RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1/2026

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione
DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Elisa Cavasino
Ines Ciolli
Giovanna Colombini
Vanessa Manzetti
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Francesco Bilancia
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Maria Alessandra Sandulli
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Paolo Pietrangelo
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo
Francesca Leotta

La rivista applica la procedura di referaggio pubblicata nel sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

DOTTRINA

IMPRESA E COSTITUZIONE. UNA LETTURA ATTRAVERSO IL PRISMA DELLA GIURISPRUDENZA[1]

di Simone Barbareschi
Ricercatore in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi Roma Tre

SOMMARIO

1. Introduzione. Le tesi relative alla funzionalizzazione dell'attività di impresa e la possibilità di individuare una via mediana
2. Le prime letture dell'art. 41 Cost. nella giurisprudenza del giudice delle leggi (l'utilità sociale come limite);
3. La tutela della concorrenza (l'utilità sociale come fondamento)
4. Il bilanciamento tra gli (indiretti) interessi dell'impresa e le altre previsioni costituzionali (l'utilità sociale come presupposto della prosecuzione dell'attività in contesti di crisi)
5. Conclusioni. Il valore costituzionale dell'impresa.

ABSTRACT

Il lavoro analizza il rapporto tra impresa e Costituzione attraverso il prisma della giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riferimento all'art. 41 Cost. e alla nozione di utilità sociale. Dopo aver ricostruito il dibattito dottrinale sulla funzionalizzazione dell'attività economica, il contributo avanza una posizione intermedia, che valorizza sia la libertà d'iniziativa economica sia il rilievo sociale dell'impresa. In particolare, l'analisi delle pronunce della Corte costituzionale mostra la possibilità di delineare, accanto al limite negativo dell'attività economica, una declinazione dell'utilità sociale come qualità dell'impresa.

Business and constitution: a reading through the prism of jurisprudence
The paper examines the relationship between enterprise and the Constitution through the Italian Constitutional Court's decisions, with particular reference to Article 41 of the Constitution and the notion of social utility. After reconstructing the doctrinal debate on the functionalization of economic activity, the contribution advances an intermediate approach that values both the freedom of economic initiative and the social significance of enterprise. The analysis of the Constitutional Court's decisions highlights the possibility of identifying, alongside the negative limitation imposed on economic activity, a conception of social utility as an inherent quality of enterprise.

1. Introduzione. Le tesi relative alla funzionalizzazione dell'attività di impresa e la possibilità di individuare una via mediana.

L'obiettivo di queste pagine è quello di soffermarsi sull'iniziativa economica privata, non tanto però sulla libertà di cui dispone colui che esercita un'attività organizzata per produrre o scambiare beni e servizi, ovvero sui relativi limiti, quanto piuttosto sull'*impresa* – che dell'intrapresa è, la maggior parte delle volte, prodotto e strumento – alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale. Il tentativo dell'analisi è quello di verificare l'esistenza di uno "statuto" dell'impresa nel nostro sistema costituzionale attraverso le pronunce del giudice delle leggi.

Come meglio si vedrà nel prosieguo, si deve premettere che i profili soggettivi ed oggettivi della libertà tutelata dall'art. 41 Cost. sono strettamente connessi – talvolta indistinguibili[2] – e che la

[1] L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata in www.dirittoeconti.it

[2] Il dibattito circa il "momento" tutelato dalla disposizione dell'art. 41, comma 1, Cost., sia esso da rinvenire nel solo abbrivio dell'attività economica (cfr., *ex multis*, C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi,* Padova, 1954, 184; M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, 152) ovvero nell'intero arco dell'attività economica privata (cfr., *ex multis,* V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 232), si riverbera sull'"oggetto" della tutela, identificato nell'atto di destinazione di capitali (cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir*., 1971, 590 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 14 ss.), nella scelta di una qualsiasi attività generatrice di ricchezza, indipendentemente dalla sua organizzazione (cfr., *ex multis*, A. PACE, *La problematica delle libertà costituzionali*, Vol. II, Padova, 1992, 468) ovvero nella specifica

ricerca non può prescindere da una ricognizione delle tesi sulla natura dello stesso diritto di cui si discorre e, in particolare, circa la funzionalizzazione dell'attività economica.

A tal proposito, è fin troppo noto che la dottrina, soffermatasi sulle garanzie dell'articolo che qui viene in rilievo, sia pressoché unanime nel ritenere che il rapporto tra la libertà di iniziativa economica, solennemente sancita al primo comma, e l'utilità sociale, di cui al secondo comma, sia da intendere nel senso che quest'ultima non possa che costituire un limite esterno della prima, insieme a quelli più specifici relativi alla salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, a cui la legge costituzionale n. 1 del 2022 ha aggiunto la tutela dell'ambiente[3].

Nello specifico, secondo quest'impostazione, certamente in larga parte condivisibile, l'iniziativa economica privata e il suo successivo svolgimento non potrebbero essere funzionalizzati, in quanto tali, al perseguimento dell'utilità sociale. Pertanto, l'*assenza* di elementi di contrasto con il limite dell'utilità sociale rappresenterebbe una condizione sufficiente affinché l'attività di impresa possa prendere avvio e successivamente svolgersi[4].

A fondamento di tale posizione vengono addotti plurimi e solidi argomenti: innanzitutto si sostiene che l'affermazione della funzionalizzazione dell'attività di impresa si porrebbe in contrasto tanto con la sintesi di posizioni raggiunta in sede di lavori dell'Assemblea costituente[5], quanto con la lettera (e l'interpretazione che di essa può essere data) del complessivo art. 41 Cost. Invero, sebbene sia indispensabile una lettura in combinato dei due commi che compongono la disposizione[6], viene evidenziato che non si deve confondere e sovrapporre la libertà con i suoi limiti, e segnatamente con l'utilità sociale, non potendo quest'ultima costituire l'essenza del diritto stesso.

Questa posizione è emersa soprattutto nella risposta alle tesi di Ugo Natoli da parte di Gustavo Minervini, secondo cui la clausola dell'utilità sociale non è in grado di produrre effetti diretti rispetto ai privati, operatori economici, in assenza di un intervento legislativo, a causa del suo carattere indeterminato. Né sarebbe possibile, nel tentativo di ricercare dei riferimenti in grado di riempirne il

---

forma dell'impresa (cfr., *ex multis*, U. Coli, *Proprietà e iniziativa privata*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, 363; F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. I, Padova, 1977, 3). Cfr. G.M. SALERNO, *Art. 41 Cost*., in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, 1990, 288, il quale evidenzia che «occorre verificare se il primo comma riguardi la definizione di una libertà che si riferisce ad un tipo determinato di organizzazione, e cioè all'impresa, o invece attenga soltanto ad un momento di questa, e cioè alla fase dell'iniziativa». Nelle more del referaggio di questo contributo è stato pubblicato A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Diritto privato patrimoniale, delle imprese e dei mercati*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2026, ove si ricostruiscono le diverse declinazioni di interessi costituzionali riconducibili all'art. 41 Cost.

[3] Sul punto si veda M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit., 153 e, più di recente, S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione. Introduzione ai corsi di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 2024, 27. Sui limiti si vedano le riflessioni, anche di teoria generale, di F.S. MARINI, *Il «privato» e la Costituzione. Rapporto tra proprietà e impresa*, Milano, 2000, 54 ss.

[4] *Ibidem.*

[5] Com'è noto, l'art. 41 Cost. è il risultato della "fusione", da parte dell'Assemblea costituente, degli artt. 37 e 39 del Progetto di Costituzione, usciti dalla Terza Sottocommissione. Di queste due previsioni, la prima – affermando che «*Ogni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessari ai bisogni individuali ed al bisogno collettivo. La legge determina le norme e i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali*» – esprimeva la possibilità di funzionalizzare l'attività privata a fini sociali, mentre la seconda ricalcava il testo poi inserito nella Costituzione del 1948. Per una recente ricostruzione si veda A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, 143 ss. Sulle ideologie sottese a tale disposizione costituzionale si veda, oltre alla dottrina già richiamata, Q. CAMERLENGO, *Costituzione, Economia, Società*, Bari, 2017; L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960; G. B. FERRI, *Concorrenza*, in *Enc. dir.,* 1961; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, 1990; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990.

[6] Cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica*, cit., 595 s.

contenuto, rifarsi alla formula contenuta nell'art. 44 Cost. – laddove impone al legislatore di intervenire sulla proprietà terriera privata al fine di conseguire un razionale sfruttamento del suolo e di stabilire degli equi rapporti sociali – in quanto la scelta dei Costituenti sarebbe stata quella di tenere separata la disciplina della proprietà da quella dell'iniziativa economica, non apparendo pertanto accettabile una trasposizione dei principi regolatori[7].

Da ciò conseguirebbe la necessità di rifiutare la «vincolatività per i privati operatori economici delle due direttive della massima produzione e della giustizia sociale». Secondo questa prospettiva, invero, «cadere in contrario avviso» comporterebbe la prescrizione per i privati di rispettare le norme create dal magistrato, approdando così ad una conclusione in contrasto con i principi dello Stato di diritto[8].

Tale posizione sarebbe avvalorata, poi, dalla estensione – su cui ormai la giurisprudenza e la dottrina sono unanimi – della riserva di legge prevista dal terzo comma anche al secondo comma dell'art. 41 Cost[9].

Da ultimo, sempre secondo Minervini, non sarebbe dirimente a favore del carattere funzionalizzato dell'iniziativa economica il riferimento all'art. 4, comma 2, Cost. – ove si afferma il dovere di ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilità, un'attività o funzione che concorra al progresso spirituale della società – che invece costituisce "il perno" della riflessione di Natoli. La natura non risolutiva di tale previsione, nella ricostruzione dello statuto della libertà *ex* art. 41 Cost., si dovrebbe desumere dall'assenza di una qualche sanzione, costituzionalmente prevista, nel caso di attività disutile (*rectius*: a-utile) e dalla possibilità che un operatore economico svolga, fuori dalle mura dell'impresa, una qualunque altra attività o funzione in grado di contribuire al progresso collettivo[10].

Come si può notare, quindi, la tesi volta ad escludere la funzionalizzazione dell'attività di impresa si fonda sul carattere generico, e quindi programmatico, di talune disposizioni costituzionali (e, in particolare, degli artt. 41, comma 2, e 4 Cost.), nonché sul necessario intervento del legislatore nel riempire di contenuto quelle previsioni.

A tal riguardo, inoltre, è stato soggiunto che «solo con notevole astrazione dalla realtà (ovvero disinteressandosi delle conseguenze antieconomiche) può sostenersi che l'impresa privata – in un regime di "libertà" – possa essere caricata di compiti (il perseguimento dell'utile sociale, il riscatto della dignità umana, lo sviluppo della libertà individuale, la realizzazione della sicurezza), i quali invece incombono – e non senza limiti – sui pubblici poteri»[11]. Inoltre, secondo l'autorevole dottrina ora citata, solo l'individuazione di limiti esterni all'iniziativa economica si presenta come compatibile con la qualificazione in termini di libertà di cui al primo comma dell'art. 41 Cost., mentre la presenza di un vincolo finalistico sarebbe del tutto non conciliabile con la stessa previsione dell'iniziativa spettante al singolo[12].

Ciò posto, del tutto differente è la prospettiva di Ugo Natoli – che pur condividendo con Minervini l'idea per cui l'iniziativa economica, tutelata dall'art. 41 Cost., è «una specificazione della garanzia generale della personalità, prevista dall'art. 2, con particolare riferimento ai rapporti

---

[7] G. MINERVINI, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1958, 621 s.
[8] *Ivi*, 623.
[9] Cfr., ancora, G. MINERVINI, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, cit., 623 s.
[10] Cfr. G. MINERVINI, *op. cit.,* 624, il quale conseguentemente evidenza che «può dirsi che l'esercizio di attività economica privata socialmente disutile non configura adempimento del dovere del lavoro, ma non già che ne realizza positivamente la trasgressione».
[11] A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. II, Milano, 1982, 558 s., il quale sostiene di seguito – sulla scia delle tesi di A. BARBERA, *Leggi piano e sistema delle fonti*, Milano, 1968 – che neanche la previsione del terzo comma dell'art. 41 Cost. consentirebbe di qualificare, nelle ipotesi lì contemplate, l'iniziativa economica come "funzionalizzata", in quanto i "fini sociali" costituirebbero solo dei meri punti di riferimento entro cui l'operatore economico deve muoversi, «ma che non lo privano né dell'autonomia decisionale, né della libertà di scelta e né infine della libertà organizzativa».
[12] Ivi, 560.

economici»[13] – muove da un'ampia ricostruzione della posizione della persona umana nell'intelaiatura delle disposizioni costituzionali al fine di giungere ad affermare che la tutela di un'attività economica si fonda sullo svolgimento di un'azione socialmente utile[14].

Come anticipato, secondo la tesi che si va ora ricostruendo l'elemento decisivo al fine della definizione dello "statuto" della libertà di iniziativa economica risiede nell'avvento della Carta costituzionale del 1948 nell'ordinamento, che consentirebbe una "rilettura" della "socialità" dell'impresa rispetto al periodo statutario e, soprattutto, fascista. Invero, anche allora l'"elemento sociale" – come si coglie pure dalle previsioni della Carta del lavoro – veniva connotando l'attività di impresa, ma assumeva le fattezze dell'interesse pubblico e «di un intervento autoritario di tipo schiettamente paternalistico». In tale contesto, che assumeva come presupposto logico della riflessione il modello della proprietà, la situazione soggettiva era rappresentativa tanto di un diritto (privato) quanto di un dovere (pubblico)[15].

L'ordinamento costituzionale avrebbe rappresentato invece una soluzione di continuità, come meglio si dirà a breve, poiché avrebbe permesso alla "socialità" dell'impresa di liberarsi di una connotazione pubblicistica e di assumere un'autonomia concettuale tale da costituire un interesse terzo, ulteriore, rispetto a quello del singolo (privato-imprenditore) e a quello dello Stato[16].

In tale ricostruzione assume un rilievo fondamentale la valorizzazione delle formazioni sociali a cui fa riferimento l'art. 2 Cost., da cui discende che «l'individuo non viene più in considerazione soltanto nelle due figure tipiche della tradizione, cioè *uti singulus* e *uti civis* – giacché a queste si è aggiunta quella figura che l'individuo assume nella sua insopprimibile qualità di *socius*». In sostanza, secondo un angolo prospettico tipico della dottrina lavoristica, la Carta costituzionale darebbe luogo all'emersione di un interesse collettivo differente da quello pubblico, riferibile allo Stato, e da quello strettamente privato (dell'imprenditore e del lavoratore). Inoltre, proprio il fondamento nella Costituzione dell'interesse sociale – nonché, quindi, del fenomeno materiale sottostante, ossia l'impresa – consentirebbe una collocazione, quantomeno generale, della sua disciplina nel settore pubblicistico[17].

Questa è la cornice in cui si colloca la ricostruzione dell'art. 41 Cost. patrocinata da Natoli, secondo il quale accanto all'interesse individuale del datore di lavoro si affianca un'istanza sociale[18].

---

[13] U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, 1958, 94. Cfr. G. MINERVINI, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, cit., 626, secondo cui la libertà di iniziativa economica è un «aspetto della libertà umana».

[14] Cfr. U. NATOLI, *op. cit.,* 86, il quale sostiene che «si può affermare che la garanzia costituzionale sia immediatamente ricollegata al presupposto che la detenzione o la disponibilità di beni e degli strumenti produzione sia accompagnata dallo svolgimento di un'attività socialmente utile, quale è quella che (…) è contemplata nel II comma dell'art. 4».

[15] *Ivi,* 87 s.

[16] Cfr. U. NATOLI, *op. cit.,* 89, il quale aggiunge che «sino a quando il problema si fosse dovuto porre con riferimento al binomio interesse pubblico – interesse privato o, in altri termini, al rapporto Stato-individuo, la soluzione avrebbe sempre continuato a ruotare intorno al fulcro concettuale della limitazione *ab externo*, fosse essa poi riferita al momento della proprietà ovvero a quello della iniziativa economica privata».

[17] Cfr., ancora, U. NATOLI, *op. cit*., 90-93, il quale evidenzia che «Nessuno dubiterà, ad es., che il principio che riconosce e garantisce la proprietà (art. 42 II comma) sia un principio schiettamente pubblicistico, anche se la proprietà privata esprima una posizione soggettiva essenzialmente individualistica (…). In questo caso (…) si può, in realtà, caratterizzare la rilevanza del fenomeno, facendo riferimento al concetto di ordine pubblico, particolarmente qualificato come costituzionale, in modo da mettere in evidenza, da una parte, la speciale – si consenta il termine – dignità del fenomeno stesso nella scala dei valori giuridici; e, dall'altra, la sua autonomia rispetto alla sfera degli interessi pubblici immediatamente riferibili allo Stato, in quanto persona».

