

**MATERIE TRASVERSALI E FEDERALISMO FISCALE:
IL CASO DELLA TUTELA DELLA CONCORRENZA**

Brevi considerazioni critiche a margine di Corte Cost. 14/2004

di

Matteo Barbero*

1.

La sentenza n. 14/2004 della Corte Costituzionale, che ha interpretato in senso fortemente estensivo la portata della competenza legislativa esclusiva dello Stato a tutela della concorrenza *ex* articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, è già stata fatta oggetto di fondate critiche da parte della dottrina¹.

In questa sede, si cercherà di analizzarne l'impatto rispetto alla struttura del modello di federalismo fiscale delineato dal novellato (ma ancora inattuato) articolo 119 della Costituzione, collocandola nel contesto della più recente giurisprudenza della Consulta sul punto.

Tale analisi consentirà di formulare alcune brevi considerazioni conclusive di carattere più generale.

2.

Come noto, nella pronuncia in commento, il Giudice delle Leggi ha declinato la tutela della concorrenza non soltanto "in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio (concorrenziale) perduto", ma anche in un'accezione dinamica "che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali."²

Da questo punto di vista, la tutela della concorrenza "costituisce una delle leve della politica economica statale" e, come tale, consente l'attivazione, da parte del livello di governo centrale, di "interventi di carattere promozionale", anche mediante l'erogazione di risorse finanziarie da inserire

* Dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Torino e funzionario della Regione Piemonte.

¹ Cfr L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it* n. 5/2004, nonché R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione (nota a Corte Cost., n. 14/2004)*, in *Le Regioni* n. 4/2004.

² Punto 4 del Considerato in diritto.

nel circuito economico, purché si tratti di interventi di “rilevanza macroeconomica”, attinenti allo “sviluppo dell'intero Paese” ed idonei ad incidere “sull'equilibrio economico generale”³.

Com'è stato giustamente sottolineato⁴, la ricostruzione operata dalla Corte stravolge l'architettura finanziaria disegnata dal legislatore costituzionale del 2001, che pare chiaramente “escludere un potere generale di intervento diretto dello Stato a sostegno dell'economia, consentendogli al più trasferimenti finanziari a favore delle autonomie (...)”⁵.

La stessa possibilità di perpetuare schemi tipici della finanza derivata, mediante il trasferimento diretto di risorse vincolate dal bilancio dello Stato in favore di Regioni ed Enti locali, pare oggi fortemente circoscritta dal tenore del comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, soprattutto alla luce dell'interpretazione che di tale ultima norma è stata fornita dalla stessa Consulta nelle sentenze n. 370/2003, 16/2004 e 49/2004.

In questa prospettiva, tuttavia, l'analisi congiunta dei contenuti delle pronunce da ultimo citate e di quelli della sentenza in commento sembra svelare l'elaborazione, da parte della Corte, di una trama ermeneutica unitaria, di cui può essere interessante valutare la congruenza complessiva e la coerenza rispetto al dettato costituzionale.

3.

La giurisprudenza costituzionale ha delineato con grande chiarezza i presupposti in presenza dei quali lo Stato può attivare (erogando “risorse aggiuntive” ed effettuando “interventi speciali”) interventi finanziari diretti e vincolati nella destinazione in favore di Regioni ed Enti locali.

In primo luogo, ciò può avvenire “solo nell'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni (art. 119, comma 5), con la conseguente inammissibilità di siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge

³ *Ibidem.*

⁴ Da R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione (nota a Corte Cost., n. 14/2004)* cit..

⁵ *Op. ult. cit.*. L'Autore citato acutamente sottolinea che “In questo contesto, non vale affermare, come fa la Corte nell'unico passaggio esplicitamente dedicato all'articolo 119, che «nessun *vulnus* è arrecato all'articolo 119 della Costituzione, giacché lo stanziamento [...] non viene sottratto al trasferimento alle Regioni, a copertura delle loro funzioni ordinarie, ma è attinto dalla finanza statale per l'esercizio di una competenza propria dello Stato» (...); il problema è che (...) la sussistenza di una competenza propria dello Stato è stata ritenuta in esito ad una argomentazione che non pare sostenibile” (oltre che in base al tenore della normativa costituzionale) neppure “alla luce del diritto comunitario.”

regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato”⁶.

Sul punto, in una precedente occasione⁷, si è segnalata una certa, significativa evoluzione del pensiero della Corte. In un primo momento, infatti, la Consulta si era espressa in favore di una “tipizzazione forte” delle forme di entrata spettanti agli enti di governo sub-statali.

L’affermazione secondo cui “nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione”⁸ sembrerebbe, infatti, comportare l’esclusione di trasferimenti di risorse statali vincolate nella destinazione diverse da quelle rivolte a perseguire gli obiettivi di perequazione dei bisogni definiti dal comma 5 dell’articolo 119 della Costituzione.

Viceversa, i successivi, richiamati sviluppi giurisprudenziali⁹ hanno chiarito che il ricorso a siffatti trasferimenti da parte dello Stato è ammissibile anche nell’ambito delle materie di competenza legislativa statale esclusiva.

Se, a questo punto, ci si pone nella prospettiva di un’interpretazione estensiva delle c.d. clausole trasversali presenti nell’elencazione di cui al comma 2 dell’articolo 117 della Costituzione (interpretazione di cui la sentenza qui annotata fornisce un esempio particolarmente significativo, se pure non isolato), può cogliersi un aspetto di contraddizione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.

È, infatti, evidente che il finanziamento delle funzioni amministrative relative a materie potenzialmente senza confini (basti pensare, oltre che alla tutela della concorrenza, all’ampiezza della “materia – non materia” concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), laddove fosse imperniato prevalentemente su strumenti interamente governati dallo Stato, potrebbe consentire di recuperare ampi spazi a quel modello di finanza derivata di cui la Consulta ha, viceversa, chiaramente affermato la recessività¹⁰.

