

## **Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza n. 14/2004 della Corte Costituzionale**

*di Piero Giarda<sup>(\*)</sup>*

**Relazione presentata alla 45° Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti Università di Bologna, 22 ottobre 2004**

La riforma costituzionale del 2001 ha modificato la distribuzione dei poteri dell'intervento pubblico tra centro e periferia: ha aumentato i poteri legislativi delle Regioni riducendo, in corrispondenza, quelli dello Stato. Le Regioni hanno oggi maggiori poteri di spesa e di regolazione (a) su materie rientranti nel regime cosiddetto della "competenza legislativa concorrente" per il quale possono legiferare all'interno dei confini dei principi fondamentali definiti dal legislatore nazionale e, (b) su un insieme di materie che, in quanto non assegnate né alla competenza concorrente né alla competenza esclusiva dello stato, sembrano essere assegnate a un regime di "competenza legislativa esclusiva" delle Regioni.

Sono trascorsi circa tre anni dalla nuova Costituzione e il legislazione nazionale non ha ancora definito i principi fondamentali per le materie assegnate al regime di competenza concorrente. Si è anche sviluppato un intenso ricorso delle Regioni alla Corte Costituzionale sulla legittimità costituzionale di norme che lo Stato ha adottato anche dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001. I ricorsi regionali riguardano due diversi aspetti dell'ingerenza dello stato: un eccesso di dettaglio in norme relative a materie riservate al regime della competenza concorrente e lo sconfinamento dei poteri statali su materie riservate alla competenza esclusiva delle regioni. In qualche caso lo Stato ha impugnato davanti alla Corte i contenuti delle leggi regionali, in larga misura per sconfinamento di poteri.

Gran parte dei ricorsi regionali – una vera marea – sono stati respinti e la legislazione nazionale impugnata – quasi sempre di scarso rilievo finanziario – è stata quasi sempre ritenuta costituzionalmente legittima. Nel prendere le proprie decisioni, la Corte si è trovata di fronte a un compito non facile. Per diversi motivi.

1. Al momento della formulazione del giudizio, molti dei programmi di intervento definiti dalle leggi nazionali impuginate erano in corso di attuazione: la accettazione del ricorso regionale avrebbe comportato il blocco delle attività. Nell'opinione di molti analisti, alcune sentenze della Corte sembrano incorporare, a complemento delle argomentazioni giuridiche, un orientamento diretto a garantire la

---

<sup>(\*)</sup> professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano

continuità dell'ordinamento e dell'intervento pubblico messo in moto dalle leggi impugnate.

2. La riforma del 2001 ha introdotto nel testo Costituzionale espressioni letterali nuove, descrittive di materie e compiti pubblici che non erano espressamente considerati nel testo precedente (soprattutto l'art. 117). Ricorrenti, difensori e Corte sono stati quindi costretti – per sostenere e motivare le rispettive argomentazioni giuridiche – a confrontarsi con espressioni proprie di discipline (le scienze sociali in genere, ma anche l'economia politica) nelle quali tali espressioni assumono a volte un significato preciso, anche diverso da quello proprio del linguaggio comune.

3. Il regime della competenza concorrente si presta a decisioni difficili quando si deve distinguere tra principi fondamentali (affidati alle decisioni del legislatore nazionale) e norme operative (affidate all'autonomia legislativa delle regioni). Il governo poi ha tardato molto – in verità non vi è ancora riuscito dopo tre anni – a proporre una corretta ricognizione dei principi fondamentali incorporati nelle leggi vigenti che trattano le materie di cui al secondo comma dell'art.117.

Il corpus delle sentenze costituzionali è ampio e in continua crescita. Sono stati formulati molti giudizi sulle norme impugnate dalle Regioni che trattavano, in molti casi, questioni pratiche di scarso rilievo.<sup>1</sup> Nei giudizi sono però stabiliti principi interpretativi su una varietà di istituti della nuova Costituzione che assumeranno un grande rilievo nella costruzione futura del concreto sistema di federalismo fiscale nel futuro un grande rilievo. Non che questo sia inusuale. In Italia, al pari di altri paesi, la definizione concreta delle grandi regole di vita di un paese è spesso avvenuta in pronunce relative a questioni di modesto rilievo pratico. Con la sentenza n.14 del 2004 la Corte Costituzionale ha deciso che la politica agricola – che sembrerebbe essere assegnata, per gli effetti dell'art. 117 della Costituzione, alla competenza legislativa delle Regioni – rientra invece nella competenza esclusiva dello Stato attraverso la sua riconducibilità alla tutela della concorrenza.