[18] Sul punto si veda anche S. CASSESE, *Proprietà e impresa nella Costituzione*, Ancona, 1966, 193 s., il quale sembrerebbe affermare che i "fini sociali" dell'art. 41, comma 2, Cost. operano direttamente nei confronti dei soggetti privati e segnatamente si tratterebbe di una forma di "funzionalizzazione dell'esercizio dell'impresa" a favore non dell'intera collettività, ma dei lavoratori. Quanto sostenuto in quest'opera viene richiamato, seppur in modo più sfumato, in S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari-Roma, 2023, 18 s., secondo cui «Il terzo principio fissato dalla carta costituzionale consiste in quella che negli anni '40 fu chiamata "funzionalizzazione" della proprietà e dell'impresa. La sua origine è la seguente: si è pensato che le facoltà che compongono le situazioni giuridiche soggettive

Un'istanza che – conformemente a tale visione – segna il perimetro della stessa garanzia della libertà sancita dal primo comma. Infatti, se si muove dalla constatazione che la libertà di iniziativa economica è espressione della tutela della personalità umana, di cui all'art. 2 Cost., nell'ambito dei rapporti economico-produttivi, allora in quanto tale «ha la sua ragion d'essere sul presupposto che tale personalità si esplichi attraverso un'attività socialmente utile nel senso indicato dall'art. 4 II comma». In sostanza, per questa dottrina, la garanzia dell'attività economica è condizionata al perseguimento del progresso materiale o spirituale della società.

Pertanto, da una lettura unitaria dei primi due commi dell'art. 41 Cost. si desumerebbe l'indispensabile "funzione sociale" dell'attività privata e, nello specifico, di quella di impresa, frutto della necessità di contemperare l'interesse individuale con quello degli altri soggetti – a partire dai lavoratori – appartenenti ai gruppi sociali che entrano in contatto con l'azienda. In questo senso, la funzionalizzazione dell'attività di impresa altro non sarebbe che un'ipotesi di funzionalizzazione dell'attività umana, imposta dalla Costituzione[19]. Emblematica è l'affermazione per cui l'«istanza sociale è, dunque, considerata sia con riferimento ai riflessi più generali che l'iniziativa privata può avere nei confronti di tutta la società circostante, sia con riferimento ai singoli rapporti interindividuali cui quella iniziativa dia luogo. E, in entrambe le direzioni, con uguale intensità»[20].

Per Natoli, quindi, l'utilità plasma le diverse fasi di estrinsecazione dell'attività economica, presentandosi come suo presupposto ed estrinsecazione[21]. Viceversa, le altre previsioni del secondo comma dell'art. 41 Cost. – per cui l'iniziativa non può recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana – andrebbero a costituire il limite sociale esterno, regolando i rapporti immediatamente scaturenti dall'attività di impresa[22]. A tal proposito, è stato analogamente sostenuto che il limite dell'utilità sociale – lungi dal costituire nella sua indefinibilità *a priori* un elemento negativo – rappresenterebbe una «formula riassuntiva dei bisogni della collettività», esprimendo un'esigenza di giustizia capace di mettere in collegamento «diritto e non diritto», formule normative e necessità concrete[23].

Infine, il corollario di tale ricostruzione – e in particolare della interpretazione unitaria dell'articolo – risiede inevitabilmente nel riconoscimento del carattere precettivo tanto del primo quanto del secondo comma dell'art. 41 Cost.[24], con la conseguenza che il giudice ordinario potrebbe sindacare l'attività economica dei privati sotto il profilo dell'eccesso di potere[25].

Tutto ciò detto, avendo come punti di riferimento gli opposti poli dottrinali che si è provato qui brevemente a illustrare, nelle pagine che seguiranno si vorrebbe dimostrare – attraverso il supporto della giurisprudenza costituzionale – la possibilità di delineare una via mediana, che contestualmente sappia valorizzare a pieno i profili di libertà insiti nell'art. 41 Cost. (negando la totale funzionalizzazione dell'attività economica) e in pari misura il ruolo sociale dell'impresa. In questo

costituzionalmente garantite non potessero essere lasciate all'autonomia dei privati, se non a prezzo di gravi costi per la società. Di qui la predisposizione di limiti non di carattere esterno o negativo, ma di carattere interno o positivo, con i quali l'autorità pubblica stabilisce finalità e modi di uso di un bene o di una impresa (questa norma costituzionale, peraltro, è ora – secondo l'interpretazione prevalente – superata dalla normativa europea, d'impronta liberista)».

[19] Cfr. U. NATOLI, *op. cit*., 95 ss., il quale rileva che la Costituzione considera, per loro natura, alcune attività come socialmente utili, citando poi il lavoro, l'attività artigianale e di coltivazione del suolo, quella in generale di natura culturale e, infine, quelle artistica, scientifica ed educativa. Si tratta di ipotesi in cui «interesse individuale e istanza sociale (…) appaiono, più che connessi, intimamente fusi». In altre ipotesi, invece, e tra queste assume rilievo principale l'attività di impresa, emerge la necessità di bilanciare l'interesse individuale (dell'imprenditore) con l'istanza sociale.

[20] *Ivi,* 96.

[21] *Ivi,* 105, secondo cui l'utilità sociale costituisce il «metro della valutazione giuridica», nel senso che l'interesse dell'imprenditore non si affianca ad essa, ma è da essa necessariamente caratterizzato. L'iniziativa è, in questo senso, «legittima soltanto in quanto socialmente utile».

[22] *Ivi,* 105 s.

[23] Cfr. A. BALDASSARRE, *L'iniziativa economica privata*, cit., 604.

[24] Cfr. U. NATOLI, *op. ult. cit., passim.*

[25] Cfr. C. MORTATI, *Il diritto al lavoro nella Costituzione della Repubblica*, in *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazion*e, vol. IV, tomo I, Roma, 1953, 79.

senso, può essere proficuo, in via di prima approssimazione, distinguere tra *funzionalizzazione* e *carattere funzionale* dell'attività economica, dove se il primo termine fa riferimento ad un aspetto ineludibile del progetto economico, la seconda locuzione guarda ai risvolti costituzionali dell'organizzazione volta a produrre e/o scambiare beni e servizi.

2. Le prime letture dell'art. 41 Cost. nella giurisprudenza del giudice delle leggi (l'utilità sociale come limite)

Certamente, da sempre, la giurisprudenza costituzionale in tema di iniziativa economica risulta tra quelle di più difficile classificazione da parte della dottrina, sia per l'assenza di statuizioni di sistema, sia a causa soprattutto della difficoltà di rinvenire degli indirizzi ben precisi, inquadrabili rigidamente in determinati periodi storici e sociali[26].

Ad ogni modo, un minimo di partizione può essere tentato, nella consapevolezza che gli argomenti utilizzati dal giudice delle leggi in questo ambito tendono carsicamente a scomparire e riproporsi nelle diverse epoche.

Più specificamente, nella giurisprudenza successiva all'avvio dei lavori della Corte costituzionale si può notare una tendenza «a perseguire un intento, per così dire, "didascalico"», nel senso che ci si sofferma prevalentemente sulla legittimazione della legislazione restrittiva dell'iniziativa privata, probabilmente perché si avverte la necessità di porre l'accento sulle novità contenute nella Carta del '48 rispetto all'epoca liberale, consistenti proprio nella limitazione della libera iniziativa economica[27].

A tal proposito, se è vero che «non è dato ritrovare, nella giurisprudenza costituzionale, una definizione esplicita del principio dell'utilità sociale»[28], è altrettanto innegabile che la «Corte costituzionale non ha mai rinunciato ad individuare, sia ponendosi dei limiti e seguendo dei criteri prefissati, la nozione» in questione[29].

Pertanto, le prime pronunce del giudice delle leggi si focalizzano sull'utilità sociale[30] "come limite" del diritto di libertà tutelato dall'art. 41 Cost.

Nello specifico, seguendo l'impostazione di Paolo Cavaleri, si può notare che – soprattutto nella prima giurisprudenza – la clausola in oggetto è stata arricchita di contenuti mediante il ricorso alternativo a definizioni sia positive che negative, oltre che per mezzo dell'attribuzione in modo implicito di significati[31].

---

[26] I più noti contributi della dottrina sul punto iniziano ad essere datati, sebbene in essi si rinvengano delle coordinate indispensabili al fine di individuare il contributo della Corte costituzionale nella ricostruzione dei contenuti dell'art. 41 Cost. Cfr., su tutti, P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente». Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost.,* Padova, 1978; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit.; R. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Padova, 1994, nonché Id., *Art. 41 Cost*., in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006 e, recentemente, Id., *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Diritto del lavoro*, Milano, 2025. Si veda altresì O. PINI, *Giurisprudenza costituzionale e statuto dei rapporti economici: «interpretazione adeguatrice» ed evoluzione ordinamentale*, in *dirittifondamentali.it,* n. 2/2019, 1 ss.

[27] Cfr., *amplius,* P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente». Contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost*., cit., 80, secondo cui le innovazioni derivanti dalla Carta costituzionale risiedono proprio nella presenza di limiti alla libertà di iniziativa economica, di matrice borghese, rispetto a cui pertanto si rendeva necessario un processo di assimilazione da parte della comunità sociale (si dice «statale» nel testo) nel suo complesso.

[28] M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 134 s. Cfr. T. MARTINES, *Concetti indeterminati e attività interpretativa della Corte costituzionale*, in AA.VV, *Studi sull'art. 41 della Costituzione*, Bologna, 1969, 177, secondo cui la Corte avrebbe desistito dall'individuazione di una concreta delimitazione della clausola.

[29] Cfr. P. CAVALERI, *op. cit*., 80.

[30] Per una ricostruzione, che tenga conto sia del dibattito filosofico sia di quello giuridico nazionale, si vedano le riflessioni di A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, spec. 12 ss., ove, alla nota n. 67, si procede anche ad una partizione della giurisprudenza costituzionale sul tema.

[31] Cfr. P. CAVALERI, *op. ult. cit*., 81 ss.

Nell'ambito poi dei tentativi di esplicitazione in positivo, è possibile cogliere un duplice atteggiamento: da un lato, quello per cui insieme o in luogo della formula "utilità sociale" si fa ricorso ad espressioni generiche alternative (come "benessere collettivo" o "bene comune" etc.); dall'altro, e molto più frequentemente, la Corte desiste da ogni tentativo di dare delle definizioni o da ricostruzioni di sistema, limitandosi a dire se una certa misura è di utilità sociale[32].

Questa seconda ipotesi è riscontrabile soprattutto quando, all'inizio della propria attività, la Corte costituzionale è stata chiamata ad esprimersi su previsioni legislative introdotte alla fine della Seconda guerra mondiale, talvolta anche prima dell'avvento della Costituzione del 1948, connotate da un marcato regime vincolistico[33].

A tal proposito, alcune pronunce, su cui la dottrina ha già avuto modo di soffermarsi, possono rendere plasticamente quanto si viene sostenendo.

In particolare, pur giungendo ad una declaratoria di illegittimità fondata sul mancato rispetto della riserva di legge nella classificazione e determinazione dei prezzi delle singole qualità di risone conferite all'ammasso, nonché in ordine ai criteri per la distribuzione del prodotto ammassato, nella sentenza n. 5 del 1962 la Corte costituzionale afferma che «non può dubitarsi, da un lato, che l'obbligo del conferimento all'ammasso di prodotti agricoli a fini di tutela della produzione nell'interesse generale della collettività nazionale, rappresenti un limite imposto all'attività economica dei produttori per ragioni di utilità sociale, e, dall'altro, che la garanzia della riserva di legge sia stata osservata per ciò che riguarda il vincolo del raccolto e l'ammasso del risone, essendo disposti, sia l'uno, che l'altro, in modo esplicito e inequivoco da disposizioni legislative (artt. 1-3, 14-15 decreto legislativo 30 maggio 1947, n. 439), le quali ben poco margine di discrezionalità lasciano ai poteri, eminentemente esecutivi, dell'Autorità amministrativa. Di per sé sole, e date le finalità che - venute meno quelle originarie - ne ispirano oggi il mantenimento in vita, le disposizioni che impongono ai produttori il vincolo di indisponibilità del risone, e l'obbligo del conferimento all'ammasso, non appaiono, dunque, in contrasto con la Costituzione»[34].

Analoghe statuizioni si possono rinvenire con riferimento alle previsioni concernenti l'indennità per il caropane – di cui si dice che «essendo palesemente ispirate a esigenze di utilità sociale e di dignità umana, sono infatti in piena consonanza col secondo comma dell'art. 41»[35] – ovvero in ordine alla definizione, per via legislativa, del prezzo minimo delle sanse, che risulterebbe funzionale alla protezione di una determinata categoria economica (frantoiani) rispetto ad un'altra (estrattori) ritenuta più forte e, quindi, di utilità sociale[36].

L'elenco può certamente estendersi, come ben emerge dallo studio già citato di Cavaleri[37], il quale nella sua ricostruzione sulle prime pronunce *in thema* richiama altresì la decisione n. 24 del 1967, ove si legittima la previsione dell'autorizzazione prefettizia per l'impianto di vivai e il

---

[32] Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 137 s., secondo cui il tentativo di ricorrere a formule generiche alternative pone particolari problemi, in quanto il bene perseguito dalla disposizione dell'art. 41 Cost. non è comune, riferibile quindi a tutti i cittadini e a tutte le componenti del Paese, bensì sociale, ovverosia da riconnettere, come si dice poche pagine prima, con il processo di trasformazione in fieri insito nell'art. 3, comma 2, Cost.

[33] Cfr. R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., par. 3.3.1, la quale richiama altresì il pensiero di Alessandro Pace, *La problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1992, 485 secondo cui si trattava di ipotesi in cui «lo svolgimento delle iniziative economiche era (…) limitato da formule normative che si richiamavano alla "pubblica sicurezza" o implicavano (…) una valutazione di utilità sociale ancorché tali concetti si ispirassero a principi politico-sociali diversi dagli attuali».

[34] Corte cost., sent. n. 5 del 1965, Considerato in diritto n. 4.

[35] Corte cost., sent. n. 41 del 1962.

[36] Corte cost., sent. n. 30 del 1965, Considerato in diritto n. 2, ove si dice aggiunge che anche in altre occasioni è «stato affermato che il carattere particolare o limitato della categoria economica considerata dalla legge non è, in linea di principio, sufficiente ad escludere che venga perseguita una finalità sociale (cfr. sentenza n. 54 del 1962); e, con diretto riferimento all'autonomia contrattuale, è stato accertato che rientra nei poteri conferiti al legislatore dall'art. 41 della Costituzione la riduzione ad equità di rapporti che appaiano sperequati a danno della parte più debole (sentenza n. 7 del 1962)».

[37] Cfr. P. CAVALERI, *op. cit.,* 84 ss.

commercio di piante e semi, nonché alcune sentenze degli anni successivi, prevalentemente incentrate sui regimi autorizzatori nel settore produttivo.

A tal proposito, con riferimento sempre alle definizioni "in positivo" dell'utilità sociale, non può non notarsi come questa, in modo ondivago, talvolta venga identificata nella garanzia dei diritti – ad esempio, dei consumatori, minacciati dall'apertura concorrenziale conseguente al venir meno delle licenze di impianto e di esercizio dei magazzini di vendita di merci a prezzo unico, così come nella loro salute, in pericolo a causa della pastificazione con grano diverso da quello duro (sentenze nn. 97 del 1969 e 137 del 1971)[38], ovvero dei lavoratori, tutelati nel loro riposo settimanale (sentenza n. 111 del 1974)[39] – talaltra, secondo un approccio che di seguito si verrà consolidando, in interessi oggettivi, rispondenti al patrimonio faunistico (sentenza n. 50 del 1967)[40], all'incremento della produzione agraria (ancora sent. n. 137 del 1971), alla tutela delle bellezze naturali, minacciata dall'attività estrattiva di minerali (sentenza n. 9 del 1973), alla limitazione del gioco d'azzardo (sentenza n. 237 del 1975), sino ad una sua prima trasfigurazione, rinvenuta nell'«interesse pubblico a che i prezzi di mercato si formino per il naturale giuoco delle forze economiche o per il legittimo intervento delle pubbliche autorità, l'uno e l'altro non dolosamente falsati»[41].

