

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2070

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato DI MUCCIO

Protezione costituzionale della libertà di contratto

Presentata il 21 febbraio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale mira a risolvere una questione fondamentale. L'esperienza impone di adottare una prescrizione inviolabile sull'autonomia personale. In tutta la Costituzione è introvabile il riconoscimento esplicito e incontrovertibile della potestà negoziale individuale, il diritto di ordinare la propria vita e disporre dei propri beni secondo negozi giuridici. È una lacuna sorprendente per una Costituzione che aspira a preservare e accrescere la libertà individuale ed il benessere generale. La libertà dell'iniziativa economica privata è certamente importantissima e implica l'autonomia negoziale. Possiamo immaginare che l'autonomia negoziale, essendovi dedicato il codice civile anteriore alla Costituzione, fosse un presupposto scontato nella mente dei costituenti. Sappiamo che alcune disposizioni dei codici sanciscono veri e propri principi costituzionali non scritti nella Carta. Cosa è acca-

duto nel frattempo? Perché è indispensabile una clausola costituzionale che garantisca l'autonomia negoziale ai maggiorenni ed anche ai minorenni in certe condizioni? È accaduto che attraverso la macroscopica trasformazione della natura e dei compiti della legislazione, il potere politico è entrato sempre più nella vita quotidiana e trova comodo usare la legge per modificare le convenzioni stipulate dai privati. Gli antichi principi del negozio giuridico sono perversi. Il contratto non ha più valore di legge tra le parti, ma con la legge le parti compiono negozi giuridici. L'aver consentito alla legge, cioè, nell'ipotesi migliore, alla volontà delle maggioranze, di annullare e sostituire d'imperio le libere stipulazioni tra individui maggiorenni perfettamente capaci di intendere e di volere, ha introdotto nell'ordinamento italiano un vero e proprio sistema di schiavitù, poiché n'è derivata l'inabilitazione indiretta di intere categorie di individui. Forse non

vengono così violati i diritti fondamentali della persona umana? Non è violato pure l'articolo 22 dal momento che s'intacca la capacità giuridica di gruppi di cittadini proprio per motivi politici? Una legge non può togliere o ridurre la capacità giuridica delle persone, non può interdire o inabilitare gli individui, privandoli della soggettività e degradandoli al livello di pupilli bisognosi di tutore.

Con quanta coerenza un qualsiasi Parlamento può concedere la maggiore età ai diciottenni mentre annulla i contratti che avessero stipulato? Anche un sordo sente lo stridore della contraddizione. Un parlamentare dovrebbe sentirsi imbarazzato ad essere eletto e scelto da cittadini che lui stesso, in certe circostanze e per determinati atti, considera alla stregua di incapaci di intendere e di volere? Ciò è aberrante. Non può continuare. Deve essere impedito. Così non vengono conservati affatto i diritti fondamentali che la saggezza dei costituenti proclamò inviolabili. La capacità di compiere atti giuridici per scopi particolari nel rispetto di norme astratte prefissate non è qualità voluttuaria, elemento accidentale e superfluo della persona, bensì lo strumento con cui forgia liberamente la sua vita e costruisce un posto nella società. Senza l'autonomia negoziale l'uomo può essere oggetto di specifici comandi superiori, giammai soggetto di eguali diritti generali. E quando viene tolta all'uomo, in certi casi, la potestà di costituire e trasferire diritti, evidentemente resta menomato, come se gli si strappassero le braccia, e assimilato al minorenne disgraziato da commiserare piuttosto che all'adulto consapevole da rispettare. Lentamente la degradazione è giunta al fondo.

Forse nessuno la volle veramente. Come sempre le intenzioni erano buone. L'intervento fu dettato quasi certamente dal desiderio di sanare particolari situazioni sgradevoli. Però il diritto è la regola astratta per infiniti casi imprevedibili. Quindi non deve essere sovvertito per qualche caso spiacevole. La norma generale non può tener conto di eventi speciali. Se le regole generali vengono abbandonate, la vita delle persone deve essere, necessariamente,

disciplinata da legislazioni minuziose. Allora la giustizia viene polverizzata in una miriade di microingiustizie e l'uguaglianza di fronte alla legge si infrange in una infinità di assurde discriminazioni. Le vere leggi, invece, stabiliscono le forme lecite, non i contenuti concreti delle azioni umane. Esse sono avallate dall'esperienza, che qualcuno chiama terapia della realtà.

