confronti di imprese, associazioni, società e consorzi di cui la stessa persona sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte e indirizzi.

A sostegno dell'asserita illegittimità della norma sottoposta a sindacato della Corte Costituzionale, la considerazione secondo la quale l'automatismo previsto dal legislatore, in quanto non direttamente e immediatamente correlato all'interesse pubblico generale, sarebbe una misura fortemente limitativa della libertà di iniziativa economica di cui all'[art. 41 Cost.](#), stante l'impossibilità, per la persona che abbia riportato condanne per violazione dell'[art. 640 bis cod. pen.](#), di svolgere una qualsivoglia attività lavorativa, professionale o economica soggetta a provvedimenti di natura autorizzatoria, concessoria o abilitativa.

Sotto un altro profilo, il contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, proporzionalità e irretroattività emergerebbe ove si consideri che la stessa legislazione antimafia prevede che le misure interdittive siano precedute da giudizi vertenti sull'attualità del pericolo di infiltrazione mafiosa; tanto più che il carattere dell'attualità delle risultanze delle informative prefettizie sarebbe richiesto dal legislatore, che ha determinato in termini univoci il periodo di validità dei documenti antimafia.

La Corte ha tuttavia evidenziato come la previsione dell'automatica applicazione delle misure interdittive anche alle persone che abbiano commesso, magari molti anni prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata, reati di truffa aggravata, si porrebbe in antitesi con il requisito dell'attualità che svolgerebbe, invece, un ruolo centrale in materia di misure di prevenzione.

La Corte, con [sentenza 6-30 luglio 2021, n. 178](#), dichiarerà pertanto l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, rilevando ricomprendere nell'ambito applicativo dell'art. 67 del codice antimafia anche il reato previsto e punito dall'art. 640 bis del codice penale deve considerarsi eccessivo e sproporzionato, se non addirittura aberrante, con il rischio di arrecare un'indebita lesione di diritti costituzionalmente garantiti, primo fra tutti la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., che risulterebbe gravemente pregiudicata dalle interdizioni derivanti automaticamente per la commissione di reati che nulla avrebbero a che vedere con l'ambiente mafioso.

#### RIQUADRO 44

##### **C. Cost., sentenza 6-30 luglio 2021, n. 178**

(...)

*In particolare, la norma eccederebbe rispetto al suo scopo di contrastare, con misure di carattere preventivo, il dilagare della criminalità organizzata nel tessuto socio-economico, che costituisce il fine delle misure interdittive (...). Al più, dalla commissione di una truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche si potrebbe desumere la sussistenza di elementi di contiguità con il fenomeno mafioso, ma non in*

*automatico, bensì guardando allo specifico caso concreto ed effettuando una diffusa valutazione di carattere necessariamente discrezionale.*

*L'automatismo previsto dal legislatore, invece, in quanto non direttamente e immediatamente correlato all'interesse pubblico generale, sarebbe una misura fortemente limitativa della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., stante l'impossibilità di svolgere una qualsivoglia attività lavorativa, professionale o economica soggetta a provvedimenti di natura autorizzatoria, concessoria o abilitativa. (...)*

*3.3. – Per quanto riguarda il contrasto con gli artt. 38 e 41 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva come la normativa antimafia troverebbe la sua ratio nella necessità di bilanciare la libertà di iniziativa economica con l'interesse pubblico alla salvaguardia dell'ordine e della sicurezza e alla prevenzione di eventuali infiltrazioni mafiose nel tessuto economico e produttivo del Paese.*

*Anche in questi termini la disposizione censurata risulterebbe proporzionata e ragionevole.*

*Né alcun elemento utile potrebbe desumersi dai lavori preparatori alla legge di conversione del d.l. n. 113 del 2018, se non che la fattispecie delittuosa in esame sia, nella prassi, una delle più frequentemente poste in essere per ottenere il controllo illecito degli appalti.*

*Quanto affermato emergerebbe in particolare nel caso di specie, ove, pur non essendo stata dimostrata alcuna effettiva correlazione con il fenomeno mafioso, il ricorrente ha visto precludersi interamente la possibilità di svolgere attività imprenditoriale.*

*(...)*

*La previsione dell'automatica applicazione delle misure interdittive anche alle persone che abbiano commesso, magari molti anni prima dell'entrata in vigore della novella del 2018, reati di truffa aggravata, si porrebbe in antitesi con il requisito dell'attualità che svolgerebbe, invece, un ruolo centrale in materia di misure di prevenzione.*

*(...)*

*Gli effetti interdittivi risulterebbero così particolarmente gravosi e dannosi, soprattutto per chi svolge attività lavorative, professionali ed economiche in stretto contatto con la pubblica amministrazione, determinando un aggravio non solo della situazione patrimoniale dell'interdetto, ma anche della sua credibilità ai fini dello svolgimento di attività imprenditoriali.*

*Da ciò il rischio di un'indebita lesione di diritti costituzionalmente garantiti, primo fra tutti la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., gravemente pregiudicata dalle interdizioni derivanti automaticamente per la commissione di reati che nulla avrebbero a che vedere con l'ambiente mafioso.*

*(...)*

*Altresì violato è l'art. 41 Cost., poiché l'estensione degli effetti interdittivi di cui all'art. 67, comma 8, cod. antimafia anche alle condanne per il delitto di truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche provoca danni irragionevolmente elevati alla libertà d'iniziativa economica, sia sul piano patrimoniale, sia della "reputazione" imprenditoriale, specie per chi svolge attività lavorative e professionali in rapporto con la pubblica amministrazione.*

### **III.1.12. La libertà di impresa implica anche la libertà di non esercitarla (C. Cost., 14 settembre-18 ottobre 2022, n. 213)**

La vicenda trae origine da un contenzioso instaurato con ricorso promosso avanti il TAR Liguria da parte di una società immobiliare che aveva acquisito immobile con destinazione urbanistica a residenza turistico alberghiera (RTA), cui era stata negata la richiesta di mutamento della destinazione urbanistica, da RTA a residenziale, in forza di una legge regionale preclusiva, per gli immobili destinati a RTA, di successivi mutamenti di destinazione d'uso in residenza, pure in assenza di opere edilizie.

Detta disposizione, alla luce delle valutazioni contenute nell'ordinanza di remissione da parte del giudice di rinvio, avendo "natura perpetua, non essendo previsto alcun termine di efficacia,

*né alcuna procedura di svincolo*”, finisce per introdurre “*un vincolo a destinazione d’uso produttivo perpetuo e illimitato*”, in quanto – in base alla disciplina sia statale che regionale – le destinazioni d’uso diverse dalla residenza (unica destinazione preclusa dalla norma censurata) avrebbero natura produttiva.

Ciò configurerebbe palese violazione dell’[art. 41 Cost.](#), traducendosi in un irragionevole vincolo alla libertà di iniziativa economica privata, intesa nel senso negativo, vale a dire nella possibilità di non essere esercitata ovvero nella possibilità di cessarne l’esercizio.

Con [sentenza 14 settembre-18 ottobre 2022, n. 213](#), la Corte Costituzionale dichiara l’inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale rilevando, con argomentazione di natura procedurale preclusiva del sindacato di legittimità costituzionale, come “l’assenza di una congrua e completa ricostruzione del quadro normativo” da parte del giudice di rinvio non consente alla Corte di giungere a conclusioni precise sull’effettiva applicabilità della disciplina censurata nel giudizio *a quo*.

Peraltro, pur in presenza di una sentenza meramente di rito, e in attesa di nuove pronunce da parte della Consulta non vi è dubbio che la libertà di iniziativa economica debba comportare la libertà per l’imprenditore di non esercitarla, salvo che tale vincolo sia imposto dalla legge in relazione ad attività svolte in settori che rivestono preminente interesse pubblico (e.g.: dispensazione di farmaci, servizi di trasporto pubblico, telecomunicazioni, forniture idriche o energetiche, ecc.)<sup>25</sup>.

### **III.1.13. La pendenza di un procedimento penale non può costituire un limite all’esercizio della libertà di impresa (C. Cost, sentenza 5 dicembre 2023-23 gennaio 2024, n. 8)**

Oggetto di sindacato di legittimità sottoposto alla Corte Costituzionale, la disposizione di cui all’art. 8, comma 3, della [legge regionale della Puglia 3 aprile 1995, n. 14](#), nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all’esame d’idoneità all’esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente (NCC), l’assenza di carichi pendenti.

La norma citata prevede infatti che i soggetti interessati a sostenere il suddetto esame debbano presentare domanda alla commissione provinciale appositamente costituita presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) della Regione Puglia, allegando, a pena di esclusione, una dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà attestante, tra l’altro, l’assenza di carichi pendenti.

La sola esistenza di un qualsiasi carico penale pendente impedirebbe dunque l’ammissione del candidato al suddetto esame d’idoneità.

Il giudice *a quo* ritiene, che la disposizione regionale censurata contrasti con il canone di ragionevolezza e proporzionalità.

Non sarebbe, difatti, ravvisabile una ragionevole e proporzionata correlazione tra la preclusione della possibilità di svolgere la professione *de qua* in virtù della mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato, e le esigenze di tutela espresse dall’[art. 41 Cost.](#)

La Corte Costituzionale, ritenendo la fondatezza della censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza, con [sentenza 5 dicembre-23 gennaio 2024, n. 8](#) ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma impugnata, argomentando che la

<sup>25</sup> Cfr., *infra*, IV.8.

stessa finisce per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost..

## RIQUADRO 45

**C. Cost, sentenza 5 dicembre 2023-23 gennaio 2024, n. 8**

(...)

6.– L'art. 8, comma 3, censurato, prescrivendo il requisito dell'insussistenza di carichi pendenti, per quanto esposto finisce anche per comprimere irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato» ([sentenza n. 7 del 2021](#)) dei servizi in questione, già, peraltro, caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (da ultimo, mediante segnalazione del 3 novembre 2023, rif. n. S4778), da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

Del resto, la necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata di recente precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» ([sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, Prestige and Limousine SL](#)).

7.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti».

Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato, lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto o in parte, mediante una giusta indennità conformemente alle leggi.

### **III.2. Le pronunce rese dalle giurisdizioni di merito e dai giudici di legittimità (Corte di Cassazione e Consiglio di Stato)**

Ancorché più numerose, risultano molto meno rilevanti in sede interpretativa, rispetto alle sentenze della Corte Costituzionale sopra ricordate, le pronunce rese negli anni dai giudici di legittimità, in sede civile e penale (Corte di Cassazione) e amministrativa (Consiglio di Stato) per quanto riguarda la definizione del principio della libertà di impresa.

Tali pronunce fanno infatti sovente riferimento – talora mediante esplicito rinvio – ai principi affermati dalla Corte Costituzionale in materia, alimentando una giurisprudenza interpretativa che può ritenersi ormai ampiamente consolidata.

Impossibile (e inutile) censire invece le decine di migliaia di sentenze pronunciate dai giudici di merito (Tribunali civili e penali, Corti d'appello civili e Penali e Tribunali amministrativi regionali) in cui, nella maggior parte dei casi in cui si controverte sulla legittimità di limitazioni imposte all'esercizio delle più svariate attività economiche, compare un riferimento all'[art. 41 Cost.](#)

Laddove invece la questione relativa alla interpretazione della portata del diritto alla libertà di impresa assuma carattere dirimente, i relativi procedimenti giurisdizionali si articolano nei diversi gradi di giudizio, fino a raggiungere il giudice di legittimità (Corte di Cassazione o Consiglio di Stato) ovvero inducono il giudice di merito a rivolgersi direttamente alla Corte Costituzionale, sollecitandone il sindacato.

In considerazione di ciò, ci limiteremo, nei paragrafi che seguono ad analizzare alcune sentenze rese rispettivamente dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato, selezionate per la valenza dei principi affermati, rinviando anche in tal caso per un'elencazione più ampia ed un'indagine più approfondita, alla copiosa letteratura indicata in bibliografia.

### III.2.1. Corte di Cassazione

#### III.2.1.1 *La libertà di impresa non può legittimare iniziative elusive degli obblighi fiscali* (C. Cass., sez. V, sentenza del 15 settembre 2008, n. 23635)

La fattispecie sottoposta alla valutazione della Suprema Corte nasce dall'impugnazione da parte di un professionista di un avviso di rettifica della dichiarazione dei redditi con il quale l'ufficio tributario, sulla base di un processo verbale di constatazione della Guardia di finanza, aveva recuperato a tassazione rilevanti costi sia per prestazioni ritenute inesistenti sia per prestazioni ottenute a prezzi "fuori mercato", fornite da una società di servizi che aveva sede in locali dello stesso studio professionale, alla stessa concessi in comodato gratuito.

In particolare, nei giudizi di merito promossi in primo grado e in appello avanti le competenti commissioni tributarie (provinciale e regionale), il professionista aveva contestato la presunta "sovrapproduzione" dei costi sostenuti, osservando che, nel rispetto del principio di libertà di impresa sancito dall'[art. 41 Cost.](#), non poteva assumersi quale elemento indiziario la circostanza che gli stessi servizi negli anni precedenti, ossia prima dell'"interposizione" della società fornitrice, avessero un costo di gran lunga inferiore.

La Cassazione, con [sentenza del 15 settembre 2008, n. 23635](#), pur sottolineando come il principio di insindacabilità delle scelte imprenditoriali esiga rispetto, ha tuttavia rilevato come, in linea di principio, le iniziative economiche assunte al solo fine di eludere gli obblighi fiscali non possano godere di alcuna "copertura" costituzionale e che, quindi, l'argomento della libertà della iniziativa privata appaia assolutamente inconsistente.

In sostanza, in tal senso il ragionamento della Suprema Corte, il contribuente - imprenditore o lavoratore autonomo che sia - è sì libero di organizzare e svolgere la propria attività in maniera antieconomica ma la "libertà di iniziativa" non può essere intesa in termini di "libertà assoluta", nel senso che ciascuno può agire arbitrariamente.

Devono infatti ritenersi sempre consentite opportune limitazioni qualora le iniziative assunte nell'esercizio della libertà di impresa contrastino con l'utilità e i fini sociali, soprattutto laddove i risvolti sociali siano anche oggetto di apposita tutela costituzionale, come nel caso della realizzazione dell'integrità del gettito tributario e del rispetto della regola dell'obbligo della contribuzione fiscale in ragione della capacità contributiva, così come previsto dall'art. 53, comma 1, della Costituzione.

#### RIQUADRO 46

##### **C. Cass, sez. V, sentenza 15 settembre 2008, n. 23635**

(...)

*[I] principio di libertà di impresa, sancito dall'art. 41 Cost. ... non reca disposizioni relative alle modalità di comportamento all'"interno" delle iniziative economiche. Si limita soltanto a garantire la libertà della "iniziativa" economica (comma 1), che non deve mai svolgersi in contrasto con l'utilità sociale (comma 2), ma anzi deve essere indirizzata e coordinata a fini sociali (comma 3). Libertà di iniziativa non significa che ciascuno può fare ciò che vuole. Limitazioni sono sempre consentite quando l'iniziativa stessa contrasti con la utilità ed i fini sociali, specialmente se le finalità sociali sono anche oggetto di apposita tutela costituzionale, come nella ipotesi che qui interessa della realizzazione della integrità del gettito tributario e del rispetto della regola dell'obbligo della contribuzione fiscale in ragione della capacità contributiva (art. 53*

*Cost., comma 1). Basta questa osservazione per stabilire, in linea di principio, che le iniziative economiche assunte al solo fine di eludere gli obblighi fiscali, non possono godere di alcuna "copertura" costituzionale e che, quindi, l'argomento della libertà della iniziativa privata, utilizzato dalla CTR per "sterilizzare" la valenza probatoria del comportamento antieconomico tenuto dal contribuente, appare assolutamente fallace. Il contribuente (imprenditore o lavoratore autonomo) è libero di organizzare e svolgere la propria attività in maniera antieconomica, ma se ne derivi una attenuazione dell'obbligo di contribuire alla spesa pubblica, egli è tenuto a dare conto alla collettività di tale anomala scelta. In questa prospettiva, i comportamenti che si pongono in contrasto con le regole del buon senso e dell'id quod plerumque accidit uniti alla mancanza di una giustificazione razionale (che non sia quella di eludere il precetto tributario), assurgono al ruolo di elementi indiziari gravi precisi e concordanti che legittimano il recupero a tassazione dei relativi costi.*

### **III.2.1.2 La cessazione dell'attività di impresa è espressione dell'esercizio della libertà di impresa (C. Cass., sez. Lavoro, sentenza 23 gennaio 2019, n. 1852)**

Ricorrente, quasi fisiologico, il contenzioso che vede contrapporsi i lavoratori ai datori di lavoro in caso di risoluzione del rapporto di impiego.

Una delle tematiche che hanno visto più volte intervenire la Corte di Cassazione attiene alla libertà dell'imprenditore di cessare l'attività di impresa ed alle conseguenze relative alla risoluzione dei rapporti di lavoro con i propri dipendenti, nella ricerca di un adeguato bilanciamento tra i diversi interessi in gioco.

Fra le numerose vicende recentemente sottoposte al vaglio di legittimità della Corte di Cassazione, quella scaturita dall'impugnazione promossa da un lavoratore avverso il recesso irrogatogli dal proprio datore di lavoro nell'ambito di una procedura di licenziamento collettivo per cessazione totale dell'attività dell'impresa alle cui dipendenze prestava la propria attività.

A fondamento della propria domanda, il lavoratore deduce la nullità del provvedimento datoriale, dal momento che l'azienda presso la quale prestava la propria attività lavorativa, al termine della procedura di licenziamento collettivo, per non perdere le commesse già ottenute aveva appaltato all'esterno parte dei lavori ed aveva assunto a termine alcuni dei dipendenti estromessi in precedenza.

La Corte di Cassazione, confermando quanto deciso dalla Corte d'Appello, ha affermato preliminarmente – consacrando un principio di assoluto rilievo ai fini del presente studio – che la scelta dell'imprenditore di cessare l'attività costituisce esercizio incensurabile della libertà di impresa garantita dall'[art. 41 Cost.](#)

Non può essere in altri termini contestata la determinazione dell'imprenditore di cessare la propria attività, in quanto tale scelta deve ritenersi riconducibile all'esercizio del diritto alla libertà di impresa.

Tuttavia, in caso di cessazione dell'attività di impresa, il datore di lavoro è tenuto a rispettare la procedura che disciplina i licenziamenti collettivi che ne derivano al fine precipuo di consentire il controllo sindacale sulla effettività della scelta medesima ed allo scopo di evitare la violazione delle norme a tutela dei lavoratori, soprattutto per quanto attiene al diritto alla prosecuzione del rapporto nel caso in cui la cessazione dell'attività dissimuli la cessione dell'azienda o la ripresa dell'attività stessa sotto diversa denominazione o in diverso luogo.

Con [sentenza 23 gennaio 2019, n. 1852](#), i giudici della Suprema Corte hanno pertanto ritenuto che la violazione da parte del datore di lavoro della suddetta procedura – nel caso di specie veniva censurata l'omessa pubblicazione dei criteri con cui lo stesso aveva identificato il personale da estromettere dall'impresa – produce conseguenze elusive del fondamentale controllo attribuito ai sindacati, ed è conseguentemente da considerarsi condotta illegittima,

giustificando il diritto del lavoratore alla reintegrazione, conformemente a quanto previsto dall'art. 18, comma 4, dello [Statuto dei lavoratori](#)<sup>26</sup>.

## RIQUADRO 47

**C. Cass, sez. Lavoro, sentenza 23 gennaio 2019, n. 1852**

(...)

*Nell'ottica descritta è stato più volte affermato che la scelta dell'imprenditore di cessare l'attività costituisce esercizio incensurabile della libertà di impresa garantita dall'art. 41 Cost., con la conseguenza che la procedimentalizzazione dei licenziamenti collettivi che ne derivano, secondo le regole dettate per il collocamento dei lavoratori in mobilità dall'art. 4 della legge 23 luglio 1991, n. 223, applicabili per effetto dell'art. 24 della stessa legge, e in particolare l'obbligo di comunicazione dei motivi della scelta, ha la sola funzione di consentire il controllo sindacale sulla effettività della scelta medesima, allo scopo di evitare elusioni del dettato normativo concernente i diritti dei lavoratori alla prosecuzione del rapporto nel caso in cui la cessazione dell'attività dissimuli la cessione dell'azienda o la ripresa dell'attività stessa sotto diversa denominazione o in diverso luogo, ma non consentono che vengano prospettati in concreto rimedi che possano evitare la collocazione in mobilità che non siano la prosecuzione da parte dell'imprenditore del rischio di impresa, divenuto insostenibile, alla quale, stante la volontà contraria dell'interessato, osta l'art. 41 Cost.*

(...)

*La qualificazione del licenziamento in base al progetto di riduzione del personale con effetti sociali rilevanti comporta quindi, in attuazione dell'art. 41 Cost., che l'imprenditore sia vincolato non nell'an della decisione ma nel quomodo, essendo obbligato allo svolgimento della procedura di cui all'art. 4, che si risolve in una procedimentalizzazione del potere di recesso, il cui titolare è tenuto non più a mere consultazioni, ma a svolgere una vera e propria trattativa con i sindacati secondo il canone della buona fede; l'operazione imprenditoriale diretta a ridimensionare l'organico si scompone, poi, nei singoli licenziamenti, ciascuno giustificato dal rispetto dei criteri di scelta, legali o stabiliti da accordi sindacali, ma entro una cerchia di soggetti delimitati dal "nesso di causalità", ossia dalle esigenze tecnico-produttive ed organizzative (arg. ex art. 5, comma 1, primo periodo); corrispondendo l'ambito del controllo giudiziale, ai due livelli descritti, l'uno collettivo-procedurale, l'altro individuale-causale, cui è estranea, come detto, la verifica dell'effettività delle ragioni che giustificano la riduzione del personale.*

### **III.2.1.3 Gli atti volti a stornare la clientela, in assenza di violenza e minaccia, non configurano turbativa della libertà di impresa (Cass. Pen., sez. III, sentenza del 24 marzo 2015, n. 12227)**

Con [sentenza 24 marzo 2015, n. 12227](#), la Terza Sezione Penale della Corte di Cassazione è intervenuta definendo i presupposti che devono sussistere perché possa configurarsi il reato di turbata libertà di industria o di commercio, di cui all'[art. 513 cod. pen.](#)

All'origine della controversia un procedimento penale promosso nei confronti di un imprenditore, i cui dipendenti, con modalità informatiche ritenute fraudolente, avevano acquisito dati ed informazioni relativi ad una società concorrente, arrecando danno a quest'ultima e generando un utile per la propria società.

La Corte ha tuttavia rilevato come, essendo il bene giuridico tutelato dall'art. 513 cod. pen. il libero e normale svolgimento della industria e del commercio, non può essere considerata penalmente rilevante una condotta che si limiti a predisporre atti di concorrenza sleale che non possono incidere "a monte", alterandola, sulla funzionalità dell'impresa rivale, ma soltanto "a valle", sulla destinazione dell'attività economica, ovvero sul target dell'attività produttiva e cioè, sul raggiungimento del consumatore.

