

21 luglio 2008

Sulla opportunità di alcune integrazioni all'elenco dei contributi relativi a "La Costituzione economica a 60 anni della Costituente"

(Antonio Brancasi)

Tra le disposizioni costituzionali che, in conseguenza dei condizionamenti posti dall'ordinamento comunitario, risultano fortemente disallineate rispetto alla Costituzione materiale vi sono gli art 43, 47 ed 81. Queste disposizioni richiedono una operazione di radicale rilettura.

L'art 43 è norma in parte, ma soltanto in parte, non più vigente. Non lo è nella parte in cui consente la pubblicizzazione di attività economiche relative alle fonti di energia o alle situazioni di monopolio. La norma resta invece ancora attuale con riguardo ai servizi pubblici essenziali: l'art 86 TCE consente di derogare alle regole della concorrenza nel caso in cui ciò sia necessario ad adempiere alla missione di servizio di interesse economico generale e la sentenza Corbeau ha addirittura consentito l'istituzione di monopoli legali in funzione del finanziamento del servizio.

La circostanza che l'art 43 Cost. continui a vivere tramite l'art 86 TCE comporta una radicale rilettura della norma costituzionale: dalla sua funzione (che a questo punto consiste nell'impedire fenomeni di "scrematura del mercato" da parte degli operatori non gravati da obblighi di servizio pubblico) alla nozione di servizio pubblico a carattere economico (che ormai è, al contempo, di tipo sia oggettivo che soggettivo, secondo significati che sono però ben diversi da come li intendeva Pototsching), passando per le altre forme di finanziamento del servizio realizzate mediante forme di compensazione (che, in base al principio di proporzionalità, potrebbero precludere l'applicazione della norma costituzionale). In definitiva, ve ne è abbastanza per giustificare che al tema dei servizi pubblici sia dedicata una analisi distinta e non semplicemente occasionata dalla trattazione di altre tematiche che restano contigue e che riescono a cogliere soltanto alcuni aspetti del servizio pubblico (come quelli dell'impresa pubblica e degli aiuti di Stato).

Del resto, la tradizionale lettura, che contrappone i servizi a carattere economico ad i servizi sociali e che sottopone soltanto i primi al regime costituzionale dell'impresa (artt. 41 e 43), richiede di essere riconsiderata alla luce dell'evoluzione avutasi a livello comunitario, dove il confronto tra la comunicazione 2001 della Commissione sui servizi di interesse generale e la successiva comunicazione del 2006 sui servizi sociali di interesse generale ed il confronto tra la sentenza Sodemare e la sentenza Ambulanz Glockner rendono evidente la tendenza a riconoscere la rilevanza economica dei servizi sociali ed a considerare irrilevante la natura non profit dei soggetti erogatori. Anche per questi aspetti si conferma l'opportunità di dedicare apposita considerazione al tema dei servizi pubblici facendone oggetto di un distinto contributo.

L'art 81, ed in particolare l'obbligo di copertura finanziaria stabilito dal quarto comma, ha avuto due tipi di ricostruzioni: l'una rivolta a frapporre limiti quantitativi alla spesa pubblica (fino a prefigurare una sorta di obbligo al pareggio finanziario) e l'altra diretta a conformare il processo decisionale (libertà del Parlamento nel definire l'equilibrio finanziario a condizione di farlo seguendo un determinato processo decisionale); la prima di queste ricostruzioni sembrava definitivamente superata dalla analisi condotta nella seconda metà degli anni 60' da Onida, ma ciò nonostante ritorna costantemente anche se non più espressa nei modi netti, e maggiormente coerenti, di un tempo. Comunque sia, entrambe queste ricostruzioni, per un modo o per l'altro, risultano disallineate rispetto ai vincoli posti dall'ordinamento comunitario alla finanza pubblica: infatti, i vincoli

quantitativi prefigurati dalla prima delle due ricostruzioni sono ben diversi da quelli, anch'essi quantitativi, dell'ordinamento comunitario, mentre, a sua volta, la conformazione dei processi decisionali, perseguita dalla seconda ricostruzione, non è di per sé funzionale ad assicurare il rispetto dei vincoli comunitari.

In un contesto del genere si impone una rilettura della norma costituzionale che rimuova gli inutili vincoli ulteriori a quelli, già particolarmente rigorosi, di derivazione comunitaria e che riesca a funzionalizzare la sua portata al rispetto dei secondi. La rilettura della norma in termini di conformazione dei processi decisionali è quella maggiormente in grado di soddisfare simili esigenze, ma il senso di questa conformazione non può che essere diverso da come inteso un tempo: del resto che di ciò si cominci ad avere consapevolezza è dimostrato dalle modifiche apportate dalla l. 1999 n. 208 al contenuto del DPEF e dall'idea di arricchire le grandezze da assumere a riferimento nella indicazione della copertura finanziaria (art 60, comma 7, del dl. 2008 n. 112).

Disposizione costituzionale non più vigente e certamente l'art 47, comma 1, nella parte in cui, prescrivendo alla Repubblica di tutelare il risparmio, prefigura l'obiettivo della stabilità monetaria: ed infatti, poiché la funzione monetaria, almeno per i paesi dell'eurosistema, è stata integralmente sottratta agli Stati membri, l'obiettivo della stabilità monetaria non è più questione che possa interessare la Repubblica. Con ciò risulta anche superata la diatriba tra le due interpretazioni della norma costituzionale: quella che la concepiva come mera specificazione del precedente art 41, con la conseguenza di dover bilanciare il valore della stabilità monetaria con gli altri fini sociali enunciati dalla Costituzione, e quella che invece anteponeva la stabilità monetaria ad ogni altro valore; interpretazioni che conducevano, inoltre, a concepire in maniera differente la posizione istituzionale della banca centrale. Ormai, in termini di Costituzione materiale, il problema del ruolo da riconoscere alla stabilità monetaria va risolto integralmente all'interno dell'ordinamento comunitario: l'influenza esercitata dalla Germania nella creazione della moneta unica spiega il seguito che nell'ordinamento comunitario ha avuto la concezione che privilegia il valore della stabilità monetaria; sono però ricorrenti i tentativi di ridimensionare questa concezione (da ultimo il contributo di Allegretti proprio sulla Rassegna Astrid). Diversamente dall'art 47, in cui la posizione della banca centrale veniva a dipendere dalla concezione della funzione monetaria, a livello comunitario è l'indipendenza della BCE a costituire il dato più incontrovertibile ed a condizionare la ricostruzione della funzione monetaria.

Agli Stati membri rimangono le funzioni di vigilanza del credito e la garanzia della stabilità creditizia: resta quindi attuale la seconda proposizione dell'art 47, comma 1, che, relativa all'esercizio del credito, va ormai riferita alla intermediazione finanziaria. Per quanto tuttora vigente, anche questa norma richiede una rilettura in considerazione degli stretti nessi esiste tra stabilità creditizia e stabilità monetaria e tenuto conto delle non secondarie competenze che anche in questa materia competono alla Comunità e, in ogni caso, dei condizionamenti che le libertà economiche garantire dal Trattato ed il necessario assetto concorrenziale del mercato degli intermediari finanziari esercitano sul tipo di strumenti utilizzabili a garanzia della stabilità creditizia.