⁶ Sentenza n. 49/2004, Punto 2 del Considerato in Diritto.

⁷ M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e 49 del 2004)* in *Federalismi.it*, n. 4/2004.

⁸ Sentenza n. 370/2003, Punto 7 del Considerato in diritto.

⁹ Sentenza n. 16/2004 e n. 49/2004.

¹⁰ Ad esempio, nella sentenza n. 16/2004, laddove (Punto 6 del Considerato in Diritto) il Giudice delle Leggi giudica incompatibili con il nuovo articolo 119 della Costituzione tutti gli strumenti di finanziamento delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed Enti locali che presuppongono l’attribuzione in via pressoché esclusiva della finanza locale alla legislazione ed alla gestione amministrativa statale.

Si pone, pertanto, in relazione al modello di federalismo fiscale parzialmente delineato dalla Corte, un duplice problema di definizione della sua struttura e di coerenza di tale struttura rispetto al disegno costituzionale.

Sotto il primo profilo, si tratta di chiarire se debba prevalere la logica dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali intermedi e periferici ovvero quella della necessaria conservazione, in capo allo Stato, di rilevanti poteri di condizionamento della finanza regionale e locale; sotto il secondo profilo e qualora dovesse prevalere il secondo orientamento, occorrerebbe verificarne la compatibilità rispetto alla *ratio* sottesa al nuovo (ma, si ripete, da questo punto di vista ancora inattuato) Titolo V.

4.

Il secondo aspetto rilevante della giurisprudenza della Corte in materia di trasferimenti erariali in favore di Regioni ed Enti locali concerne più specificamente i particolari strumenti disciplinati dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione. In proposito, la Consulta ha chiarito che tali strumenti ("risorse aggiuntive" ed "interventi speciali") "non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni) (...)"¹¹.

Al contrario, il ricorso, da parte dello Stato, a finanziamenti erogati "a pioggia" in favore della generalità degli enti appartenenti ad un determinato livello istituzionale "rischia di diventare uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni degli Enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza"¹².

Se si considera che, viceversa, la sentenza annotata postula che gli interventi promossi dallo Stato allo scopo di promuovere la concorrenza in senso dinamico abbiano rilievo macroeconomico e siano, pertanto, idonei ad incidere sugli equilibri complessivi del sistema economico, emerge un ulteriore aspetto contraddittorio della giurisprudenza costituzionale.

Anche se le due tipologie di interventi (quelli pro-concorrenziali di cui alla sentenza annotata, da un lato, e quelli finalizzati alla perequazione dei bisogni *ex* articolo 119, comma 5, della Costituzione, dall'altro) hanno destinatari parzialmente diversi (prevalentemente operatori economici, nel primo caso, esclusivamente enti pubblici territoriali, nel secondo), la logica di fondo pare essere, almeno

¹¹ Sentenza n. 49/2004, Punto 2 del Considerato in Diritto. La sottolineatura è aggiunta.

¹² *Ibidem*.

in parte, la stessa; l'obiettivo finale è, infatti, principalmente quello di promuovere una distribuzione più omogenea ed equilibrata dei fattori della produzione sul territorio nazionale, eliminando o riducendo i fallimenti del mercato.

Se ciò è vero, allora non si comprende perché lo Stato, allorché stimola lo sviluppo di assetti concorrenziali mediante l'erogazione di risorse finanziarie in favore di soggetti operanti sul mercato debba collocarsi in una dimensione macroeconomica, mentre laddove interviene sulla finanza regionale e locale debba privilegiare la logica degli interventi mirati a carattere localistico e/o settoriale.

E poiché l'interpretazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione fornita dalla Consulta pare aderente alla lettera ed alla *ratio* del testo costituzionale, la conclusione non può che essere critica nei confronti dell'argomento individuato dal Giudice delle Leggi per ritagliare allo Stato un ruolo di rilievo nella gestione di politiche di sostegno all'economia.

In altre parole, la scelta operata dal legislatore costituzionale del 2001, che ha tendenzialmente escluso la titolarità in capo allo Stato di poteri di intervento diretto volti a stimolare la crescita economica, è senz'altro discutibile, ma andrebbe affrontata con chiarezza in sede di (ulteriore) revisione della Carta fondamentale e non elusa mediante l'interpretazione disinvolta di una formula (la tutela della concorrenza) avente un significato profondamente diverso.

5.

Come accennato, la vicenda della "dilatazione" dell'ambito della tutela della concorrenza consente di trarre alcune conclusioni di carattere più generale.

Se si ritiene ancora che la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione abbia inteso ampliare l'autonomia spettante a Regioni ed Enti locali (anche) sul piano finanziario¹³, allora pare indispensabile un *self restraint* tanto da parte del legislatore statale quanto da parte della Consulta nell'individuazione dei confini delle materie trasversali di competenza legislativa statale esclusiva.

Qualora ciò non avvenisse ed in mancanza di un ritorno all'interpretazione più rigorosa desumibile dalla sentenza n. 370/2003, pare corretto pronosticare un rapido ritorno *in auge* del modello tradizionale della finanza locale derivata.

¹³ Del che pare legittimo dubitare, se si compie una valutazione complessiva della giurisprudenza della Corte Costituzionale sul punto. In proposito, basti considerare che le uniche sentenze parzialmente favorevoli per le ragioni delle autonomie sono quelle richiamate nel testo in materia di trasferimenti di risorse erariali, di cui, come si è cercato di dimostrare, è peraltro possibile fornire una lettura parzialmente diversa da quella più diffusa fra i commentatori.