<sup>26</sup> Cfr., *infra*, IV.8.4

La Suprema Corte ha pertanto ritenuto che il solo utile economico, e non già il fine specifico di turbare o impedire un'industria o un commercio, non possa ritenersi sufficiente a configurare il reato previsto e punito dall'art. 513 cod. pen..

## RIQUADRO 48

**C. Cass. Pen. sez. III, sentenza 24 marzo 2015, n. 12227**

(...)

*Va invece ritenuto che, essendo il bene giuridico sacrificato dall'offesa descritta dalla norma dell'art. 513 c.p. il libero e normale svolgimento della industria e del commercio, il cui turbamento si riverbera sull'ordine economico (...), se anche può rilevare l'offesa nei confronti del singolo imprenditore, è penalmente rilevante, però, unicamente una condotta fraudolenta che miri, appunto, al turbamento del normale svolgimento dell'industria e del commercio predetti, tale non essendo invece quella che si limiti a predisporre, come nella specie, atti di concorrenza sleale che, certamente, non possono incidere "a monte", alterandola, sulla funzionalità dell'impresa "rivale" (nella specie, normalmente continuata) ma, unicamente, "a valle", sulla destinazione dell'attività economica, ovvero sul target dell'attività produttiva e, cioè, sul raggiungimento del consumatore.*

*Ne è riprova il fatto che la condotta di illecita concorrenza (...) trova collocazione penale nell'ambito della diversa figura di reato di cui all'art. 513 bis c.p. ove però accompagnata da violenza o minaccia, diversamente rivestendo, in assenza di tali requisiti, valenza di mero inadempimento di carattere civilistico ex art. 2958 c.c..*

*Ed è, evidentemente, per tale ragione, che questa Corte ha affermato che, esclusa l'applicabilità del delitto di cui all'art. 513 bis c.p., il quale punisce esclusivamente l'alterazione realizzata mediante minaccia o violenza, la condotta di chi altera la concorrenza ricorrendo a mezzi fraudolenti integra il reato di cui all'art. 513 c.p. solo qualora l'azione sia posta in essere anche al fine specifico di turbare o impedire un'industria o un commercio e, cioè, di attentare alla libertà di iniziativa economica (...).*

## III.2.2. Consiglio di Stato

### **III.2.2.1 Legittime, purché ragionevoli e proporzionate, le limitazioni imposte alla libertà di impresa per esigenze di tutela ambientale (Cons. Stato, parere del 24 novembre 2021, n. 1970)**

Con [parere del 24 novembre 2021, n. 1970](#) su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentato da aziende lapidee carraresi, il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla legittimità delle limitazioni imposte all'attività estrattiva in sede di programmazione regionale (adottato con deliberazione del Consiglio Regionale della Regione Toscana) in materia di cave (c.d. "Piano cave").

In particolare i ricorrenti contestavano la circostanza che il piano regionale cave, esondando dal proprio ambito di intervento, avrebbe introdotto misure che si ripercuotono sulla libertà d'impresa delle ricorrenti imponendo, in assenza di un provvedimento legislativo (né nazionale, né regionale), livelli quantitativi e qualitativi di produzione, in tal modo impattando sugli artt. [23](#) e [42](#) Cost., con imposizione di limiti alla libertà d'impresa non consentibili neppure alla legislazione regionale sulle cave (che peraltro non li prevederebbe), né giustificati da idonei motivi imperativi di interesse generale, mirando in definitiva non a tutelare l'ambiente e il paesaggio, ma a provocare la progressiva chiusura delle attività di escavazione delle ricorrenti.

Tralasciando gli ulteriori, numerosi motivi di diritto articolati a sostegno del ricorso, le imprese ricorrenti lamentavano cioè la violazione della riserva di legge di cui all'[art. 41, terzo comma, Cost.](#), rilevando la mancanza di una legge statale di copertura.

I giudici del Consiglio di Stato hanno tuttavia ritenuto che né l'art. 41 Cost. né il successivo [art. 42](#), né i nuovi criteri di riparto delle materie di cui al [Titolo V della Costituzione](#), né tanto meno le diverse leggi ordinarie, precludono alla legge regionale e, al livello di funzione amministrativa, alla pianificazione regionale di settore, il potere/dovere di introdurre misure che, nel perseguire la finalità di tutela ambientale e paesaggistica, si traducano in limiti alla libera iniziativa economica privata e alla proprietà privata e ciò, naturalmente, secondo principi di tipicità degli atti e di proporzionalità e ragionevolezza delle misure introdotte.

Ne consegue che nel comprensorio delle Alpi Apuane il diritto di esercizio della libertà d'impresa, segnatamente dell'attività ad alto impatto paesaggistico-ambientale di cava di materiali lapidei, è fortemente condizionata e profondamente conformata dal raffronto con gli interessi pubblici di tutela paesaggistico ambientale.

## RIQUADRO 49

**Cons. Stato, parere 24 novembre 2021, n. 1970**

(...)

*le finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, risorse scarse e non riproducibili per definizione, non possono non tradursi – come peraltro normalmente e tipicamente avviene nelle disposizioni, normative e amministrative, poste a salvaguardia di questi interessi – in misure restrittive (e in taluni casi impeditive) di attività economiche di esercizio della libera iniziativa economica privata e del diritto di proprietà, nella dialettica, inscritta negli artt. 41 e 42 della Costituzione, tra tali libertà e i limiti di utilità sociale e gli altri limiti che derivano da beni-interessi-valori di pari rilievo costituzionale che li condizionano e con essi devono essere armonizzati e bilanciati (art. 9, secondo comma, art. 32 Cost.).*

### **III.2.2.2 L'obbligo di assunzione di lavoratori va temperato con il diritto alla libertà di impresa (Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2020, n. 4665)**

Una delle tematiche che hanno frequentemente occupato i giudici amministrativi, sia di merito sia di legittimità, attiene all'applicazione della c.d. clausola sociale da parte delle imprese aggiudicatrici di appalti pubblici.

Tale clausola, introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 50 del [decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#) (Codice dei contratti pubblici), trova generalmente collocazione nel capitolato d'oneri che correda il bando di gara predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice.

La disposizione citata prevede che l'impresa aggiudicataria di un contratto di appalto sia tenuta ad assorbire prioritariamente nel proprio organico il personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, e ciò al fine di promuovere la stabilità occupazionale, ferma restando la necessaria armonizzazione con l'organizzazione dell'operatore economico subentrante e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto.

La clausola sociale di assorbimento opera quindi nell'ipotesi di cessazione d'appalto e subentro di imprese o società appaltatrici e risponde all'esigenza di assicurare la continuità dell'occupazione nel caso di discontinuità dell'affidatario.

Al riguardo occorre, fra le tante, ricordare la controversia instaurata con ricorso proposto da un'impresa affidataria del servizio di pulizia relativamente agli immobili dell'Università di Napoli "Parthenope" che, fra le numerose censure, contestava l'applicazione della clausola sociale e la conseguente imposizione dell'obbligo di assunzione del personale che da essa scaturiva a carico dell'impresa ricorrente, aggiudicataria del servizio.

Tale imposizione, a giudizio della ricorrente, limiterebbe illegittimamente la libertà dell'imprenditore per quanto attiene all'organizzazione della propria attività.

Il Consiglio di Stato, adito in sede di impugnazione della sentenza pronunciata dal TAR Campania in prime cure, con [sentenza 21 luglio 2020, n. 4665](#) ha accolto le argomentazioni articolate dalla società ricorrente appellante, rilevando come la lettura di tale clausola debba essere intesa in termini di flessibilità.

Ciò comporta – così si legge nella parte motiva della sentenza del Consiglio di Stato – che la stazione appaltante non possa imporre un riassorbimento integrale del personale della società aggiudicataria uscente, in quanto in tal modo verrebbe limitata la libera iniziativa economica dell'operatore concorrente; né, d'altro canto, l'elasticità di applicazione della clausola potrebbe spingersi fino al punto da legittimare politiche aziendali di *dumping* sociale in grado di vanificare gli obiettivi di tutela del lavoro perseguito attraverso la clausola sociale stessa.

#### RIQUADRO 50

##### **Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2020, n. 4665**

(...)

*In questo senso, il richiamo operato dal primo giudice alla giurisprudenza in tema di interpretazione della cd. clausola sociale rende evidente la ratio cogente che impedisce una lettura rigida di tali modi contrattuali di tutela dei lavoratori, che devono essere sempre temperati con la libertà di organizzazione dell'imprenditore.*

*Ed infatti la giurisprudenza ha individuato il necessario carattere di flessibilità della clausola sociale, ponendola nell'ambito della libertà d'impresa e ponendola in un territorio i cui confini sono delimitati da un lato dalle esigenze della stazione appaltante (che non possono comunque imporre un riassorbimento integrale del personale, (...)) in quanto verrebbero a limitare eccessivamente la libera iniziativa economica dell'operatore concorrente) e dall'altro da quelle dei lavoratori (perché l'elasticità di applicazione della clausola non può peraltro spingersi fino al punto da legittimare politiche aziendali di dumping sociale in grado di vanificare gli obiettivi di tutela del lavoro perseguito attraverso la stessa, (...)).*

*Deve quindi rimarcarsi come la clausola sociale non può avere un'applicazione rigida in quanto l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto va temperato con la libertà di impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva, al fine di realizzare economie di costi da valorizzare a fini competitivi nella procedura di affidamento dell'appalto (...).*

### **III.2.2.3 La libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciata con l'assetto concorrenziale del mercato (Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2024, n. 2683)**

Di rilevante interesse per la materia che ci occupa, i principi affermati dalla VI sezione del Consiglio di Stato nella recente [sentenza 19 marzo 2024, n. 2683](#), in tema di offerte commerciali e, più specificamente, in punto alla legittimità dell'imposizione dell'obbligo in capo alle società che erogano servizi di telecomunicazione di rispettare un limite minimo per la durata delle fatturazioni al fine di garantire gli utenti.

All'origine della controversia, una delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) che introduceva l'obbligo a carico degli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche di procedere alla fatturazione con una periodicità non inferiore al mese o suoi multipli al fine di garantire gli utenti sotto il profilo economico e sotto il profilo della trasparenza nel settore delle offerte commerciali.

Tale delibera veniva censurata davanti al TAR Lazio adducendo la società ricorrente una serie di profili di illegittimità del provvedimento impugnato, fra i quali l'asserita incompetenza dell'AGCOM ad imporre detto obbligo, nonché la violazione dell'[art. 41 Cost.](#) per lesione del

diritto alla libertà di impresa, che avrebbe dovuto portare a riconoscere la libertà di fatturare i servizi erogati con cadenza temporale soggetta a valutazione discrezionale da parte della stessa impresa erogatrice.

Il ricorso veniva rigettato in primo grado, il che induceva l'impresa ricorrente ad impugnare la sentenza resa dal TAR in prime cure, attraverso la proposizione di appello avanti il Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato, dopo aver rilevato l'“eccentricità” della cadenza temporale utilizzata dagli operatori di telefonia per fatturare i servizi erogati (ogni 28 giorni, in luogo della frequenza mensile, consolidata anche secondo gli usi e la prassi commerciale), respingeva l'appello, sottolineando come tale determinazione assunta dalle imprese risultasse strumentale a dissimulare l'aumento tariffario, rendendolo poco o per nulla intelligibile ai consumatori, in contrasto con le regole di trasparenza stabilite ai fini dell'esatta definizione delle termini e delle condizioni contrattuali del rapporto instaurato con l'utente-consumatore, pregiudicandone l'intelligibilità e la possibilità di consentirne la comparabilità con quelle di altri operatori o servizi.

Secondo il Consiglio di Stato, l'imposizione di tale vincolo temporale non può pertanto ritenersi in violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 3 e 41 Cost., potendo ravvisarsi l'utilità sociale della misura nell'esigenza di trattare in termini omogenei la fatturazione di servizi ricollegabili alle comunicazioni elettroniche e mancando una lesione dell'iniziativa economica.

La libertà di iniziativa economica privata – questo il ragionamento del Consiglio di Stato – se, da un lato, gode della tutela accordata dall'[art. 41 Cost.](#) alle imprese singolarmente considerate, dall'altro lato, soggiace ai limiti che lo stesso parametro costituzionale consente di stabilire a salvaguardia di valori di rilievo costituzionale, ivi compreso quello di un assetto competitivo dei mercati a tutela delle stesse imprese e dei consumatori.

La citata disposizione costituzionale, dunque, deve essere interpretata non solo a tutela della libertà di iniziativa economica, ma anche a garanzia dell'assetto concorrenziale del segmento di mercato di volta in volta preso interessato, finendo per accordare maggiori tutele al consumatore, considerato – anche sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea – “parte debole” del mercato.

#### RIQUADRO 51

##### **Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2024, n. 2683**

*(...) va ricordato che la libertà di iniziativa economica privata, come gode della tutela accordata dall'art. 41 Cost. alle imprese singolarmente considerate, così soggiace ai limiti che lo stesso parametro costituzionale consente di stabilire a salvaguardia di valori di rilievo costituzionale, ivi compreso quello di un assetto competitivo dei mercati a tutela delle stesse imprese e dei consumatori, e che quindi l'art. 41 Cost. è parametro che garantisce non solo la libertà di iniziativa economica, ma anche l'assetto concorrenziale del mercato di volta in volta preso in considerazione, con particolare attenzione, nei termini correttamente stabiliti nel caso di specie, a tutela della parte più debole dei mercati specie quelli moderni, il consumatore.*

### **III.2.3. Tribunali Amministrativi Regionali**

#### **III.2.3.1 La libertà di impresa implica il diritto a volantinare messaggi pubblicitari (TAR Piemonte, sentenza 15 giugno 2017, n. 742)**

Con [sentenza 15 giugno 2017, n. 742](#), il TAR Piemonte ha affermato che la distribuzione di volantini lungo le strade e nei luoghi pubblici è un'attività libera e la pubblica amministrazione

non vanta alcun potere di limitazioni, disponendo peraltro di poteri sanzionatori già sufficienti per la tutela del decoro urbano e dell'ambiente dall'abbandono di volantini in modi non conformi alle norme per lo smaltimento dei rifiuti.

La pronuncia in esame offre un'occasione per approfondire il significato oggi attribuibile alla libertà dell'iniziativa economica, principio espresso dall'[art. 41 Cost.](#), nonché per analizzare il modo di atteggiarsi dell'amministrazione pubblica rispetto a questo valore che, in forza del diritto comunitario, ha acquisito rilievo fondamentale nel panorama dei diritti.

La sentenza adottata dal Tribunale Amministrativo Regionale piemontese, ha affrontato la questione relativa alla legittimità del divieto imposto dall'ente locale comunale di effettuare l'attività di pubblicità mediante volantinaggio.

Con la pronuncia in esame, il giudice amministrativo ha annullato un regolamento comunale nella parte in cui stabiliva che la distribuzione del materiale pubblicitario "porta a porta" fosse legittima solo il mercoledì e il giovedì, prevedendo altresì il divieto di inserire la posta nelle cassette su cui fosse scritto un rifiuto nonché sanzioni di cui avrebbe risposto in solido il beneficiario del messaggio contenuto nel volantino.

Fra le doglianze lamentate dal ricorrente e accolte dal Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, la violazione delle disposizioni costituzionali di cui agli art. [3](#), [41](#) e [97](#) Cost., in quanto le misure adottate dall'amministrazione locale prevedevano indebite limitazioni all'esercizio dell'attività di distribuzione, violando il principio di libertà d'iniziativa economica, e generavano una disparità di trattamento laddove la distribuzione a mezzo posta risultava sempre ammessa, creando in tal modo un'ingiusta discriminazione tra operatori attivi nella distribuzione di materiale pubblicitario "porta a porta" e quelli operanti a mezzo del servizio postale, nonostante l'identità delle attività svolte.

#### RIQUADRO 52

##### **TAR Piemonte, sentenza 15 giugno 2017, n. 742**

*(...) al fine di evitare un effetto di facile elusione o di depotenziamento delle norme poste a tutela dell'iniziativa economica, si impone un'interpretazione cauta e restrittiva delle prevalenti esigenze di interesse generale quali ragioni ostative al libero esplicarsi dell'iniziativa economica. Proprio l'ampiezza del concetto di tutela dell'ambiente urbano e l'implicazione di rilevanti e diffusi interessi economici potenzialmente pregiudicati da misure di ordine pubblico, impongono di limitare i poteri di restrizione della libera attività economica alle sole situazioni di reale e comprovato disagio collettivo, tali da giustificare un proporzionato utilizzo di poteri invasivi della sfera di libertà dei privati. Siffatta conclusione è ulteriormente giustificata dal fatto che i comuni possono invece operare attraverso i normali poteri di vigilanza sul territorio per prevenire gli effetti indesiderabili del volantinaggio (maggiori rifiuti, intasamento delle cassette postali) e per sanzionare i singoli abusi, colpendo esclusivamente i responsabili e le imprese per cui gli stessi effettuano la distribuzione pubblicitaria.*

*Le norme in materia di distribuzione della pubblicità non costituiscono espressione di una bilanciata e contingentata applicazione dei poteri restrittivi della libera iniziativa economica ai limitati casi di reale e accertata necessità: prova ne sia il carattere generalizzato e astratto con il quale vengono introdotti i divieti alla distribuzione del materiale pubblicitario.*

*(...)*

##### **III.2.3.2 La prevalenza dei diritti dei disabili rispetto alla libertà di iniziativa economica (TAR Lazio, sentenza 30 aprile 2018, n. 4746)**

La vicenda trae origine da un ricorso promosso da Fastweb S.p.A. contro l'Autorità Garante delle Comunicazioni (AGCOM) per l'annullamento della delibera n. 46/17/CONS, recante

*"misure specifiche e disposizioni in materia di condizioni economiche, riservate a particolari categorie di clientela, per i servizi di comunicazione elettronica da postazione fissa e mobile".*

La delibera impugnata, in particolare, prevedeva a carico delle società di comunicazione l'obbligo di fornire gratuitamente ovvero applicando sconti cospicui sulle migliori offerte un plafond di dati, sms e traffico vocale a favore di persone con disabilità.

Con [sentenza 30 aprile 2018, n. 4746](#) il Tar Lazio ha rigettato il ricorso, ritenendo che tale delibera non possa ritenersi lesiva dell'art. 41 della Cost., come sostenuto dalla società ricorrente.

Infatti, [l'art. 41, comma 3, Cost.](#) consente che siano determinati in base alla legge *"...i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"*, mentre l'attività economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana ([art. 41, comma 2](#)).

In considerazione dell'elevato valore costituzionale dei diritti dei disabili nel campo delle comunicazioni, quali diritti della persona che ricevono tutela e protezione al massimo livello nella nostra Carta costituzionale, non vi è dubbio che nel raffronto comparativo tra i diritti dei disabili, quali diritti fondamentali della persona e il diritto d'impresa costituzionalmente tutelato dall'[art. 41 Cost.](#) è il diritto di iniziativa economica privata a dover legittimamente subire le limitazioni e i sacrifici che l'Autorità competente, a ciò espressamente autorizzata dalla legge, può discrezionalmente individuare allo scopo di promuovere e tutelare i diritti dei disabili, in particolare per quanto attiene alla possibilità per le persone sorde e non vedenti di accedere ai servizi di comunicazione, alleviando lo stato di marginalità ed isolamento in cui possono trovarsi rispetto alla generalità degli utenti.

## IV. I contorni e le sfide alla libertà d'impresa

Vedremo nei paragrafi successivi come, nell'ordinamento giuridico italiano, sia difficile delimitare i confini del concetto di libertà di impresa, avendo tale locuzione una portata molto ampia, tendenzialmente idonea a ricomprendere qualsiasi iniziativa avente rilevanza economica.

### IV.1. Concetto di libertà d'impresa

Per quanto riguarda il concetto di libertà di impresa occorre notare come non esista nelle fonti del diritto italiano una definizione giuridica del concetto di libertà di impresa.

Sia la Costituzione sia le disposizioni legislative, tanto a livello nazionale quanto in ambito regionale, fanno infatti riferimento alla libertà di iniziativa economica che, come vedremo, ha una portata ben più ampia rispetto al concetto di libertà di impresa.

#### IV.1.1. Denominazioni diverse per lo stesso concetto?

Libertà di impresa e libertà di iniziativa economica non appaiono quindi nell'ordinamento giuridico italiano concetti semanticamente sovrapponibili, e sarebbe pertanto errato considerarli come sinonimi.

La libertà di iniziativa economica, cui fa generalmente riferimento il legislatore italiano abbraccia infatti non solo la libertà di impresa ma qualsiasi altra attività (anche non a carattere imprenditoriale) che sia suscettibile di valutazione o, diversamente, che assuma rilevanza economica, ricomprendendo ad esempio in essa, le attività esercitate dai liberi professionisti individuali o dal singolo agricoltore.

Per quanto concerne l'impiego del termine "iniziativa", nonostante alcune voci discordanti in dottrina, non pare dubbio che detto termine faccia riferimento alla fase propulsiva, ovvero di impulso, di un'attività considerata "economica".

Ciò che, *prima facie*, sembra costituire oggetto di tutela da parte dell'ordinamento giuridico italiano è la libertà di effettuare investimenti, nella maggior parte dei casi costituiti da somme di denaro, ovvero attraverso il conferimento di prestazioni lavorative, in relazione a determinate attività di interesse economico.

Per quanto riguarda il contenuto della libertà d'iniziativa economica – la questione è stata ampiamente dibattuta dalla dottrina italiana – si ritiene che in tale locuzione debba ritenersi ricompresa non solo la libertà dell'impresa di decidere se intraprendere un'attività economica, ma anche quella di organizzarla, implicando, come correttamente evidenziato, anche la libertà di decidere "*cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre*"<sup>27</sup>.

In altri termini, la libertà di impresa, rappresentando una modalità di esercizio della libertà di iniziativa economica non può limitarsi alla libertà di avviare l'attività imprenditoriale, attraverso la riconduzione ad un'interpretazione restrittiva del precetto costituzionale che enfatizza la fase di iniziativa, ma deve necessariamente comportare anche la libertà di svolgere qualsivoglia attività economica già intrapresa.

---

<sup>27</sup> GALGANO, F.: "Art. 41", in BRANCA, G. (a cura di): *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, II, Bologna-Roma, 1982, pag. 1 ss.

### **IV.1.2. Differenze della libertà d'impresa con altre libertà**

Per contro, la libertà di impresa contempla nel proprio ambito di applicazione una serie di ulteriori libertà, che qualificano la libertà di impresa e al tempo spesso ne rappresentano manifestazioni in relazione a specifiche attività.

Cercheremo, in prosieguo di trattazione di mettere in luce le principali differenze, consapevoli peraltro che i confini tra le diverse fattispecie considerate sono spesso labili e suscettibili di diversa interpretazione.

#### **IV.1.2.1 Libertà di commercio**

Se, come abbiamo visto, il codice civile definisce imprenditore colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e lo scambio di beni o servizi ([art. 2082 c.c.](#)), la libertà di commercio è una delle tante modalità attraverso le quali può manifestarsi l'esercizio della libertà di impresa.

