

La domanda che la Corte costituzionale italiana si è posta di fronte a numerose disposizioni delle recenti leggi finanziarie annuali (soprattutto nei confronti della legge n. 350/2003) non è banale: “*Se lo Stato, nell’orientare la propria azione allo sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di intervento diretto sul mercato, o se, al contrario, le sue funzioni in materia si esauriscano nel promuovere ed assecondare l’attività delle autonomie. Vera questa seconda ipotesi lo Stato dovrebbe limitarsi ad erogare fondi o disporre interventi speciali in favore di Regioni, Province, città metropolitane e Comuni, i quali sarebbero quindi da considerare come gli effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica*” (sent. 14/2004). Se infatti il ruolo dello Stato a livello macroeconomico¹ fosse disegnato dall’art.119, comma 5, Cost. sarebbe escluso un potere generale di intervento **diretto** dello Stato a sostegno dell’economia, restandogli consentiti al più trasferimenti finanziari a favore delle autonomie secondo il modello tenuto presente anche dalla prevista istituzione del fondo perequativo di cui al comma 3 dello stesso art.119². Si tratti di una tesi fondata o di una lettura restrittiva e quindi insufficiente dell’art. 119, certo è che la Corte, nel ricercare il possibile fondamento dell’intervento diretto dello Stato per la promozione dello sviluppo economico, è partita dalla constatazione che l’art. 119 non rispondeva allo scopo, neppure in prospettiva, quando ne sarà data attuazione.

E’ noto che la Corte ha poi ritenuto di aver trovato tale fondamento in quella parte della lett. e) del secondo comma dell’art. 117 in cui si assegna alla competenza esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza, attraverso il duplice passaggio: gli interventi di cui si tratta sono aiuti di Stato; gli aiuti di Stato rientrano nella materia tutela della concorrenza come configurata a livello comunitario e quindi interno.

E’ stato facile obiettare che gli aiuti di Stato non rientrano nella tutela della concorrenza³ (semmai ne costituiscono una deroga) e che viceversa l’intervento pubblico nell’economia per porre rimedio a situazioni di squilibrio economico e sociale è qualificato a livello comunitario non nella politica della concorrenza ma nelle politiche regionali e sociali (artt. 136 e ss. e 158 e ss. del Trattato CE). Con tali critiche, senza dubbio fondate, non si è tuttavia risposto all’interrogativo posto dalla Corte, non si è contrapposto un

¹ L’espressione è usata dalla Corte nella sentenza 14/2004

² Lo sostiene R.CARANTA. *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, agosto 2004, pag. 274.

³ A:PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di <tutela> della concorrenza?*, in *Giustizia costituzionale*, 2004, pag. 259 ss.; F:PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma? Osservazione a Corte cost. sent. n. 14 del 2004*. In *Le Regioni*, n. 4/2004, pag. 277 e ss. R: CARANTA op. loc. cit.

diverso e sostenibile fondamento costituzionale⁴, ma non si è neppure dichiarato il tema privo di interesse. Si noti inoltre che le obiezioni alla sentenza 14 rischiano di travolgere anche l'interpretazione – giudicata estensiva – della “tutela”, comprendente la promozione attiva della concorrenza⁵. Il rimedio ai guasti che l'indirizzo assunto nella sentenza 14 può provocare (nel senso di una pesante limitazione delle competenze regionali) non consiste nel circoscrivere la tutela della concorrenza alla sola legislazione antitrust, bensì nell'escludere che ne faccia parte ogni tipo di sostegno agli attori economici, ovvero gli aiuti di Stato.

Le sentenze successive della Corte, rese su interventi analoghi a quelli considerati nella sentenza 14, mostrano una certa presa di distanza dagli argomenti originari.

L'orientamento generale, nel senso di preservare una competenza statale di politica economica nazionale, è stato confermato. In quasi tutti i casi l'intervento statale è stato salvato, le sentenze sfavorevoli essendo del tipo che lascia in piedi l'intervento, pur che si introduca il correttivo (dichiarano l'illegittimità nella parte in cui il testo “non prevede la previa intesa..”). Vi sono stati due soli casi in cui lo strumento statale di finanziamento è stato dichiarato *tout court* illegittimo: i finanziamenti dello Stato ad imprese armatoriali (sent. 77/2005) e i contributi statali per le attività dei distretti della nautica da diporto in aree del demanio fluviale (sent. 107/2005).