Questo lavoro si propone di analizzare brevemente, dal punto di vista economico, il rapporto tra competenze statali e regionali, regole di politica economica e tutela della concorrenza, così come sono utilizzati nella sentenza citata. L'interesse della sentenza non è tanto per il merito in sé (risolve in modo pratico una questione che le Regioni avrebbero meglio a non porre), quanto per l'utilizzo che la sentenza fa di proposizioni proprie dell'economia politica e della teoria della politica economica. Il

---

<sup>1</sup> Le Regioni, anziché mobilitarsi sul piano politico perché il legislatore nazionale adottasse i provvedimenti necessari per definire e dare il via al sistema di federalismo fiscale annunciato nella nuova Costituzione, si sono avviate (i) ad una intensa attività di impugnativa di leggi statali di modesto rilievo pratico e, (ii) alla emanazione di proprie leggi basate su interpretazioni estreme delle norme costituzionali (quasi leggi-civetta destinate al solo giudizio della Corte Costituzionale). Le ragioni di queste scelte sono ancora incomprensibili.

contenuto della sentenza e questi riferimenti sono ripresi nel primo paragrafo. Il secondo paragrafo tratta della tesi che la tutela della concorrenza costituirebbe, nell'ambito comunitario e nella nostra Costituzione, uno strumento (una leva) della politica economica anziché, come sarebbe più corretto considerare, un obiettivo della politica economica. Questa tesi è decisiva per fare uscire, nell'opinione della corte, la politica agricola comunitaria e l'agricoltura dal novero degli obiettivi rilevanti per l'azione pubblica definiti nel Trattato e nella nostra Costituzione. Nello stesso paragrafo ripresento, per i lettori non economisti, alcune semplici proposizioni sul rapporto strumenti-obiettivi la cui mancata considerazione è, nella sentenza, la ragione ultima dell'orientamento assunto dalla Corte. Nel terzo paragrafo è ripercorso criticamente il processo logico per il quale, secondo la Corte, un provvedimento diretto a ridurre i costi di produzione per le aziende agricole, si trasforma in un provvedimento diretto a promuovere la concorrenza e quindi da includere tra le norme che rientrano nella materia tutela della concorrenza assegnata alla competenza esclusiva dello Stato. Nel paragrafo conclusivo viene svolta qualche riflessione sui problemi di merito per la politica economica posti dalla sentenza, in particolare se certi interventi in materia di agricoltura non sarebbero meglio gestiti da leggi nazionali che non da leggi regionali; e come ciò possa essere reso compatibile con una Costituzione che sembra assegnare la materia agricoltura alla competenza legislativa delle regioni. Segue una breve appendice con qualche commento sulla semantica economica della sentenza.

## **1. La sentenza n. 14/2004**

La sentenza n. 14 del 2004 esprime il giudizio di legittimità dell'art. 52 comma 83 della legge n.448 del 28 dicembre 2001 (la legge finanziaria per il 2002), che attribuisce al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di emanare un decreto per la disciplina delle modalità operative e gestionali del fondo di cui all'art. 127, comma 2, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (la legge finanziaria per il 2001).<sup>2</sup>

Alcune regioni avevano impugnato questa norma perché, essendo gli interventi limitati al settore agricolo, poteva ritenersi che rientrassero nella materia "agricoltura" appartenente, per non essere inclusa negli elenchi del secondo e terzo comma dell'art. 117, alla competenza residuale delle regioni.

Nella formazione del proprio giudizio, la Corte non ha voluto seguire le argomentazioni dell'avvocatura di Stato che aveva sostenuto l'intervento potesse farsi rientrare nella tutela dell'ambiente, una materia riservata alla competenza esclusiva

---

<sup>2</sup> La sentenza 14/2000 tratta di vari ricorsi regionali che la Corte riconduce ad un'unica fattispecie generale. Poiché l'interesse di questo lavoro non è tanto il merito della decisione quanto lo schema di ragionamento utilizzato dalla Corte su temi e proposizioni proprie dell'analisi economica, nel testo farò sempre riferimento solo al caso indicato nel testo.

dello stato. Ha scelto invece la strada di giudicare che l'intervento fosse espressione della competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza. Giova sottolineare che gli articoli impugnati definiscono (a) nell'art. 127, comma 2 della legge n.388/2000 un intervento riservato al settore agricolo per il quale lo Stato concorre, a certe condizioni, al costo dei premi per polizze assicurative che le aziende agricole stipulano contro il rischio di danni alla produzione per alcuni tipi di calamità naturali e, (b) nell'art. 52, comma 83 della legge n.448/2001, le procedure di attuazione dello stesso. Si tratta quindi di un intervento settoriale, senza specifici effetti di offerta, diretto a ridurre i costi aziendali di produzione.