Seppur muovendo da un angolo di visuale diverso da quello ora prospettato – secondo cui, in realtà, l'individuazione di singole ipotesi di utilità sociale avrebbe una portata poco considerevole – ben è stato rilevato che è constatabile in tale approccio, confermato anche in decisioni successive, un tratto comune, «secondo cui sono di utilità sociale quei beni che non solo sono ritenuti tali dal legislatore ordinario, ma che sono anche e soprattutto di diretta protezione e garanzia in Costituzione»[42]. A conforto di quanto si sta affermando si possono richiamare alcune statuizioni, ove le limitazioni dell'iniziativa economica privata in forza del principio-valvola[43] di cui si discorre prendono corpo attraverso il riferimento, anche implicito, a specifici diritti o interessi costituzionali ovvero, più in generale, al progetto di emancipazione scolpito nell'art. 3, comma 2, Cost.[44] A titolo

[38] Nella decisione n. 97 del 1969 si legge che «l'esigenza di un ordinato sviluppo del mercato in funzione dell'interesse della società vale sia per i normali esercizi commerciali sia per i magazzini a prezzo unico, a proposito dei quali, anzi, più evidente è il rischio che la totale liberalizzazione - specie in una fase di profonda modificazione del sistema di distribuzione dei beni, nella quale i numerosi piccoli operatori non ancora hanno avuto modo di dar vita a forme di organizzazione adeguate alle trasformazioni sociali in atto - possa tradursi nella creazione di monopoli non corrispondenti all'interesse dei consumatori e, quindi, della collettività. É ad ogni modo indubbio che in base alla legislazione vigente il potere del prefetto relativo al rilascio delle licenze per i magazzini a prezzo unico, al pari del potere del sindaco per i normali esercizi-commerciali, deve tendere a disciplinare iniziativa economica in funzione di scopi di utilità sociale e non di interessi meramente settoriali. Un suo esercizio a fini diversi da quelli consentiti dalla legge trova remora nelle modalità del procedimento, nei pareri necessari e nell'obbligo di motivazione dei provvedimenti, e può essere represso giurisdizionalmente con i normali rimedi offerti dall'ordinamento per la rimozione degli atti illegittimi: e a questo ultimo proposito non può esserci sottaciuto che nella costante giurisprudenza successiva alla Costituzione la legge in esame è stata sempre rigorosamente interpretata in conformità dei principi desumibili dall'art. 41 della Carta»; nella sentenza n. 137 del 1971, invece, con riferimento alla pastificazione alimentare esclusivamente con semola o semolato di grano duro, si afferma il suo carattere funzionale rispetto alla tutela della salute dei consumatori.

[39] Cfr. Corte cost. sent. n. 111 del 1974, Considerato in diritto n. 3.

[40] Cfr. Corte cost. sent. n. 50 del 1967, Considerato in diritto n. 2.

[41] Corte cost. sent. n. 123 del 1976, Considerato in diritto n. 2.

[42] M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 138 s., ove si evidenzia che usualmente sono «gli interessi costituzionali protetti, che definiscono i confini ed il contenuto dell'utilità sociale, e ad essi deve pertanto riferirsi l'interprete nella propria opera ricostruttiva». L'A. poi rileva però che talune volte nelle decisioni della Corte costituzionale l'utilità sociale viene individuata in interessi ad essa realmente non riconducibili, come quello «alla massimizzazione della produzione», proprio della Carta del lavoro fascista.

[43] Qualifica così l'utilità sociale M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 79.

[44] *Amplius* P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, cit., 90 ss., il quale richiama come decisioni le sentt. nn. 129 del 1957, 7 del 1962, 21 del 1964, 30 del 1965, 36 del 1969, 137 del 1971, 111 del 1974 e 121 del 1976, di cui alcune già citate in precedenza, concludendo poi che il riferimento ad altre norme costituzionali, per riempire di contenuto il parametro dell'utilità sociale, non sempre viene condotto dalla Corte esplicitamente, ma costituisce un'operazione costante all'interno della sua giurisprudenza, specie mediante il richiamo alla previsione dell'art. 3, comma 2, Cost. Sul punto si veda anche R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., § 3.1, secondo cui, sin dai

esemplificativo si può citare la sentenza n. 21 del 1964, per cui «che la tutela della sanità possa fornire una delle ragioni di utilità sociale che, a mente dell'art. 41 della Costituzione, giustificano le limitazioni all'iniziativa economica privata, è cosa che la Corte ha già affermato con una sua prima sentenza del 22 gennaio 1957, n. 29. E questa affermazione non ha bisogno di ulteriori illustrazioni, basata com'è sopra il principio, consacrato nell'art. 32 della stessa Costituzione, del supremo interesse che lo Stato ha nei riguardi della tutela della pubblica salute»[45].

Pertanto, si può ritenere che l'affermazione contenuta nella sentenza n. 46 del 1963 – ove si legge che non «è necessario (…) definire in linea astratta come debba essere intesa la formula "utilità sociale" o l'altra "fini sociali" che compaiono rispettivamente nel secondo e nel terzo comma dell'art. 41 della Costituzione, ammesso che una definizione di questo genere sia possibile. Ai fini della decisione è sufficiente affermare che "utilità sociale" e "fini sociali" (…) non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore, ma possono essere desunte dal sistema di intervento e dai controlli che la legge preveda» – si dovrebbe completare con un riferimento, nella lettura delle diverse misure, al dettato della Costituzione.

Tutto ciò detto, come si è anticipato, all'impostazione ora ripercorsa il giudice costituzionale ne ha affiancata almeno un'altra, caratterizzata dall'asserzione della non rispondenza all'utilità sociale di una certa misura, di cui conseguentemente si dichiara l'incostituzionalità[46]; in tale secondo filone, pertanto, non si dice cosa è ascrivibile al principio ex art. 41, comma 2, Cost., ma solo cosa non lo è.

Infine, la Corte qualifica talune misure come di pregio costituzionale, senza ricorrere però alla locuzione "utilità sociale", pur emergendo la stessa nelle righe delle decisioni. Si è di fronte, quindi, ad una riedizione, sotto diverse vesti, del filone "in positivo" poc'anzi esposto[47].

Come si è provato a sostenere, quindi, la prima giurisprudenza della Corte costituzionale – che si sviluppa dal 1956 sino all'inizio degli anni '90 – configura prevalentemente l'utilità sociale quale limite negativo dell'iniziativa economica (coerentemente con la struttura dell'art. 41 Cost.); il che consente anche di comprendere perché in questo frangente si venga consolidando uno schema, poi divenuto ricorrente, nelle decisioni relative all'art. 41 Cost., ovverosia il sindacato sulla ragionevolezza delle scelte legislative limitative dell'attività economica privata, imperniato proprio sull'ampio principio di cui si discorre.

Il presupposto logico di tale modulo argomentativo risiede nella riserva di legge sottesa alla previsione costituzionale ora richiamata (così come al successivo art. 43 Cost.); un istituto che, tra l'altro, nei primi anni di attività del giudice delle leggi, ha costituito il principale parametro di sindacato sulle disposizioni normative limitative dell'attività economica privata[48].

---

primi interventi della Corte costituzionale, emerge come il contenuto dell'utilità sociale sia stato rintracciato tanto in altre norme costituzionali, quanto nei valori di libertà, sicurezza e dignità previsti dallo stesso art. 41, comma II, della Cost. e, di seguito, richiama – oltre alle già citate alle sentt. nn. 21 del 1964 e 111 del 1974 – le decisioni nn. 38 del 1960 e 27 del 1969, rispettivamente sull'assunzione obbligatoria dei mutilati, fondata sull'art. 38 Cost., e sulla tutela del diritto al lavoro della donna sposata, ove però il principio dell'utilità sociale può essere dedotto solo in via implicita.

[45] Cfr. Corte cost., sent. n. 21 del 1964, Considerato in diritto.

[46] Cfr. P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, cit., 86 s., che individua quali esempi la sentenza n. 121 del 1963 (relativa alle disposizioni del TULPS nella parte in cui sottoponeva ad un regime di controllo le cose preziose nuove), sentenza n. 125 del 1963 (in ordine al divieto di licenze per l'uso, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico, di apparecchi non funzionali al gioco o alla scommessa) e la sentenza n. 78 del 1970 (ove si esclude la configurabilità di un'utilità sociale nella protezione del Consorzio industrie fiammiferi).

[47] *Ivi*, 87 s., ove si riconduce a questa terza impostazione argomentativa le sentt. nn. 24 del 1965 (ove si identifica l'utilità sociale con la tutela della pubblica incolumità), 60 del 1965 (sulla tutela dei consumatori), 17 del 1976 (in ordine al divieto di esercitare in forma associativa l'attività di consulenza e assistenza tecnica) e la 121 del 1976 (sul razionale sfruttamento del suolo).

[48] Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 217, secondo cui l'impiego del principio della riserva di legge è stato molto diffuso sino alla seconda metà degli anni '60, per poi diradarsi negli anni successivi; viceversa, il parametro dell'utilità sociale sarebbe stato caratterizzato da una sorte inversa.

Invero, anche per quel che si è illustrato sino a questo momento, «il raggio d'azione dell'utilità sociale si apre a comprendere anche diritti, interessi, valori, che, pur espressamente contemplati da altre disposizioni, o richiedono "strutturalmente" l'intervento del legislatore o lo esigono in relazione al fatto che impongono un contemperamento con altri diritti, interessi, ivi compresa la stessa libertà di iniziativa economica, e sono quindi suscettibili di varie declinazioni, è anche in relazione a questi ultimi, al fine di garantirne il rispetto e l'attuazione, che si profila l'opportunità della riserva di legge»[49].

In poche parole, quindi, se da una parte la Corte costituzionale inizia a definire le modalità per riempire di contenuto la clausola dell'utilità sociale, dall'altra parte, invece, determina i riferimenti per dare applicazione concreta ad essa all'interno dei suoi giudizi[50].

Si deve notare che il filone giurisprudenziale di cui sta discorrendo si concretizza sia in decisioni in cui il parametro è costituito dall'ampia formula contenuta nell'art. 41 Cost., sia in pronunce che riguardano la ragionevolezza delle limitazioni legislative all'attività economica (mediante riserve e trasferimenti) imposte ai sensi dell'art. 43 Cost. e quindi sulla base dell'«utilità generale». Indubbiamente, in effetti, vi è evidente nesso, se non una vera e propria corrispondenza, tra le due disposizioni costituzionali ora richiamate[51].

A tal riguardo, emblematica del sindacato di costituzionalità che si viene costruendo in questo primo torno di anni è la sentenza n. 14 del 1964 – relativa alla legge 6 dicembre 1962, n. 1643, adottata ai sensi dell'art. 43 Cost., istitutiva dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (E.N.E.L.) – in cui il giudice delle leggi segna i confini tra l'attività propria e quella del legislatore in rapporto all'utilità sociale. Nello specifico, in tal pronuncia si legge che se l'«identificazione degli interessi da soddisfare e dei mezzi da adoperare e dei sacrifici da imporre, ai fini dell'utilità generale, spetta al Parlamento, alla cui sensibilità è affidato il compito di determinare nei vari momenti della vita della collettività quali siano le esigenze ed i mezzi nel quadro e nei limiti dei precetti costituzionali», è viceversa di competenza del giudice delle leggi un sindacato «sull'esistenza dei fini di utilità generale»[52], articolato in plurimi passaggi.

Innanzitutto, la Corte costituzionale deve verificare, attraverso un controllo esterno, l'avvenuto apprezzamento delle finalità di utilità generale al momento della determinazione della disciplina legislativa, nonché la predisposizione di mezzi e strumenti al loro perseguimento; in un secondo momento poi deve valutare la non illogicità, la non arbitrarietà e la non contraddittorietà degli strumenti adottati dal legislatore ovvero la loro rispondenza ai presupposti di fatto della disciplina.

Di conseguenza, il giudice delle leggi può giungere ad una declaratoria di illegittimità a seguito dell'accertamento di mezzi assolutamente inidonei o contrastanti con lo scopo avuto di mira ovvero in un'ipotesi di totale insussistenza dei fini di utilità generale[53].

Sul ricorso al sindacato di ragionevolezza rispetto alle scelte rientranti nell'alveo degli artt. 41 e 43 Cost., la più avvertita dottrina ha sin da subito evidenziato come ad una maggiore pervasività e frequenza del controllo del giudice delle leggi, fondato sulla clausola dell'utilità sociale, abbia corrisposto in realtà la sua stessa dissoluzione, attraverso l'assorbimento del secondo nel primo[54].

---

[49] R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., § 3.1.

[50] Cfr. P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, cit., 92.

[51] Cfr. F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Torino, 2022, 49 s.; cfr. A. Lamorgese, *Art. 43 della Costituzione*, in *www.lamagistratura.it,* 2022.

[52] Corte cost., sentenza n. 14 del 1964, Considerato in diritto n. 3.

[53] Cfr. Corte cost., sentenza n. 14 del 1964, Considerato in diritto n. 3.

[54] Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 218 ss., il quale contestualizza il fiorire del sindacato di ragionevolezza sulle questioni economiche nell'ambito di una più ampia chiarificazione della Corte costituzionale del suo ruolo nel sistema dei poteri e nella conseguente necessità di «individuare principi di controllo meno empirici di quelli utilizzati sino ad allora»; P. Cavaleri, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, cit., 93 ss., ove si sottolinea il *self-restraint* emergente dall'impostazione in questione, imperniata su criteri «contrassegnati da

A questo riguardo, si può aggiungere che quel che progressivamente, nei successivi decenni, si è andato strutturando nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato un giudizio sulla ragionevolezza del bilanciamento individuato dal legislatore tra la libertà di iniziativa economica privata e gli interessi costituzionali che con essa possono entrare in conflitto, «fatti valere nel segno dell'utilità sociale»[55].

Ciò detto, preme sottolineare che, sebbene più raramente, dalle argomentazioni del giudice delle leggi trapela altresì un *tòpos* argomentativo molto rilevante ai fini della presente riflessione, connotato dall'accento su alcune virtualità costituzionali insite nell'attività di impresa in quanto tale. Insomma, in questa prima giurisprudenza talvolta sembrerebbe affiorare un'utilità sociale dell'impresa, che poi, con traiettorie diverse e più articolate, trasparirà nuovamente nei decenni successivi.

A tal proposito, ancora una volta può essere utile richiamare alcune pronunce particolarmente significative, anche in ragione del breve spazio di tempo che le separa dai lavori dell'Assemblea costituente e così, forse, dal pensiero dei padri costituenti.

In particolare, già nella prima decisione in cui appare la locuzione "utilità sociale", la sentenza n. 29 del 1957[56], sembrerebbe delinearsi la possibilità di conciliare iniziativa economica privata e perseguimento di finalità sociali da parte dell'impresa. Invero, in questa pronuncia, avente ad oggetto il divieto di vendere al pubblico medicinali e prodotti medicali ad un prezzo diverso da quello segnato sull'etichetta da parte dei farmacisti, si può trarre che, sebbene l'attività in questione rientri nell'alveo dell'art. 41 Cost., ciò non esclude la possibilità di qualificare l'esercizio come di «pubblica necessità», giustificando l'imposizione per via legislativa di vincoli all'attività di impresa, che trovano fondamento – come nel caso della norma indubbiata (art. 125 del T.U. Leggi sanitarie del 1934) – direttamente nel precetto dell'art. 32 Cost. Analoghe argomentazioni, alla luce di un quadro normativo che nel tempo ha accentuato il ruolo delle farmacie come «presidi sanitari», si rinvengono nella recente sentenza n. 171 del 2022, sull'esclusione delle cc.dd. parafarmacie dall'effettuazione dei tamponi durante l'emergenza da Covid-19[57].

In pari misura, nella decisione n. 7 del 1962[58], relativa alla determinazione *ex lege* dei canoni agrari, si legge che le questioni di costituzionali sull'art. 5 del D.L.C.P.S. 1° aprile 1947, n. 277, sono prive di fondamento anche rispetto alla violazione «degli artt. 41 e 42 della Costituzione. Infatti, tali articoli, mentre affermano in via di massima la libertà dell'iniziativa economica privata ed il libero godimento della proprietà privata, consentono tuttavia che all'una ed all'altro siano imposti limiti, al

---

una certa inconsistenza, in quanto sembrano essere costruiti (…) dalla Corte come limite al proprio operare all'unico scopo di legittimare l'esercizio di un potere». Più proficuo per l'A. è il ricorso a criteri ed elementi volti all'individuazione del contenuto dell'utilità sociale.