Quanto alle argomentazioni utilizzate, le sentenze favorevoli alla costituzionalità dell'intervento statale si basano certo sulla concezione di tutela della concorrenza, promozionale e comprensiva degli aiuti di Stato, propria della sentenza 14 ⁶(nel caso dell'istituzione presso il ministero per le attività produttive di un fondo per un campagna promozionale a favore del *made in Italy*, sent. n. 175/2005 in quello dei contratti di programma in agricoltura, sent. 134/2005)); ma anche sulla chiamata in sussidiarietà in nome di esigenze unitarie, che legittima l'attività statale ma richiede che essa sia svolta d'intesa con la Conferenza Stato Regioni (istituzione di un fondo rotativo nazionale affidato a Sviluppo Italia spa per effettuare attraverso il CIPE interventi di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, sent.

⁴ R. CARANTA sostiene che il fondamento è soltanto l'art. 119 Cost. L. CASSETTI cita invece (ma limitatamente ai casi considerati nella sentenza n. 14) la competenza statale concorrente “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”.

⁵ In questo senso CARANTA e CASSETTI

242/2005); o ancora sul principio di continuità dell'ordinamento, quando si tratti di rifinanziamento di strumenti di intervento preesistenti (sostegno economico dello Stato alla internazionalizzazione delle imprese artigiane, sent. n. 162/2005)⁷.

Si diceva di una qualche presa di distanza rispetto agli argomenti iniziali (l'estensione della nozione di tutela della concorrenza agli aiuti), accompagnata da una maggiore attenzione alla tutela delle competenze regionali e da un'analisi più accurata del possibile effetto dell'intervento statale. Si sottolinea che in materie di competenza regionale non si possono prevedere interventi finanziari statali, seppur destinati a soggetti privati, perché questo equivarrebbe a riconoscere allo Stato competenze legislative e amministrative. Si evidenzia che il comma 4 dell'art. 119 Cost. richiede che le funzioni attribuite alle Regioni siano interamente finanziate, "di modo che sarebbe costituzionalmente illegittimo un finanziamento statale riferito ad attività in ambiti spettanti alla competenza delle Regioni" (242/2005). Si afferma che ai sensi della lett. e) dell'art. 117 Cost. nel complesso delle sue disposizioni è una "ineludibile responsabilità dello Stato" l'utilizzazione di strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese. Il riferimento alla tutela della concorrenza sfuma nell'affermazione che *"dal complessivo disegno di riparto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivi elencati nell'art. 117 Cost, comma 2 lett. e), emerge l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese"*. Mentre spettano alle Regioni *"gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale"*.

Si ha l'impressione che, se esaminati oggi, alcuni degli aiuti presi in considerazione dalla sentenza 14⁸ non sarebbero stati valutati di interesse nazionale.

Siamo così giunti al nodo della questione. E' apprezzabile, al di là delle argomentazioni utilizzate, il tentativo della Corte di mantenere in capo allo Stato una riserva di legittimazione ad intervenire in ogni settore dell'economia purché tali interventi

⁶, il compito del supremo giudice appare ormai semplificato dalla possibilità di richiamare la sentenza n. 14 (e la successiva n. 272 per l'aspetto dei limiti alle valutazioni della Corte sul carattere "macroeconomico"),

⁷ In taluni casi la questione è risolta sulla base del 118 Cost. (esigenze di esercizio unitario a livello nazionale), Conseguentemente la disciplina statale deve essere strettamente circoscritta a quella finalità.

⁸ Si trattava delle misure di sostegno al "fondo di mutualità e solidarietà per i rischi in agricoltura" (art. 82, comma 83 della legge 448/2001), dei contributi riservati ai settori produttivi del tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero (art. 59 della stessa legge) delle agevolazioni alle aree svantaggiate (art. 60, comma 1, lett. d) id.), delle regole sul finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti taluni settori produttivi, agroalimentare e pesca (art. 67 legge cit.).

abbiano carattere macroeconomico a scala nazionale? Con la conseguenza che l'interpretazione costituzionale vada indirizzata per quanto possibile a tale risultato e, ove impossibile, si propugnino i necessari cambiamenti?