Il processo di liberalizzazione delle attività commerciali, avviato oltre 25 anni or sono con il decreto Bersani<sup>28</sup>, avrebbe dovuto realizzarsi nel rispetto delle norme attuative adottate dalle Regioni e dagli enti locali, la cui adozione è peraltro rimasta invece per lo più sulla carta perché, come recentemente evidenziato in uno studio dell'Università di Sassari promosso da Confesercenti Sardegna, ha prevalso nei fatti la logica del "lasciar fare", nell'erronea convinzione che "libertà d'impresa" significhi assenza di regole e che "liberalizzazione" sia sinonimo di "deregolamentazione".

L'assenza di una adeguata normativa di attuazione che, nella maggior parte dei casi ha visto il legislatore regionale limitarsi ad enunciare disposizioni di principio, ha portato a fenomeni di degrado nel tessuto sociale, frequentemente caratterizzati dalla desertificazione del tessuto commerciale delle città in cui si è assistito alla progressiva chiusura dei piccoli esercizi commerciali di vicinato e delle tradizionali botteghe a vantaggio di una nuova economica polarizzata tra commercio ambulante e grande distribuzione.

Da più parti arrivano allora le sollecitazioni ad invertire la tendenza, avviando una nuova stagione di regolamentazione (c.d. *ri-regolamentazione*) che coniughi il diritto alla libertà di impresa, realizzato attraverso la rimozione delle barriere d'accesso, a favore soprattutto dei nuovi operatori economici che si affacciano sul mercato, con la definizione di un sistema di regole chiaro ed equilibrato che stabilisca condizioni e termini per l'insediabilità commerciale.

Si tratta, in altri termini, di contemperare la libertà di commercio con la necessità di preservare altri interessi pubblici, la cui tutela può giustificare, rendendoli legittimi, l'imposizione di vincoli e condizioni all'insediamento degli esercizi commerciali, definiti da strumenti di pianificazione urbanistica in cui trovino adeguata considerazione ulteriori istanze quali quelle di tutela di beni ambientali, culturali, del paesaggio, ecc.

#### **IV.1.2.2 Libertà di industria**

L'unica norma dell'ordinamento giuridico italiano in cui si rinviene la locuzione libertà di industria è quella di cui all'[art. 513 del codice penale](#), che prevede e punisce la fattispecie incriminatrice di turbata libertà dell'industria e del commercio<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Cfr., *supra*, II.2.1.4

<sup>29</sup> Cfr., *supra*, II.2.1.2

Secondo la dottrina dominante oggetto di tutela sono tutte le attività di impresa che rispettino i requisiti di organizzazione, economicità e professionalità stabiliti dall'[art. 2082 c.c.](#), a prescindere dalla soggettività pubblica o privata dell'impresa stessa.

Perché si configuri il reato è indispensabile che si realizzi una condotta che comporti, alternativamente, l'uso di violenza sulle cose o di mezzi fraudolenti per impedire o turbare l'esercizio dell'industria.

Per quanto concerne la nozione di violenza sulle cose, può farsi riferimento all'[art. 392 cod. pen.](#), rubricato "Esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose", ove testualmente si afferma che, agli effetti della legge penale, si ha violenza sulle cose allorché la cosa venga danneggiata, trasformata, o ne venga mutata la destinazione.

Quanto all'impiego di "mezzi fraudolenti", l'interpretazione prevalente considera fraudolenti tutti i mezzi idonei a trarre in inganno la vittima, come artifici, raggiri e menzogne, restando invece escluse dal novero delle condotte rilevanti altri mezzi illeciti, come, ad esempio, il mantenimento della vittima in condizione di ignoranza.

#### **IV.1.2.3 Libertà di iniziativa economica**

Abbiamo più volte evidenziato nelle pagine che precedono come debba ritenersi erroneo elaborare categorie concettuali che portino a distinguere la libertà di iniziativa economica rispetto alla libertà di impresa.

La stragrande maggioranza dei commentatori dell'[art. 41 Cost.](#) ritiene coerentemente come alle due locuzioni debba essere attribuita la stessa portata semantica.

L'iniziativa economica e la libertà di impresa privata sarebbero sostanzialmente la stessa cosa.

Proprio per questa traslitterazione concettuale si usa spesso il termine impresa.

Così, per una sorta di automatismo dialettico, la libertà di iniziativa economica viene frequentemente commutata in libertà di impresa.

Per contro, il concetto di impresa – soprattutto come declinato dagli [artt. 2082 ss.](#) del codice civile, secondo cui "*è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*" – non parrebbe esaurire il novero dei significati di "iniziativa economica" ai sensi del primo comma dell'art. 41 Cost., se è vero che già alla Costituente era emerso per assodato come anche altre attività di rilievo economico, scevre dei tratti tipici della struttura (organizzativa e giuridica) imprenditoriale, potessero integrare il riferimento semantico della formula costituzionale.

Così, al di là della nozione codicistica di impresa, sono state ricondotte nell'alveo della libertà di iniziativa economica, attività quali quelle svolte dal piccolo imprenditore o dall'imprenditore agricolo, che non possono tecnicamente qualificarsi come attività di impresa, essendo oggetto di disciplina speciale e derogatoria rispetto alle disposizioni contenute nel codice civile.

Rientrano poi nella categoria più ampia dell'iniziativa economica privata le attività economiche occasionali (che difettano del requisito di stabilità proprio dell'attività di impresa) e quelle di lavoro autonomo esercitate in forma individuale.

Per completezza di trattazione, occorre ulteriormente notare come, nonostante anche l'attività dei lavoratori subordinati possa fondatamente essere ritenuta espressione dell'esercizio di un'attività economica, al lavoro subordinato il titolo III della parte prima della Costituzione, rubricato "rapporti economici", dedichi specifiche disposizioni, rendendoli

destinatari di una disciplina che si distingue in modo netto, quasi talora da contrapposti, a quella dell'imprenditore, considerato nel suo ruolo datoriale.

Per altro verso, risulterebbe comunque difficile se non impossibile ricondurre sotto lo stesso tetto normativo la matrice dell'assoggettamento gerarchico, propria del rapporto di lavoro subordinato con quella dell'autonomia decisionale ed organizzativa garantita all'imprenditore dalla libertà di iniziativa che gli viene riconosciuta dall'art. 41 della Costituzione.

Così definito, l'ambito di applicazione della fattispecie "iniziativa economica", di cui al primo comma dell'art. 41 Cost., occorre poi domandarsi se si possa utilmente distinguere la disciplina giuridica relativa alla iniziativa economica, di cui al primo comma dell'art. 41 Cost., da quella (disciplina) dettata per lo *svolgimento* della stessa iniziativa, di cui al secondo comma del medesimo articolo.

In estrema sintesi, l'alternativa interpretativa che parrebbe prospettarsi è quella fra una lettura separata ovvero una coordinata fra i diversi commi dell'art. 41, prefigurando diversi gradi di protezione fra i singoli principi enunciati dalla norma.

Con riferimento alla libertà di "iniziativa" economica, parte della dottrina è infatti incline a distinguere tra iniziativa economica "in senso stretto", la quale sarebbe circoscritta alla sola fase di impulso, che si concretizza nella destinazione dei beni al processo produttivo, risultando protetta senza condizioni dal primo comma dell'art. 41 Cost. e iniziativa economica "in senso ampio" – o, volendo utilizzare la terminologia impiegata nel terzo comma dell'art. 41, "attività economica" –, la quale sarebbe costituita dal *successivo* articolarsi dell'iniziale atto di iniziativa in ulteriori sviluppi, che sarebbero garantiti solo a condizione di non confliggere con l'utilità sociale, ovvero ledere la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Per contro, altra parte della dottrina sottolinea l'artificialità della distinzione fra "iniziativa economica" e suo svolgimento, o fra "iniziativa economica" e "attività economica", argomentando come qualsiasi attività economica si articoli necessariamente in una serie di atti di iniziativa (di modo che scindere un'ipotetica iniziativa originaria dal suo successivo svolgimento sarebbe concettualmente impossibile), facendo ulteriormente notare come, anche al di là di ciò, i limiti previsti per lo svolgimento comunque finirebbero per riverberarsi sull'iniziale atto di iniziativa, finendo così per vanificare la portata astrattamente più garantista (per quel che riguarda la protezione dell'iniziativa "in senso stretto") della tesi alternativa.

## IV.2. La libertà d'impresa è un diritto fondamentale nell'ordinamento giuridico italiano?

Come è noto, la libertà di impresa è oggi espressamente riconosciuta dall'[art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#).

La libertà di impresa non può tuttavia ritenersi diritto fondamentale alla luce del dettato costituzionale.

E non tanto per il dato letterale, considerando che l'unico diritto che la Costituzione italiana riconosce esplicitamente come fondamentale è quello relativo alla tutela della salute\*, sancito

---

\* NdE: Per una comparazione sulla regolamentazione relativa al **diritto alla salute** in diversi ordinamenti giuridici, si veda:

– **Argentina:** DÍAZ RICCI, S.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: Argentina](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, XVIII

dall'art. 32 Cost., quanto perché, così come inequivocabilmente risulta dalla portata delle disposizioni contenute negli artt. 41, 42 e 43 Cost., come attuati dal legislatore e interpretati dalla copiosa giurisprudenza di legittimità e di merito, la libertà di impresa, soprattutto nella sua accezione legata alla libertà di iniziativa economica privata e al diritto di proprietà sui mezzi di produzione, è uno dei diritti dotati di minore forza di resistenza in una dinamica di antagonismo rispetto a una pluralità di interessi collettivi, ritenuti meritevoli di maggior tutela e pertanto destinati a prevalere in sede di contemperamento di interessi.

Il diritto alla libertà di impresa, come peraltro il diritto di proprietà, ha perso storicamente il carattere dell'assolutezza e dell'invulnerabilità, rivelandosi oggi fra i diritti "privati" maggiormente esposti ad erosione, laddove l'intervento pubblico che ne limiti o ne escluda la possibilità di esercizio, salvo indennizzo al soggetto che ne risulti vittima, risulta oggi legittimato, nel rispetto delle garanzie offerte dal principio della riserva di legge, ed anzi sovente auspicato.

L'affievolimento del diritto di libertà di cui si tratta deriva dalla circostanza che il diritto di libertà di iniziativa economica privata, prima ancora che diritto di libertà è espressione del diritto di uguaglianza, nel senso che il diritto di intraprendere, attraverso l'esercizio dei due fondamentali diritti dei privati, costituiti dal diritto di contrarre e dal diritto di divenire

---

y 134 pp., referencia PE 698.814;

- **Austria:** WIMMER, A.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2022, XI und 70 S., Referenz PE 729.394;
- **Belgio:** BEHRENDT, C.; [Le droit à la santé une perspective de Droit comparé: Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 74 pp., référence PE 729.344;
- **Canada :** JONES, D.J.: [Right to health, a comparative law perspective-Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, X and 98 pp. , reference PE 729.444;
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé: Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2021, VIII et 67 pp., référence PE 698.030;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé: France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2021, X et 66 pp., référence PE 698.755;
- **Germania:** REIMER, F.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2021, XIV und 81 S., Referenz PE 698.770;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato: Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2022, XII e 85 pp., referencia PE 698.893;
- **Messico:** FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), enero 2022, X y 116 pp., referencia PE 698.899;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, X y 89 pp., referencia PE 698.810;
- **Stati Uniti:** MARTIN, J.W.: [Right to health, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, XII and 74 pp., reference PE 729.407;
- **Svizzera:** DUPONT, A.S., BURGAT, S., HOTZ, S. et LÉVY, M.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Mai 2022, XVI et 126 pp., référence PE 729.419;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato: Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), dicembre 2021, X e 68 pp., referencia PE 698.827.

proprietari, non può essere precluso ad alcuno e quindi deve necessariamente avvenire nel rispetto dell'utilità sociale ed essere esercitato in modo da non recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

### **IV.3. Coesistenza della libertà d'impresa con il diritto di proprietà**

La Costituzione repubblicana antepone la norma sulla libertà di iniziativa economica privata ([art. 41 Cost.](#)) rispetto alle norme che riconoscono il diritto di proprietà ([art. 42 Cost.](#)) o ne stabiliscono i limiti ([art. 43 Cost.](#)).

Occorre tuttavia premettere come storicamente la libertà di iniziativa economica sia stata invece considerata "a valle" del diritto di proprietà, vale a dire una delle possibili manifestazioni delle prerogative attribuite al proprietario, soprattutto con riferimento all'utilizzazione dei mezzi di produzione, ovvero alla commercializzazione dei beni prodotti attraverso processi industriali.

Entrambi i diritti sono tuttavia oggi caratterizzati dall'essere accomunati da una struttura sostanzialmente affine per quel che attiene al rapporto fra contenuto del diritto e definizione dei limiti di quest'ultimo: all'utilità sociale, ai fini sociali e ambientali e alla tutela della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della libertà e della dignità umana previsti dall'art. 41 Cost., secondo e terzo comma, fa da eco la "funzione sociale", prevista dall'art. 42, secondo comma, Cost., quale criterio legittimante l'apposizione di limitazioni per la proprietà privata.

Non diversamente da quanto stabilito in relazione alla libertà di iniziativa economica, anche per la disciplina della proprietà, la Costituzione rinvia alla legge per definire non solo il contenuto dei limiti ma, in positivo, lo stesso contenuto dei relativi diritti.

Per contro, se si pensa alla diffusione del fenomeno dell'azionariato diffuso nelle grandi società, è evidente come siano sempre più numerosi i casi in cui la maggioranza dei soci, in possesso di una quota marginale di capitale, non siano minimamente in grado di incidere individualmente sulle politiche di gestione dell'impresa, essendo la definizione ed attuazione di queste ultime generalmente affidata a manager professionali che, peraltro, non gestiscono beni propri.

Sempre con riferimento ai rapporti tra libertà di impresa e diritto di proprietà vengono in considerazione 42 e 43 della Costituzione che, come ricordato<sup>30</sup>, consentono di imporre limiti al diritto di proprietà – per quanto qui ci occupa, dei beni e dei mezzi di produzione in titolarità dominicale dell'imprenditore – al fine di assicurarne la funzione sociale nonché di riservare originariamente allo Stato o ad altri enti pubblici ovvero di trasferirne successivamente, mediante espropriazione e salvo indennizzo, la titolarità di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali ovvero a fonti di energia o a situazioni di monopolio, laddove ciò appaia giustificato da esigenze di tutela di interesse pubblico generale.

L'art. 43 Cost. costituisce la base giuridica per giustificare il massimo grado di ingerenza statale tollerabile nei confronti dell'imprenditore, giungendo fino al punto di sopprimere il diritto alla libertà di impresa.

Si è rilevato in dottrina come i limiti che, ai sensi dell'art. 43 Cost., lo Stato può introdurre nel comprimere la libertà di impresa possano quindi assumere due distinte manifestazioni: la prima, per così dire originaria, connessa alla definizione preventiva, ad opera del legislatore, degli ambiti economici in cui la libera iniziativa imprenditoriale non possa esercitarsi –

---

<sup>30</sup> Cfr., *supra*, II.1.2

venendo le imprese operanti nei settori considerati attribuiti al riservato dominio dei soggetti pubblici individuati dall'art. 43 – e la seconda, per acquisizione successiva, sottraendo agli imprenditori privati la libertà di iniziativa economica di cui originariamente erano titolari, a fronte di un indennizzo, stante la natura espropriativa del provvedimento.

Per un esempio classico di riserva *ab origine* allo Stato di determinate attività di impresa si fa generalmente riferimento alla legge istitutiva dell'Ente Nazionale Idrocarburi (E.N.I.), cui lo Stato italiano aveva originariamente riservato l'esclusiva per la ricerca e lo sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi nella pianura padana<sup>31</sup>, laddove per un caso, altrettanto di scuola di trasferimento ablativo di attività svolte da imprese di cui erano precedentemente titolari imprenditori privati, si ricorda la legge istitutiva dell'Ente Nazionale Energia Elettrica (E.N.E.L.)<sup>32</sup>, attraverso la quale lo Stato trasferì al nuovo ente pubblico tutte le imprese produttrici di energia elettrica, privando gli imprenditori privati della libertà di iniziativa economica a fronte della previsione di un indennizzo nel rispetto del principio di cui all'art. 43 Cost.

Si è discusso sulla compatibilità del ricorso alla procedura di cui all'art. 43 Cost. con i principi sanciti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare con la compatibilità di quest'ultimo con le regole che disciplinano le dinamiche concorrenziali.

La dottrina e la copiosa giurisprudenza, che ha visto reiteratamente intervenire la Corte di giustizia dell'Unione europea sul punto, consentono oggi di ritenere consolidata l'interpretazione secondo la quale la riserva allo Stato, ovvero la costituzione o il mantenimento di posizioni di monopolio a favore di imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sia compatibile con il diritto dell'Unione europea a condizione che ciò si renda necessario per il perseguimento della missione loro affidata.

#### **IV.4. Libertà d'impresa e Stato di diritto**

La necessità di imporre limiti alla libertà di impresa qualora si tratti di privilegiare la tutela di interessi generali che potrebbero essere pregiudicati laddove non fosse possibile delimitare l'esercizio dell'iniziativa economica privata, è espressamente contemplata dagli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione che, peraltro, nelle tre disposizioni, assoggetta il potere di intervento dello Stato alla riserva di legge.

Ed è proprio la riserva di legge il baluardo dello Stato di diritto, richiedendosi che le limitazioni all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti possa essere prevista e disciplinata solo attraverso una legge formale, approvata dal Parlamento.

Vige pertanto il principio che la dottrina anglosassone sintetizza nella formula "*rules rather than discretion*", intendendo con tale locuzione non solo contenere la discrezionalità amministrativa, precludendo che la stessa possa sfociare in arbitrio ma soprattutto sottolineando la necessità che ogni limitazione all'esercizio della libertà di impresa venga introdotto attraverso norme di legge sostenute da principi chiari ed uniformi e comunque rispettosi delle logiche di mercato.

Assumono allora particolare rilievo il rispetto del principio di proporzionalità e delle garanzie procedurali al fine di garantire all'operatore economico la possibilità di verificare – ed eventualmente sindacare – l'adeguato bilanciamento da parte dello Stato delle diverse

---

<sup>31</sup> [Legge 10 febbraio 1953, n. 136](#)

<sup>32</sup> [Legge 6 dicembre 1962, n. 1643](#)

esigenze in gioco e, in particolare, l'equo contemperamento tra i diversi interessi pubblici e privati contrapposti.

Come è stato da più parti osservato, la valorizzazione della riserva di legge contenuta nel secondo comma dell'art. 41 consente di arginare eccessi di discrezionalità amministrativa nell'imposizione di limiti alla libertà di impresa che, diversamente, potrebbero risultare giustificabili, stante la genericità del concetto di utilità sociale richiesto dalla norma per legittimare i limiti stessi.

Se è vero che l'esercizio della potestà amministrativa implica, per definizione il contemperamento di interessi contrapposti e, più specificamente, il bilanciamento e la soluzione dei conflitti che si pongono tra interessi primari e interessi secondari, la riduzione del margine di discrezionalità amministrativa, attraverso il principio della riserva di legge, non determina una perdita di rilevanza del ruolo dei pubblici poteri nell'economia soprattutto, per quanto di nostro più specifico interesse, nella fase di avvio dell'attività di impresa.

La riserva di legge, che rappresenta una delle più alte forme di garanzia dello Stato di diritto consente, così di superare le incertezze legate alla natura e alla portata dei provvedimenti con i quali l'amministrazione interviene per limitare l'attività economica privata.

Ancorché soluzioni predeterminate e certe, prospettate attraverso un intervento legislativo che gerarchizzi gli interessi in gioco, definendo i criteri di priorità fra interessi di pari dignità non eluda il margine di incertezza legato alle modalità attuative, la riserva di legge rappresenta uno strumento imprescindibile per garantire che libertà costituzionalmente garantite, come quella di iniziativa economica e dell'esercizio dell'attività di impresa, possano essere conculcate, ponendole invece al riparo da indebite ed arbitrarie ingerenze da parte dello Stato e della pubblica amministrazione.

La riserva di legge sottrae in altri termini l'impresa alla soggezione indiscriminata ai pubblici poteri, riconoscendo all'imprenditore l'autonomia costituzionalmente garantita e ponendo a presidio del relativo rispetto un vincolo normativo cui è condizionata la possibilità per lo Stato di prevedere eventuali limitazioni, arginando così nel contempo eventuali straripamenti di ruolo legati ad interventi dello Stato nell'economia.

La riserva di legge, come strumento di protezione giuridica dei destinatari delle norme che impongono limiti all'esercizio del diritto alla libertà di impresa, rafforza la posizione soggettiva dell'imprenditore, impedendo in tal modo che l'esercizio del potere pubblico di regolazione dell'iniziativa economica privata si traduca nel prevalere incondizionato degli interessi pubblici su quelli privati.

## **IV.5. Libertà d'impresa e modello economico dello Stato**

Come abbiamo visto, la libertà di impresa è fortemente esposta e, in ogni caso, influenzata dal tipo e dalle modalità di intervento pubblico (principalmente dello Stato) nell'economia.

Le modalità attraverso le quali lo Stato interviene in economia sono riconducibili a distinti modelli economici, teorizzati da illustri studiosi di economia pubblica soprattutto nel secolo scorso.

Una delle più importanti attività degli Stati appartenenti al sistema economico delle democrazie avanzate occidentali è quello di regolazione.

Tale è il modello che informa l'intervento in economia anche dello Stato italiano e che, nella semplificazione imposta dalle esigenze di sintesi di questo studio, può ritenersi caratterizzato dal perseguimento di un duplice obiettivo: da un lato quello di permettere il giusto

svolgimento delle transazioni di mercato da parte del settore privato – e quindi promuovere e tutelare l’iniziativa economica privata e la libertà di impresa – e, dall’altro quello di stabilire un sistema di norme e di provvedimenti che regolino l’operato degli imprenditori e degli operatori pubblici o privati che operano all’interno del sistema economico, al fine di garantire che le iniziative intraprese e le attività espletate siano rispettose delle dinamiche concorrenziali e non arrechino pregiudizio alla tutela di interessi pubblici ritenuti preminenti.

Lo Stato si riserva così il potere di limitare o sottrarre risorse dal settore privato, limitando o escludendo la libertà di impresa, e di imporre l’applicazione di limiti all’esercizio dell’iniziativa economica privata laddove ciò si renda necessario per il bene della collettività, operando un bilanciamento tra libertà individuali e interesse pubblico generale.

Tale impostazione è stata tuttavia talora ritenuta eccessivamente gravosa in considerazione delle limitazioni che l’art. 41, nella sua attuale formulazione, consente di introdurre rispetto all’esercizio dell’attività di impresa.

Tant’è che più volte, nel corso delle legislature che si sono succedute negli ultimi decenni, sono stati presentati disegni di legge di revisione costituzionale al fine di modificare il dettato dell’art. 41 Cost.

Fra i più recenti e incisivi quello presentato nel 2011 dal governo all’epoca guidato da Silvio Berlusconi<sup>33</sup>, nel contesto del quale si auspicava la riformulazione dell’art. 41 Cost. finalizzata a sopprimere il terzo comma dell’art. 41, ad associare la locuzione “attività economica privata” all’iniziativa economica privata, nell’intento di rendere entrambe, e non più solo quest’ultima, oggetto di libertà.

Veniva inoltre proposto di aggiungere all’art. 41, primo comma, Cost. una dicitura fortemente assonante – ancorché, nel XXI secolo, del tutto anacronistica nella formulazione – con quella dell’art. 5 della Dichiarazione francese dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, secondo la quale “è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”.