[55] R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., § 3.1, la quale molto attentamente richiama anche pronunce recenti, evidenziando come talvolta il sindacato sia stato più blando, limitandosi la Corte all'analisi degli "aspetti logici del problema" (sentt. nn. 137/1971, 20 del 1980 e 446 del 1988), e talaltra più penetrante, concretizzandosi in una valutazione prima della non arbitrarietà del fine perseguito e poi della congruenza delle misure utilizzate (sentt. nn. 152/2010, 247/2010, 167/2009, 428/2008, sino alla 140/2024). Sul ricorso più puntuale al bilanciamento si vedano le sentt. nn. 218/2021 e 144/2024. Ad ogni modo, è importante sottolineare che secondo l'A. una «simile evoluzione del sindacato sull'utilità sociale assegna alla giurisprudenza costituzionale un ruolo ancor più centrale, nella misura in cui essa, nel verificare le scelte del legislatore con la trama dei principi della costituzione economica, è chiamata a svelarne i tratti caratterizzanti e a garantirne l'intima armonia con l'intero disegno costituzionale».

[56] Si vedano sulla decisione R. LEVI, *Il prezzo dei medicinali*, in *La rivista italiana di previdenza sociale*, 1957; P. GIOCOLI NACCI, *I limiti sociali dell'iniziativa economica privata*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1958.

[57] Sulla decisione si veda G. CARPANI – M.R. TEDESCO, *Ragionevolezza di una scelta contrastata: l'attribuzione alle sole farmacie della possibilità di eseguire test e tamponi Covid-19*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2022, 550 ss.; V. CAMPIGLI, *Sul rapporto tra tutela della salute e libera iniziativa economica la Corte costituzionale non muta la propria posizione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2022, 1904 ss.

[58] Su cui C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale come giudice della "non arbitrarietà" delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*,1962; M. GIORGIANNI, *Le norme sull'affitto con canone in cereali. Controllo di costituzionalità di "ragionevolezza" delle norme speciali?,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962.

fine di farli armonizzare con l'utilità sociale e *render possibile l'adempimento di quella funzione sociale che non può dissociarsi dal godimento dei beni di produzione o, più generalmente, dall'esercizio di ogni attività produttiva*. L'esigenza del conseguimento di tali fini come giustifica l'imposizione di condizioni restrittive per lo svolgimento dell'autonomia contrattuale, così può consentire la modifica o l'eliminazione di clausole di contratti in corso quando esse si rivelino contrastanti con l'utilità sociale»[59] (enfasi aggiunta). Come si può notare, pertanto, in queste pronunce la Corte costituzionale sembrerebbe delineare una funzione sociale (*rectius*: utilità sociale) insita nella stessa attività di impresa, da essa sostanzialmente non dissociabile.

Ancora si può far riferimento alla sentenza n. 237 del 1975 – relativa alla compatibilità dell'art 720 c.p., che punisce la partecipazione ai giochi d'azzardo in pubblico o luogo aperto al pubblico, con l'art. 41 Cost. – in cui si possono, innanzitutto, rinvenire delle interessanti argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui l'infondatezza della questione dovrebbe essere dichiarata in quanto tali attività «oltre a danneggiare la sicurezza e la dignità di chi vi prende parte, costituirebbe[ro] anche un attentato alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e alla utilità sociale, e ciò in piena antitesi col fondamento dell'iniziativa economica, che presuppone pur sempre una attività operativa non solo diretta a creare e costituire una azienda, ma anche inerente alla vita e allo svolgimento di essa». Insomma, si può intravedere in queste difese un'idea di utilità sociale quale elemento costantemente qualificante l'attività di impresa e, in una certa misura, tale visione si può poi cogliere nelle statuizioni del giudice delle leggi, che, in senso adesivo all'Avvocatura generale dello Stato e pur ragionando di limiti alla libertà ex art. 41 Cost., afferma l'importanza dell'art. 720 c.p. «a far sì che l'iniziativa economica privata non si svolga in contrasto con quella utilità sociale che sta a fondamento del precetto costituzionale».

In tale contesto si può richiamare la sentenza n. 132 del 1985[60], sul limite al risarcimento dei danni nel caso di trasporto aereo, ove si legge che «quella dell'iniziativa economica connessa con il traffico aereo, *la quale riveste indubbia e crescente utilità sociale*, (…) é anch'essa costituzionalmente protetta, fin dove giunge la guarentigia dell'art. 41 Cost» (corsivo aggiunto). In questa pronuncia, forse ancor di più che nei precedenti già illustrati, sembrerebbe emergere un'utilità sociale che non è (solo) limite dell'iniziativa economica, bensì connaturata, anche solo indirettamente, all'attività di impresa, poiché per mezzo di quest'ultima si soddisfano altri rilevanti interessi della società.

Infine, si può far riferimento alla sentenza n. 103 del 1989[61], che trae origine da una questione di legittimità costituzionale su diverse disposizioni del Codice civile, nella parte in cui conferiscono all'imprenditore il potere di attribuire ai dipendenti, a parità di mansioni, diversi livelli o categorie generali di inquadramento retributivo, motivata sulla violazione dei limiti previsti dall'art. 41 della Costituzione, in ragione della conseguente compressione del diritto dei lavoratori al rispetto della loro dignità umana, «in spregio dei limiti che il richiamato precetto costituzionale impone alla libertà di iniziativa economica». In particolare, dopo aver sostenuto che in realtà la discrezionalità del datore viene fortemente puntellata da plurime previsioni – contenute nelle leggi speciali, nei contratti collettivi, nella contrattazione aziendale e, ovviamente, nello Statuto dei lavoratori e nella Carta costituzionale – in questa decisione la Corte costituzionale pone in evidenza che, per mezzo di tale normativa, è «notevolmente limitato lo *ius variandi* del datore di lavoro, mentre, proprio in virtù del precetto costituzionale di cui all'art. 41 della Costituzione, il potere di iniziativa dell'imprenditore non può esprimersi in termini di pura discrezionalità o addirittura di arbitrio, *ma deve essere sorretto da una causa coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento* ed in specie non può svolgersi in

[59] Corte cost., sentenza n. 7 del 1962.

[60] Sulla quale si veda E. FOGLIANI, *La limitazione della responsabilità del vettore aereo internazionale di persone nel giudizio della Corte costituzionale*, in *Il diritto marittimo*, 1985, 751 ss.

[61] Cfr., *ex multis,* G. AMOROSO, *Parità di trattamento tra lavoratori: primi interventi della Corte di Cassazione dopo la sentenza n. 103 del 1989 della Corte costituzionale*, in *Il foro italiano*, n. 3/1990; P. ICHINO, *Parità di trattamento nel rapporto di lavoro*, in *www.pietroichino.it;* E. GHERA, *Parità di trattamento e principio di correttezza nel rapporto di lavoro: un nuovo orientamento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1989.

contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana» (corsivo aggiunto). Ora, è certamente vero che le ultime battute della citazione fanno riferimento all'assenza di contrasto con i limiti del secondo comma dell'art. 41 Cost., ma la frase di poco precedente parla di un'attività di impresa che deve necessariamente essere sorretta «da una causa coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento»; una causa che poi sembrerebbe risolversi proprio («ed in specie») nell'ipotesi del principio contenuto nel secondo comma dell'art. 41 Cost.

Ovviamente, si è ben consapevoli che le statuizioni da ultimo richiamate risultano meno frequenti di quelle che, in modo più coerente e immediato rispetto al dettato della disposizione costituzionale sull'iniziativa economica, tracciano l'utilità sociale come limite negativo, talvolta sovrapponendosi anche ad esse. Ciononostante, si è di fronte ad espressioni da valorizzare nell'ambito di uno studio – che necessariamente deve procedere anche attraverso letture in filigrana delle decisioni del giudice delle leggi – sull'impresa nella Costituzione.

3. La tutela della concorrenza (l'utilità sociale come fondamento)

Fino a questo momento ci si è soffermati sull'utilità sociale quale limite dell'iniziativa economica privata e su come, nelle pieghe di alcune pronunce della Corte, sia possibile intravedere una qualificazione dell'iniziativa economica privata come socialmente utile. A queste prime declinazioni del principio-valvola di cui si viene discorrendo, se ne può aggiungere un'altra da riconnettere alla tutela della concorrenza[62].

A tal proposito, da un'analisi diacronica della giurisprudenza costituzionale è possibile cogliere un'evoluzione di impostazione, da imputare soprattutto all'emergere nel tessuto economico e nella società di nuovi interessi, di cui le stesse istituzioni si fanno carico, ciascuna nel proprio ambito. Ci si riferisce, in particolare, a quelle situazioni connesse alla tutela del mercato, che a partire dagli anni '80 del secolo scorso affiorano progressivamente a livello sovranazionale e poi interno.

Invero, si può notare uno scarto tra alcune delle decisioni già passate in rassegna, in cui il giudice costituzionale si sofferma sui limiti del secondo comma dell'art. 41 Cost. e ove si può anche leggere che tra essi «viene qui in evidenza quello connesso all'utilità sociale, alle cui esigenze deve essere subordinata anche la *concorrenza, che indubbiamente il vigente sistema costituzionale non considera di per sé idonea a realizzare o a rispettare gli interessi della società*»[63] (corsivo aggiunto), e quelle di qualche anno successive.

In particolare, a partire dalla sentenza n. 223 del 1982 – relativa ai patti di non concorrenza tra imprese ex art. 2596 c.c. – si può rinvenire un primo tentativo di sistematizzazione concettuale della libertà di concorrenza, a cui si riconosce 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»[64].

Si può notare, allora, come già in questa pronuncia capostipite – tra l'altro degna di nota, come si dirà, nella parte in cui si afferma la necessità di una normativa nazionale volta ad «assicurare la effettiva tutela del mercato, oggettivamente considerato, sotto il profilo concorrenziale» – si possa

[62] Sulla nozione di concorrenza si rinvia a M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014, 35 ss.; cfr. L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, 1997, 159 ss. Con riguardo invece alla costellazione di articoli della Costituzione in cui è possibile rinvenire il fondamento della concorrenza si veda A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, cit., 157 ss. Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Il fondamento costituzionale della concorrenza*, in *federalismi.it*, n. 8/2017, 2 ss., il quale invece sostiene che il fondamento costituzionale della disciplina *antitrust* sia oggi da rinvenire esclusivamente nelle disposizioni dei Trattati. Cfr. M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 315 ss., la quale, a parere di chi scrive, cogliendo nel segno, critica la posizione di Caravita sul punto.

[63] Corte cost., sent. n. 97 del 1969, Considerato in diritto n. 3.

[64] Corte cost., sent. n. 223 del 1982, Considerato in diritto n. 2.

rinvenire un basamento in un sol tempo della libertà di concorrenza nella tutela dell'iniziativa economica (nella decisione si fa riferimento alla tutela in pari misura di tutti gli imprenditori) e nell'utilità sociale (quando la pronuncia richiama gli interessi della collettività), di cui rispettivamente ai commi 1 e 2 dell'art. 41 Cost.[65].

Un altro momento molto importante nella definizione di uno statuto costituzionale della concorrenza è rappresentato dalla sentenza n. 241 del 1990, con la quale la Corte risolve nel senso della non fondatezza un dubbio sulla compatibilità con il dettato costituzionale della normativa relativa alla posizione nel mercato della S.I.A.E. e sui rischi di un abuso di posizione dominante. Dopo aver escluso l'applicazione a tale impresa dell'art. 86 CEE (ora 102 TFUE), nella decisione si rinvengono delle rilevanti riflessioni in ordine alla necessità di introdurre una normativa antitrust nell'ordinamento italiano e in merito ai valori che una disciplina anticoncentrazione potrebbe salvaguardare.

Innanzitutto, preme sottolineare il richiamo da parte del giudice delle leggi di un suo precedente, la sentenza n. 826 del 1988, ove si dava risalto, con statuizioni che hanno avuto un'eco anche in tempi più recenti (sentenza n. 206 del 2019)[66], al legame tra la disciplina della concorrenza e la tutela dei principi del pluralismo democratico nel settore dell'informazione; da ciò ben si può desumere come la limitazione di situazioni di concentrazione sia anche strumentale alla tutela di interessi non meramente economici e, più in generale, di utilità sociale. Nella pronuncia del 1990 si afferma che una simile disciplina «non è meno necessaria nel più vasto settore dell'attività economica, pur se in questo assume connotati in buona parte diversi, per la diversità dei valori tutelati».

Sulla base di tali premesse, la decisione prosegue sulla connessione tra iniziativa economica, utilità sociale e vincoli da quest'ultima discendenti, che rischiano di essere «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». Più nel dettaglio, ci si sofferma sulle ricadute delle restrizioni e distorsioni della libera concorrenza, da rinvenire in un pregiudizio per le «esigenze» dei consumatori e «dei contraenti più deboli, che [dell'utilità sociale e dei fini sociali] sono parte essenziale»[67].

In tale trama argomentativa – da cui emerge con evidenza il legame tra utilità sociale e tutela della concorrenza – ancor più interessante è il passaggio conseguente, secondo cui la disciplina *antitrust* costituisce uno strumento di eliminazione delle diseguaglianze di fatto, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., idoneo a dispiegare i suoi effetti nei confronti dei privati[68].

Si è già detto del filo che lega le prime decisioni della Corte costituzionale con gli sviluppi del processo di integrazione europea e con i valori ad esso sottesi, primi tra tutti quelli connessi alla tutela delle dinamiche del mercato unico, di cui si rinviene traccia soprattutto nella sentenza n. 241 del 1990, ora in rassegna, quando si sostiene la necessità e opportunità di una normativa di matrice

---

[65] Cfr. R. NIRO, *Il diritto di iniziativa economica privata, il diritto antitrust e la tutela della concorrenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L.F. PACE (a cura di), *Dizionario sistematico del diritto della concorrenza*, Napoli, 2013, 32 s. Cfr. M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, cit., 323 ss. Per un'impostazione che vede solo nell'utilità sociale in fondamento costituzionale della concorrenza si rinvia a G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Milano, 1990, 68 ss. Cfr. C. PINELLI – T. TREU, I*ntroduzione. La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 9; Cfr. O. PINI, *Giurisprudenza costituzionale e statuto dei rapporti economici: «interpretazione adeguatrice» ed evoluzione ordinamentale*, cit., 13 ss.

[66] Su cui vedi *infra*.

[67] Corte cost., sent. n. 241 del 1990, Considerato in diritto n. 4.

[68] Cfr. R. NIRO, *Il diritto di iniziativa economica privata, il diritto antitrust e la tutela della concorrenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, cit., 33 s.; Id., *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, cit., 104 s., ove si evidenzia che in questa decisione l'utilità sociale viene considerata «indifferentemente come limite dell'iniziativa e fine in vista del quale coordinare e indirizzare l'attività economica (pubblica e privata) ed identificata ad un tempo nella tutela della libertà di concorrenza (…) e nella tutela delle "esigenze dei contraenti più deboli"».

interna, proprio in quel momento al vaglio delle Camere, "a chiusura" delle previsioni sovranazionali[69].

Tutto ciò posto, il trinomio libertà di impresa-concorrenza-utilità sociale che sembra delinearsi nelle statuizioni richiamate non sempre poi ha trovato un cristallino riscontro nella giurisprudenza costituzionale, così confermando l'andamento sinusoidale, talvolta ambiguo, delle argomentazioni del giudice delle leggi sul tema al centro di queste riflessioni.

A riprova di ciò si può richiamare la sentenza n. 439 del 1991[70], con la quale la Corte costituzionale si esprime sull'ammissione delle imprese al beneficio dell'integrazione salariale ordinaria in caso di sospensione o contrazione della attività produttiva, dovuta a temporanee situazioni di mercato, di cui alla legge n. 164 del 1975. Infatti, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità sollevata dal Pretore di Milano, la decisione, da un lato, sembrerebbe affermare, oscurandone l'ancoraggio costituzionale, l'identificazione del principio-valvola di cui al comma 2 dell'art. 41 Cost. nei valori economico-aziendali, nonché nell'esigenza di salvaguardare il libero mercato e il sistema economico produttivo vigente, secondo un'impostazione tipicamente liberale[71], dall'altro, parrebbe confermare una lettura dell'impresa e della concorrenza quali veicoli di inveramento dell'utilità sociale. In quest'ultimo senso, si può leggere che l'integrazione salariale risponderebbe all'art. 3, comma 2, Cost., in quanto volta ad impedire l'uscita del lavoratore dal mondo del lavoro e a salvaguardare la sua dignità. In pari misura, verrebbero perseguite anche le finalità degli artt. 36 e 38 Cost., «concretando un mezzo di tutela del lavoratore contro il rischio della disoccupazione involontaria» e altresì una garanzia della permanenza delle imprese nel mercato (art. 41 Cost.)[72].