E' proprio il **risultato** complessivo della ricostruzione seguita dalla Corte che è stato valutato (PIZZETTI) sostanzialmente non accettabile, l'individuazione di una fantomatica nuova competenza trasversale, a contenuto potenzialmente indeterminato e in grado di penetrare, attraverso gli interventi a carattere macroeconomico e ad ambito territoriale nazionale, in tutti i settori riservati alla competenza concorrente o residuale delle regioni. E' stato osservato che gli interventi che consistono in "aiuti" sono ammessi dalla normativa europea per lo sviluppo di aree regionali a basso tenore di vita o a basso sviluppo, per il raggiungimento di obiettivi di comune interesse europeo, per la promozione e la conservazione della cultura e del patrimonio, per gli aiuti ai singoli consumatori e per quelli finalizzati ad ovviare ai danni causati da calamità naturali o a porre rimedio a gravi perturbazioni dell'economia in uno degli stati membri. Salva la possibilità del Consiglio di determinare a maggioranza qualificata categorie ammesse di aiuti di interesse europeo, le tipologie di aiuti normativamente previste non hanno carattere nazionale, semmai localizzato o europeo (art. 87 e artt. 88 e 89 TCE). L'orientamento della Corte italiana si spiegherebbe dunque con la tendenza risalente nel tempo a considerare coincidente la dimensione territoriale nazionale degli interessi o dei problemi affrontati con la dimensione statale della relativa competenza. D'altronde la Corte lo dice esplicitamente: con riferimento al Fondo rotativo per lo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, ad esempio, afferma che "per il raggiungimento di tale finalità appare strutturalmente inadeguato il livello regionale" (sent. 242/2005).

A questo punto è necessario distinguere – al di là dell'impostazione seguita nella sentenza 14 - i problemi specifici dell'intervento pubblico mediante gli aiuti di Stato, eccezionalmente consentito ma tendenzialmente precluso al legislatore statale e regionale anche quando non produce alcuna alterazione nel mercato europeo, dalle altre modalità e dalla questione più generale, se lo Stato abbia ancora strumenti di intervento sul mercato, alla quale va data secondo noi risposta positiva.

Occorre prendere in considerazione allora i possibili fondamenti costituzionali dell'intervento statale nell'economia (che è probabilmente sempre intervento nella concorrenza, ma non a tutela della):

- Vi sono dei titoli costituzionali che fondano competenze specifiche: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. *m*) dell'art. 117, competenza esclusiva)⁹; il sostegno all'innovazione per i settori produttivi (comma 3 dell'art. 117, competenza concorrente); la tutela della concorrenza (lett. *e*) competenza esclusiva);
- Vi sono altri titoli costituzionali che fondino una competenza statale di carattere generale? Non sembra tale il comma 5 dell'art. 119. La promozione dello sviluppo economico e la rimozione degli squilibri lì considerati servono soltanto a legittimare il conferimento di risorse aggiuntive agli altri soggetti che compongono la Repubblica. Piuttosto va considerato a tale proposito il contenuto del Trattato, a cominciare dall'art. 4, secondo il quale, *“ai fini enunciati dall'art. 2, l'azione degli Stati membri e della Comunità comprende, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente Trattato, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza”*. E l'art. 99, comma 1, TCE dice che *“Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'art. 98”*. Il vincolo comunitario si traduce nella disposizione costituzionale che prevede la competenza esclusiva statale nei rapporti con l'Unione europea (lett. *a*) dell'art. 117, comma 2) e la competenza concorrente sui rapporti delle Regioni con l'Unione europea (art. 117, comma 3). **Non può quindi mancare, quanto meno come strumento di sintesi, l'elaborazione di una politica economica nazionale da parte dello Stato, in sede interna e comunitaria.**

La partecipazione delle regioni alla elaborazione di tale politica economica – regolata dal diritto interno – è questione importante, che va separatamente analizzata, in relazione alle competenze regionali residuali e concorrenti - ma che non incide su questa possibile conclusione.

⁹ E' possibile ritenere che questa competenza (esclusiva) fondi la legittimità di qualsiasi intervento statale di politica economica, ma non condividiamo tale impostazione.

- E' anche possibile sostenere - come sembra fare da ultimo la Corte - che la perdurante competenza statale è **implicitamente** contenuta in un insieme di disposizioni, a cominciare dalla lett. e) dell'art. 117, comma 2.

Ma la strada più semplice per legittimare interventi statali di politica economica ad estensione nazionale sembra quella seguita fin dalla sentenza n. 303 del 2003: quando l'esigenza di governo – l'istanza di esercizio unitario – trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Con le note ricadute sull'esercizio della funzione legislativa e sul coinvolgimento delle Regioni, ogniqualvolta si incida sulle loro competenze. Non sempre sarà questo sarà il titolo, ma spesso potrà esserlo, dato il frequente carattere “provvedimentale” degli interventi di politica economica.