#### RIQUADRO 53

##### **Disegno di legge costituzionale n. 4144 (XVI Legislatura)**

##### **Art. 1 (Modifica dell’art. 41 della Costituzione)**

1. L’articolo 41 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 41. – L’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge.

Non possono svolgersi in contrasto con l’utilità sociale, con i principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge si conforma ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi».

Tale progetto di revisione costituzionale venne poi definitivamente abbandonato a seguito delle dimissioni del governo che di lì a poco avrebbero portato a nuove elezioni.

## **IV.6. Libertà d’impresa e "pratiche nazionali"**

Lo Stato italiano prevede un’organizzazione articolata di soggetti preposti a promuovere e tutelare la libertà di impresa.

<sup>33</sup> [Disegno di legge costituzionale n. 4144, presentato il 7 marzo 2011](#) alla Camera dei Deputati (XVI legislatura)

A livello governativo opera il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (MIMIT), il cui compito istituzionale è quello di supportare e sostenere le imprese nonché quello di tutelare la qualità, l'innovazione e l'eccellenza del *Made in Italy*.

La nuova denominazione - attribuita in occasione dell'insediamento del Governo attualmente in carica, presieduto dall'on. Giorgia Meloni, a quello che precedentemente era chiamato Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE) - vuole sottolineare la determinazione del governo a sostenere non tanto il "contesto" (lo sviluppo economico) quanto il "soggetto", ossia le imprese italiane, riconosciute nel mondo per la qualità e l'eccellenza dei propri prodotti e ritenute il vero attore protagonista della crescita.

Come si legge sul sito istituzionale del Ministero, la creazione di valore, intesa come capacità di rispondere alle esigenze del mondo produttivo, si basa, su un approccio improntato al dialogo e si articola in una serie di azioni strategiche che vedono il Ministero impegnato al perseguimento degli obiettivi di sostegno alle imprese attraverso una strategia industriale integrata a livello nazionale ed europeo, alla tutela del *Made in Italy* e dei settori strategici nazionali, alla rimozione degli oneri burocratici che rallentano gli investimenti delle imprese, al monitoraggio continuo sui prezzi e vigilanza per il buon funzionamento del mercato e, non ultimo, all'efficienza, efficacia e integrità dell'azione amministrativa.

Strumentali rispetto al perseguimento degli obiettivi sopra ricordati la rete di enti che operano a livello locale, soggetti alla vigilanza del MIMIT, nell'ambito dell'organizzazione camerale.

Le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'[articolo 118 della Costituzione](#), funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali.

Le Camere di Commercio svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese e delle economie locali, nonché, fatte salve le competenze attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali, alle regioni, e agli enti locali, funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese.

Le Camere di Commercio, singolarmente o in forma associata, esercitano, inoltre, le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle Regioni, nonché i compiti derivanti da accordi o convenzioni internazionali, informando la loro azione al principio di sussidiarietà.

In particolare, competono alle Camere di Commercio:

- la tenuta e la gestione del Registro delle imprese, del Repertorio economico amministrativo e degli altri registri e albi attribuiti alle Camere di commercio dalla legge;
- la formazione e gestione del fascicolo informatico d'impresa;
- la tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale, la rilevazione dei prezzi e delle tariffe, il rilascio dei certificati di origine delle merci e documenti per l'esportazione;
- il sostegno alla competitività delle imprese e dei territori tramite attività d'informazione economica e assistenza tecnica alla creazione di imprese e *start up*, l'informazione, la formazione, supporto organizzativo e assistenza alle piccole e medie imprese per la preparazione ai mercati internazionali, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero;

- la valorizzazione del patrimonio culturale nonché lo sviluppo e promozione del turismo, con esclusione delle attività promozionali direttamente svolte all'estero;
- l'orientamento al lavoro e alle professioni anche attraverso la promozione di esperienze di alternanza scuola-lavoro; le attività oggetto di convenzione con soggetti pubblici e privati nonché lo svolgimento di attività svolte in regime di libero mercato.

#### **IV.7. Libertà d'impresa in una struttura statale non centralizzata**

Uno dei principi fondamentali sui quali si basa l'ordinamento costituzionale della Repubblica italiana è quello relativo al riconoscimento delle autonomie locali, e al conseguente decentramento della potestà legislativa e amministrativa, nelle materie individuate dalla Costituzione, a favore delle 20 Regioni (di cui 5 – Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna – a statuto speciale) e delle 2 province autonome (Trento e Bolzano).

Ciò implica che ciascuna Regione e ciascuna Provincia autonoma, nel rispetto delle disposizioni costituzionali e dei principi generali stabiliti con legge dello Stato, può introdurre disposizioni specifiche – che non possono ovviamente violare i principi di uguaglianza e non discriminazione costituzionalmente garantiti – per promuovere ed incentivare l'attività di impresa all'interno dei rispettivi territori.

Il ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel disciplinare l'attività di impresa e, più in generale, l'esercizio delle attività economiche, assume ancora maggior rilevanza a seguito dell'approvazione della [legge costituzionale 18 ottobre 2001, art. 3](#) che, in tema di ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, ha ribaltato l'impostazione dell'[art. 117 Cost.](#)

L'art. 117 che, nella formulazione originaria, indicava, con elencazione tassativa, le materie riservate alla legislazione regionale, ad esito della riforma costituzionale del 2001 prevede oggi l'elenco delle materie riservate al legislatore statale, con la conseguenza che le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato – e fra esse non figura la disciplina relativa all'esercizio delle attività economiche – sono attribuite alla competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome.

Come abbiamo visto, tutte le Regioni e le Province autonome, esercitando l'autonomia loro riconosciuta dalla Costituzione, hanno introdotto, sia nell'ambito dei propri Statuti sia attraverso l'adozione di leggi regionali, principi e disposizioni volti ad attuare e rendere effettivo il principio di libertà di iniziativa economica, facendo in molti casi esplicito riferimento al principio della libertà di impresa<sup>34</sup>.

Numerose Regioni hanno poi previsto meccanismi di incentivazione per promuovere e valorizzare l'imprenditoria locale e introdotto meccanismi di semplificazione amministrativa per agevolare l'avvio di iniziative economiche, soprattutto nel settore del commercio e dell'artigianato.

#### **IV.8. Limiti alla libertà d'impresa**

Che la libertà di iniziativa economica debba trovare un ragionevole contemperamento con altri principi e valori di rango costituzionale risulta oggi espressamente sancito in Costituzione.

---

<sup>34</sup> Cfr., *supra*, II.2.2

I valori da tutelare che possono giustificare la legittimità dei limiti che possono essere imposti all'esercizio della libertà di impresa sono vari e numerosi.

Se da un lato si afferma, con formulazione peraltro generica e suscettibile di interpretazioni discrezionali e potenzialmente discriminatorie, che l'attività di impresa deve essere orientata all'utilità sociale, dall'altro si elencano una serie di interessi ritenuti meritevoli di maggior tutela, quali la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana, ai quali viene riconosciuta una supremazia rispetto all'interesse meramente economico dell'imprenditore che, in caso di conflitto, è tenuto quindi a tollerare limitazioni all'esercizio della propria attività.

#### IV.8.1. Applicazione del principio di proporzionalità alle restrizioni

Le restrizioni alla libertà di iniziativa economica, costituendo deroghe ed eccezioni rispetto ad un principio costituzionalmente garantito, sono come abbiamo visto in sede di esame della giurisprudenza costituzionale e delle corti di merito, soggette a un sindacato giurisdizionale, volto a valutarne la legittimità il cui esito è assoggettato al vaglio dei parametri di necessità e proporzionalità<sup>35</sup>.

Ciò ha portato a considerare illegittime limitazioni all'esercizio della libertà di impresa, pur imposte nel rispetto della riserva di legge, quando queste hanno reso eccessivamente difficile o addirittura impossibile, in assenza di una giustificazione, oggettivamente apprezzabile, l'esercizio della libertà di impresa<sup>36</sup>.

Il principio di proporzionalità – che può considerarsi un corollario del principio di ragionevolezza\*, come elaborato dalla Corte Costituzionale attraverso l'interpretazione del principio di eguaglianza sancito dall'[art. 3 Cost.](#) – impone che le disposizioni normative introdotte dal legislatore siano adeguate e congruenti rispetto alle finalità perseguite.

Ecco allora che il rispetto del principio di proporzionalità preclude al legislatore (nazionale o regionale) di introdurre limiti che comprimano l'esercizio della libertà di impresa al di là di quanto appaia strettamente necessario per tutelare interessi contrapposti, considerati meritevoli di maggior tutela in quanto di rilevanza collettiva.

Un esempio di restrizione alla libertà di impresa più volte censurata per asserita violazione del principio di proporzionalità è quella relativa al c.d. contingentamento delle sedi farmaceutiche.

La [legge 2 aprile 1968, n. 475](#), recante norme concernenti il servizio farmaceutico, dispone all'articolo 1, nel testo oggi vigente, che *"il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 3.300 abitanti"* e che *"ogni nuovo esercizio di farmacia deve essere situato ad una distanza dagli altri non inferiore a 200 metri e comunque in modo da soddisfare le esigenze degli abitanti della zona"*.

Il Consiglio di Stato ha al riguardo reiteratamente affermato, con giurisprudenza che può ormai pertanto ritenersi consolidata, che la zonizzazione del territorio assolve alla funzione di vincolare l'esercente a mantenere il suo esercizio all'interno del perimetro assegnato e non

---

<sup>35</sup> Cfr., *supra*, III.1

<sup>36</sup> *Ibidem*

\* NdE: Sul **principio di ragionevolezza**, si veda DÍEZ PARRA (Coord.): [I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), febbraio 2024, XVI e 172 pp., referenza PE 659.298 (seconda edizione aggiornata con commenti aggiunti) ([pp. 102-105](#)).

anche a dislocare le farmacie secondo la regola della corrispondenza esatta di una ogni 3.300 residenti nella zona di riferimento.

La scelta del legislatore statale di attribuire ai comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde, quindi, all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, corrispondente agli effettivi bisogni della collettività, tenendo conto di fattori diversi dal numero dei residenti, come l'individuazione delle maggiori necessità di fruizione del servizio che si avvertono nelle diverse zone del territorio, le correlate valutazioni di situazioni ambientali, topografiche e di viabilità, le distanze tra le diverse farmacie.

In definitiva, secondo la giurisprudenza rientra nella discrezionalità dell'amministrazione comunale consentire una relativa concentrazione di esercizi farmaceutici in alcune zone più frequentate e determinare la localizzazione delle nuove sedi in un determinato ambito territoriale, fermo restando il rispetto del generale parametro demografico e del parametro della distanza minima, così come è legittimo che il Comune determini l'ampiezza della circoscrizione di ciascuna sede valutando una pluralità di esigenze, ivi compresi i flussi quotidiani di spostamento per motivi di lavoro, di affari, etc., anche di chi non è residente.

#### **IV.8.2. Settori riservati allo Stato**

Come già ricordato, l'intervento pubblico dello Stato italiano nell'economia, è stato particolarmente incisivo, soprattutto negli ultimi decenni del secolo scorso e ha trovato manifestazione attraverso imprese pubbliche organizzate nelle diverse forme previste dall'ordinamento (aziende pubbliche, enti pubblici economici, società per azioni a partecipazione pubblica), investendo massicciamente le attività di servizio pubblico spesso in posizione monopolistica ed operando anche al di fuori di queste attività, in settori di mercato in concorrenza con operatori privati.

Da una parte si è assistito a forme di intervento che hanno visto lo Stato operare in via esclusiva nella produzione e nella distribuzione dell'energia elettrica o del gas, o nella coltivazione degli idrocarburi, o nella telefonia; d'altra parte lo Stato è talora intervenuto, operando in concorrenza con gli imprenditori privati, nei più svariati settori industriali, dall'industria dolciaria a quella delle costruzioni, dai servizi di trasporto a quelli postali.

Lo scenario si è peraltro radicalmente modificato negli ultimi anni, ad esito dei processi di privatizzazione, caratterizzati dall'alienazione progressiva di quote consistenti di azionariato pubblico e dallo smantellamento del sistema organizzativo delle partecipazioni statali, nonché dei processi di liberalizzazione che hanno investito i principali servizi aprendo alla concorrenza le relative attività economiche e, in alcuni casi, ritraendo del tutto o in gran parte la presenza pubblica da essi.

Ciò ha generato e sta ancora generando un processo di trasformazione rilevante del ruolo dell'impresa pubblica, che ha assunto una connotazione dominante nei primi decenni di storia repubblicana, consentita peraltro dalla normativa della stessa Carta, e adesso in principio marginale e recessiva (anche se di fatto ancora cospicua).

Negli ultimi decenni si è assistito in Italia ad una progressiva trasformazione delle modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi pubblici, sempre più gestiti in forma di impresa, inizialmente riconducibili alle amministrazioni pubbliche attraverso la costituzione di società strumentali e, più recentemente gestite da operatori indifferentemente pubblici o privati, ma tendenzialmente privati, sottoposti ad obblighi di servizio imposti e regolati dai pubblici poteri.

Tale mutamento di indirizzo nell'intervento pubblico dello Stato nell'economia, attraverso i ricordati processi di liberalizzazione, ha portato a un ridimensionamento del ruolo della pubblica amministrazione, riconducendola a un ruolo originario di regolazione e controllo piuttosto che di gestione diretta.

In questo nuovo scenario, al fine di delimitare i giusti confini dell'intervento pubblico nell'economia, cioè della sfera di azione propria dei pubblici poteri, emerge la necessità di distinguere le attività per così dire soggette ad un'impostazione di matrice economica da quelle relative al sociale.

Occorre cioè distinguere tra le attività che in quanto necessarie in un determinato assetto di vita della società devono essere rese ai cittadini (servizi pubblici), nella forma di attività economiche, in cui il ruolo dello Stato recede a compiti di regolazione, dalle attività che viceversa non sono rese in forma economica – ovvero che non possono o non debbano essere rese in tale forma – dove il pubblico resta operatore e gestore delle prestazioni (si pensi ai c.d. servizi sociali).

Altro è valutare la legittimità di condotte che riservano a certi operatori la gestione, per esempio di attività economiche su beni demaniali, laddove lo Stato non rispetti in sede di aggiudicazione le dinamiche concorrenziali e le regole di apertura dei mercati pubblici (si pensi all'annosa vicenda del rinnovo delle concessioni per la gestione degli stabilimenti balneari su territorio demaniale).

Come rilevato da autorevole dottrina (CERULLI IRELLI)<sup>37</sup>, mentre nel modello delineato dall'art. [41 Cost.](#), le attività di servizio pubblico (che sicuramente rientrano tra quelle di cui al 3° co.) possono essere affidate indifferentemente ad imprese pubbliche e private sottoposte entrambe a programmi e controlli, nel modello delineato dall'[art. 43 Cost.](#) l'esercizio dei principali servizi è contemplato come proprio dell'impresa pubblica in forma monopolistica.

### **IV.8.3. Diritto della concorrenza, in particolare aiuti di Stato (rinvio)**

Abbiamo ricordato come la presenza di regole che disciplino le condotte concorrenziali funga da garanzia all'esercizio della libertà di impresa<sup>38</sup>.

Ciò garantisce l'accesso al mercato e demanda ad un'autorità indipendente la vigilanza sul rispetto delle regole anche ai fini della repressione in caso di violazione.

Come sottolineato da autorevole dottrina (GALGANO)<sup>39</sup>, in Italia, la concezione della concorrenza in termini di libertà è stata particolarmente sottolineata, perché è servita a trovarle una copertura costituzionale collegandola al primo comma dell'art 41 Cost. quale estrinsecazione della libertà di iniziativa economica.

In rapporto alla iniziativa economica degli altri, quella del singolo si presenterebbe cioè come libertà di concorrere.

In un mercato caratterizzato dalla libertà di concorrere, nella convinzione che siano le dinamiche del libero mercato a determinare l'affermazione e il riconoscimento delle imprese più virtuose, è necessario tuttavia rimuovere le barriere di ingresso e reprimere accordi e

---

<sup>37</sup> CERULLI IRELLI, V.: "[L'impresa pubblica nella Costituzione economica italiana](#)" in *Astrid Rassegna*, 2009 (pag. 1 ss.)

<sup>38</sup> Cfr., *supra*, I.2.1

<sup>39</sup> GALGANO, F.: "Art. 41", in BRANCA, G. (a cura di): *Commentario della Costituzione*, Rapporti economici, II, Bologna-Roma, 1982 (pag. 1 ss.)

condotte di imprese singole o associate che possano ostacolare l'accesso o la presenza sul mercato da parte di imprese concorrenti.

Ecco che fra le condotte generalmente censurate vi sono i monopoli, perché per definizione preclusivi dell'esercizio della libertà di impresa, ma altresì gli aiuti di Stato, nelle varie forme, dirette o indirette, in cui essi possono manifestarsi e che, ancorché caratterizzati da interventi non discriminatori, possono alterare le dinamiche concorrenziali per la posizione di vantaggio che determinano a favore di singole imprese o di interi settori industriali.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea determina tuttavia l'obbligo di rispettare le previsioni sancite dai trattati istitutivi e fra esse quelle contenute negli [artt. 107 e 108 TFUE](#) che, salvo deroghe contemplate dai trattati stessi, vietano la concessione sotto qualsiasi forma di aiuti di Stato alle imprese che falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

#### **IV.8.4. Diritto del lavoro**

L'ordinamento giuridico italiano considera separatamente libertà di impresa e diritto del lavoro, dedicando loro una disciplina distinta, almeno per quanto concerne le attività di lavoro subordinato.

Se non vi è dubbio infatti che anche l'attività dei lavoratori subordinati possa essere ricompresa nello svolgimento di iniziative economiche, è altrettanto pacifico che le prestazioni rese dai lavoratori subordinati, cui la Costituzione dedica specifiche disposizioni ([artt. 35-38 Cost.](#)), si contrappone a quella della controparte datoriale, rappresentata dall'imprenditore.

Ovviamente, come già rilevato, corollario della libertà di iniziativa economica – e quindi della libertà di impresa – è la libertà di svolgimento dell'attività economica il che, nella maggior parte dei casi, comporta la necessità per l'imprenditore di potersi avvalere dell'apporto di operatori, che vengono coinvolti nell'attività di impresa attraverso la costituzione di rapporti di lavoro subordinato.

La relazione tra impresa e lavoro richiede il necessario temperamento degli interessi dell'imprenditore, datore di lavoro, e del lavoratore subordinato.

L'attenzione ai diritti dei lavoratori, cui sono dedicate specifiche disposizioni nell'ambito del titolo della Costituzione dedicato ai rapporti economici, è connaturata alla nascita ed all'esistenza stessa della Repubblica italiana che, come solennemente sancito dall'[art. 1 Cost.](#), "è fondata sul lavoro".

Già si è detto di come l'ordinamento abbia approntato, anche recentemente, una serie di misure volte a proteggere i lavoratori in conseguenza delle vicende che possono interessare le imprese alle cui dipendenze svolgono l'attività lavorativa.

È il caso della ricordata clausola sociale, vale dire di quella disposizione che trova collocazione nel capitolato d'onere che correda il bando di gara predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, prevede che l'impresa aggiudicataria di un contratto di appalto sia tenuta ad assorbire prioritariamente nel proprio organico il personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, e ciò al fine di promuovere la stabilità occupazionale, ferma restando la necessaria armonizzazione con l'organizzazione dell'operatore economico subentrante e con le esigenze tecnico-organizzative e di manodopera previste nel nuovo contratto<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr., *supra*, III.2.2.2

L'effetto della stessa è quello di condizionare la libertà economica e i principi dell'economia di mercato al fine di perseguire interessi socialmente rilevanti, come il diritto al lavoro.

Lo strumento normativo con cui il legislatore italiano, dando puntuale e concreta attuazione ai precetti costituzionali, ha inteso superare lo squilibrio tra organizzazione e subordinazione nell'ambito del rapporto di lavoro va peraltro senza dubbio individuato nella [legge 20 maggio 1970, n. 300](#), recante norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, il c.d. "Statuto dei lavoratori".

Tra le varie norme che incidono sui poteri datoriali, lo Statuto introduce l'obbligo di reintegrazione del lavoratore come sanzione applicabile in caso di licenziamento illegittimo ed inoltre offre sostegno legislativo al consolidarsi nei luoghi di lavoro di un "contropotere" facente capo ad un soggetto collettivo opportunamente selezionato, in ragione della sua rappresentatività, all'epoca prevalentemente riconducibili alle storiche confederazioni sindacali.

Le riforme dell'ultimo decennio segneranno un ridimensionamento della tutela reintegratoria, introducendo forme di flessibilizzazione destinate ad incidere sulla stabilità del rapporto di lavoro in una prospettiva di occupabilità.

Ciò avverrà dapprima con l'approvazione della riforma del mercato del lavoro (c.d. legge Fornero)<sup>41</sup> e, pochi anni dopo, con l'emanazione del [decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23](#), recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della [legge 10 dicembre 2014, n. 183](#) (c.d. *Jobs Act*).

Anche i diritti dei lavoratori, sia che essi siano riconosciuti dalla Costituzione sul piano individuale o su quello collettivo, vengono quindi oggi sottoposti ad "un test di proporzionalità e di non eccessività" e alla necessità di un bilanciamento rispetto al valore che la Carta attribuisce all'iniziativa ed all'attività economica, nonché ai principi che informano la libertà di impresa.

La reazione a tale ricostruzione della relazione tra impresa e lavoro si incentra sul richiamo al terzo comma dell'[art. 41 Cost.](#), secondo cui "La legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali", disposizione la cui formulazione non ha mancato di alimentare dubbi in dottrina sulla valenza sociale riconosciuta in sé all'impresa nel testo costituzionale e sull'assunzione della medesima quale parametro per lo scrutinio di proporzionalità e ragionevolezza delle regole del lavoro.

Sul piano concreto al fenomeno reale della riduzione della sfera dei diritti per quel che riguarda il lavoro, che si radica in particolare nell'area dei rapporti flessibili, facendo emergere forme di più intensa soggezione ai poteri imprenditoriali oltre che di dipendenza economica, si oppone la riconduzione di tali tipologie di rapporti allo statuto protettivo del lavoro subordinato.

Ma, come sottolineato da autorevole dottrina (DE MARINIS)<sup>42</sup>, si tratta con tutta evidenza, di un tentativo di forzare la prassi delle relazioni di lavoro quale si manifesta in base alla spontanea dinamica di mercato, destinato all'insuccesso, tendendo il mercato a recuperare, sul versante della produzione o su quello del lavoro, le necessarie corrispondenze tra domanda e offerta.

---

<sup>41</sup> [Legge 28 giugno 2012, n. 92](#), recante Disposizioni in materia di mercato del lavoro in una prospettiva di crescita, da ultimo modificata dal [D. Lgs. 30 novembre 2023, n. 175](#)

<sup>42</sup> DE MARINIS, N.: "[Impresa e lavoro: ritorno al futuro](#)", in Centro Studi Diritto dei Lavori, edizione I 2022.