A parere di chi scrive, in tale pronuncia il giudice delle leggi costruisce un'intelaiatura che regge solo attraverso una "visione" in combinato delle disposizioni costituzionali richiamate e che trova un punto di caduta nell'affermazione per cui i trattamenti concessi «sono diretti a realizzare proprio quei fini di utilità sociale ai quali deve essere finalizzata l'attività imprenditoriale»[73]. Il che parrebbe tra l'altro avallare la possibilità di delineare, a livello costituzionale, un'utilità sociale dell'impresa, che va oltre il profitto perseguito da colui che dà avvio ad un'attività economica[74].

Insomma, le statuizioni della Corte costituzionale si prestano a plurime interpretazioni, tra cui certamente quella (non proprio "costituzionalmente orientata") che si riallaccia ad una «tutela del

---

[69] In particolare, si veda l'ultimo paragrafo del Considerato in diritto n. 4, ove si legge che della necessità di tutelare i consumatori e i soggetti più deboli attraverso una normativa antimonopolistica, «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 (cfr., in particolare, il disegno di legge n. 3755 atti Camera, X Legislatura, già approvato dal Senato), dei quali è auspicabile la definitiva approvazione, in quanto necessaria ai fini del rispetto dei suddetti principi costituzionali». Il disegno di legge indicato nella sentenza si tradurrà nella legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

[70] Cfr. S. NICCOLAI, *Mercato come valore o mercato come regola? Osservazioni minime su un tema importante*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1991, 3680 ss.

[71] Questa è la posizione di R. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, cit., 106, secondo cui in tal modo si assiste ad una semplificazione «circa l'individuazione dei principi costituzionali di riferimento della normativa *antitrust*»; Id., *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., § 3.3.1.

[72] Corte cost., sent. n. 439 del 1991, Considerato in diritto n. 5.2.

[73] Corte cost., sent. n. 439 del 1991, Considerato in diritto n. 5.3.

[74] Si è ben consapevoli che la frase per cui «le misure e i trattamenti concessi sono diretti a realizzare proprio quei fini di utilità sociale ai quali deve essere finalizzata l'attività sociale» potrebbe essere interpretata, secondo quella che è la lettura di Raffaella Niro nei due lavori citati, come riferita esclusivamente agli obiettivi del mercato, oggettivamente inteso, alla tutela dei valori aziendali e alla cristallizzazione del sistema economico produttivo vigente, anche in ragione del fatto che si pone a chiusura del Considerato in diritto n. 5.3. Tuttavia, la partizione sulla base dei Considerati in diritto non convince del tutto, in quanto le diverse censure vengono risolte prima nel Considerato n. 5, con una formula onnicomprensiva, per cui «non risulta violato nessuno dei richiamati precetti costituzionali» e in quello stesso contesto viene analizzata la lesione dell'art. 3, comma 2, Cost. Pertanto, l'espressione relativa alle finalità dell'attività imprenditoriale pare, in pari misura, riferita a tutti i parametri costituzionali richiamati.

mercato, oggettivamente considerato», di cui si discorre nella già citata sentenza n. 223 del 1982, così consentendo l'immedesimazione dell'utilità sociale con "l'ordine pubblico economico" – perfetto e giusto – «corrispondente all'insieme delle ragioni dell'efficienza e della produttività del sistema economico», idoneo a giustificare vaste compressioni della libertà individuale (anche economica) e interventi dello Stato[75].

All'affermarsi di una simile visione *market oriented* nelle decisioni del giudice costituzionale ha però soprattutto contribuito, sempre secondo alterne vicende, la modifica con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dell'art. 117, comma 2, Cost.[76], ove si rinviene oggi tra le materie di competenza esclusiva statale la "tutela della concorrenza"[77].

È indubitabile che sull'interpretazione dell'art. 117 Cost. abbia pesato l'influenza dell'ordinamento europeo, che grazie alla previsione (specialmente dopo i Trattati di Maastricht del 1991 e di Amsterdam del 1997) tra i suoi capisaldi dell'economia di mercato aperta e in libera concorrenza ha innescato una temperie culturale a cui non è rimasta indifferente la nostra Corte costituzionale[78].

Tuttavia, questa torsione dell'utilità sociale[79], a cui la concorrenza può essere ricondotta, è stata anche favorita dalla "sede" dell'attività ermeneutica e argomentativa del giudice delle leggi fondata sull'art. 117 Cost., ossia il giudizio in via principale, ove rilevano più gli spazi di competenza degli Enti che non gli ancoraggi costituzionali sostanziali di una certa materia[80].

---

[75] Cfr. R. NIRO, *Iniziativa economia privata e utilità sociale*, cit., § 3.3.1.

[76] Cfr. L. CASSETTI, *Diritto costituzionale e teorie economiche: dal confronto dottrinale "a distanza" alla decisione interpretativa sulle clausole economiche e finanziarie*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 151, che discorre di cambio radicale di intensità nell'interpretazione delle clausole economiche quando il giudice delle leggi si deve confrontare con la modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione.

[77] Più in generale, si può dire, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha avuto un peso non indifferente nel successo di una cultura per cui «c'è nel mercato non un pregiudiziale valore da contenere, ma un valore (certo non unico, né pervasivo) da lasciare sviluppare» (G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 16). Sul rilievo della riforma cfr. G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, 981 ss. Sulla nozione "costituzionalmente nostrana" di concorrenza si veda G. REPETTO, *Efficienza economica, libertà e tutela dai poteri privati: a cosa serve il principio di libera concorrenza?,* in C. PINELLI – D. MARTIRE (a cura di), *Diritto costituzionale dell'economia*, Torino, 2025, 197.

[78] Cfr. M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nell'ordinamento italiano: dal Codice civile del 1942 alla riforma costituzionale del 2001*, in *Moneta e credito*, vol. 68 n. 272 (dicembre 2015), 365 ss. Cfr. S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica,* cit., 6 e 389 ss., il quale rinviene un "*turning point*" dei rapporti tra stato e mercato nella nascita e nello sviluppo delle Comunità europee. Cfr., in chiave critica, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2008, *passim*.

[79] Ancora R. NIRO, *Iniziativa economia privata e utilità sociale*, cit., § 3.3.1, secondo cui questa torsione della nozione di utilità sociale si era potuta constatare «in corrispondenza dell'adesione al principio ordinatore della Comunità europea dell'economi adi mercato aperta e in libera concorrenza, che, schiudendo le parte al mercato inteso quale sistema oggettivo capace di esprimere, in virtù dei suoi meccanismi interni di autoregolazione, il massimo di efficienza economica e di crescita del tenore di vita collettivo, aveva indotto a ritenere questi ultimi, in quanto tali, implicitamente accolti nel dettato costituzionale e addirittura prevalenti sugli obiettivi sociali».

[80] Cfr. A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione. Il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, Giappichelli, Torino, 2017, 21 ss. A tal riguardo si veda anche a G. AMATO, *Corte costituzionale e Concorrenza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2017, 425 ss., il quale evidenzia le difficoltà per il giudice costituzionale, specie nell'ambito del giudizio in via principale, di applicare principi e logiche *antitrust*, al quale si rinvia pure per la giurisprudenza citata. Per i commenti alla sentenza si veda L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2004; G.P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?,* in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 1/2004, A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?,* in G*iurisprudenza costituzionale,* 1/2004; C. BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 1/2004; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni*, n. 4/2004; F. Sacco, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della «tutela della concorrenza») della Corte costituzionale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2004; P. GIARDA, *Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza n. 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana degli economisti*, n. 1/2005.

Di tale approccio è eloquente la sentenza n. 14 del 2004, in cui la Corte inizia a delineare, in modo più preciso, i beni giuridici oggetto di tutela da parte della concorrenza e il ruolo dello Stato nei confronti dei valori del mercato[81].

Chiamato a pronunciarsi sulla concessione di contributi nei limiti degli aiuti *de minimis* nel settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero, con particolare riferimento a progetti per la formazione e valorizzazione degli stilisti, il giudice delle leggi innanzitutto constata l'osmosi esistente tra livello nazionale e sovranazionale nella determinazione di una nozione di concorrenza, la quale «non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza».

Proprio guardando all'ordinamento europeo, si sostiene la convivenza di un profilo statico e di uno dinamico della materia concorrenza, da identificare rispettivamente nel mantenimento, così come nel ripristino, dell'equilibrio del mercato e nel sostegno alla liberalizzazione e agli assetti concorrenziali, ove non esistenti[82]. Emerge in questo contesto quindi un rilievo macroeconomico dell'assetto concorrenziale, qualificato come «una delle leve della politica economica statale»[83].

Sulla scorta di tali riflessioni e della poliforme dimensione concorrenziale delineata dalla Corte costituzionale, risalta la centralità dell'azione statale, non solo per mezzo di una "classica" legislazione anticoncentrazione, bensì anche per il tramite di misure a sostegno della competizione tra le imprese. Detto diversamente, la decisione va ben oltre la sola logica dell'ascrizione della materia, tipica del giudizio in via principale, e la concorrenza non è più solo una competenza, ma un "fine" di cui lo Stato è promotore[84]. Non a caso, coerentemente con tale impostazione, la "tutela della concorrenza" nella giurisprudenza costituzionale è stata costantemente annoverata tra le competenze finalistiche, o trasversali, in quanto non individua un "ambito di intervento" statale, bensì uno scopo che deve perseguire l'intera Repubblica[85].

In poche parole, «si ricava (…) dalle statuizioni richiamate (…) la intuizione che la concorrenza è un risultato socialmente utile, che legittima il legislatore statale ad intervenire nei più diversi settori di mercato»[86]; il che sarebbe anche "in linea" con l'impostazione precedentemente descritta, se non fosse che in questa pronuncia, come in molte successive pronunce sul riparto tra Stato e regioni, svanisce il riferimento all'art. 41 Cost., nonché all'utilità sociale e agli interessi costituzionali ad essa connessi[87]. È evidente invece un'esaltazione delle «virtù taumaturgiche "naturali" del libero mercato»[88], che troverà riscontro negli anni a noi più vicini.

---

[81] Cfr. I. DE CESARE, *Concorrenza e utilità sociale*, in *federalismi.it,* n. 8/2020, 65 s., per la quale con la sentenza n. 14 del 2004 la Corte «mostra una certa adesione alla nozione comunitaria e oggettiva di concorrenza, abbandonando la dimensione libertaria per abbracciare quella del mercato»; alcune pagine dopo l'A. evidenzia la necessità di individuare un'interpretazione della concorrenza in senso oggettivo in conformità all'utilità sociale, quale condizione per limitare l'iniziativa economica dei privati (p. 79). Cfr. S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione*, cit., 73.

[82] Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 2004, Considerato in diritto n. 4. Sul punto si rinvia al testo di Anna Argentati richiamato poc'anzi, laddove evidenzia che nozione dinamica a cui fa riferimento la Corte costituzionale non è quella del diritto europee, che si caratterizza invece per «una precisa concezione del mercato (e dell'*antitrust*) di origine schumpeteriana, il cui tratto qualificante è la conservazione della spinta ad innovare in capo alle imprese».

[83] Ancora Corte cost., sent. n. 14 del 2004, Considerato in diritto n. 4.

[84] Cfr., *amplius* in questo senso, A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione. Il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, cit., 23 ss. (spec. 27), la quale a più riprese rileva che dopo aver definito la materia in termini ampi, la decisione fa rientrare nella tutela della concorrenza gli aiuti di stato che, in realtà, sono strumenti di distorsione. È altresì problematico il riferimento a non meglio precisati "interventi regolativi" e alle "misure pubbliche volte a ridurre gli squilibri". Infine, all'interno della rassegna dell'A. si evidenzia che la funzione promozionale del mercato in capo allo Stato viene delineata anche in altre decisioni, come la sentenza n. 272 del 2004.

[85] Cfr., *ex multis*, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2022, 176 ss.

[86] A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione. Il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, cit., 24.

[87] Tale tendenza viene notata anche da O. PINI, *Giurisprudenza costituzionale e statuto dei rapporti economici: «interpretazione adeguatrice» ed evoluzione giurisprudenziale*, cit., 21.

[88] R. NIRO, *Iniziativa economia privata e utilità sociale*, cit., § 3.3.1

L'ideologia che vede nello sviluppo del mercato un'«infrastruttura essenziale» per il dispiegarsi della contesa tra le imprese trapela infatti in numerose declaratorie di non fondatezza del primo decennio del nuovo millennio, in cui si "legittimano" previsioni normative statali dirette a favorire lo sviluppo del mercato e la competitività del sistema economico, attribuendo al «legislatore statale margini di intervento per promuovere uno sviluppo omogeneo e unitario del paese attraverso la costruzione di un mercato, di un *level playing field* dove la concorrenza possa effettivamente nascere». Tuttavia, non può non sfuggire il rischio insito nella confusione (o meglio: sovrapposizione) che così si ottiene tra la tutela della concorrenza e la promozione della competitività, poiché si tratta di attività non del tutto coincidenti[89]. Una sovrapposizione che se, per un verso, fa acquisire quote di intervento in capo allo Stato, per altro verso, sottintende una visione fortemente salvifica delle dinamiche del libero mercato, come se fossero un valore in sé per sé; si tratta, insomma, di una concezione più incline a sostenerne lo sviluppo che a correggerne le storture[90].

Complice anche l'ideologia economica dominante nei primi due decenni del XXI secolo, invero, il giudice delle leggi si muove lungo un crinale scivoloso, con il rischio di obnubilare i diritti e i beni costituzionali sottesi alle dinamiche concorrenziali.

Non è un caso che, con alterne attribuzioni di significato[91], parte della dottrina ha richiamato l'attenzione sulla sentenza n. 200 del 2012[92] – i cui principi sono successivamente stati ribaditi nelle nn. 8 del 2013[93] e 125 del 2014[94] – nella quale la liberalizzazione pare assurgere a canone regolatorio irrinunciabile dei rapporti tra intervento pubblico ed economica. Dopo aver inquadrato tale principio – espresso all'interno della normativa statale, oggetto di impugnativa da parte di molte Regioni, con la formula per cui «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge» – nell'ambito della competenza statale in tema di "tutela della concorrenza", si segue l'impostazione secondo cui gli strumenti a favore della concorrenza sono tanto le misure antitrust, quanto quelle dirette ad incentivare la liberalizzazione. Nella prospettiva del giudice delle leggi, quest'ultima «intesa come razionalizzazione della regolazione, *costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico*. Una politica di "ri-regolazione" tende ad *aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere*, valorizzando le proprie risorse e competenze» (corsivo aggiunto)[95].

---

[89] A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione. Il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, cit., 31 ss., la quale richiama le sentenze nn. 175 del 2005, 336 del 2005, 339 del 2009, 246 del 2009, 142 del 2010 e 235 del 2011, tutte di rigetto.

[90] Cfr. T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, spec. 12 ss., ove criticamente si evidenzia una torsione nella ricostruzione della concorrenza, la quale se prima era invocata quale mezzo per il raggiungimento di fini sociali, ora diviene essa stessa fine; inoltre, l'A. parla di una «trasfigurazione» che impatta sul rapporto tra libertà e limiti dell'art. 41 Cost., con uno sbilanciamento a favore della prima.

[91] Particolarmente critiche sono state le riflessioni di C. PINELLI, *Liberalizzazione delle attività produttive e semplificazione amministrativa. Possibilità e limiti di un approccio giuridico*, in *Diritto amministrativo*, n. 1-2/2014, 355 ss. e G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2012, 2940 ss., i quali sostengono che la Corte costituzionale avrebbe tentato una riscrittura dell'art. 41 Cost., riconducendo ad esso un principio in alcun modo sussumibile nelle sue disposizioni. Con toni meno perentori, ma comunque di critica, non tanto sulla decisione in sé, ma sui possibili sviluppi del controllo della Corte costituzionale e della forma di stato, si esprime F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e regioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, spec. 8 ss.

[92] Cfr. A. CASSATELLA, *La liberalizzazione del commercio e i suoi attuali limiti*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 4/2014, 933 ss.; S. SILEONI, *La liberalizzazione del commercio tra concorrenza statale e reazioni regionali*, in Le Regioni, nn. 5-6/2012, 921 ss.