Il diritto è l'ordine della società libera. Può essere semplicemente ritoccato e modificato gradualmente verificando di continuo la compatibilità tra nuovo e vecchio. Diversamente il meccanismo prodigioso che ha consentito la civilizzazione umana attraverso due ininterrotti processi di passaggio dal semplice al complesso e dal concreto all'astratto, si incepperà fino ad arrestarsi. Seppure riuscissimo a risolvere piccoli problemi con comandi specifici mascherati da leggi, stravolgeremmo il diritto complessivo con conseguenze opposte a quelle stesse che, talvolta, desidereremmo.

Dunque abbiamo bisogno di una disposizione che iscriva nella Costituzione l'autonomia negoziale, la protegga tassativamente, affinché gli uomini possano dare certezza giuridica alle loro pattuizioni. Solo l'autonomia negoziale dà agli uomini la flessibilità indispensabile per utilizzare i segnali dei prezzi e indirizzarsi verso gli impieghi più remunerativi e i prodotti più richiesti. La libertà contrattuale non è, come pensa qualche mente gretta, un lusso borghese, ma una necessità profonda e universale che attiene alla struttura della società libera, poiché stipulare un contratto è lo stadio finale della complessa attività, morale ed economica, nella quale l'uomo si realizza. L'autonomia negoziale esprime il policentrismo decisionale del mercato di concorrenza. Costituisce, appunto, il rifiuto dell'unidirezionalità e della pianificazione. L'autonomia negoziale è la potestà di determinarsi al riparo da ingiuste coercizioni. La libertà è assenza di restrizioni e costrizioni, non concessione di facoltà. Non è mai esistita una dittatura dove i cittadini non avessero delle possibilità di azione. Gli individui non possono essere imbalsamati vivi. Però la vera li-

bertà ha contenuto negativo: non un disvalore, ma un valore rappresentato dall'assenza del suo opposto. In questo spazio libero l'uomo costruisce, perseguendo scopi personali mediante strumenti giuridici comuni: un'interazione possibile perché i primi sono concreti e i secondi astratti.

La Costituzione deve sancire l'autonomia negoziale e l'intangibilità dei patti tra persone consapevoli. Un gran giorno sarà quando leggeremo nella Costituzione che nessuna legge potrà menomare l'autonomia negoziale degli individui e derogare alle obbligazioni derivanti da contratti tra adulti consenzienti. Bisogna troncare alla radice l'abuso di sovvertire con pseudo leggi le prestazioni contrattuali, modificandole a favore di una parte, umanamente simpatica o socialmente rumorosa o elettoralmente vantaggiosa.

Questa modifica d'autorità delle convenzioni è ingiusta e immorale. È possibile credere che rispetteremo i trattati internazionali quando calpestiamo gli accordi privati?

Quale patto è stabile se un terzo, si chiami pure Parlamento, può violarlo a discrezione e la parte incolpevole non ha azioni da esperire? Tutti i contratti sono diventati aleatori. Contengono sempre una riserva non scritta, una condizione inespresa: « se la legge... ».

Non ricorderemo le ignobili leggi sulle locazioni urbane e sugli affitti agrari, che hanno abolito e sostituito clausole essenziali dei contratti privati, dando sfogo pseudogiuridico al livore sociale o alla prodigalità politica. Così, in campi fondamentali, non possiamo più stipulare contratti, transigere liti, ordinare beni, senza assistenza sindacale, provvedimenti amministrativi, interventi legislativi. Poiché talvolta è lecito derogare convenzionalmente alla legge derogatrice, purché firmi anche il sindacato, è logicamente sostenibile che l'unione degli incapaci dia per somma una supercapacità? Affrancati dai genitori, ma pupilli dei sindacati: una vergogna.