Appare, al contrario, opportuno, avviare, in coerenza con le ordinarie dinamiche che si svolgono nel rapporto e sul mercato, un'azione che valga a riannodare le fila della relazione tra impresa e lavoro tradizionalmente fatta di interdipendenza ed imprescindibilità.

In questa direzione si muove la proposta di recente avanzata da illustri studiosi, attraverso l'elaborazione di un *"Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile"*, cui hanno fatto seguito ulteriori approfondimenti sul piano dottrinale<sup>43</sup>.

#### **IV.8.5. Diritto penale**

Si è detto di come il [codice penale italiano](#), all'[art. 513](#), contempra e sanzioni il reato di turbata libertà dell'industria e del commercio.

Il delitto, perseguibile a querela della persona offesa, punisce con la reclusione fino a due anni e con la multa da 103 a 1032 EUR *"chiunque adopera violenza sulle cose ovvero mezzi fraudolenti per impedire o turbare l'esercizio di un'industria o di un commercio ..., se il fatto non costituisce più grave reato"*.

Sotto un profilo di ordine sistematico, la ricordata fattispecie di reato è inserita all'interno del Capo dedicato ai delitti finalizzati a proteggere l'ordine economico nel suo complesso, e dalla Relazione del Guardasigilli ROCCO<sup>44</sup>, che parla in maniera generale della tutela dell' *"ordinato svolgimento delle industrie e dei commerci"*, sembrerebbe che il reato in esame sia posto a tutela di interessi prettamente superindividuali, individuabili nell'ordine economico dell'intero apparato produttivo nazionale.

Tale idea è stata tuttavia abbandonata sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza, che costantemente interpretano il delitto previsto dalla fattispecie incriminatrice come posto a tutela di interessi individuali.

Il reato, quindi, vuole tutelare il diritto dei cittadini al libero svolgimento dell'iniziativa economica, come sancito dall'[art. 41 Cost.](#)

Se ad essere tutelato è il libero svolgimento dell'attività economica, allora la persona offesa, titolare del diritto di querela, è soltanto l'esercente l'impresa: l'imprenditore-persona fisica, in caso di impresa individuale, oppure gli organi forniti di rappresentanza sociale, in caso di persona giuridica.

Se invece si vede nella condotta descritta dall'art. 513 cod. pen. una condotta che, oltre ad offendere il diritto di libera iniziativa economica, offende anche il diritto al lavoro nell'impresa o il diritto alla funzionalità dell'impresa stessa<sup>14</sup>, allora titolari del diritto di querela saranno anche alcune categorie di portatori di interessi qualificati, come i lavoratori, o anche i singoli soci di società di capitali.

Dottrina e giurisprudenza propendono ormai, in maniera quasi unanime, per la prima interpretazione, riconoscendo la qualifica di persona offesa al solo imprenditore ovvero agli organi societari dotati di rappresentanza: gli altri soggetti (lavoratori o soci di minoranza)

---

<sup>43</sup> Cfr. CARUSO, B., DEL PUNTA, R., TREU, T.: *"Manifesto". Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, 2023, pubblicato in: [https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treu\\_2023.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf)

<sup>44</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI DI CULTO: *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale. Volume V. Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli on. Alfredo Rocco*, Roma, 1929. La copia anastatica del testo è consultabile al seguente collegamento ipertestuale: <https://www.omeka.unito.it/omeka/files/original/426aa934dd6e793c697e6f617172748f.pdf>

sarebbero semplici danneggiati e possono costituirsi parte civile in caso di procedimento già iniziato.

#### IV.8.6. Diritto di stabilimento

In quanto Stato membro dell'Unione europea, l'Italia è tenuta a non ostacolare l'esercizio del diritto di stabilimento da parte di imprese situate in altri Stati membri, consentendo l'apertura di filiali o succursali sul territorio nazionale, senza aggravio di procedure o il rispetto di ulteriori obblighi rispetto alle imprese nazionali.

Valgono peraltro limitazioni imposte alle imprese nazionali (si pensi alle imprese che esercitano attività assicurativa o creditizia) a condizione che le stesse non abbiano carattere manifestamente o dissimulatamente discriminatorio rispetto alla disciplina applicabile alle imprese localizzate sul territorio nazionale.

Quanto al diritto di stabilimento di imprese aventi la nazionalità di Stati extra-UE il diritto di stabilimento può essere negato o limitato, ovvero riconosciuto in forza di accordi di collaborazione economica, stipulati su base bilaterale o plurilaterale e nel rispetto del principio della reciprocità.

#### IV.8.7. Circolazione delle merci

Non diversamente da quanto avviene per il diritto di stabilimento, anche la circolazione delle merci o, per quanto in questa sede di più specifico interesse, dei beni oggetto di produzione nell'esercizio dell'attività di impresa, è soggetta alle regole vigenti nell'Unione europea, ed al principio di non discriminazione su base nazionale.

Limiti alla circolazione delle merci possono essere imposti con legge dello Stato per le stesse ragioni contemplate dall'[art. 36 TFUE](#), vale a dire, esemplificando per esigenze di tutela del patrimonio storico artistico nazionale, di tutela dell'ambiente, di protezione della proprietà industriale, ecc.

Anche nel caso delle limitazioni eventualmente imposte con legge alla circolazione delle merci, le stesse devono risultare proporzionate e limitate nel tempo in ragione della necessità di tutelare gli interessi in gioco.

Si pensi per esempio ai provvedimenti adottati dallo Stato italiano in occasione della recente pandemia\*, volti ad assicurare la disponibilità di farmaci e dispositivi medici idonei al

---

\* NdE: sulle **basi giuridiche utilizzate in diversi ordinamenti giuridici per le misure anti Covid-19**, si veda:

- **Belgio:** BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique: Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581;
- **Francia:** ZILLER, J.: [Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France: lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2021 (mise à jour du 1<sup>er</sup> juin 2021), X et 105 pp., référence PE 690.624;
- **Germania:** SCHÄFER, B.: [Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), mai 2020, IV und 35 S., Referenz PE 651.938 (versione originale in tedesco); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne: non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2020, IV et 38 pp., référence PE 651.938 (versione in francese con commenti aggiunti);

trattamento delle patologie che hanno caratterizzato l'emergenza sanitaria, attraverso il divieto di commercializzazione all'estero ovvero la possibilità per lo Stato di requisirli per destinarli all'uso da parte di strutture appartenenti al servizio sanitario nazionale.

#### IV.8.8. Circolazione dei servizi

Anche per quanto riguarda la prestazione dei servizi vigono in Italia gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Si deve tuttavia osservare che, come ricordato, la Costituzione riconosce la possibilità per lo Stato di gestire direttamente determinati servizi di interesse pubblico, riservandone la titolarità in origine ovvero prevedendo la possibilità di acquisirne la titolarità in seguito attraverso provvedimenti ablativi di natura espropriativa e a fronte della corresponsione di indennizzo all'operatore privato a cui viene sottratto l'esercizio dell'attività di impresa ([art. 43 Cost.](#)).

Tuttavia, come osservato da autorevole dottrina (POTOTSCHNIG)<sup>45</sup> dal momento che l'art. 43 Cost. legittima il trasferimento allo Stato o a enti pubblici di imprese che si riferiscono a servizi pubblici (essenziali), ciò significa che certe attività sono da considerare servizi pubblici indipendentemente dal fatto che siano gestiti o meno dallo Stato o da altri enti pubblici.

Detta disposizione costituzionale legittima in altri termini l'intervento e la presenza dello Stato in economia ma tutela in modo pieno anche l'iniziativa economica privata.

Il che viene confermato, per un verso, dal fatto che il trasferimento è previsto come possibile ma non certo necessario; inoltre, il medesimo articolo prevede che il trasferimento possa avvenire anche a favore di comunità di lavoratori e di utenti, cioè a favore di organismi privati, a ulteriore riprova dell'esistenza di servizi pubblici che non sono in mano pubblica.

Ciò sta inoltre a significare che un servizio, pur a fronte della sua "essenzialità" non necessariamente e non obbligatoriamente deve rientrare nella sfera produttiva dello Stato per essere qualificato come "pubblico"

Alla luce del testo costituzionale, dunque, la prestazione di interesse generale ben può essere assicurata da soggetti privati, conservando nel contempo la propria qualificazione di servizio pubblico.

- 
- **Italia:** ALIBRANDI, A.: [Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), giugno 2020, VIII e 49 pp., referenza PE 651.983;
  - **Spagna:** LECUMBERRI BEASCOA, G.: [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2020, II y 19 pp., referencia PE 649.366 (versione originale in spagnolo); [Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2020, II und 20 S., Referenz PE 649.366 (versione in tedesco con commenti aggiunti); [Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne: état d'alerte](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2020, II et 19 pp., référence PE 649.366 (versione in francese); [Il diritto di eccezione. una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aprile 2020, II e 20 pp., referenza PE 649.366 (versione in italiano con commenti aggiunti); [El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), 2a edición (aumentada y puesta al día), julio 2020, VI y 69 pp., referancia PE 652.005.

<sup>45</sup> POTOTSCHNIG, U.: *I pubblici servizi*, Padova, 1964

Infine, dall'[art. 41, comma 3, Cost.](#) si acquisisce la conferma dell'assenza di ostacoli a livello costituzionale a che la stessa attività economica privata possa essere funzionalizzata ed indirizzata, per legge, verso la cura di fini sociali.

Questi ultimi, pertanto, possono essere perseguiti mediante la riserva o il trasferimento di attività in capo allo Stato, secondo quanto disposto dall'[art. 43, Cost.](#) ma, allo stesso modo, appaiono realizzabili laddove l'attività economica privata si svolga adeguatamente.

#### **IV.8.9. Movimenti di capitale**

Non diversamente da quanto avviene in altri Stati membri dell'Unione europea, anche l'Italia ha poi introdotto procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitale, giustificate sia da esigenze di carattere statistico sia a scopo di informazione amministrativa, quest'ultima al fine di prevenire e reprimere condotte elusive ovvero in violazione delle norme tributarie, nonché ad individuare e sanzionare la commissione di eventuali reati (si pensi alla normativa antiriciclaggio).

Tali misure, che si applicano indistintamente alle persone fisiche e alle persone giuridiche, non possono considerarsi limiti alla libertà di impresa, ma costituiscono piuttosto obblighi posti a carico dell'imprenditore, che quest'ultimo deve osservare qualora, nell'esercizio dell'attività di impresa, intenda intraprendere iniziative che implicino movimenti di capitali transfrontalieri.

Restrizioni alla libera circolazione dei capitali, che incidono sulla libertà di impresa, sono poi, come abbiamo visto<sup>46</sup>, quelle che lo Stato italiano impone nei casi di fissazione di limiti al controllo da parte di capitale straniero per quanto concerne la compagine azionaria e la gestione di imprese che operano in settori considerati strategici per l'economia e, più in generale, per l'interesse nazionale.

##### **IV.8.9.1 I servizi bancari**

Resta infine da dedicare qualche passaggio alla tematica del (risparmio e del) credito, di cui la Costituzione si occupa al primo comma dell'[art. 47](#), disponendo che *"la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito"*.

A tal riguardo il dibattito si è imperniato soprattutto intorno alla portata (derogatoria o specificativa) dell'[art. 47](#) rispetto alla disciplina generale dell'[art. 41](#).

Secondo alcuni, infatti, la previsione di uno specifico articolo all'interno della Costituzione per l'esercizio dell'attività creditizia – unitamente all'argomento secondo cui la conoscenza da parte del Costituente della peculiare situazione normativa che già al tempo regolava questo settore economico (riconoscendo alla Banca d'Italia un ruolo di assoluta preminenza) – avrebbe finito col creare per l'ambito creditizio una sorta di "isola normativa" autonoma, in deroga alla disciplina dell'[art. 41 Cost.](#)

Il progressivo espandersi del diritto dell'Unione europea in materia – e, in particolare, l'introduzione di principi volti a realizzare una crescente liberalizzazione (criteri oggettivi ed uniformi per il rilascio di autorizzazioni; licenza unica; *"home country control"*) – sembra per contro aver ormai irrevocabilmente decretato il declino dell'antica concezione della banca come servizio pubblico.

Anche in rapporto a quanto si è detto, pertanto, l'opzione sistematicamente più appagante risulta quella di ricondurre l'attività creditizia di cui all'[art. 47 Cost.](#) nell'alveo dell'[art. 41 Cost.](#),

---

<sup>46</sup> Cfr., *supra*, l.2.2.

e segnatamente al suo terzo comma, giacché l'attività di coordinamento e controllo dello Stato finirebbe per integrare uno di quei programmi e controlli che la legge sarebbe chiamata ad apprestare per il perseguimento di fini sociali.

Questi ultimi, d'altro canto, finirebbero tradursi in altrettante limitazioni apposte alla iniziativa economica privata in materia creditizia, trovando peraltro in Costituzione non solo una espressa menzione, bensì – come attesterebbe eloquentemente la stessa formulazione del comma in oggetto – anche una prima specificazione contenutistica nell'esigenza di tutelare il risparmio (soprattutto quello popolare), (esigenza) rispetto alla quale la disciplina di coordinamento e controllo del credito risulterebbe primariamente (ancorché non esclusivamente) strumentale.

#### **IV.8.9.2 I servizi assicurativi**

Peculiare il percorso che ha caratterizzato la progressiva liberalizzazione anche del mercato assicurativo — ed in generale dell'intero comparto finanziario — prevedendo forme di apertura alle imprese private.

Per contro, l'art. 11, comma 1, del [decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209](#) (Codice delle assicurazioni private) prevede una riserva di attività a favore delle sole "imprese di assicurazione" —risultando tali solo quelle autorizzate ad esercitare l'attività assicurativa — e, dall'altro, impone ai sensi del secondo comma della medesima disposizione una limitazione dell'oggetto sociale delle stesse che, dunque, devono limitarsi ad esercitare solo ed esclusivamente attività di natura assicurativa consistente nella conclusione di contratti assicurativi anche a carattere finanziario.

Stante il requisito connesso alla necessità di ottenere una previa autorizzazione per poter esercitare l'attività assicurativa, è evidente che il termine "liberalizzazione", assume per quanto concerne le imprese che erogano servizi assicurativi una portata differenziata rispetto a quella che ha caratterizzato altri settori imprenditoriali nel senso che l'accesso di più operatori economici nel mercato di riferimento viene preventivamente valutato dallo Stato nei limiti in cui ciò viene ritenuto opportuno.

Sarebbe tuttavia erroneo ritenere che la presenza di limitazioni amministrative debba incompatibile con una disciplina concorrenziale del comparto economico regolato che, come avviene nel settore considerato, può tranquillamente convivere con la previsione dei suddetti vincoli all'accesso al mercato che, pur se formato da soggetti "selezionati", si sviluppa però secondo logiche competitive.

La tematica della riserva di attività in ambito assicurativo va quindi inquadrata all'interno dell'evoluzione subita dal concetto di concorrenza che, come detto, impone una previa valutazione dell'idoneità dei soggetti economici che ambiscono a svolgere attività assicurativa — e che dovranno ottenere l'autorizzazione da parte dell'autorità amministrativa indipendente all'uopo preposta<sup>47</sup> — che, tuttavia, non presuppone alcuna "competizione" per l'accesso al mercato che dovrà essere garantito a chiunque dimostri di avere i requisiti normativamente stabiliti.

Ciò che la competente autorità di vigilanza è chiamata a svolgere è, infatti, una verifica tecnica che non può in alcun modo essere condizionata da valutazioni che, sulla scorta di una analisi del mercato, lascino desumere l'inopportunità dell'ingresso di nuove imprese di assicurazione all'interno del corrispondente settore economico.

---

<sup>47</sup> IVASS, Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni

I limiti all'accesso si concretizzano, quindi, nello strumento attraverso cui l'ordinamento contempera la libertà di iniziativa economica privata di cui all'[art. 41 cost.](#) con gli interessi generali che, nel mercato concorrenziale, devono trovare realizzazione.

#### **IV.8.10. Pubblicità di prodotti o servizi**

Un impatto non secondario sul diritto alla libertà di impresa è esercitato dalle norme che disciplinano la possibilità e i limiti di pubblicizzazione di prodotti e servizi.

La ricerca dei canali più idonei alla diffusione di comunicazioni commerciali, quale attività da ricomprendersi tra quelle garantite dall'[art. 41 Cost.](#), è sempre stata al centro degli interessi imprenditoriali.

Numerose tuttavia le norme che nel ordinamento italiano vietano o limitano, spesso nel rispetto di disposizioni fissate da atti di diritto dell'Unione europea, principalmente direttive, la pubblicità di beni o servizi, giustificando tali limitazioni per ragioni di tutela di interessi pubblici prevalenti, il che rende tali limitazioni legittime a fronte di eventuali doglianze per lesione del diritto alla libertà di impresa.

Fra i numerosi interventi in materia può ricordarsi il [decreto legge 13 settembre 2012, n. 158](#) (convertito nella legge n. 189 del 2012) – c.d. decreto legge Balduzzi, che all'art. 7 ha introdotto in particolare il divieto di messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro nelle trasmissioni televisive e radiofoniche nonché durante le rappresentazioni teatrali o cinematografiche non vietate ai minori.

Il decreto introduce anche la proibizione i messaggi pubblicitari di giochi con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet, che incitano al gioco ovvero ne esaltano la sua pratica, ovvero che hanno al loro interno dei minori, o che non avvertono del rischio di dipendenza dalla pratica del gioco. La pubblicità deve riportare in modo chiaramente visibile la percentuale di probabilità di vincita che il soggetto ha nel singolo gioco.

Altre disposizioni limitative della pubblicità si trovano ad esempio nel [decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219](#), che attua la direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, il cui art. 115 vieta la pubblicità al pubblico di medicinali che possono essere forniti soltanto dietro presentazione di ricetta medica o che contengono sostanze psicotrope o stupefacenti, con limitazione imposta per evidenti ragioni di tutela della salute pubblica.

Per analoghe ragioni, la regolamentazione della pubblicità delle bevande alcoliche è dettata in Italia da un insieme di normative che mirano a bilanciare la libertà di impresa con la tutela della salute pubblica.

Tra le disposizioni più rilevanti, spiccano il divieto di pubblicizzare alcolici in programmi televisivi e radiofonici in fasce orarie accessibili ai minori e la proibizione di associare il consumo di alcol al successo personale o sociale.

Analoghe previsioni vietano o limitano la pubblicità delle armi, del tabacco e dei prodotti derivati, dei prodotti per lattanti

Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del [decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145](#), con il quale l'Italia ha dato attuazione all'[art. 14 della direttiva 2005/29/CE](#), che ha modificato la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole, la pubblicità deve essere palese, veritiera.

Non può sfuggire, d'altro canto, come il rapidissimo progresso tecnologico abbia, massimamente negli ultimi decenni, dato vita a un multiforme apparato di strumenti particolarmente vantaggiosi, in quanto idonei a moltiplicare il potenziale pubblicitario delle attività economiche.

Non v'è dubbio infatti che l'utilizzo dei cosiddetti "social media" per la diffusione di messaggi a scopo commerciale permettano, al contempo, di penetrare la sfera privata dei riceventi con modalità invasive e intrusive, sia al livello di quantità, sia al livello di costanza.

Si è soliti riferirsi a tale fenomeno con il termine "spamming"; si tratta però di una locuzione impropria, posto che non ogni forma di comunicazione indesiderata può essere classificata come spamming o una pratica commerciale sleale, laddove lo *spamming* è invece sempre una forma di comunicazione (anche ma non necessariamente di carattere commerciale o con finalità pubblicitarie) indesiderata e una pratica (anche commerciale) sempre illecita.

Sulla scorta dei principi affermati nella [Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#) del 4 novembre 1950, e precisamente dell'art. 8, che tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare, quello che con terminologia anglosassone viene ricompreso nella nozione di "privacy", si è avvertita anche in Italia l'esigenza di tutelare la riservatezza individuale, sul modello del "right to be let alone" di origine nordamericana.

Di conseguenza, anche nel nostro ordinamento sono state introdotte, in attuazione di direttive europee, norme che contribuiscono a delineare la disciplina dell'invio – direttamente da parte di imprenditori e di professionisti oppure da società specializzate da questi incaricate – di comunicazioni per scopi di natura commerciale, nel tentativo di bilanciare esigenze di tutela dei dati personali e di protezione dei consumatori con quelle di promozione della libertà di iniziativa economica e di espressione dei soggetti professionali, nella ricerca di un difficile equilibrio.

#### **IV.8.11. Diritti dei consumatori**

La tutela del consumatore si riverbera sull'esercizio della libertà di impresa, imponendo obblighi di condotta all'imprenditore che devono risultare rispettosi dei precetti normativi e rispondenti a canoni di buona fede.

Volendo fissare un concreto contenuto alla correttezza che si impone all'impresa nell'organizzazione della propria attività e nei rapporti con il mercato ed i soggetti che lo compongono, non può trascurarsi la necessità di individuare un canone di diligenza, che postula una valutazione della adeguatezza dell'organizzazione del processo produttivo *ex ante*, riferibile in modo astratto alla generalità del pubblico e del mercato.

Trattandosi di valutare una obbligazione di *facere* a destinatario indeterminato, in relazione al quale l'imprenditore è tenuto ad organizzare la propria attività, occorre individuare uno standard di applicazione del criterio di condotta, il quale non potrà certo prescindere dalla identificazione delle caratteristiche tipiche della "classe" o "categoria" di soggetti che popolano il mercato rilevante di sbocco dei beni o dei servizi dell'impresa.

Uno dei profili più dibattuti riguarda la condotta da porre in essere nei confronti del consumatore inteso quale soggetto da proteggere.

In tale ambito si è ampiamente discusso in dottrina se lo standard da adottare fosse quello di un consumatore "medio" ovvero se dovesse applicarsi un principio di precauzione, tenendo conto della idoneità del messaggio ad ingannare anche i singoli consumatori culturalmente o psicologicamente più indifesi della media.

La soluzione prevalente porta a disconoscere lo standard del “consumatore più debole”, soprattutto se riferito alla generale condotta dell'imprenditore ed all'organizzazione dell'attività di questo.

Tale approccio porterebbe, infatti, a precludere la possibilità di divulgare un'infinità di messaggi commerciali ed a frustrare la maggior parte delle tecniche di marketing, finendo per privare il mercato di buona parte di quel flusso di informazioni che, per quanto parziali ed interessate, contribuiscono a ravvivare l'interesse di molti consumatori e, quindi, a tenere vivo il gioco della concorrenza.

Si è affermata invece, grazie anche alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la predilezione per lo standard del “consumatore medio”, qualificandolo come una persona dotata di buon livello di istruzione e di capacità critica nelle decisioni di consumo.

#### **IV.8.12. Libertà di impresa e tutela dell'ambiente**

Per quanto riguarda i limiti imposti all'esercizio dell'attività di impresa per esigenze di tutela ambientale, si è già osservato, in sede di commento dell'[art. 41 della Costituzione](#), come la [legge di revisione costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1](#) abbia apportato al testo le seguenti modifiche:

- a) al secondo comma, dopo la parola: “danno” sono inserite le seguenti: “alla salute, all'ambiente,”;
- b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “e ambientali”<sup>48</sup>.

Abbiamo visto come l'iniziativa economica privata non possa essere svolta in contrasto con l'utilità sociale.