[93] Sulla quale F. BASILICA – V. ROMANO, *I recenti tracciati della giurisprudenza costituzionale in materia di qualità della regolazione*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 1/2014, 77 ss.

[94] Su questa decisione si veda C. BUZZACCHI, *Liberalizzazioni, regolazione e ora anche "ri-regolazione"*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1/2015, 183-189.

[95] Corte cost., sent. n. 200 del 2012, Considerato in diritto n. 7.3.

Non meno interessanti sono i passaggi successivi della pronuncia, in cui il giudice delle leggi sembra profilare una corrispondenza tra liberalizzazione delle attività economiche e principio di proporzionalità: «una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – *genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale*. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (corsivo aggiunto)[96].

Nel valutare il principio ispiratore delle politiche del Governo Monti, pertanto, si avalla un'«interpretazione della concorrenza come bene oggetto di tutela»[97], a cui è strumentale la liberalizzazione, che in tal modo trova fondamento direttamente nell'art. 41 Cost. quale principio immanente dell'ordinamento[98]. Cionondimeno, nelle righe della pronuncia si rinviene l'abbrivio per uno sviluppo del sindacato di costituzionalità oltre i margini del principio di ragionevolezza, imperniato sull'analisi dell'utilità (sociale, *sic!*) o meno delle misure normative[99].

Se nella sentenza n. 200 del 2012 la tutela della concorrenza presuppone comunque un intervento (ri-)regolativo da parte dei pubblici poteri, è proprio l'emancipazione dal controllo di ragionevolezza nella valutazione della disciplina in materia economica – e la contestuale valorizzazione dell'accezione dinamica di concorrenza – a condurre la giurisprudenza costituzionale ad avallare politiche non solo di liberalizzazione, bensì anche di deregolamentazione, come in tema di orari e chiusure degli esercizi commerciali (si veda soprattutto la sentenza n. 299 del 2012, il cui contenuto sino ad oggi è stato più volte ribadito)[100].

Questi approdi, però, palesano il problema di evitare una dissociazione tra concorrenza e disegno sociale sotteso all'impianto costituzionale; soprattutto, «nella ricerca di tale rapporto bisogna prestare particolare attenzione a non tramutare la concorrenza da *mezzo* dell'utilità sociale a suo fine»[101].

Ad ogni modo, sta di fatto che la giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale a seguito della riforma del Titolo V, Parte Seconda, della Carta – pure in ragione dell'apertura a favore dell'ordinamento europeo contenuta nel primo comma del nuovo art. 117 Cost. – si caratterizza per l'individuazione di un «nucleo di valori che va ben oltre il rango di un "ambito materiale" (…) andando a inquadrare invece la concorrenza come "bene materiale", idoneo a promuovere la crescita e l'avanzamento del sistema economico e sociale»[102].

---

[96] Ancora Corte cost., sent. n. 200 del 2012, Considerato in diritto n. 7.3.

[97] L. CASSETTI, *Diritto costituzionale e teorie economiche*, cit., 155.

[98] Cfr. F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e regioni*, cit., 9, il quale poco prima evidenzia come la decisione valorizzi la capacità dell'art. 41 Cost. di adattarsi al contesto economico-sociale in cui opera.

[99] *Ibidem.*

[100] Cfr. V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Rivista AIC,* n. 1/2013, 1 ss., il quale si esprime negativamente sulla decisione. Per quanto riguarda le pronunce successive, in cui viene riaffermato il contenuto della sentenza n. 299 del 2012, si veda in particolare la decisione n. 134 del 2021, ove si ricostruisce l'intero filone giurisprudenziale.

[101] I. DE CESARE, *Concorrenza e utilità sociale*, cit., 68.

[102] C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Milano, 2022, 96 s., la quale, poco prima, per descrivere le declinazioni della concorrenza e della necessaria azione statale a sua tutela, richiama la sentenza n. 31 del 2021, ove con riferimento all'attività dei pubblici poteri distingue tra concorrenza "nel mercato", identificando questa le misure legislative volte a contrastare i comportamenti delle imprese che incidono sull'assetto concorrenziale, così come quelle di promozione, dirette ad eliminare i vincoli che frenano le capacità imprenditoriali e la competizione tra imprese, e concorrenza "per il mercato", che fa riferimento a procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici. Cfr. L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003, 348.

Inoltre, la modifica costituzionale del 2001 ha certamente portato la Corte costituzionale a soffermarsi sul contenuto e sulle modalità di estrinsecazione dell'interesse concorrenza specialmente nell'ambito del giudizio in via principale, ma difficilmente si può sostenere che non abbia prodotto alcun effetto sulle trame argomentative delle decisioni emesse all'esito del processo via incidentale, in cui usualmente viene in rilievo l'art. 41 Cost.[103]

In questo senso, secondo di chi scrive, risultano eloquenti le argomentazioni della sentenza n. 94 del 2013, con cui sono risolti i dubbi di legittimità costituzionale relativi alla disciplina delle partecipazioni alle Società organismo attestazione (SOA) da parte degli "organismi di certificazione". In sostanza, in questa pronuncia viene in ballo il tema del divieto di concentrazione e la sua importanza per il "naturale" svolgimento delle dinamiche del mercato.

È in tale contesto che il giudice delle leggi svolge delle considerazioni molto dense sulle possibili declinazioni della libertà di iniziativa economica, nonché sui plurimi fondamenti e interessi alla base della concorrenza. Si è giustamente sostenuto che «fulcro della sentenza risiede nell'applicazione dell'art 41 Cost. al diritto della concorrenza, muovendo dalla considerazione che quest'ultimo riguarda tanto i singoli imprenditori, quanto la collettività vista nel suo insieme»[104].

Più nel dettaglio, in primo luogo, è meritevole di attenzione la ricostruzione per cui l'art. 41 Cost. non concerne esclusivamente la libertà spettante al singolo, persona fisica e giuridica, avendo un «contenuto più ampio [di] bene giuridico distinto dalla libertà di concorrenza, in virtù di un'interpretazione che ha ricevuto conferma dalla previsione della "tutela della concorrenza" come materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.) e dalla circostanza che la relativa nozione riflette "quella posta dall'ordinamento comunitario"»[105]. Appare già così indubitabile l'impatto che l'ordinamento europeo e la modifica costituzionale del 2001 hanno avuto sulla lettura dell'art. 41 Cost.

In secondo luogo, non è di minore interesse la ricomposizione dei fondamenti costituzionali, e dei relativi contenuti, sottesi alla "concorrenza". Nel ribadire la duplice finalità della sua garanzia – a favore dei singoli imprenditori e contestualmente della collettività – si evidenzia come la sua radice affondi nel terreno tanto del primo quanto del secondo comma dell'art. 41 Cost.: sia nella libertà da esso tutelata, sia nei limiti che tale disposizione enuncia[106].

In terzo luogo, la decisione ribadisce che la locuzione "concorrenza" copre tanto gli interventi regolatori dei comportamenti che influiscono negativamente sull'assetto competitivo delle imprese, quanto le misure normative volte ad incentivare l'apertura del mercato[107].

L'esito complessivo del ragionamento della Corte costituzionale è il tratteggio di una struttura poliedrica che affonda le sue radici nelle «clausole generali contenute nell'art. 41 Cost.» – e quindi per prima cosa nell' "utilità sociale", nella "libertà" e nei "fini sociali" – che «concernono molteplici interessi qualificati, anche collegati alla sfera economica, quali quelli correlati all'esigenza "di salvaguardare l'equilibrio di mercato" in un determinato settore (sentenza n. 63 del 1991), oppure strumentali a garantire i valori della concorrenzialità e competitività delle imprese (sentenza n. 439

---

[103] *Contra* A. ARGENTATI, *op. ult. cit*., 34 ss., secondo cui negli anni successivi alla riforma «nessuna vistosa interpretazione si registra sul piano interpretativo. Certamente, accanto a pronunce riconducibili all'orientamento tradizionale, che guarda se non con disfavore quantomeno con circospezione al mercato (…), si riscontrano pronunce nelle quali può cogliersi il segno di una progressiva sensibilizzazione della Corte verso il principio concorrenziale», aggiungendo però poi che «a ben vedere questo tipo di equilibrio non è nuovo». Tra l'altro, l'A. svolge analoghe considerazioni con riferimento ai lustri successivi al primo (si vedano pp. 86 ss., 127 ss e 149 ss.).

[104] S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione*, cit., 72.

[105] Corte cost., sent. n. 94 del 2013, Considerato in diritto n. 7.2.

[106] Corte cost., sent. n. 94 del 2013, Considerato in diritto n. 7.1, ove si fa riferimento alle statuizioni in tema di liberalizzazione, contenute nella decisione n. 200 del 2012, la quale se, per un verso, richiede l'eliminazione degli ostacoli al libero esercizio delle attività economiche che risultino sproporzionati o inutili, per altro verso presuppone il mantenimento di vigore di normative funzionali a che l'iniziativa economica non si svolga in contrasto con l'utilità sociale.

[107] Corte cost., sentenza n. 94 del 2013, Considerato in diritto n. 7.1.

del 1991) e, quindi, l'assetto concorrenziale del mercato, che costituisce ragione in grado di giustificare l'introduzione di limiti alla libertà di iniziativa economica»[108].

Non pare, pertanto, un caso che tale pronuncia sia stata messa in collegamento con i più recenti sviluppi «ordinamentali in cui la concorrenza viene evocata come bene giuridico oggetto di tutela (diritto antitrust; concorrenza sleale; codice del consumo; tutela dei diritti di proprietà intellettuale ecc.)», in quanto grazie alle sue plurime declinazioni assume sempre più le sembianze del «fulcro logico del diritto dell'impresa e del suo moderno statuto giuridico»[109].

Provando a chiudere sul punto, alla luce della ricostruzione effettuata soffermandosi su alcuni passaggi significativi delle pronunce del giudice delle leggi, sembra cogliere nel segno quella dottrina secondo cui l'«istituto della competizione [tra imprese] va compreso a partire dalla funzionalità che ad esso associa il testo costituzionale ed altre fonti – da un lato il diritto europeo, dall'altro la giurisprudenza costituzionale – per ricostruire gli interessi che il sistema di mercato può portare a compimento, in aggiunta a quelli della stretta creazione di un profitto»[110].

Si può notare soprattutto che dal complesso delle decisioni – in modo sempre più inteso con la valorizzazione della "simbiosi" con l'ordinamento europeo – affiora la possibilità di vedere nel confronto tra imprese uno dei presupposti di una «retta organizzazione sociale». In questo modo, alla concorrenza come libertà individuale ("soggettiva") si è affiancata una nozione "oggettiva" della stessa, volta a valorizzare l'importanza della competizione come strumento di produzione della ricchezza e del progresso economico e sociale. Così, l'assetto competitivo del sistema – pur gemmando sempre dall'art. 41 Cost. – può costituire un limite dell'iniziativa privata del singolo, integrando la clausola dell'utilità sociale[111]. In questo senso può essere letta la decisione n. 206 del 2019, relativa alle modalità di definizione dei contributi all'editoria, ove analogamente alla prima giurisprudenza sulla competizione economica si delinea il suo legame con il diritto all'informazione e la natura democratica dell'ordinamento[112].

Insomma, se si guarda al fenomeno concorrenziale da prospettive differenti – alternando quella macroscopica, del sistema economico nella sua totalità, a quella microscopica, relativa alle singole imprese – si palesa che quest'ultime, nella competizione reciproca, divengono "mezzi" per il raggiungimento di finalità dell'ordinamento complessivo[113].

In poche parole, se non ci si appiattisce su una visione efficientistica della produzione e dell'allocazione delle risorse – come talvolta sembrerebbe fare lo stesso giudice delle leggi – la concorrenza (e gli attori economici che di questa sono presupposto ineludibile) può (possono)

---

[108] Corte cost., sentenza n. 94 del 2013, Considerato in diritto n. 7.1.

[109] S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione*, cit., 72 s., il quale poco prima pone in rilevo due dati interessanti sulla decisione n. 94 del 2014: il primo di natura storica, ossia il fatto che suo redattore fu il giudice Giuseppe Tesauro, già componente dell'Autorità garante per il mercato e la concorrenza; il secondo relativo al contenuto della pronuncia, sulla scorta delle riflessioni di Mario Libertini, secondo cui si rinverrebbe nelle statuizioni della Corte costituzionale. accanto ad un'accezione di carattere storico-pluralistico, una connotazione della concorrenza di tipo finalistico (in quanto volta al miglioramento della qualità dei prodotti, nonché all'ampliamento della scelta del consumatore), con la conseguenza che si dischiudono in capo alla Corte costituzionale rilevanti poteri di controllo sulla coerenza degli interventi normativi.

[110] C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita,* cit., 90.

[111] Ivi, 101 ss. Cfr. F. PIZZOLATO, *La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'economia,* n. 2010, 531; Id. – C. BUZZACCHI, *L'oggettivazione della concorrenza nella giurisprudenza 2013 della Corte costituzionale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2013, 811 ss.

[112] Cfr. Corte cost., sentenza n. 206 del 2019, Considerati in diritto nn. 6 ss., su cui si rinvia a C. BUZZACCHI*, Tutela della concorrenza*, in L. CUOCOLO – E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra stato e regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, 2023, 67 s.

[113] Cfr. C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, cit., 92, che parla di un «ruolo strumentale della concorrenza e del mercato, rispetto a piani assiologici ulteriori» e, qualche pagina successiva, nel compendiare l'attività del giudice delle leggi evidenzia come abbia «concorso con apprezzabile originalità a spostare il focus della concorrenza dall'area del sistema delle competenze a quella delle funzioni pubbliche idonee a governare il complesso dei rapporti economici».

costituire strumento di soddisfacimento di interessi costituzionali[114]. Questo è un altro modo attraverso cui si manifesta l'utilità sociale delle imprese.

4. Il bilanciamento tra gli (indiretti) interessi dell'impresa e le altre previsioni costituzionali (l'utilità sociale come presupposto della prosecuzione dell'attività in contesti di crisi)

Tra le più significative pronunce del giudice delle leggi in tema concorrenza del decennio scorso vi è certamente la sentenza n. 270 del 2010[115], collocata nel presente lavoro in un paragrafo diverso dal precedente, in ragione dei principi che, secondo chi scrive, si possono trarre in controluce dai suoi "Considerati in diritto" in ordine al rilievo costituzionale dell'impresa e all'universo di interessi riconducibili a tale soggetto economico. Inoltre, a dispetto dei casi già passati in rassegna, qui non si assiste ad una valorizzazione dei principi concorrenziali, bensì dei loro limiti.

La questione di legittimità costituzionale verteva sulla compatibilità con la disciplina antitrust del 1990 della concentrazione prevista dal decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (*Disposizioni urgenti in tema di ristrutturazione di grandi imprese*)[116], in salvataggio della società italiana Alitalia, e sulla natura provvedimentale della normativa[117]. Per tali ragioni il rimettente invocava quali parametri del giudizio gli artt. 41, laddove tutela la concorrenza, e 3 Cost., con cui astrattamente contrastano le previsioni legislative prive dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, nonché caratterizzate da una disciplina irragionevole o non proporzionata.

Più nel dettaglio, il legislatore introduceva una disciplina derogatoria delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), prevedendo che le operazioni di concentrazione concluse da imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria, operatrici nel settore dei servizi pubblici essenziali o che rispondessero a preminenti interessi generali, non dovessero essere autorizzate dalla Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). La normativa oggetto di scrutinio disponeva altresì che al momento dell'operazione di raggruppamento le aziende interessate dovessero notificarla all'AGCM, insieme all'indicazione di misure comportamentali a salvaguardia del mercato e dei consumatori. A quel punto l'Autorità avrebbe potuto confermare o ridefinire le misure di garanzia, nonché fissare il termine – comunque non inferiore a tre anni – entro il quale il monopolio eventualmente determinatosi sarebbe dovuto cessare.

Tra l'altro, il decreto-legge n. 134 del 2008 si aggiungeva ad un complesso normativo che già prevedeva, all'art. 1-bis, d.l. n. 23 aprile 2008, n. 80, una procedura di dismissione eccezionalmente individuata per la privatizzazione della società Alitalia, la quale si sarebbe potuta svolgere attraverso una trattativa privata, in luogo di un'asta pubblica[118].