Non ricorderemo neppure i mille e mille controlli sui prezzi, modo obliquo di stravolgere la libertà contrattuale. In Italia

esistono molti equi prezzi, determinati da leggi e provvedimenti, non dal mercato. L'averli così fissati, non rende i prezzi più giusti di quanto sarebbero per effetto della concorrenza. Giustizia ed ingiustizia sono inconciliabili con i prezzi. Legislatori e governanti manipolano i prezzi di mercato non perché siano ingiusti ma solo perché superiori a quelli che reputano appropriati a certi elettori per acquisirne o conservarne il consenso. È un'amenità considerare iniquo ciò che spiace ad una maggioranza parlamentare.

Il prezzo cosiddetto equo esprime la differenza tra prezzo di mercato e prezzo imperativo. Per esempio, nel caso dell'affitto di poderi e appartamenti, questo prezzo funziona come una sorta di imposta patrimoniale occulta, prelevata ai proprietari e versata agli affittuari, non all'erario. Insomma, il regalo politico di una fazione all'altra. Un atto non cessa d'esser anche moralmente riprovevole quando viene compiuto dalla pubblica autorità che lo chiama giustizia sociale, una fallace etica basata sul capriccio e sull'invidia: voglio quel che hai tu, perché tu hai quel che io non ho. Per secoli menti brillantissime hanno cercato un metro oggettivo di equità per l'economia. Ma invano, semplicemente perché il metro non esiste. Equo prezzo, equo canone, equo salario, equo interesse sono astuzie da ciarlatani. Già i gesuiti spagnoli all'inizio del Seicento avevano ammesso l'incapacità umana di definire il giusto prezzo, che solo l'infinita sapienza di Dio può comprendere e misurare.

L'uomo politico tende a credersi onnisciente e onnipotente come padreterno. Qui è la radice del male. Eppure, quant'è umoristica la giustizia che invece della spada brandisce l'indice statistico! Nessun soffio celeste o saggezza divina ispira i voti delle maggioranze del momento.

La legislazione, che tende a realizzare giustizia sociale, eguaglianza di posizioni di partenza e d'arrivo, equità distributiva, costituisce un ritorno agli istinti atavici dell'uomo e svela una eroica superbia. L'inclinazione al collettivismo è così profonda e radicata che l'uomo non riesce ancora a liberarsene del tutto.

Le norme di giusta condotta e le regole morali, che, come insegna il filosofo, non sono prodotti della ragione, ma convenzioni umane, sottoposte alla verifica del tempo e dell'esperienza, subiscono continui attacchi dalle forze scatenate dagli impulsi ancestrali che tendono a confondere ogni cosa nella comune e generale responsabilità collettiva, mentre nella società aperta la distinta e personale responsabilità individuale costituisce l'altra faccia della medaglia della libertà. Proprio la paura della responsabilità individuale innesca formidabili freni psicologici e politici all'affermazione di regole che fanno progredire a patto di affrontarne i rischi impliciti, sopportando le conseguenze di inevitabili sconfitte.

Il rispetto dell'autonomia negoziale ha importanza diretta e indiretta. Infatti consente la massima esplicazione della libertà individuale e contribuisce a sottrarre l'economia alla politica, perché l'autorità ha meno agio di manipolare contratti e prezzi e creare così inflazione e disoccupazione.

Se le autorità vengono private degli strumenti per alterare i prezzi relativi e non riescono a mettere i bastoni tra le ruote del mercato, la concorrenza funziona meglio. Inorridiscano pure i cervelli imbevuti della mistica dei controlli governativi sull'economia. La storia ha mostrato a sufficienza che, al contrario, il vero problema è sottoporre il Governo a verifiche economiche. Questo genere di abusi deve cessare anche perché modifica in peggio la condotta umana. La società libera, l'ordine spontaneo, si basano su lealtà e fiducia. La consapevolezza che le obbligazioni assunte dagli stipulanti privati possono essere derogate dall'autorità pubblica impianta nel cuore umano il tarlo della sfiducia ed eccita l'animo alla ricerca di espedienti per sottrarsi ai patti e rifiutare il dovuto, quando fa comodo. Viene scoraggiata la condotta morale degli uomini. Lealtà e fiducia scemano dove è sempre possibile organizzare un gruppo, una fazione, e premere sui governanti per annullare accordi regolarmente sottoscritti.