Ora la scelta di aggiungere ambiente e salute come limitazioni all'iniziativa economica privata ha sollevato qualche perplessità in ordine alla posizione di preminenza che sembra venir attribuita a loro rispetto ad altri principi ugualmente fondamentali.

La dottrina ha recentemente osservato al riguardo come la tutela dell'ambiente nella nuova formulazione sancita dall'[art. 9 Cost.](#) e quella della salute, consacrata dall'[art. 32 Cost.](#) non possano essere considerate alla stregua di clausole generali, come quella relativa al perseguimento dell'utilità sociale, ma piuttosto come principi che guidano lo sviluppo di una libertà o di un diritto, e, sostanzialmente, diritti essi stessi.

Laddove la Costituzione afferma che chiunque ha il diritto di esercitare un'attività economica ([art. 41, 1° comma, Cost.](#)), ma il suo svolgimento non può essere in contrasto con l'utilità sociale o svolgersi in contrasto con la sicurezza, la libertà e la dignità umana ([art. 41, 2° comma, cost.](#)), è evidente che, proprio in ragione dell'ampiezza e indeterminatezza della locuzione “utilità sociale”, il riferimento esplicito ad ambiente (e salute) sembra essere introdotto al fine di definirne il contenuto.

La riforma del 2022 rafforza indubbiamente la tutela dell'ambiente – introducendone la previsione autonoma fra i principi fondamentali della Costituzione – ma si fatica a comprendere perché la tutela dell'ambiente (insieme a quella della salute) venga specificata nell'articolo dedicato alla libertà d'iniziativa economica privata, potendo risultare addirittura pleonastico in considerazione della circostanza che la tutela dell'ambiente (e della salute) dovrebbero applicarsi trasversalmente, rappresentando un limite generale, all'esercizio di tutti i diritti garantiti dalla Costituzione.

---

<sup>48</sup> Cfr., *supra*, II.1.1

### **IV.8.13. Altri limiti**

#### **IV.8.13.1 Libertà di impresa e tutela della salute**

La recente modifica dell'[art. 41 della Costituzione](#) laddove stabilisce che "*l'iniziativa economica privata non può svolgersi [...] in modo da arrecare danno alla salute*" rafforza ulteriormente la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Con tale previsione si consolida infatti l'idea che nessun datore di lavoro possa in nessun modo mettere a rischio la salute dei lavoratori nell'esercizio della propria attività d'impresa e debba altresì adottare tutte le misure necessarie per assicurare che il lavoratore non subisca pregiudizi all'incolumità e alla salute nei luoghi in cui viene svolta la prestazione lavorativa.

Come già ricordato, inoltre, il diritto alla salute, sancito dall'[art. 32 Cost.](#), è l'unico diritto che la Costituzione italiana qualifica come fondamentale. Da tale connotazione deriva inevitabilmente un potere di supremazia che alla tutela di tale diritto deve essere accordata qualora l'esercizio di qualsiasi altra libertà costituzionalmente garantita, sia tale da pregiudicare o da mettere a rischio la salute dell'individuo.

È la Costituzione per prima, in altre parole, a operare un bilanciamento che è ineguale tra diritto alla salute e iniziativa economica privata, assicurando all'articolo 32 prevalenza sull'[articolo 41](#).

L'uno è un diritto pieno e, anzi, rafforzato; l'altra è una libertà depotenziata e, anzi, circoscritta proprio dal diritto rafforzato.

Ne deriva che vanno considerati errati non soltanto i bilanciamenti sfavorevoli al diritto alla salute (come in molti casi avviene oggi), ma anche quelli che equiparano i due "beni" costituzionali in questione, imponendo sacrifici paritari all'uno e all'altro.

Essendo proclamata in maniera già in partenza depotenziata, la libertà d'iniziativa economica privata dev'essere (parzialmente) soccombente rispetto al diritto alla salute, che è invece proclamata in forma piena e, addirittura, rafforzata.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione, è evidente che il richiamo esplicito operato dall'[art. 41 Cost.](#) all'esigenza di contemperare il diritto ad esercitare la libertà di impresa con l'esigenza di non pregiudicare la tutela della salute si rivolga, *in primis* e senza dubbio, ai lavoratori che operano alle dipendenze dell'imprenditore ma altresì alla intera collettività.

La filosofia che sembra sottendere il riferimento alla salute recentemente inserito nell'[art. 41 Cost.](#) è quella di una necessaria tutela, non già in virtù dell'eventuale debolezza imputabile al lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro, quanto piuttosto in funzione del suo essere persona e, come tale, destinatario di una tutela che getta le sue radici nella significativa carica personalistica che pervade l'intero dettato costituzionale.

Il diritto alla salute del lavoratore è d'altro canto destinato a profilarsi come limite intrinseco all'organizzazione dell'attività produttiva, o meglio alla libertà di iniziativa economica, rispetto alla quale non può ritenersi cedevole.

#### **IV.8.13.2 Tutela dell'ordine pubblico e libertà di impresa**

Limiti all'esercizio della libertà di impresa possono altresì derivare dalla necessità di preservare l'ordine pubblico economico.

Su cosa debba intendersi per ordine pubblico economico si è diffusamente soffermata la dottrina che ha ricondotto a tale locuzione lo strumento di bilanciamento tra iniziative dei singoli ed utilità sociale in un contesto di economia di mercato.

L'ordine pubblico economico può considerarsi la conseguenza giuridica dell'intervento statale nell'economia e dell'attenzione che i poteri hanno su una determinata organizzazione economica.

Come è stato correttamente rilevato, nell'ambito del concetto di ordine pubblico economico, in cui si estrinseca l'evoluzione della società, è opportuno distinguere le regole autoritarie che regolano l'attività dei privati, dal crescente coinvolgimento di soggetti pubblici e della loro ingerenza nei rapporti economici regolati dal diritto privato.

Il diritto pubblico interferisce così nei rapporti contrattuali regolati dal diritto privato, vincolandoli ad esigenze e procedure amministrative, allo scopo di assicurarne l'utilità sociale.

Al riguardo vengono altresì in rilievo le pronunce della Corte Costituzionale<sup>49</sup>, chiamata in più occasioni a vagliare la legittimità costituzionale di misure di prevenzione antimafia, limitative in quanto tali della libertà di impresa.

Tali misure, ha ricordato più volte la Corte, sono da ritenersi del tutto compatibili con la salvaguardia della coesione sociale, del lavoro legale, dello stesso ambiente nonché con la crescita della piccola impresa sana, liberandola appunto da una concorrenza fondata su basi illecite.

#### **IV.8.13.3 Libertà di impresa e tutela dei dati personali**

Fra gli ulteriori e più recenti limiti all'esercizio della libertà di impresa occorre senz'altro menzionare la tutela dei dati personali.

La relazione fra libertà d'impresa e tutela dei dati personali si rivela particolarmente complessa in ragione dei molteplici elementi da prendere in considerazione nonché delle molteplici interazioni fra questi elementi stessi.

Particolare rilevanza assumono i limiti che possono derivare all'attività di impresa dall'esigenza di tutela dei dati personali in relazione alla struttura organizzativa delle imprese e ai problemi connessi con il rapporto di lavoro nonché alle esigenze di bilanciamento di interessi al fine di garantire il corretto equilibrio tra libertà di impresa e diritto alla riservatezza.

Occorre poi considerare la tutela dei dati personali nel rapporto tra impresa, utenti e consumatori per quanto concerne l'utilizzazione dei dati personali nella comunicazione commerciale e nelle azioni di fidelizzazione dei clienti.

Vanno infatti al riguardo considerate le implicazioni connesse alla sicurezza, della modalità di raccolta dei dati utilizzati per attività di comunicazione e di marketing diretto, i costi della raccolta di dati, la relazione tra attività di vendita a distanza e trattamento di dati personali, l'utilizzabilità dei dati provenienti da elenchi pubblici e, non ultimo, il ruolo del consenso come meccanismo di autotutela del consumatore.

Ulteriori riflessioni scaturiscono dalla lettura del quarto considerando del [Regolamento generale sulla protezione dei dati personali](#) (GDPR)<sup>50</sup> laddove si afferma che il diritto alla protezione dei dati personali non costituisce una prerogativa assoluta, ma che tale diritto va

---

<sup>49</sup> Cfr., *ex plurimis*, C. Cost., [sentenza 26 marzo-1° aprile 2020, n. 57](#). Per un approfondimento in dottrina e per gli ulteriori riferimenti giurisprudenziali si rinvia a LONGO, A: "La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020", in: *Nomos*, 2-2020 (pag. 1 ss.) <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/09/Longo-2-2020-REV.pdf>

<sup>50</sup> [Regolamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016](#) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati)

considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato – seguendo il principio di proporzionalità – con altri diritti fondamentali, fra cui viene espressamente menzionata la libertà d'impresa.

D'altro canto, come si è più volte sottolineato in questo studio, anche la libertà d'impresa non rappresenta una prerogativa assoluta e può subire limitazioni di fronte all'esigenza di proteggere i diritti altrui, secondo l'insopprimibile principio di proporzionalità.

Ora, sembra generalmente acquisita ed accettata nel ragionamento degli interpreti la prevalenza assiologica del diritto alla protezione dei dati personali (in quanto diritto della personalità) sulla libertà d'impresa (in quanto libertà di stampo economico).

Infatti, sulla scorta di riflessioni sviluppate in passato anzitutto rispetto al diritto di proprietà, torna utile rammentare la distinzione (dal forte impatto valoriale) proposta in dottrina fra "diritti fondamentali inviolabili" (quelli della persona) e diritti fondamentali non corredati dall'attributo della inviolabilità (in cui rientrerebbero la proprietà e l'iniziativa economica privata).

I primi sarebbero posti a fondamento dello Stato, di uno Stato di diritto e democratico, i secondi sarebbero tali da imprimere allo Stato di diritto una specifica fisionomia.

In maniera analoga, secondo una ricostruzione più recente, è stata proposta la articolazione dell'inviolabilità dei diritti in inviolabilità "in senso stretto" (riferibile ai soli diritti della persona) e inviolabilità "in senso ampio" (da riferirsi alla proprietà e alla libera iniziativa economica privata).

Seguendo questa linea di pensiero, in via generale, mentre il diritto alla protezione dei dati personali appare essere assistito da una inviolabilità forte, alla libertà di impresa viene invece riconosciuta una inviolabilità maggiormente permeabile e, dunque, in qualche modo affievolita.

La distinzione e conseguente diversità di valore fra diritti fondamentali e libertà economiche ha già generato lo specifico quesito se esista un rapporto gerarchico fra i diritti fondamentali e le quattro libertà economiche fondamentali sancite nei Trattati

Se da un lato non appare contestabile che la dignità umana debba considerarsi un valore primario e insuperabile - e addirittura uno dei principi cardine su cui si fonda la tutela dei diritti fondamentali – occorre definire quale debba essere il bilanciamento fra libertà di impresa e diritto alla protezione dei dati personali, nel rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità.

## V. Conclusioni

### V.1. Bilancio della situazione

Abbiamo più volte sottolineato nelle pagine che precedono come la *ratio legis* sottesa alla previsione normativa di cui all'[art. 41 Cost.](#) sia quella di realizzare una sintesi tra la libertà d'iniziativa economica e la necessità che questa venga esercitata in un'ottica solidaristica e di rispetto di principi e valori costituzionali fondamentali.

Negli oltre settantacinque anni trascorsi dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il principio della libertà di impresa, sancito dall'[art. 41 Cost.](#), attraverso il riconoscimento più ampio del principio di libera di iniziativa economica, è stato più volte invocato per contestare la legittimità dei limiti imposti dallo Stato e dagli altri enti pubblici rispetto a specifiche iniziative imprenditoriali.

L'[art. 41](#) delinea tuttavia un modello a economia mista, in cui l'iniziativa privata convive con quella pubblica.

Lo Stato non si limita cioè a individuare i limiti entro i quali può muoversi l'iniziativa privata, ma interviene anche come proprietario o come gestore di aziende.

A partire dagli anni novanta del secolo scorso, tuttavia, il ruolo statale nell'economia si è andato ridimensionando in seguito a un programma di privatizzazioni mediante il quale numerose società controllate dallo Stato sono state cedute ai privati.

La giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito ha così avuto numerose occasioni per affermare da un lato come il diritto alla libertà di impresa non abbia carattere assoluto e debba essere temperato con le numerose finalità di utilità sociale e, d'altro canto, come le limitazioni che il legislatore (nazionale o regionale) può imporre al suo esercizio debbano essere ragionevoli, proporzionate e limitate nel tempo in considerazione delle finalità da perseguire.

È significativo, nella prospettiva di garantire la concreta attuazione del diritto alla libertà di impresa, che la giurisprudenza abbia elaborato indirizzi interpretativi caratterizzati dalla necessità di assicurare che i limiti imposti alla libertà di impresa, in quanto derogatori rispetto a una libertà costituzionalmente garantita, siano giustificati da un'obiettiva esigenza di tutela di utilità sociale e, oltre che essere imposti con legge, in ossequio al principio della riserva di legge costituzionalmente prevista, siano proporzionati e rigorosamente commisurati agli interessi da perseguire.

Il legislatore italiano, per parte sua, ha poi introdotto negli anni una serie di norme volte a reprimere condotte anticoncorrenziali che potessero tradursi in limitazioni rispetto all'accesso sul mercato, rimuovendo le barriere di ingresso e, per altro verso, semplificando le procedure necessarie per ottenere le autorizzazioni ad esercitare determinate attività di impresa o, addirittura, liberalizzandone l'esercizio, subordinandolo alla mera comunicazione di inizio di attività.

È evidente come il diritto alla libertà di iniziativa economica ed alla libertà di impresa si sia da un lato progressivamente affievolito, incontrando sempre maggiori limiti introdotti dal legislatore nel rispetto della riserva di legge, per conciliarne l'esercizio con le esigenze di perseguire le finalità sociali e di non pregiudicare interessi ritenuti meritevoli di maggior tutela per la rilevanza collettiva che rivestono, non ultimi quelli relativi alla tutela della salute e dell'ambiente.

Si parla sempre più di libertà di impresa come libertà depotenziata, forse uno dei diritti che hanno subito e continuano a subire maggiori interventi che ne delimitano e ne condizionano le modalità di esercizio.

Per contro, i processi di progressiva dismissione delle partecipazioni pubbliche nel capitale di impresa e di progressiva liberalizzazione delle attività economiche che si sono registrate negli ultimi decenni, hanno reso più agevole l'esercizio dell'iniziativa economica e rafforzato il diritto alla libertà di impresa, riducendo (e talora eliminando) la necessità di subordinarne l'avvio alla preventiva autorizzazione, cui è andata sostituendosi una mera comunicazione di inizio attività.

L'introduzione di una disciplina di concorrenza e l'istituzione di un'autorità nazionale di vigilanza sulla concorrenza e sul mercato hanno poi agevolato la rimozione delle barriere di ingresso sul mercato, favorendo così soprattutto le iniziative intraprese dalle piccole e medie imprese e sanzionando le condotte abusive da parte di imprese in posizione dominante, rafforzando il sistema di regole stabilite dall'Unione europea e consentendo la repressione di comportamenti anticoncorrenziali che non raggiungevano la soglia di rilevanza comunitaria.

Da ultimo, l'aver incluso fra i beni oggetto di tutela idonei a limitare la libertà di impresa, la tutela dell'ambiente consacra e rafforza il principio di solidarietà, quale regola su cui si fonda la convivenza reciproca e la tutela delle libertà individuali.

L'organizzazione statale accoglie e assume, con la previsione di una disposizione che assurge a rango costituzionale, un dovere di salvaguardia delle risorse e dell'ecosistema in cui viviamo, come espressione di una responsabilità delle generazioni presenti anche a garanzia di quelle future.

L'affermazione di tale principio è particolarmente rilevante, implicando una revisione profonda – e addirittura il superamento – dell'ideologia sottesa al modello di sviluppo proprio dei paesi industrializzati, tradizionalmente ancorato alla logica "estrazione-produzione-consumo-scarto".

Con la riforma dell'[art. 41 Cost.](#) e l'inclusione nella formulazione della norma di un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente e della salute, lo Stato si impegna solennemente a favorire il processo di transizione verso un'economia circolare, basata sull'uso razionale delle risorse e sulla rigenerazione dei processi di produzione, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, e quindi compatibile con la capacità del pianeta di assorbire gli impatti delle attività umane.

## **V.2. Possibili vie di rinforzo**

Sin dai primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione, il testo dell'[art. 41 Cost.](#) ha alimentato un vivace dibattito dottrinale caratterizzato dalla messa in luce di alcune contraddizioni presenti nella formulazione originaria nonché, soprattutto negli anni più recenti, dall'opportunità di adeguarne il testo alla mutata sensibilità politica e giuridica rispetto all'esigenza di contemperare la libertà in esso garantita con la tutela di alcuni valori, quali ad esempio il rispetto delle dinamiche concorrenziali o la sostenibilità economica e sociale, del tutto pretermessi nel testo ancor oggi vigente.

È stato correttamente sottolineato come l'art. 41 Cost. rappresenti un tipico esempio di disposizione "elastica", la cui formulazione appare finalizzata a tutelare, contemperandole, esigenze diverse, espressione delle differenti sensibilità e dei differenti orientamenti ideologici che in tale norma trovano sintesi.

L'interprete si trova così di fronte a una norma culturalmente ed interpretativamente, aperta, che si presta a diverse letture, nel rispetto dei valori che il contesto politico e socio-economico di riferimento, intende privilegiare.

Tale caratteristica rende la formulazione dell'[art. 41 Cost.](#) "moderna", dotandola di una capacità intrinseca di adattamento alle mutate sensibilità economico-sociali, oggi profondamente diverse da quelle che ne hanno caratterizzato la nascita oltre 75 anni fa.

Deve ormai ritenersi superata la concezione del mercato esclusivamente come luogo di scambi, di produzione e lavoro.

Si va sempre più consapevolmente e convintamente affermando una concezione di mercato inteso come un contesto in cui bilanciare valori e interessi in nome del principio del rispetto.

Il bilanciamento fra i numerosi interessi contemplati – più volte richiamato nelle pronunce della Corte Costituzionale – non può determinare tuttavia il totale sacrificio di un valore tutelato rispetto agli altri, poiché la banda di oscillazione consentita dalla norma incontra un argine minimo e inderogabile nella preservazione di un ragionevole equilibrio tra tutti gli interessi in gioco.

Per contro, potrebbe considerarsi ormai maturo il tempo di riconsiderare il dettato dell'[art. 41 Cost.](#), e ciò al fine, da un lato, di recepire nel testo costituzionale importanti principi sanciti da leggi statali e regionali e, dall'altro, di riformulare alcuni principi alla luce degli orientamenti interpretativi della Corte Costituzionale.

Una modifica all'[art. 41 Cost.](#) è stata peraltro recentemente apportata a seguito dell'approvazione della ricordata legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha introdotto la previsione che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente 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 ambientali.

Manca ancora tuttavia un riferimento allo sviluppo sostenibile la cui menzione nel dettato dell'[art. 41 Cost.](#) consentirebbe di introdurre l'impegno a contemperare gli interessi perseguiti dalle attività imprenditoriali nell'esercizio della libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita con le esigenze di perseguire la sostenibilità economica, sociale ed ambientale in un contesto favorevole allo sviluppo e alla crescita ma al tempo stesso non tale da mettere a repentaglio interessi diffusi di natura collettiva che mal si prestano ad essere tutelati invocando la generica compatibilità con l'utilità sociale.

Non compare poi nell'intero testo della Costituzione alcun riferimento al consumatore che è sovente il naturale utilizzatore dei beni prodotti e dei servizi generati nell'esercizio dell'attività di impresa e che merita di essere adeguatamente considerato quale soggetto destinatario di tutela.

Riferimenti espliciti potrebbero essere inoltre opportunamente inclusi nel dettato normativo alla disciplina della concorrenza nonché al rispetto delle norme sulla igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro o, ancora, alla prevenzione degli infortuni, al miglioramento dell'efficienza energetica o alla tutela delle biodiversità.

Un altro possibile strumento di rinforzo sarebbe quello di prevedere, in occasione di un prossimo intervento di revisione costituzionale, la valorizzazione dell'imprenditoria giovanile e il la promozione delle piccole e medie imprese, come peraltro oggi già riconosciuto da numerose previsioni statutarie regionali.

Occorre da ultimo ricordare, che essendo l'Italia Stato membro, tra l'altro fondatore, dell'Unione europea, è insito nei principi sui quali si fonda quest'ultima l'obiettivo di garantire uno sviluppo equilibrato dei mercati.

Appare quindi auspicabile che in sede di programmazione europea possano essere introdotti ulteriori strumenti di incentivazione alla libertà di impresa di cui possano beneficiare gli imprenditori che operano nei singoli Stati membri, nell'intento di superare le disparità regionali tuttora presenti a livello nazionale.