La soluzione individuata dal giudice costituzionale nella sentenza n. 270 del 2010 è certamente molto significativa, non soltanto in ragione del suo impatto su uno dei casi di gestione d'azienda più problematici e controversi della storia italiana, specie presso l'opinione pubblica, ma anche perché il punto di equilibrio e le argomentazioni utilizzate nella decisione – come sovente è già

---

[114] Cfr. G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica*?, in *Quaderni costituzionali,* n. 3/2019, spec. 603 ss. Si veda, per un'ulteriore lettura, anche M. D'ALBERTI, *Concorrenza e giustizia sociale*, in *Mercato Regole Concorrenza*, 235 ss.

[115] Sulla quale si può anche vedere R. NANIA, *Ulteriori sviluppi nell'assetto della costituzione economica (aggiornamenti sulle libertà economiche)*, in Id. (a cura di*), L'evoluzione delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, Torino, 2011.

[116] Segnatamente si trattava dell'art. 4, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134.

[117] Su quest'ultimo punto si veda M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del «decreto Alitalia»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2010, 3296 ss., il quale, pur ritenendo che la decisione di non fondatezza trovasse giustificazione nella giurisprudenza costituzionale in tema di leggi provvedimento, sostiene che probabilmente alla medesima soluzione prevista dal d.lg. n. 124/2008 si sarebbe potuti giungere attraverso l'applicazione della normativa *antitrust* e dei poteri spettanti all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato.

[118] Per un'ampia ricostruzione della vicenda si veda S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione,* cit., 74 s.

emerso con riferimento ad altre questioni che ruotavano attorno all'art. 41 Cost. – si prestano a plurime interpretazioni e critiche.

Dopo aver ripercorso la propria giurisprudenza in tema di tutela della concorrenza e sul limite dell'utilità sociale, il giudice delle leggi sostiene che siano rinvenibili nella normativa oggetto di scrutinio degli interessi riconducibili alla clausola-principio di cui al secondo comma dell'art. 41 Cost., che giustificano le deroghe alla normativa antitrust. Nello specifico, la previsione a favore di Alitalia risponderebbe a plurime ragioni di natura costituzionale, da rinvenire nella necessità di «fronteggiare una situazione di gravissima crisi di un'impresa (…), che svolgeva un *servizio essenziale* del quale doveva essere *garantita la continuità* (…), peraltro in un settore particolare, notoriamente *di importanza strategica per l'economia nazionale*, meritevole di distinta considerazione, che esigeva di scongiurare distorsioni ed interruzioni suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti. Il legislatore ordinario ha dunque inteso realizzare un intervento diretto a garantirne la continuità ed a permettere la *conservazione del rilevante valore dell'azienda* (costituita da una pluralità di beni e rapporti, di varia natura), al fine di scongiurare, in tal modo, anche una *grave crisi occupazionale*»[119] (corsivi aggiunti).

Come si può notare, pertanto, l'utilità sociale viene riempita di contenuto attraverso il riferimento all'esercizio di un servizio essenziale (come quello aereo) di cui si doveva assicurare la continuità, all'importanza strategica nazionale dell'impresa, nonché alla tutela del valore dell'azienda – della quale nella decisione si sottolineano, così in qualche modo individuandone anche a livello costituzionale lo spessore, gli elementi qualificanti, da rinvenire in un complesso di beni e rapporti, economici e non – a cui si collega la conservazione dei posti di lavoro dei dipendenti[120].

Indiscutibilmente la decisione, specie nella parte in cui concretamente si preoccupa di garantire la conservazione dell'impiego da parte dei lavoratori, si presta ad una valutazione nell'insieme positiva. Non a caso, in letteratura si sono sviluppate interpretazioni entusiaste, come quella di coloro che ritengono che la Corte abbia «effettuato (…) correttamente, un bilanciamento fra "tutela della concorrenza" e finalità sociali di vario genere, ancorabili a norme costituzionali. (…) In sintesi, la Corte ha ritenuto che un intervento in deroga di questo tipo, se giustificato da ragionevoli considerazioni di utilità sociale, sia costituzionalmente legittimo. Nella specie, l'intervento di salvataggio di Alitalia ha superato il test di ragionevolezza perché, secondo la Corte, era essenzialmente mirato a salvaguardare la continuità di un servizio pubblico essenziale per la comunità nazionale»[121]. A questa posizione, tuttavia, si affianca quella, non meno corretta se si guarda ad alcune argomentazioni della sentenza – come quella in cui si sostiene che i diversi beni e interessi richiamati «sebbene attengano, prevalentemente, alla sfera economica (…) sono riconducibili alle ragioni "di utilità sociale" e ai "fini sociali" (art. 41 Cost.)»[122] – di quanti fanno notare che, in realtà, il principio-valvola ex art. 41, comma 2, Cost., lumeggiato dal riferimento alla tutela dell'occupazione e dalla continuità del servizio su tutte le rotte nazionali, finisce col rimanere sullo sfondo di un ragionamento

[119] Corte cost., sent. n. 270 del 2010, Considerato in diritto n. 9.

[120] Nelle righe successive il giudice delle leggi aggiunge e specifica che dalla legislazione emerge «univoco l'intento di garantire la continuità del trasporto aereo su tutte le rotte nazionali, anche su quelle economicamente non convenienti, e di *evitare la dissoluzione di un'impresa di rilevanti dimensioni e la dispersione del valore aziendale, in vista della tutela dei livelli occupazionali e di esigenze strategiche dell'economia nazionale*. Questi interessi, sebbene attengano, prevalentemente, alla sfera economica, per le osservazioni dianzi svolte, ed in considerazione della gravità della congiuntura economica e della peculiarità del settore di riferimento, sono riconducibili alle ragioni di "utilità sociale" ed ai "fini sociali" (art. 41 Cost.) che giustificano uno specifico, eccezionale, intervento di regolazione estraneo alla sfera di competenza dell'Autorità indipendente» (corsivo aggiunto).

[121] M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 3/2014, 551 s.

[122] Corte cost., sent. n. 270 del 2010, Considerato in diritto n. 9.

incentrato completamente sulla tenuta del sistema economico nazionale e sulla tutela dei complessi aziendali[123].

Al netto di tali letture divergenti, ai nostri fini è soprattutto da rimarcare che in questa decisione la Corte costituzionale pare delineare un valore costituzionale dell'impresa (*rectius*: azienda) individuando un insieme di beni e rapporti, soprattutto patrimoniali, connessi alle prestazioni lavorative, sino a quelli, si potrebbe ritenere, relativi alla conservazione del *know-how* dei dipendenti) da cui si desume la sua "utilità sociale"[124]. Indubbiamente, un simile ragionamento si confà soprattutto a società di notevoli dimensioni e/o di rilievo strategico nazionale, come nel caso della vicenda da cui trae origine la questione di legittimità, ma non esclude la possibilità di riconoscere un insieme di interessi di rango costituzionale da riconnettere anche alle piccole e medie imprese, le quali costituiscono un fattore essenziale del tessuto economico italiano[125].

Ovviamente, poi, vi sono delle imprese – che non sono oggetto della presente trattazione, come le imprese pubbliche e a partecipazione pubblica – la cui utilità sociale è stata valutata come sussistente dal legislatore[126].

Talune indicazioni in questo senso – seppur all'interno di trame argomentative e soluzioni non sempre pienamente condivisibili – si possono rinvenire anche in quelle decisioni in cui la Corte costituzionale si è trovata a sindacare l'intervento statale su poli industriali di rilevante interesse nazionale, a seguito di provvedimenti della magistratura volti ad impedirne l'attività in ragione dell'impatto negativo sulla salute dei lavoratori e sull'ambiente.

Come è stato recentemente ben evidenziato, con riflessioni molto importanti, seppur questi casi vedessero prevalentemente una contrapposizione tra le ragioni della produzione e della occupazione dei lavoratori, che vengono spesso affiancate nelle motivazioni, da un lato, e le istanze di protezione della salute di chi nell'impresa lavora, dall'altro, è possibile da essi desumere diverse concezioni dell'utilità sociale, che viene evocata solo implicitamente nel testo delle pronunce[127]: talvolta sembrerebbe venir identificata esclusivamente nel primo dei due poli, talaltra invece parrebbe trovare un'adeguata guarentigia solo se la tutela della produzione e del lavoro non va disgiunta da quella del benessere psico-fisico dei lavoratori.

La prima di queste sentenze è la n. 85 del 2013, con la quale per la prima volta il giudice costituzionale viene chiamato ad esprimersi sulla vicenda specifica del complesso industriale dell'ILVA di Taranto – tra le più grandi fabbriche al mondo per la produzione dell'acciaio – che, dopo essere stata oggetto di una serie di atti cautelari dell'autorità giudiziaria volti a sospenderne le funzioni per la ricaduta sui dipendenti e l'ambiente circostante, viene direttamente regolata dal decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207. Il GIP tarantino denunciava la violazione di plurimi articoli costituzionali (tra cui l'art. 41 Cost., che però sbiadisce nelle righe della sentenza) da parte di tale normativa, che consentiva la prosecuzione dell'attività produttiva dell'acciaieria, per un tempo non superiore a 36 mesi, anche a seguito della disposizione di sequestro giudiziario degli impianti, purché venissero

---

[123] Cfr. R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., §§ 3.3.1 e 3.3.2, la quale riconduce la decisione nell'ambito di quelle in cui il giudice delle leggi sembrerebbe tutelare un certo "ordine pubblico economico" ed evidenzia che il test di proporzionalità, più che volto ad accertare l'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini, sembrerebbe appiattirsi su una giustificazione della misura rispetto agli assetti concorrenziali.

[124] É di non poco conto anche quanto si dice sul finale del già citato Considerato in diritto n. 9, per cui la «soluzione privilegiata dalla disposizione in esame può essere iscritta, infatti, nella nuova modalità di approccio alla crisi di impresa che caratterizza il nostro ordinamento, alla quale è stata ispirata anche la riforma della legge fallimentare, connotata dal superamento della concezione liquidatoria dell'impresa a favore di quella diretta alla conservazione del valore dell'azienda, per fini di utilità sociale (tra questi, la tutela del lavoro), conseguibile anche mediante cessioni e concentrazioni».

[125] Sulle PMI nel contesto italiano si possono vedere, *ex multis*, i dati dello studio di SACE dal titolo *Piccole, medie e più competitive: le PMI alla prova dell'export tra trasformazione sostenibile e digitale,* rinvenibile in *www.astridonline.it.*

[126] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Rivista di diritto comunitario,* 2006, rinvenibile in *www.astridonline.it,* 4.

[127] Cfr. R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., § 3.3.3.

rispettate le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata in sede di riesame.

Certamente la normativa presentava molteplici aspetti problematici – a partire dalla sostanziale devoluzione dell'individuazione di un punto di equilibrio tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione e della produzione ad un atto amministrativo, quale l'AIA – ma ciononostante la Corte costituzionale giunge ad una declaratoria di non fondatezza attraverso argomenti sia di natura generale, relativi al bilanciamento tra i diversi interessi costituzionali in gioco, sia maggiormente calati sull'esperienza dell'ILVA.

Con riferimento ai primi, come è noto, in questa decisione si legge che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in un rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»[128]. È per mezzo di questo ragionamento che la Corte costituzionale giustifica, da un punto di vista teorico-generale, la possibilità di una compressione del diritto alla salute, facendo pendere l'ago della bilancia verso le esigenze occupazionali e produttive.

Rispetto ai secondi, invece, ai nostri fini è molto utile vedere come, a detta della Corte, concretamente la disciplina avrebbe individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la tutela dell'ambiente e il binomio occupazione-produzione, per mezzo di una disciplina interinale diretta a salvaguardare l'attività di impresa. Nello specifico si afferma che la «norma censurata (…) mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe effetti sui livelli di occupazione»[129] e che la disciplina si muove «nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'Ilva potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto)»[130].

È soprattutto da questi ultimi passaggi che ben emerge, a parere di chi scrivere, una valorizzazione degli interessi costituzionali strettamente connessi all'attività di impresa – tra tutti quello all'occupazione e all'indotto produttivo, a sua volta generatore di lavoro e ricchezza – che permette di affermarne la sua rilevanza costituzionale ben oltre i soli profili di libertà di cui all'art. 41 Cost. Non a caso è stato acutamente sostenuto, seppur con tono critico, che «nel giudizio della Corte, si [profila] il riconoscimento di uno stretto legame fra la prosecuzione dell'attività produttiva (autorizzata a dispetto del provvedimento di sequestro giudiziario) e lo specifico fine di utilità sociale costituito dal mantenimento dei livelli occupazionali»[131].

Qualche anno dopo, chiamato a sindacare una nuova disciplina legislativa (art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 e artt. 1, comma 2, e 21-octies, della legge n. 132 del 2015) volta a regolare il caso dell'ILVA di Taranto, il giudice delle leggi si muove in una direzione diversa rispetto al precedente del 2013. Invero, nella sentenza n. 58 del 2018 si rinviene un dispositivo di fondatezza del dubbio prospettato dal GIP di Taranto, giustificato sulla base dell'irragionevolezza del meccanismo – la predisposizione unilaterale di un piano predisposto dalla stessa società privata colpita da sequestro giudiziario – contemplato dalla normativa nel ponderare salute e occupazione-produzione. Il legislatore aveva finito per privilegiare eccessivamente quest'ultimo interesse,

[128] Corte cost., sent. n. 85 del 2013, Considerato in diritto n. 9.
[129] Corte cost., sent. n. 85 del 2013, Considerato in diritto n. 11.
[130] Corte cost., sent. n. 85 del 2013, Considerato in diritto n. 12.2, ove si aggiunge che il «legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe».
[131] R. NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, cit., § 3.3.3.

trascurando le esigenze connesse alla tutela dei diritti alla vita e alla salute, «cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)»[132].

Da questa decisione si può desumere un principio per cui o l'attività economica non oltrepassa i limiti previsti dall'art. 41, comma 2, Cost., a tutela dei diritti fondamentali delle persone che lavorano nell'impresa o, viceversa, non trova "uno statuto" a livello costituzionale[133]. Detto diversamente: una tutela costituzionale della produzione e dell'occupazione non può andar disgiunta da una garanzia dei diritti fondamentali di coloro che si "interfacciano" con l'impresa e costituiscono l'azienda, primi tra tutti i lavoratori. Il diritto al lavoro presidiato dall'art. 4 Cost. è primariamente quello in condizioni di sicurezza.

In tempi molto recenti, la Corte costituzionale è tornata ad occuparsi del delicato punto di equilibrio tra diritto al lavoro e tutela della salute all'interno delle imprese di interesse strategico nazionale, con la sentenza n. 105 del 2024, in cui si è espressa sulla legittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., introdotto dal decreto-legge n. 2 del 2023. In particolare, pur trattandosi di una disciplina dal contenuto generale, la normativa oggetto traeva origine da una vicenda non distante da quella dell'ILVA di Taranto, verificatasi questa volta presso il polo petrolchimico siracusano e segnatamente a Priolo Gargallo, in Sicilia[134], ove si trova un depuratore biologico consortile degli stabilimenti industriali dediti alla raffinazione del petrolio. Analogamente alle decisioni già passate in rassegna, i provvedimenti dell'autorità giudiziaria (in specie il sequestro preventivo diretto ad evitare la reiterazione dei reati contro l'ambiente e la sicurezza dei lavoratori) venivano sostanzialmente privati di efficacia per mezzo di un atto amministrativo previsto dalle disposizioni legislative.

Come nel precedente del 2013, la decisione del giudice delle leggi si conclude con una declaratoria di non fondatezza, assai più problematica però dal punto di vista delle argomentazioni e delle soluzioni, di quella che segna la prima sentenza del caso ILVA. La pronuncia sembrerebbe affetta da una certa contraddittorietà se si confrontano le sue argomentazioni e gli esiti a cui perviene: per un verso, si assiste ad una valorizzazione della riforma costituzionale del 2022, che ha introdotto al secondo comma dell'art. 41 Cost. il riferimento alla tutela dell'ambiente[135], nonché della "procedura" da seguire per l'individuazione delle misure dirette a bilanciare tutela della salute e dell'ambiente con la garanzia dell'occupazione e della produzione, come già avvenuto undici anni prima con riferimento all'AIA[136]; per altro verso, salvo per ciò che concerne la mancata previsione di un termine massimo per l'operatività del provvedimento adottato dal Governo, si legittima una normativa dal carattere generico, totalmente priva dei riferimenti in ordine al contenuto del bilanciamento – che, in concreto, verrà effettuato dall'amministrazione – e al procedimento che deve essere seguito, a garanzia della massima partecipazione di enti e soggetti, in fase preparatoria e formativa, come tipico delle procedure in materia ambientale e soprattutto dell'AIA[137].