Onorevoli deputati, i cittadini vi chiedono rispettosamente, ma fermamente: quando smetterete di stipulare contratti al posto loro? Quando lascerete a loro la cura dei loro affari? Gli italiani non dovrebbero più vivere nell'ansia perenne che la spada di Damocle di una legge disfi quanto hanno costruito con sacrificio e libera determinazione. L'iniziativa economica esige il complemento necessario del potere giuridico di organizzare i mezzi. È diseducativo deprimere negli individui la disposizione ad accettare le conseguenze dei propri atti. Se, sostituendoci ai contraenti, lasciassimo intravedere loro la possibilità di scrollarsi dalle spalle i pesi sgraditi, favoriremmo l'inclinazione a cercare protettori che li cavino dai guai, a ricorrere al più forte quando le cose si ingarbugliano e onorare gli impegni costa più di quanto si aspettassero. E quindi bisogna considerare che, mentre è oltremodo facile approvare una legge che sovverta l'intera tradizione giuridica, risulta pressoché impossibile sostituire *ex novo* la tradizione stessa con altra funzionante, perché la mente umana è incapace di costruire dal nulla il complesso del vero diritto, che, come gli altri risultati dell'ordine spontaneo, quali la morale, il linguaggio, la moneta, è un artefatto della civiltà; nelle parole del filosofo: un prodotto dell'azione umana, ma non di un disegno umano.

Onorevoli deputati, vogliamo restaurare, dunque, l'autonomia negoziale, il rispetto dei contratti, la garanzia degli obblighi pattuiti.

A quanto si sa, saremmo i primi a farlo nel mondo. Un merito storico.

Già quarant'anni fa Luigi Einaudi scrisse: « Oggi stiamo ritornando dal contratto libero alla norma coattiva; e diciamo che il ritorno è progresso ed è conquista. Il ritorno al *forzoso* è davvero sempre causa di progresso giuridico, economico, sociale o non abbiamo già sorpassato il punto critico al di là del quale c'è l'irrigidimento, la stasi e poi la morte della società umana? ».

Non abbiamo altra via che l'innovazione costituzionale, per raggiungere il nostro scopo. La trasformazione del concetto di costituzione da invincibile limite, che garantisce la protezione sostanziale ed assoluta degli uomini e delle proprietà, a fragile condizione o modo per ottenere qualunque risultato, prescrivendo le qualità dell'azione piuttosto che l'intangibilità delle persone e dei beni; insomma la mutazione essenziale da *limes a onus* rappresenta l'errore fatale del costituzionalismo contemporaneo, commesso da politici e giuristi spesso inconsapevoli di contribuire al rivolgimento della morale ricevuta, alla distruzione del diritto, alla crescita della tirannia amministrativa.

Sappiamo bene che non solo politici beoti, ma anche letterati ignoranti, e per-

fino qualche illustre pseudogiurista, hanno proclamato la fine dell'età costituzionale con l'avvento dell'era della inutilità della costituzione. Ma è gente da evitare come la peste. Vuole semplicemente aprire l'ovile al lupo.

Al contrario, per proteggere davvero la libertà di contratto dobbiamo togliere al legislatore la facoltà di modificare le prestazioni pattuite ed inibirgli di dettare norme che rendano inefficaci gli accordi presi nelle forme lecite prestabilite.

Perciò proponiamo di introdurre nella Carta del 1948 una disposizione esemplare, una barriera tra la potestà legislativa e l'autonomia negoziale; insomma, di sancire nella Costituzione non un'altra inutile riserva di legge, bensì un inviolabile *divieto alla legge*.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

1. Dopo l'articolo 13 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 13-*bis*. — Nessuna legge può modificare le obbligazioni derivanti da contratti tra adulti consapevoli.

Nessuna legge può rendere inefficaci i contratti e modificare anche transitoriamente le prestazioni contrattuali in corso.

Nessuna legge può avere lo scopo o l'effetto di sopprimere o limitare il diritto dei privati di costituire, regolare, estinguere, nelle forme lecite, rapporti giuridici patrimoniali e di demandarne in tutto o in parte l'esercizio alla legge e alla pubblica amministrazione ».