## Elenco delle leggi citate

### LEGISLAZIONE PRE-REPUBBLICANA

[Statuto Albertino](#)

[Legge 2 aprile 1865, n. 2215](#)

[Codice civile del Regno d'Italia \(1865\)](#)

[Codice di commercio del Regno d'Italia \(1865\)](#)

[Codice di commercio del Regno d'Italia \(1882\)](#)

[Codice penale \(1930 e s.m.i.\)](#)

[Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 242](#)

[Codice civile \(1942 e s.m.i.\)](#)

[Decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946](#)

[Decreto legislativo luogotenenziale n. 99 del 16 marzo 1946](#)

### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

[Costituzione della Repubblica italiana](#)

### LEGGI COSTITUZIONALI

[Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3](#)

[Disegno di legge costituzionale n. 4144, presentato il 7 marzo 2011](#)

[Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1](#)

### LEGISLAZIONE STATALE

[Legge 10 febbraio 1953, n. 136](#)

[Legge 6 dicembre 1962, n. 1643](#)

[Legge 2 aprile 1968, n. 475](#)

[Legge 20 maggio 1970, n. 300](#)

[Legge 1 giugno 1971, n. 425](#)

[Legge 23 dicembre 1978, n. 833](#)

[Legge 10 ottobre 1990, n. 287](#)

[Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502](#)

[Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 214](#)

[Legge 30 novembre 1998, n. 419](#)

[D.lgs. 19 giugno 1999, n. 229](#)

[Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209](#)

[Decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219](#)

[Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223](#)

[Decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145](#)

[Legge 13 agosto 2010, n. 136](#)

[Legge 14 settembre 2011, n. 148](#)

[Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#)

[Legge 11 novembre 2011, n. 180](#)

[Decreto legge 15 marzo 2012 n. 21](#)

[Legge 11 maggio 2012, n. 56](#)

[Legge 28 giugno 2012, n. 92](#)

[Decreto legge 13 settembre 2012, n. 158](#)

[Decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207](#)

[Legge 24 dicembre 2012, n. 231](#)

[Legge 10 dicembre 2014, n. 183](#)

[Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23](#)

[Decreto legge 4 luglio 2015, n. 92](#)

[Legge 7 agosto 2015, n. 124](#)

[Legge 28 dicembre 2015, n. 208](#)

[Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#)

[Decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126](#)

[Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222](#)

[Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112](#)

[Decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135](#)

[D. Lgs. 30 novembre 2023, n. 175](#)

## **STATUTI REGIONALI**

[Statuto speciale per la Valle d'Aosta](#)

[Statuto della Regione Piemonte](#)

[Statuto della Regione Liguria](#)

[Statuto d'autonomia della Lombardia](#)

[Statuto della Regione Veneto](#)

[Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige](#)

[Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia](#)

[Statuto della Regione Emilia Romagna](#)

[Statuto della Regione Toscana](#)

[Statuto della Regione Marche](#)

[Statuto della Regione Umbria](#)

[Statuto della Regione Lazio](#)

[Statuto della Regione Abruzzo](#)

[Statuto della Regione Molise](#)

[Statuto della Regione Puglia](#)

[Statuto della Regione Campania](#)

[Statuto della Regione Basilicata](#)

[Statuto della Regione Calabria](#)

[Statuto della Regione Siciliana](#)

[Statuto speciale per la Sardegna](#)

## **LEGISLAZIONE REGIONALE**

Regione Valle d'Aosta

[Legge regionale 7 giugno 1999, n. 12](#)

Regione Piemonte

[Legge regionale 12 novembre 1999, n. 28](#)

Regione Liguria

[Legge regionale 16 febbraio 2016, n. 1](#)

Regione Lombardia

[Legge regionale 19 febbraio 2014, n. 11](#)

Regione Veneto

[Legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50](#)

Provincia autonoma di Trento

[Legge provinciale 6 luglio 2023, n. 6](#)

Provincia autonoma di Bolzano

[Legge provinciale 2 dicembre 2019, n. 12](#)

Regione Friuli-Venezia Giulia

[Legge regionale 22 febbraio 2021, n. 3](#)

Regione Emilia Romagna

[Legge regionale 18 luglio 2014, n. 14](#)

Regione Marche

[Legge regionale 5 agosto 2021, n. 22](#)

Regione Toscana

[Legge regionale 12 dicembre 2017, n. 71](#)

Regione Umbria

[Legge regionale 14 febbraio 2018, n. 1](#)

Regione Lazio

[Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 13](#)

[Legge regionale 6 novembre 2019, n. 22](#)

Regione Abruzzo

[Legge regionale 8 agosto 2012, n. 40](#)

Regione Molise

[Legge regionale 18 ottobre 2021, n. 4](#)

Regione Puglia

[Legge 3 aprile 1995, n. 14](#)

[Legge 20 febbraio 1995, n. 3](#)

[Legge regionale 3 agosto 2007, n. 112](#)

Regione Campania

[Legge regionale 14 ottobre 2011, n. 15](#)

Regione Basilicata

[Legge regionale 16 febbraio 2009, n. 1](#)

Regione Calabria

[Legge regionale 24 aprile 2023, n. 16](#)

[Legge regionale 29 marzo 2024, n. 16](#)

Regione Sicilia

[Legge regionale 21 maggio 2019, n. 7](#)

Regione Sardegna

[Legge regionale 7 maggio 1953, n. 22](#)

## Elenco delle sentenze citate

### CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

- [sentenza 23 maggio 2000, causa C-58/99, Commissione c. Repubblica italiana](#)
- [sentenza 26 marzo 2009, C-326/07, Commissione c. Repubblica italiana](#)
- [sentenza 8 giugno 2023, C-50/21, Prestige and Limousine SL](#)

### CORTE COSTITUZIONALE

- [sentenza del 22-26 gennaio 1957, n. 29](#)
- [sentenza del 7-16 febbraio 1963, n. 12](#)
- [sentenza 3-9 aprile 1963, n. 39](#)
- [sentenza 21 maggio-3 giugno 1970, n. 78](#)
- [sentenza 5-23 aprile 1974, n. 111](#)
- [sentenza 2-16 dicembre 1982, n. 223](#)
- [sentenza 15-23 maggio 1990, n. 241](#)
- [sentenza 19-28 novembre 2008, n. 391](#)
- [sentenza 9 maggio-15 maggio 2013, n. 85](#)
- [sentenza 7 febbraio-23 marzo 2018, n. 58](#)
- [sentenza 26 marzo-1° aprile 2020, n. 57](#)
- [sentenza 6-30 luglio 2021, n. 178](#)
- [sentenza 6 aprile-9 maggio 2022, n. 113](#)
- [sentenza 14 settembre-18 ottobre 2022, n. 213](#)
- [sentenza 3 dicembre 2020-22 gennaio 2021, n. 7](#)
- [sentenza 5 dicembre-23 gennaio 2024, n. 8](#)
- [ordinanza 7 febbraio-7 marzo 2024, n. 35](#)

### CORTE DI CASSAZIONE

- [Sez. V, sentenza del 15 settembre 2008, n. 23635](#)
- [Sez. III Penale, sentenza 24 marzo 2015, n. 12227](#)
- [Sez. Lavoro, sentenza 23 gennaio 2019, n. 1852](#)

### CONSIGLIO DI STATO

- [Sez. VI, sentenza 21 luglio 2020, n. 4665](#)
- [Sez. I, parere 24 novembre 2021, n. 1970](#)
- [Sez. VI, sentenza 19 marzo 2024, n. 2683](#)

### TRIBUNALI AMMINISTRATIVI REGIONALI

- TAR Piemonte, [sentenza 15 giugno 2017, n. 742](#)
- TAR Lazio, [sentenza 30 aprile 2018, n. 4746](#)
- TAR Campania, [sentenza 21 luglio 2020, n. 4665](#)

## Bibliografia

- AMATO, G.: "Il governo dell'economia: il modello politico, in Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia" in GALGANO, F. (dir.): *Vol. I – Costituzione economica*, Padova, 1977, pag. 209 ss.
- AMATO, G.: "L'interesse pubblico e le attività economiche private", in *Politica del diritto*, 1970, pag. 448. ss.
- AMATO, G.: *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1972.
- AMATO, G.: "L'autorizzazione agli impianti industriali: una cronaca", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pag. 319 ss.
- AMATO, G.: "Il mercato nella Costituzione" in *Quaderni Costituzionali*, 1992, pag. 7 ss.
- AMOROSINO, S.: "L'autorizzazione all'attività creditizia nel nuovo T.U. delle leggi bancarie" in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 1994, 2, pag. 149 ss.
- BALDASSARRE, A.: "Iniziativa economica privata (libertà di)" in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pag. 582 ss.
- BALDASSARRE, A.: "Le trasformazioni dell'impresa di fronte alla Costituzione" in *Democrazia. e diritto*, 1977, pag. 15 ss.
- BARTOLOMEI, F.: *Rapporti economici e garanzie costituzionali*, Milano, 1979
- BARTOLOMEI, M.: "Riflessioni ed esercizi di stile sulla «riscrittura» dell'art. 41 della Costituzione" in *Quaderni costituzionali*, 2011, 2, pag. 394 ss.
- BASSI, F., CUGURRA, G., CHELI, E.: "Corte Costituzionale ed iniziativa economica privata" in OCCHIOCUPO, N. (a cura di): *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, 1978, rist. Cedam, Padova, 1983, pag. 277 ss.
- BENVENUTI, M.: "La revisione dell'art. 41, commi 2 e 3 della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti" in *Rivista AIC*, 2023, pag. 59 ss.  
[https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2023\\_03\\_Benvenuti.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2023_03_Benvenuti.pdf)
- BERRETTA, P.: "Osservazioni in tema di limiti alla libertà di iniziativa economica privata (con particolare riferimento alla giurisprudenza della Corte cost.)" in *Rassegna di diritto pubblico*, 1970, pag. 312 ss.
- BIANCO, G.: *Costituzione ed economia*, Torino, 1999;
- BILANCIA, P.: *Determinazione dei prezzi e libertà di impresa*, Cedam, Padova, 1986.
- BILANCIA, P.: *Modello economico e quadro costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.
- BILANCIA, P.: "Il modello dell'economia sociale di mercato tra Costituzione italiana e Trattati europei" in MELICA, M., MEZZETTI, M., PIERGIGLI, V. (a cura di): *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, III, Assago Padova, 2015, pag. 2223 ss.;
- BOGNETTI, G.: "L'assemblea costituente e le libertà economiche" in LABRIOLA, S. (a cura di): *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. 2., *Diritti e libertà*, Bari, 2006, pag. 177 ss.
- BOSCOLO, E.: "Libertà di svolgimento dell'attività di commercio: limiti e condizioni all'insediamento commerciale", in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2018, 2, pag. 228 ss.
- BRANCASI, A.: "La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato" in *Dir. Pubbl.*, 2010, pag. 195 ss.

- BUONOCORE, V.: "Impresa (Diritto privato)" in *Enciclopedia del diritto. Annali I*, Milano, 2007, pag. 765 ss.
- BUONOCORE, V.: "L'art. 41 della Costituzione: libertà e limiti dell'iniziativa economica privata" in BUONOCORE, V. (a cura di): *Iniziativa economica e impresa*, Napoli, 2006, pag. 3 ss.
- BUONOCORE, V.: "Di alcune norme del codice civile in tema di impresa in rapporto al principio di utilità sociale di cui al 2° comma dell'art. 41 della Costituzione" in *Banca, borsa, titoli di credito*, 1971, pag. 194 ss.
- BUONOCORE, V.: "Iniziativa economica privata e impresa" in ID.: *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, pag. 12 ss.
- BUTTARELLI, G.: "Diritti fondamentali e libertà d'iniziativa economica", in *Consiglio di Stato*, 2003, n. 2, pag. 399 ss.
- CAMERLENGO, Q.: *Costituzione, economia, società*, Bari, 2017, pag. 81 ss.;
- CARIOTA FERRARA, L.: *Osservazioni sull'iniziativa economica privata*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1962, II, pag. 195 ss.
- CARUSO, B., DEL PUNTA, R. e TREU, T.: "Manifesto". *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il manifesto*, 2023, pubblicato in:  
[https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto\\_Caruso\\_Del\\_Punta\\_Treu\\_2023.pdf](https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/OurUsers/Manifesto_Caruso_Del_Punta_Treu_2023.pdf)
- CASSESE, S. (a cura di): *La nuova costituzione economica*, Roma, Bari, 2007
- CASSESE, S.: "Dubbi e interrogativi sulla Costituzione economica" in D'ANTONIO, M.: *La Costituzione economica*, Milano, 1985, pag. 135 ss.
- CERULLI IRELLI, V.: "L'impresa pubblica nella Costituzione economica italiana" in *Astrid Rassegna*, 2009, pag. 1 ss.  
[https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/V\\_Ce/V\\_Cerulli-Irelli\\_-impresa-pubblica\\_rassegna.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/V_Ce/V_Cerulli-Irelli_-impresa-pubblica_rassegna.pdf)
- CHELI, E.: "Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina", in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, pag. 303 ss.
- CHITI, M.P.: "Licenze commerciali e libertà di iniziativa economica", in *Foro amministrativo*, 1970, 11, parte 3, pag. 870 ss.
- CINTIOLI, F.: *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, relazione presentata all'incontro "L'Italia ha bisogno di una nuova Costituzione Economica?" promosso dalla Fondazione Magna Carta - Roma, 15 giugno 2010, <http://www.astrid-online.it>
- CLARICH, M.: "Art. 41 Costituzione. 'L'attività economica è libera. La legge può prevedere limiti e controlli indispensabili per la tutela di interessi pubblici'" in *I Dossier di ApertaContrada*, settembre 2011, <http://www.apertacontrada.it/discussione-intorno-allart-41-cost/>
- CORSO, G.: "Attività economica privata e deregulation", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1998, pag. 629 ss.
- COSIO, R. e ROSELLI, F.: *Libertà di impresa e tutela del lavoro nella giurisprudenza delle alte Corti*, Milano, 2023
- COSTANTINI, S.: "Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. ' Clausole sociali'", in *IANUS*, n. 5, dicembre 2011, pag. 199 ss.

D'ALBERTI, M.: "Considerazioni intorno all'art.41 della Costituzione", in D'ALBERTI, M. (a cura di): *La Costituzione economica*, Milano, 1985, pag. 139 ss.

DEL GATTO, S.: *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, RomaTre-Press, 2019

DELLI PRISCOLI, L.: "Il limite dell'utilità sociale nelle liberalizzazioni", in *Giur. comm.*, 2014, I, pag. 352 ss.;

DE MARINIS, N.: *Impresa e lavoro: ritorno al futuro*, in Centro Studi Diritto dei Lavori, edizione I 2022, [https://www.csddl.it/impresa-e-lavoro-ritorno-al-futuro/#\\_ftn28](https://www.csddl.it/impresa-e-lavoro-ritorno-al-futuro/#_ftn28)

DE VERGOTTINI, G.: "La costituzione economica italiana: passato e attualità", in *Diritto e Società*, Milano, 1971, pag. 333 ss.

DONATI, F.: "La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea", in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2020, pag. 13 ss.

GALGANO, F.: "Art. 41", in BRANCA, G. (a cura di): *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, II, Bologna-Roma, 1982, pag. 1 ss.

GALGANO, F. (a cura di): "La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionale", in GALGANO, F. (a cura di): *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, vol. I, *Costituzione economica*, Padova, 1977, pag. 512 ss.

GIAMPIERETTI, M.: voce "Art. 41 Cost." in BARTOLE, S., BIN, R., CRISAFULLI V., PALADIN, L. (a cura di): *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pag. 289 ss.

GIANFRANCESCO, E.: "Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana", in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, n. 3, pag. 2209 ss.

GIANNINI, M.S.: *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995

JONA, E.: "L'utilità sociale come limite all'iniziativa economica privata nell'organizzazione delle strutture private in sanità. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n.113 del 2022", in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2023, pag. 164 ss.

[https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023\\_2\\_03\\_Jona.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023_2_03_Jona.pdf)

LIBERTINI, M.: "Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria di responsabilità sociale dell'impresa" in *Rivista delle società*, 2009, pag. 1 ss.

LIBERTINI, M.: "La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio" in *Mercato concorrenza e regole*, 2014, pag. 503 ss.

LIBERTINI, M.: "Libertà di iniziativa e concorrenza", in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale. Iniziativa economica e impresa*, Tomo III, Napoli, 2007, pag. 231 ss.

LIBERTINI, M.: "Un nuovo testo per l'art. 41 Cost.?" in *I Dossier di ApertaContrada*, settembre 2011 <http://www.apertacontrada.it/discussione-intorno-allart-41-cost/>

LONGO, A.: *La Corte costituzionale e le informative antimafia. Minime riflessioni a partire dalla sentenza n. 57 del 2020*, in: *Nomos*, 2-2020, pag. 1 ss.

<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2020/09/Longo-2-2020-REV.pdf>

LONGOBARDI, N.: "Liberalizzazioni e libertà di impresa" in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, pp. 603 ss.

LOTTINI, M.: "La libertà di impresa come diritto fondamentale" in *Il Foro amministrativo. TAR*, 2004, pag. 541 ss.

- LUCIANI, M.: *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983
- LUCIANI, M.: "Economia nel diritto costituzionale" in *Digesto discipline pubblicistiche.*, V, Torino, 1990, pag. 373 ss.
- LUCIANI, M.: "Rapporti economici", in NEPPI MODONA, G. (a cura di): *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, p. 178.
- MARINI, F.S.: *Il «privato» e la Costituzione. Rapporto tra proprietà ed impresa*, Milano, 2000
- MAZZAMUTO, S.: "Costituzione economica, libertà di impresa e ausili finanziari" in AA. VV.: *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*, Milano, 1985
- MORBIDELLI, G.: "Iniziativa economica privata" in *Enciclopedia Giuridica.*, vol. XVII, Roma, 1989, pag. 1 ss.
- MORBIDELLI, G.: "Libertà di iniziativa economica e pianificazione commerciale", in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1976, pag. 165 ss.
- MORRONE, A.: "Libertà d'impresa nell'ottica dell'utilità sociale" in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pag. 1471 ss.
- MUSU, I.: "Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art. 41?" in *Le Note di Lavoro del Dipartimento di Scienze economiche, Università Ca' Foscari di Venezia*, No.03/NL/2008, [https://www.unive.it/pag/fileadmin/user\\_upload/dipartimenti/economia/doc/Pubblicazioni\\_scientifiche/note\\_di\\_lavoro/NL\\_musu\\_03\\_08.pdf](https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/dipartimenti/economia/doc/Pubblicazioni_scientifiche/note_di_lavoro/NL_musu_03_08.pdf)
- NANIA, R.: "Libertà economiche e libertà d'impresa" in NANIA, R., RIDOLA, P. (a cura di): *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, pag. 68 ss.
- NINATTI, S.: "Iniziativa economica privata (libertà di)", in CASSESE, S. (a cura di): *Dizionario di Diritto Pubblico*, IV, Milano, 2006, pag. 31 ss.;
- NIRO, R.: voce "Art. 41 Cost." in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M. (a cura di): *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 846 ss.
- OLIVETTI, M.: *Gli altri diritti fondamentali. Estratto da diritti fondamentali*, Torino, 2022
- OPPO, G.: "Iniziativa economica" in *Rivista di diritto civile*, 1988, pag. 329 ss.
- OTTAVIANO, V.: "La regolazione del mercato. I principi costituzionali" in GALGANO, F. (diretto da): *Trattato di diritto commerciale*, vol. III, Padova, 1981, pag. 200 ss.,
- PACE, A.: "L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche" in AA.VV.: *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, pag. 1596 ss.
- PACE, A.: "Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari" in AA. VV.: *Scritti in onore di Egidio Tosato, Libertà e autonomie nella Costituzione*, vol. II, Milano, 1982, pag. 531 ss.
- PELLEGRINI, L.: "La liberalizzazione delle attività commerciali" in MATTARELLA, B.G., NATALINI, A. (a cura di): *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Firenze, 2013, pag. 199 ss.
- PERA, A.: "Vent'anni dopo: l'introduzione dell'antitrust in Italia" in *Concorrenza e Mercato*, 2010, pag. 441 ss.
- PINELLI, C.: "Riflessioni sull'art. 41 Cost." in *I Dossier di ApertaContrada*, settembre 2011 <http://www.apertacontrada.it/discussione-intorno-allart-41-cost/>

POLLICINO, O.: "L'economia nella Costituzione: le scelte dell'Assemblea costituente" in FERRARI, G. F. (a cura di): *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2010, pag. 47 ss.

POTOTSCHNIG, U.: *I pubblici servizi*, Padova, 1964

RAMAJOLI, M.: "La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost." in *Diritto amministrativo*, 2008, pag. 121 ss.

SANTONASTASO, F.: *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente*, Milano, 1996

SANTONI, G.: "Non cambiate l'art. 41 Cost." in *I Dossier di ApertaContrada*, settembre 2011  
<http://www.apertacontrada.it/discussione-intorno-allart-41-cost/>

SBAILÒ, C.: *La libertà economica come libertà dimidiata. La parabola dell'articolo 41 della Costituzione tra dirigismo e iperregolamentazione*, marzo 2011  
<http://www.fondazionecristoforocolombo.it/documenti/Sbail%C3%B2.pdf>

SILEONI, S.: *Art. 41 Cost.: la proposta dell'Istituto Bruno Leoni*, 20 settembre 2011  
[https://www.brunoleoni.it/wp-content/uploads/2023/12/IBL\\_Focus\\_190\\_Sileoni.pdf](https://www.brunoleoni.it/wp-content/uploads/2023/12/IBL_Focus_190_Sileoni.pdf)

STICCHI DAMIANI, E. (a cura di): *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, Torino, 2008

TRIMARCHI BANFI, F.: "Organizzazione economica ad iniziativa privata e organizzazione economica ad iniziativa riservata negli articoli 41 e 43 della Costituzione", in *Politica del diritto*, 1992, n. 1, pag. 3 ss.

TROIANI, U.: "La regolamentazione della concorrenza tra regole per le imprese e gli interessi dei consumatori", in *Atti del seminario Concorrenza, correttezza nell'attività commerciale, protezione del consumatore*, organizzato dalla Camera di Commercio di Treviso e Belluno il 13 marzo 2005, in:  
[https://www.tb.camcom.gov.it/uploads/CCIAA/Corsi/Atti/2005\\_05\\_13/Troiani\\_2.pdf](https://www.tb.camcom.gov.it/uploads/CCIAA/Corsi/Atti/2005_05_13/Troiani_2.pdf)

VACCARI, A.: "I fondamenti teorici dell'utilità sociale", in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, pag. 1 ss.  
[https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Alessio\\_Vaccari\\_-\\_I\\_fondamenti\\_teorici\\_dell\\_utilita\\_sociale.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Alessio_Vaccari_-_I_fondamenti_teorici_dell_utilita_sociale.pdf)

ZATTI, F.: "Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra i progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione" in AA. VV.: *Scritti in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, pag. 2235 ss.

## Elenco dei siti web consultati

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

ASTRID ONLINE: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

CORTE COSTITUZIONALE: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

CONSULTA ONLINE: <http://giurcost.org>.