Provando a chiudere sul punto, nell'economia di questo lavoro, è importante enfatizzare il passaggio della sentenza n. 105 del 2024 ove si dice che «in una situazione di crisi determinata dalla

---

[132] Corte cost., sent. n. 58 del 2018, Considerato in diritto n. 3.3.

[133] Si veda in particolare quanto sostenuto in Corte cost., sent. n. 58 del 2018, Considerato in diritto n. 3.3, ove si afferma che 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 esplicare 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*» (corsivo aggiunto).

[134] Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2024, Considerati in diritto nn. 3 ss.

[135] Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2024, Considerato in diritto n. 5.1.2.

[136] Cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2024, Considerato in diritto n. 5.3.2.

[137] Cfr. R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024),* in *ConsultaOnline*, n. 3/2024.

necessità di assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale (…) non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell'immediato di contenere il più possibile [i rischi per la salute e l'ambiente]»; nello specifico, una legge potrebbe riservare al «potere esecutivo il compito di indicare le misure che assicurino il complesso bilanciamento tra tutti i delicati interessi in conflitto, *inclusi quelli sottesi alla prosecuzione dell'attività degli stabilimenti in questione, e conseguentemente alla salvaguardia dei livelli occupazionali presso gli stabilimenti medesimi*»[138] (enfasi aggiunta). È evidente che, ancora una volta, in questo passo si indica, come nella prima decisione sull'ILVA, il legame che sussiste tra produzione e occupazione, favorendo pure interpretazioni, comprensibilmente critiche, secondo cui «il diritto al lavoro [verrebbe] considerato nella sua dimensione di "strumento" del diritto alla produzione, sorta di "schermo" rispetto alle esigenze di quest'ultima»[139]. Ciononostante, nella prospettiva che qui si vuole valorizzare, quanto esposto conferma la possibilità di delineare *plurimi* interessi costituzionali connessi all'attività dell'impresa, di cui quello al lavoro-occupazione è il più manifesto.

In tale contesto si colloca un fenomeno già da tempo all'attenzione degli studiosi, che in queste pagine può essere solo lambito, ossia quello della responsabilità sociale delle imprese, il quale – specie a seguito delle direttive UE/2022/2464 (CSRD) e UE/2024/1760 (CSDDD) – ha assunto nuove connotazioni e una centralità rinvigorita nelle stesse pratiche aziendali. In particolare, affiora la sempre maggiore tendenza delle autorità, tramite i loro poteri di regolazione e vigilanza, a utilizzare l'impresa come strumento per attuare politiche pubbliche volte alla tutela di diritti fondamentali, quali la sicurezza sul lavoro, la protezione dei dati personali e la salvaguardia dell'ambiente[140]. Pur non essendovi al momento materiale giurisprudenziale, non si può escludere che, nel prossimo futuro, la stessa giurisprudenza costituzionale possa prendere in considerazione le indicazioni provenienti dal diritto europeo nel valutare la normativa che le viene sottoposta e nel condurre delicati bilanciamenti relativi alle imprese, che chiamano in causa i principi sovranazionali.

5. Conclusioni. Il valore costituzionale dell'impresa

Nel tirare le fila di queste riflessioni su Costituzione e impresa, attraverso il prisma della giurisprudenza, è necessario tornare per un momento al punto di partenza, ossia alle tesi relative alla funzionalizzazione dell'attività economica. Certamente, sulla base di una lettura unitaria e lineare dell'art. 41 Cost., nonché della stessa giurisprudenza costituzionale, appare molto difficile (anzi, impossibile) sostenere che la clausola dell'utilità sociale possa costituire il fondamento dell'iniziativa economica privata, così che quest'ultima troverebbe una tutela nell'ordinamento solo se socialmente utile.

Eppure, nella giurisprudenza costituzionale richiamata sembra riecheggiare la posizione di Ugo Natoli in ordine all'indispensabile contemperamento dell'interesse dell'imprenditore con quello degli individui che entrano in contatto con l'impresa; secondo tale prospettiva, è bene ribadirlo, l'istanza sociale sottesa all'attività di un operatore economico dovrebbe essere individuata sulla base

[138] Corte cost., sent. n. 105 del 2024, Considerato in diritto n. 5.4.1.

[139] D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 10, la quale sembrerebbe sostenere che nella sentenza ILVA, ma le argomentazioni si adattano anche alla decisione n. 105 del 2024, la Corte farebbe riferimento al diritto al lavoro solo come "schermo" per giustificare il bilanciamento con il diritto alla salute, che sulla base dell'art. 41, comma 2, Cost. sarebbe inevitabilmente destinato a prevalere sulle esigenze della produzione. In sostanza, la Corte avrebbe «effettuato un bilanciamento "strategico", trasformando il lavoro, grazie anche all'argomento dell'"emergenza occupazionale", in strumento di difesa della produzione».

[140] Cfr., ancora, C. BUZZACCHI, *Fiscalità o debito per l'eguaglianza*, 2026, 88 ss.; G. SCHNEIDER, *L'impresa tra scopo di lucro e istanze ESG: dal reporting al dovere di diligenza nel prisma costituzionale*, in *Rivista della regolazione dei mercati,* n. 1/2014, 260 ss.

dei riflessi che la sua azione può avere sulla comunità circostante, avendo come riferimento i rapporti interindividuali (di varia natura) che possono nascere all'interno (*intra*) e verso l'esterno (*extrorsus*) dell'impresa[141]. Questa tesi getta un fascio di luce su quelle decisioni del giudice delle leggi che, sin dalle origini del sindacato italiano di costituzionalità, mettono in risalto le imprese che svolgono la propria attività in particolari settori – come quello del traffico aereo e in quello farmaceutico – per i loro risvolti (positivi) sulla società, ovvero quelle che sottolineano l'importanza della competizione a livello macroeconomico e per i consumatori, nonché, infine, sulle statuizioni che valorizzano l'impatto dell'iniziativa sul mondo del lavoro e sull'indotto.

In questo senso, si può anche richiamare la recente pronuncia n. 140 del 2024[142] sul meccanismo del *payback* a carico delle imprese che forniscono i dispositivi medici in regioni che sforano il tetto di spesa sanitaria regionale previsto dalla normativa statale. Pur dando luogo, indubbiamente, ad una compressione della libertà di impresa, tale limitazione troverebbe una giustificazione, secondo la prospettiva più consolidata, nel limite dell'utilità sociale e nella sua proporzionalità. Nondimeno, il meccanismo di restituzione costituisce un contributo solidaristico a carico delle imprese «che trova giustificazione nell'esigenza di assicurare la dotazione di dispositivi medici necessaria alla tutela della salute»[143]: è un punto di bilanciamento tra l'esercizio di impresa, di cui non si può fare a meno, e gli interessi della popolazione. Il che significa comunque affermare, tra le righe, il carattere propedeutico della stessa attività economica rispetto ad esigenze diffuse.

Pertanto, affiora uno "statuto" o "rilievo" costituzionale dell'impresa, come si diceva in apertura, non in quanto funzionalizzata, ma poiché *funzionale* al perseguimento di diritti e interessi di spessore costituzionale. Quella che può sembrare un'affermazione finanche banale, se si guarda al sistema paese senza gli occhiali del costituzionalista, potrebbe risultare d'aiuto nell'"illuminare" le caratteristiche della nostra forma di Stato e della nostra Costituzione economica, così come a volgere lo sguardo dalla libertà individuale tutelata dall'art. 41 Cost al suo "contenuto" materiale.

Con riferimento al primo aspetto, la giurisprudenza conferma la possibilità di rinvenire nell'art. 41 Cost. lo «statuto fondamentale dell'intera economia privata»[144], sia dal punto di vista economico che da quello politico, delineando un sistema di "economia mista"[145], in cui, parafrasando una già richiamata sentenza, le imprese non solo contribuiscono allo sviluppo della politica economica statale, ma sono anche strumenti di incremento e inveramento di interessi (costituzionali) collaterali al mero perseguimento del profitto dell'imprenditore[146].

Allo stesso tempo, dall'analisi delle decisioni effettuata sembrerebbe potersi scorgere un'indicazione in ordine al contenuto "oggettivo" della libertà di cui all'art. 41 Cost. e, più nello specifico, alle caratteristiche dell'iniziativa economica che ha un *surplus* di valore per l'ordinamento costituzionale.

---

[141] Cfr. U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, cit., 96.

[142] Su cui C. BUZZACCHI, Payback *e Costituzione. La politica sanitaria tra tetti di spesa e contributi di utilità sociale,* in *Corti supreme e salute*, n. 2/2024, 869 ss.; E. TOMASSINI*, La Corte costituzionale tra la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio delle regioni e delle aziende sanitarie e il rispetto dell'iniziativa economica privata*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 4/2024, 221 ss.

[143] Corte cost., sentenza n. 140 del 2024, Considerato in diritto n. 8.1.

[144] V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 68.

[145] Sul punto, *ex multis*, il recente lavoro di G. RIVOSECCHI, *Rapporti economici, equilibrio di bilancio e diritti a prestazione nella Costituzione. In ricordo di Lorenza Carlassare*, in *Rivista AIC,* n. 3/2025, 146 ss. e di F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia,* in M. BENVENUTI – R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale,* Torino, vol. III, 2022, 308 ss., ai quali si rinvia anche per la bibliografia citata, nonché R. NIRO, *op. cit.,* 848 ss.

[146] Cfr. Corte cost., sent. n. 14 del 2004, Considerato in diritto n. 4.

A tal riguardo, come è noto, una delle più diffuse[147], anche per ragioni storico-diacroniche, opinioni relativa al contenuto della libertà economica è quella per cui la nozione di iniziativa corrisponderebbe a quella di *impresa*, prevista dall'art. 2082 del Codice civile, ossia di esercizio professionale di «una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi»[148]. Questa definizione si dovrebbe poi leggere necessariamente in combinato con l'art. 2555 del Codice civile, ai sensi del quale «l'azienda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa».

Un'altra interpretazione, che ha trovato accoglimento anche nelle decisioni della Corte costituzionale, ritiene che l'impresa sia soltanto una delle forme – seppur la più frequente[149] – in cui può essere esercitata l'attività economica, dovendosi con tale espressione «intendere il complesso delle scelte dirette alla continua *attivazione* del sistema economico e alla continua *organizzazione* del processo di produzione e di scambio di beni e servizi, le quali costituirebbero "manifestazioni del libero dispiegarsi di energie umane"»[150]. Di conseguenza, si potrebbero far rientrare – come ha fatto lo stesso giudice delle leggi – nell'alveo del primo comma dell'art. 41 Cost. altresì le attività economiche connotate da una libera scelta individuale sia in fase di avvio che di svolgimento (ad esempio, il lavoro autonomo, così come quello occasionale, e la destinazione "a reddito" di immobili, se caratterizzata da una gestione "attiva")[151].

Tuttavia, queste tesi sembrano in grado di indicare solo i presupposti giuridici affinché possa parlarsi di impresa e le diverse forme in cui può manifestarsi l'iniziativa economica protetta dall'art. 41 Cost., mentre dalla giurisprudenza costituzionale passata in rassegna è possibile desumere quali siano i requisiti al ricorrere dei quali la rilevanza costituzionale dell'attività economica – soprattutto *sub specie* di impresa – "supera" la guarentigia della libertà di cui si discorre, creando esternalità positive costituzionali ultronee al tornaconto economico[152]. In questo senso, la nozione (o figurino) dell'impresa di utilità sociale che si trae dalle decisioni è molto vicina a quegli studi dell'economia aziendale che qualificano le aziende come «corpi intermedi fra gli individui e lo stato; servono all'individuo e alla collettività [e] sono ordinate a fini concernenti la soddisfazione di bisogni umani in quanto questa soddisfazione esiga consumo di beni economici e quindi anche produzione o acquisizione degli stessi»[153]. Secondo questa prospettiva, l'azienda è una comunità in cui lavoro e capitale, socialità ed economicità, non si presentano (se non in un momento patologico) come contrapposti, in quanto «la non effimera prosperità dell'impresa (…) esige, non già la massimizzazione di un solo elemento, quale il profitto, ma la realizzazione di massimi simultanei progressivi, per quanto riguarda salari, dividendi e autofinanziamenti, dinamicamente insieme combinati e opportunamente contenuti al fine del loro mutuo rafforzamento (…). Nell'impresa, considerata come istituto economico-sociale destinato a durare nel tempo, interessi apparentemente opposti si comporrebbero, così, convergendo verso il bene comune»[154].

---

[147] Vi sono poi altre due tesi, rimaste minoritarie, secondo le quali l'art. 41 Cost. tutelerebbe la libertà di *scelta* di un'iniziativa economica ovvero l'atto di investimento per mezzo della destinazione di capitali (sul punto si rinvia alla nota n. 1).

[148] Con riferimento a questa tesi si veda, *ex multis,* F. GALGANO, *Art. 41 Cost.,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, 1983, Bologna, 1982, 3, nonché M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, 179 ss.

[149] Corte cost., sent. n. 159 del 1988, Considerato in diritto n. 3.

[150] Così M. GIAMPIERETTI, *Art. 41 Cost*., S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 2008, 410, il quale richiama la nota tesi di Alessandro Pace sul punto.

[151] *Ibidem.* Ad ogni modo, che l'iniziativa economica "individuata" dall'art. 41 Cost. sia innanzitutto quella che si concretizza nell'impresa si potrebbe desumere anche dai limiti del secondo comma, con i quali solo questa espressione si potrebbe scontrare (cfr. U. COLI, *Proprietà e iniziativa privata*, cit., 363; G.M. Salerno, *Art. 41 Cost*., cit., 290).

[152] In questo senso si vedano le dense riflessioni di A. BURATTI, *Due destini che si uniscono L'integrazione tra diritti fondamentali e mercato nell'evoluzione del diritto dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2025, 465 ss., sulle relazioni tra mercato, modelli aziendali e diritti.

[153] P. ONIDA, *Economia d'azienda*, Torino, 1960, 3.

[154] *Ivi,* 91.

Ovviamente, il tentativo di ricostruzione qui avanzato non vuole in alcun modo nascondere alcuni dati di fatto, evidenti a tutti, che mostrano come, ancora oggi, le imprese possano costituire luoghi privati di cristallizzazione delle disuguaglianze e di sopraffazione da parte di chi detiene il potere economico, a discapito specialmente dei diritti e della dignità dei lavoratori[155]; né si può celare che, molto spesso, è la mera logica della convenienza economica a guidare le scelte economico-aziendali, così come quelle politiche, improntate alla precarizzazione e alla contrazione dei salari, producendo uno svilimento del fondamento della stessa Repubblica: il lavoro (art. 1 Cost.)[156]. Obiettivo di queste pagine era solo quello di individuare dei riferimenti a sostegno dell'affermazione di un valore costituzionale dell'impresa.

In conclusione, l'iniziativa economica (e soprattutto l'impresa) è di utilità sociale per la Costituzione in quanto, pur perseguendo il profitto dell'imprenditore, nel suo svolgimento riesce a soddisfare e non pregiudicare gli interessi della comunità che ad essa ruota intorno, da intendere sia come l'insieme delle persone coinvolte nel processo organizzativo e/o produttivo, sia come la società su cui impatta la sua azione. Nella prospettiva che qui si propone, perciò, l'attività economica privata può altresì rappresentare – se non incorre in prevaricazioni e atteggiamenti irresponsabili nei confronti dei bisogni altrui – uno strumento funzionale al processo di partecipazione di cui all'art. 3, comma 2, Cost.[157]

[155] Sul punto si possono ricordare i continui interventi del Presidente della Repubblica Mattarella sul c.d. lavoro povero, che mina la «coesione sociale» (di cui si trova traccia anche nell'intervento pronunciato in occasione della cerimonia di consegna delle stelle al merito 2025, rinvenibile all'indirizzo https://www.quirinale.it/elementi/142282), nonché nelle parole di Papa Francesco (si veda, tra i tanti, il messaggio letto in occasione della VII Giornata mondiale dei poveri del 19 novembre 2023).

[156] *Amplius* sul punto A. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo.it,* n. 1/2020, spec. 20 ss. e S. STAIANO, *L'erosione del principio fondativo. Notazioni sul diritto al lavoro nella vicenda repubblicana*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022, 85 ss.

[157] Sulla tema della partecipazione si rinvia a B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, 81 ss., il quale, com'è noto, si sofferma maggiormente sull'importanza dei diritti sociali e il ruolo dell'azione statale. Sul rapporto tra diritti sociali e democrazia si rinvia a C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 354 ss.