COSTITUZIONALISMO: [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

FEDERALISMI.IT: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

GIURISPRUDENZA DELLE IMPRESE: <https://www.giurisprudenzadelleimprese.it/>

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

ITALGIURE: [https://www.italgiure.giustizia.it/index\\_it.asp](https://www.italgiure.giustizia.it/index_it.asp)

NORMATTIVA: [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

NORMATTIVA (LEGISLAZIONE REGIONALE): <https://www.normattiva.it/mfr/>

OSSERVATORIO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI: [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI: [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)

## Elenco delle note del editore

Libertà d'impresa .....	p. <a href="#">1</a>
Diritto alla salute .....	p. <a href="#">77</a>
Principio di ragionevolezza .....	p. <a href="#">85</a>
Basi giuridiche utilizzate in diversi ordinamenti giuridici per le misure anti Covid-19 ....	p. <a href="#">91</a>

## **Elenco di pubblicazioni della Biblioteca di diritto comparato del Parlamento europeo**

**Stato al 3 luglio 2024**

### ***BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO DEL PARLAMENTO EUROPEO***

## **ELENCO DI PUBBLICAZIONI**

### **Indice**

I. Corti costituzionali.....	<b>118</b>
II. Ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni.....	<b>120</b>
III. Diritto al rispetto della vita privata.....	<b>121</b>
IV. Libertà di espressione.....	<b>122</b>
V. Principi di eguaglianza e di non discriminazione.....	<b>123</b>
VI. Diritto alla salute.....	<b>125</b>
VII. Stato di diritto.....	<b>126</b>
VIII. Libertà d'impresa.....	<b>127</b>
IX. Diritto di eccezione (basi giuridiche per le misure anti-COVID-19).....	<b>128</b>
X. Ratifica dei trattati internazionali.....	<b>129</b>
XI. Altri temi.....	<b>130</b>



## I. Corti costituzionali

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.:  
[Le rôle des Cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Belgique : La Cour constitutionnelle](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 38 pp., référence PE 593.508 (versione originale in francese);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Belgien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 41 S., Referenz PE 593.508 (versione in tedesco);  
[Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Belgio: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VIII e 39 pp., referenza PE 593.508 (versione in italiano);
- **Canada:** POIRIER, J.: [The role of constitutional courts, a comparative law perspective - Canada: The Supreme Court](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2019, VI and 41 pp., reference PE 640.134;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.:  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Deutschland: Das Bundesverfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VIII und 48 S., Referenz PE 593.504 (versione originale in tedesco);  
[Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Allemagne : la Cour constitutionnelle fédérale](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VIII et 55 pp., référence PE 593.504 (versione in francese con commenti aggiunti);  
[El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza multinivel - Alemania: El Tribunal Constitucional Federal](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2016, VIII y 56 pp., referencia PE 593.504 (versione in spagnolo con commenti aggiunti);
- **Italia:** LUCIANI, M.:  
[Il ruolo delle Corti costituzionali in un sistema di governo multilivello - Italia: La Corte costituzionale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referenza PE 593.507 (versione originale in italiano);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Italien: Der Verfassungsgerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, V und 35 S., Referenz PE 593.507 (versione in tedesco con commenti aggiunti);
- **Spagna:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.:  
[El papel de los Tribunales Constitucionales en la gobernanza a diferentes niveles - España: El Tribunal Constitucional](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2016, VI y 29 pp., referencia PE 593.506 (versione originale in spagnolo);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Spanien: Das Verfassungsgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, V und 33 S., Referenz PE 593.506 (versione in tedesco con commenti aggiunti);
- **Stati Uniti:** MARTIN, J.W.:  
[The role of constitutional courts in multi-level governance - United States of America: The Supreme Court](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 34 pp., reference PE 593.503 (versione originale in inglese);  
[Le rôle des cours constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - États-Unis d'Amérique : la Cour suprême](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 46 pp., référence PE 593.503 (versione in francese con commenti aggiunti);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der Multi-Level-„Governance“ - Vereinigte Staaten von Amerika: Der Oberste Gerichtshof](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 40 S., Referenz PE 593.503 (versione in tedesco con commenti aggiunti);

- **Svizzera:** DE ROSSA, F.:  
[Le rôle des Cours Constitutionnelles dans la gouvernance à plusieurs niveaux - Suisse : Le Tribunal fédéral](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), novembre 2016, VI et 108 pp., référence PE 593.509 (versione originale in francese);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Schweiz: Das Bundesgericht](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 49 S., Referenz PE 593.509 (versione in tedesco con commenti aggiunti);  
[Il ruolo delle Corti costituzionali nella governance multilivello - Svizzera: Il Tribunale federale](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 47 pp., referenza PE 593.509 (versione in italiano);
  
- **Unione europea:** SALVATORE, V.:  
[Il ruolo delle Corti Costituzionali in un sistema di governo multilivello - Unione Europea: La Corte di Giustizia dell'UE](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2016, VI e 30 pp., referenza PE 593.505 (versione originale in italiano);  
[Die Rolle der Verfassungsgerichte in der „Multi-Level-Governance“ - Europäische Union: Der Gerichtshof der Europäischen Union](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2016, VII und 32 S., Referenz PE 593.505 (versione in tedesco);  
[The role of constitutional courts in multi-level governance - European Union: The Court of Justice of the European Union](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2016, VI and 29 pp., reference PE 593.505 (versione in inglese).

## II. Ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, V et 38 pp., référence PE 608.732;
- **Canada:** POIRIER, J.:  
[Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, X et 83 pp., référence PE 608.733 (versione originale in francese);  
[Legal Proceedings available to Individuals before the Highest Courts: A Comparative Law Perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, X and 80 pp., reference PE 608.733 (versione in inglese);
- **Consiglio d'Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VI y 51 pp., referencia PE 608.734;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Rechtsbehelfe des Einzelnen bei den höchsten gerichtlichen Instanzen: eine Perspektive der Rechtsvergleichung - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2017, VIII und 65 S., Referenz PE 608.735;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni. Una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VIII e 31 pp., referencia PE 608.736;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 50 pp., reference PE 608.746;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [Los recursos de los particulares ante las más altas jurisdicciones, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2017, VIII y 52 pp., referencia PE 608.737;
- **Stati Uniti:** ACOSTA, L.: [Judicial remedies for individuals before the highest jurisdictions, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2017, VIII and 33 pp., reference PE 608.743;
- **Svizzera:** DE ROSSA, F.: [Recours des particuliers devant les plus hautes juridictions, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2017, VIII et 58 pp., référence PE 608.738;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [I ricorsi individuali dinanzi alle più alte giurisdizioni, una prospettiva di diritto comparato - UE: Corte di giustizia dell'Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2017, VI e 39 pp., referencia PE 608.742.

### III. Diritto al rispetto della vita privata

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VI et 32 pp., référence PE 628.304;
- **Canada:** MOYSE, P.-E.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 67 pp., référence PE 628.292;
- **Consiglio d'Europa:** PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VI y 53 pp., referencia PE 628.261;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 34 pp., référence PE 628.241;
- **Germania:** SCHÖNDORF-HAUBOLD, B.: [Das Recht auf Achtung des Privatlebens – Problemstellungen im Digitalbereich, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2018, X und 94 S., Referenz PE 628.285;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VIII e 46 pp., referenza PE 628.259;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, X and 38 pp., reference PE 628.249;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho al respeto de la vida privada: los retos digitales, una perspectiva de Derecho comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2018, VIII y 58 pp., referencia PE 628.260;
- **Stati Uniti:** ACOSTA, L.: [The right to respect for private life: digital challenges, a comparative-law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2018, VIII and 35 pp., reference PE 628.240;
- **Svizzera:** MÉTILLE, S.: [Le droit au respect de la vie privée : les défis digitaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2018, VIII et 57 pp., référence PE 628.242;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto al rispetto della vita privata: le sfide digitali, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2018, VI e 39 pp., referenza PE 628.243.

#### IV. Libertà di espressione

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 42 pp., référence PE 642.243;
- **Canada:** MOYSE, P.-E.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 71 pp., référence PE 642.244;
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 64 pp., référence PE 642.268;
- **Francia:** PONTHEUREAU, M.-C.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VI et 43 pp., référence PE 642.245;
- **Germania:** REIMER, F.: [Freiheit der Meinungsäußerung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2019, X und 107 S., Referenz PE 642.269;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2019, VIII e 55 pp., referenza PE 642.242;
- **Perù:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2019, VI y 43 pp., referencia PE 644.176;
- **Regno Unito:** CRAM, I.: [Freedom of expression, a comparative-law perspective - The United Kingdom](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, VI and 53 pp., reference PE 642.263;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de expresión, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2019, VIII y 56 pp., referencia PE 642.241;
- **Stati Uniti:** VELENCHUK, T.: [Freedom of expression, a comparative law perspective - The United States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019, X and 48 pp., reference PE 642.246;
- **Svizzera:** COTTIER, B.: [Liberté d'expression, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2019, VIII et 39 pp., référence PE 642.262;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [La libertà di espressione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), novembre 2019, VI e 40 pp., referenza PE 644.172.

## V. Principi di eguaglianza e di non discriminazione

- **Austria:** VAŠEK, M.:  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, VIII und 44 S., Referenz PE 659.277 (versione originale in tedesco);  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Autriche](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 49 pp., référence PE 659.277 (versione in francese con commenti aggiunti);
- **Belgio:** BEHRENDT, CH.:  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.087 (versione originale in francese);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Bélgica](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), julio 2022, X y 82 pp., referencia PE 733.602 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Belgien](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Dezember 2022, VIII und 106 S., Referenz PE 739.262 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Canada:** SHEPPARD, C.:  
[The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), November 2020, VIII and 64 pp., reference PE 659.362 (versione originale in inglese);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, X et 92 pp., référence PE 698.937 (versione in francese con commenti aggiunti e aggiornamento);
- **Chile:** GARCÍA PINO, G.:  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), marzo 2021, VIII y 120 pp., referencia PE 690.533 (versione originale in spagnolo);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Chile](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), febrero 2023, X y 178 pp., referencia PE 739.352 (seconda edizione aggiornata con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Chile](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Februar 2023, XII und 210 S., Referenz PE 739.353 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.:  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2020, VIII et 72 pp., référence PE 659.276 (versione originale in francese);  
[Principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado – Consejo de Europa](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2022, X y 122 pp., referencia PE 738.179 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive – Europarat](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), November 2022, X und 136 S., Referenz PE 739.217 (versione in tedesco aggiornata con commenti aggiunti);
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.:  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2021, VIII et 44 pp., référence PE 679.061 (versione originale in francese);  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Francia](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2022, XI y 82 pp., referencia PE 729.378 (versione in spagnolo aggiornata e con commenti aggiunti);

- **Germania:** REIMER, F.:  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#),  
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, XIV und 77 S., Referenz PE 659.305 (versione originale in tedesco);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Allemagne](#),  
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, XIV et 111 pp., référence PE E 729.295 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Italia:**  
 LUCIANI, M.:  
[I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#),  
 Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), ottobre 2020, X e 71 pp., referenza PE 659.298;  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Italien](#),  
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),  
 September 2023, X und 137 S., Referenz PE 747.895 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);  
 DíEZ PARRA (Coord.):  
[I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#),  
 Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), febbraio 2024, XVI e 172 pp., referenza PE 659.298 (seconda edizione aggiornata con commenti aggiunti);
- **Perù:** ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, E.: [Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - Perú](#),  
 Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), diciembre 2020, VIII y 64 pp., referencia PE 659.380;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.:  
[Los principios de igualdad y no discriminación, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#),  
 Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), octubre 2020, VIII y 104 pp., referencia PE 659.297 (versione originale in spagnolo);  
[Les principes d'égalité et non-discrimination, une perspective de droit comparé - Espagne](#),  
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2022, X et 167 pp., référence PE 733.554 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien](#),  
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Januar 2023, X und 194 S., Referenz PE 739207 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Stati Uniti:** OSBORNE, E. L.:  
[The principles of equality and non-discrimination, a comparative law perspective - United States of America](#),  
 Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2021, XII and 83 pp.,  
 reference PE 689.375 (versione originale in inglese);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - États-Unis d'Amérique](#),  
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2022, XII et 111 pp.,  
 reference PE 698.938 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Svizzera:** FREI, N.:  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Schweiz](#),  
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2020, X und 70 S., Referenz PE 659.292 (versione originale in tedesco);  
[Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé - Suisse](#),  
 Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 95 pp., référence PE 729.316 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Unione europea:** SALVATORE, V.:  
[I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#),  
 Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2021, VIII e 61 pp.,  
 referenza PE 679.060 (versione originale in italiano);  
[Die Grundsätze der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung, eine rechtsvergleichende Perspektive - Europäische Union](#),  
 Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS),  
 Mai 2023, X und 121 S., Referenz PE 747.894 (versione in tedesco aggiornata e con commenti aggiunti).

## VI. Diritto alla salute

- **Argentina:** DÍAZ RICCI, S.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: Argentina](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, XVIII y 134 pp., referencia PE 698.814;
- **Austria:** WIMMER, A.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Österreich](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2022, XI und 70 S., Referenz PE 729.394;
- **Belgio:** BEHRENDT, C.: [Le droit à la santé une perspective de Droit comparé: Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2022, X et 74 pp., référence PE 729.344;
- **Canada :** JONES, D.J.: [Right to health, a comparative law perspective-Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, X and 98 pp. , reference PE 729.444;
- **Consiglio d'Europa:** ZILLER, J.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé: Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2021, VIII et 67 pp., référence PE 698.030;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé: France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), octobre 2021, X et 66 pp., référence PE 698.755;
- **Germania:** REIMER, F.: [Das Recht auf Gesundheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), Oktober 2021, XIV und 81 S., Referenz PE 698.770;
- **Italia:** LUCIANI, M.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato: Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), gennaio 2022, XII e 85 pp., referenza PE 698.893;
- **Messico:** FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), enero 2022, X y 116 pp., referencia PE 698.899;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El derecho a la salud, una perspectiva de Derecho Comparado: España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), noviembre 2021, X y 89 pp., referencia PE 698.810;
- **Stati Uniti:** MARTIN, J.W.: [Right to health, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), May 2022, XII and 74 pp., reference PE 729.407;
- **Svizzera:** DUPONT, A.S., BURGAT, S., HOTZ, S. et LÉVY, M.: [Le droit à la santé, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), Mai 2022, XVI et 126 pp., référence PE 729.419;
- **Unione europea:** SALVATORE, V.: [Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato: Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), dicembre 2021, X e 68 pp., referenza PE 698.827.

## VII. Stato di diritto

- **Argentina** : DÍAZ RICCI, S. : [El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: Argentina](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), junio 2023, XVI y 199 pp., referencia PE 745.675;
- **Belgio**: BEHRENDT, C.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2023, XII et 116 pp., référence PE 745.680 ;
- **Canada**: ZHOU, H.-R. : [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2023, X et 113 pp., référence PE 745.678;
- **Consiglio d'Europa**: ZILLER, J.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Conseil de l'Europe](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2023, X et 138 pp., référence PE 745.673;
- **Francia**: PONTTHOREAU, M.-C.: [L'État de droit, une perspective de droit comparé : France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2023, X et 119 pp., référence PE 745.676;
- **Germania**: REIMER, F.: [Der Rechtsstaat, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), März 2023, XVI und 149 S., Referenz PE 745.674;
- **Italia**: LUCIANI, M. : [Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2023, XVI e 127 pp., referenza PE 745.682;
- **Messico**: FERRER MAC-GREGOR POISOT, E. : [El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), junio 2023, XIV y 161 pp., referencia PE 745.683;
- **Spagna**: GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril de 2023, XIV y 157 pp., referencia PE 745.677;
- **Stati Uniti**: PRICE, A. L.: [The rule of law, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2023, X and 121 pp., reference PE 745.681;
- **Svizzera**: HERTIG RANDALL, M. : [L'État de droit, une perspective de droit comparé : Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2023, XII et 183 pp., référence PE 745.684;
- **Unione europea**: SALVATORE, V.: [Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato - Unione europea](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2023, X e 105 pp., referenza PE 745.685.

## VIII. Libertà d'impresa

- **Belgio:** VANDENBULKE, A.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé : Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juillet 2024, XIV et 132 pp., référence PE 762.358;
- **Canada:** LEE, I. B.: [Freedom to conduct a business, a comparative law perspective: Canada](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), June 2024, XIV and 140 pp., reference PE 762.347;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé : France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2024, XII et 124 pp., référence PE 762.291;
- **Germania:** REIMER, F.: [Die unternehmerische Freiheit, eine rechtsvergleichende Perspektive: Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2024, XV und 140 S., Referenz PE 760.415;
- **Messico:** FERRER MAC-GREGOR POISOT, E.: [La libertad de empresa, una perspectiva de Derecho Comparado: México](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), mayo 2024, XIV y 194 pp., referencia PE 762.318;
- **Spagna:** GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, P.: [La libertad de empresa, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), marzo 2024, XVI y 160 pp., referencia PE 760.373;
- **Stati Uniti:** ZARIN, J. S.: [Freedom to conduct a business, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2024, IX and 56 pp., reference PE 762.349.
- **Svizzera:** MARTENET, V.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé – Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2024, XII et 136 pp., référence PE 762.343;
- **Unione europea:** ZILLER, J.: [La liberté d'entreprise, une perspective de droit comparé : Union européenne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), janvier 2024, XII et 135 pp., référence PE 757.620.

*Questa serie di studi sarà pubblicata nel corso del 2024.*

## IX. Diritto di eccezione (basi giuridiche per le misure anti-COVID-19)

- **Belgio:** BOUHON, F., JOUSTEN, A., MINY, X.: [\*Droit d'exception, une perspective de droit comparé - Belgique: Entre absence d'état d'exception, pouvoirs de police et pouvoirs spéciaux\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2021, X et 161 pp., référence PE 690.581;
- **Francia:** ZILLER, J.: [\*Droit d'exception, une perspective de droit comparé - France: lois d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2021 (mise à jour du 1<sup>er</sup> juin 2021), X et 105 pp., référence PE 690.624;
- **Germania:** SCHÄFER, B.:  
[\*Das Recht des Ausnahmezustands im Rechtsvergleich - Deutschland: Ungenutztes Notstandsrecht und Integration des Ausnahmefalls in das einfache Recht\*](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), mai 2020, IV und 35 S., Referenz PE 651.938 (versione originale in tedesco);  
[\*Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Allemagne: non-utilisation du droit d'exception en faveur de l'application du droit ordinaire\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mai 2020, IV et 38 pp., référence PE 651.938 (versione in francese con commenti aggiunti);
- **Italia:** ALIBRANDI, A.: [\*Il diritto di eccezione: una prospettiva di diritto comparato - Italia: stato di emergenza\*](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), giugno 2020, VIII e 49 pp., referenza PE 651.983;
- **Spagna:** LECUMBERRI BEASCOA, G.:  
[\*El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma\*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2020, II y 19 pp., referencia PE 649.366 (versione originale in spagnolo);  
[\*Das Notstandsrecht, eine rechtsvergleichende Perspektive - Spanien: Alarmzustand\*](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2020, II und 20 S., Referenz PE 649.366 (versione in tedesco con commenti aggiunti);  
[\*Le droit d'exception, une perspective de droit comparé - Espagne: état d'alerte\*](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), avril 2020, II et 19 pp., référence PE 649.366 (versione in francese);  
[\*Il diritto di eccezione, una prospettiva di diritto comparato - Spagna: stato di allarme\*](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), aprile 2020, II e 20 pp., referenza PE 649.366 (versione in italiano con commenti aggiunti);  
[\*El Derecho de excepción, una perspectiva de Derecho Comparado - España: estado de alarma\*](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), 2a edición (aumentada y puesta al día), julio 2020, VI y 69 pp., referencia PE 652.005.

## X. Ratifica dei trattati internazionali

- **Belgio:** BEHRENDT, CH.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Belgique](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2020, VI et 44 pp., référence PE 646.197;
- **Canada:** PROVOST, R.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Canada](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2018, VI et 34 pp., référence PE 633.186;
- **Francia:** PONTTHOREAU, M.-C.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - France](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), juin 2019, VI et 61 pp., référence PE 637.963;
- **Germania:** GRAF VON KIELMANSEGG, S.:  
[Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive - Deutschland](#), Bibliothek für Vergleichendes Recht, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), April 2018, VIII und 47 S., Referenz PE 620.232 (versione originale in tedesco);  
[Ratificación de los tratados internacionales: una perspectiva de Derecho Comparado - Alemania](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), abril 2018, X y 55 pp., referencia PE 620.232 (versione in spagnolo con commenti aggiunti);  
[La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Allemagne](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2021, XII et 68 pp., référence PE 689.340 (versione in francese aggiornata e con commenti aggiunti);
- **Italia:** CAFARO, S.: [La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato - Italia](#), Unità Biblioteca di diritto comparato, Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), luglio 2018, VIII e 42 pp., referenza PE 625.128;
- **Marocco:** BERRAMDANE, A.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Maroc](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), décembre 2018, VIII et 52 pp., référence PE 630.337;
- **Portogallo:** SALVAÇÃO BARRETO, P.: [A ratificação de tratados internacionais, uma perspectiva de direito comparado - Portugal](#), Unidade Biblioteca de Direito Comparado, Serviços de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), novembro 2018, VIII e 33 pp., referência PE 630.294;
- **Spagna:** FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: [La ratificación de los tratados internacionales, una perspectiva de Derecho Comparado - España](#), Unidad Biblioteca de Derecho Comparado, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS), septiembre 2021, VIII y 80 pp., referencia PE 698.044;
- **Stati Uniti:** WINSTON, A.M.: [Ratification of international treaties, a comparative law perspective - United States of America](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2020, VIII and 44 pp., reference PE 652.013;
- **Svizzera:** DE ROSSA, F.: [La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé - Suisse](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), mars 2018, VI et 35 pp., référence PE 614.719.

## XI. Altri temi

- **Diritti di autore:** AA. VV.: [Copyright Law in the EU: Salient features of copyright law across the EU Member States](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), June 2018, VIII and 409 pp., reference PE 625.126;
- **Corte Suprema degli Stati Uniti: nomina dei giudici:** DÍEZ PARRA, I.: [La nomination des juges de la Cour Suprême des États-Unis](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2020, 10 pp., référence PE 652.103.
- **Selezione della giurisprudenza:**  
UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Better Law-Making – Selected case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), January 2017, 5 pp;  
UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Rule of law– Selected case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2017, 15 pp, reference PE 599.338;  
MICHAELSEN, F. e DÍEZ PARRA, I. (coord.): [Accession of the EU to the ECHR – Selected publications & case law](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), July 2017, 7 pp, reference PE 607.299.
- **Selezione di pubblicazioni:**  
UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Better Law-Making – Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), January 2017, 9 pp;  
UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Rule of law– Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), March 2017, 13 pp, reference PE 599.339;  
UNITÀ BIBLIOTECA DI DIRITTO COMPARATO: [Better Law-Making – Selected publications](#), Comparative Law Library Unit, European Parliamentary Research Service (EPRS), February 2018, 9 pp, reference PE 614.712;  
DIMBOUR, C. e DÍEZ PARRA, I. (dir.): [Sélection de publications en droit comparé: Juridictions constitutionnelles: fondamentaux](#), Unité Bibliothèque de droit comparé, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), février 2020, 35 pp., référence PE 646.175.



---

Questo studio fa parte di un progetto più ampio, il cui scopo è quello di analizzare, nella prospettiva del diritto comparato, la libertà d'impresa in diversi ordinamenti giuridici. Dopo una breve introduzione storica, nonché la spiegazione della normativa e della giurisprudenza applicabili, vengono esaminati il contenuto, i limiti e la possibile evoluzione di tale libertà. Il presente studio è dedicato alla libertà di impresa nell'ordinamento giuridico italiano.

Una prima parte dello studio sarà dedicata all'affermazione del diritto alla libertà di impresa e all'approfondimento della portata semantica di tale locuzione rispetto a quella di libertà di iniziativa economica sancita dalla Costituzione. Verranno in particolare messi in luce i limiti imposti all'esercizio della libertà di impresa dall'esigenza di contemperare altri interessi, prevalentemente di rilevanza pubblicistica, ritenuti meritevoli di maggior tutela, definendo i margini di intervento pubblico che possono comprimerne l'esercizio.

Seguirà l'individuazione e l'esegesi delle fonti normative che contemplano, attraverso un'articolazione puntuale, le modalità di esercizio del diritto alla libertà di impresa, nonché una selezione delle principali pronunce della Corte costituzionale, della Corte di Cassazione, dal Consiglio di Stato, nonché dei giudici di merito, che ne hanno definito e delimitato la portata in sede di interpretazione giurisprudenziale.

Un'ultima parte dell'indagine sarà poi rivolta all'individuazione delle sfide che l'esercizio del diritto della libertà di impresa pone all'ordinamento giuridico, con particolare attenzione alle tematiche connesse alle diverse possibili concezioni del diritto alla libertà di impresa e ai margini di intervento pubblico in economia rispetto a un approccio ispirato a un più caratterizzato liberismo economico.

In conclusione verranno formulate alcune considerazioni di sintesi e delineate eventuali prospettive *de jure condendo*.

---

Questa è una pubblicazione dell'Unità Biblioteca di diritto comparato  
EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo

Il contenuto di questo documento è di esclusiva responsabilità dell'autore e le opinioni espresse nel presente documento non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Esso è destinato ai membri e al personale del Parlamento europeo come parte del loro lavoro parlamentare.

PE 762.366

Impreso

PDF

ISBN 978-92-848-1959-1 | doi: 10.2861/3493 | QA-09-24-458-IT-C

ISBN 978-92-848-1960-7 | doi: 10.2861/779007 | QA-09-24-458-IT-N