Il percorso seguito dalla Corte per considerare questa disposizione come un intervento finalizzato alla tutela della concorrenza è stato quello di:

- a) utilizzare una tassonomia degli strumenti utilizzati per la "tutela della concorrenza" che individua tre diverse categorie di attività o strumenti: (a) la disciplina antitrust, (b) gli interventi regolativi, (c) le misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza.
- b) argomentare che il provvedimento in esame era espressione della terza tipologia di strumenti. Con le parole della Corte,

il perseguimento della "finalità di stimolare la propensione agli investimenti e l'espansione del mercato di settore" é riconducibile alla "funzione di stabilizzazione macro-economica propria dello Stato" e quindi alla materia "tutela della concorrenza" nel suo profilo dinamico e promozionale.

Per compiere questa che sembra essere una "missione impossibile" la Corte pone la questione in termini molto generali, centrati sul tema dei rapporti tra "le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle Regioni".

Alla domanda "se lo Stato nell'orientare la propria azione allo sviluppo economico, disponga ancora di strumenti di interventi diretti sul mercato", risponde che se tali competenze [la disponibilità di strumenti di intervento diretto sul mercato] fossero state trasferite, insieme con la competenza sulla materia, per esempio l'agricoltura, le "Regioni ... sarebbero quindi da considerare come gli effettivi titolari di una delle più importanti leve della politica economica."

Passa poi ad identificare i programmi in questione nell'ambito della disciplina comunitaria degli aiuti di stato. "Le deroghe ai divieti di aiuti ... sono funzionali alla promozione di un mercato competitivo." E afferma che: "il regolamento comunitario sugli aiuti de minimis non si discosta da una visione della concorrenza come obiettivo da promuovere ... tali aiuti sono concepiti come fattore di sviluppo da favorire".

E ancora: "L'assegnazione alla competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera e)) della materia "tutela della concorrenza" (insieme con moneta, tutela

del risparmio, sistema valutario, sistemi tributario e contabile, perequazione delle risorse finanziarie) rende palese che questa costituisce una delle leve della politica economica statale che .. non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quella accezione dinamica ... che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo o ad instaurare assetti concorrenziali.” La giustificazione non è piena ed assoluta; si applica solo quando è evidente “la sua rilevanza macroeconomica”. Ancora: “lo Stato ha facoltà di adottare .. specifiche misure di rilevante entità purché idonei ... ad incidere sull’equilibrio economico generale”.

A ulteriore illustrazione, la Corte fa riferimento (sic!) alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio per richiamare che nella legge finanziaria possono essere contenute solo norme che comportano aumenti di spesa ... finalizzati al sostegno dell’economia, ma non norme di carattere localistico o microsettoriale .. non qualificabili come macroeconomici.

In conclusione, “Ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale, la competenza legislativa di cui all’art. 117, secondo comma lettera e) non potrà essere negata.”

Quindi, il fondo di mutualità, in quanto stimola gli investimenti (in agricoltura) e l’espansione del mercato, rientra nello svolgimento della funzione di stabilizzazione macro-economica, realizza il fine (l’obiettivo) di rendere attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale. Poiché questo obiettivo si realizza – per l’interpretazione sistematica che la Corte propone – solo all’interno della competenza sulla tutela della concorrenza, riservata in via esclusiva dello Stato, lo strumento “fondo di mutualità” rientra nella competenza esclusiva dello stato. Le norme statali non possono essere ritenute illegittime e il ricorso viene respinto.<sup>3</sup>

La sentenza nel suo complesso e, in particolare, le argomentazioni economiche sopra riportate propongono un utilizzo ora approssimativo, ora arbitrario di categorie e proposizioni proprie dell’analisi economica. Per non parlare dell’argomentazione conclusiva. Come può essere che un intervento settoriale, di importo modesto, a sostegno dei costi correnti di produzione possa essere considerato uno strumento che “rende attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale” ?

---

<sup>3</sup> Non ci sono ragioni forti per obiettare a che lo Stato intervenga concorrendo al pagamento di premi assicurativi contro gli effetti di calamità naturali sulla produzione agricola. La produzione agricola sopporta più di altri settori i costi di eventi calamitosi. E’ anche possibile che si possa giustificare il concorso pubblico con riferimento a qualche teorema dell’economia del benessere sulla inefficienza dei premi prodotti, in un mercato assicurativo, dal perseguimento competitivo del profitto.

## 2. La tutela della concorrenza come leva della politica economica.

Nella sentenza 14/2004 c'è un utilizzo copioso di termini e proposizioni economiche. Si possono citare i seguenti: leve della politica economica, interventi diretti sul mercato, concorrenza e concorrenza in senso dinamico, equilibrio economico generale, interventi e rilevanza macroeconomica, misure volte a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo, specifiche misure di rilevante entità.

Alcuni di questi termini ed espressioni sono utilizzati "ad adiuvandum", per aiutare, con enfasi faulkneriana, lo svolgimento della argomentazione principale. Altri sono utilizzati come elementi cruciali per l'argomentazione per l'argomentazione principale con ma incorporano un utilizzo particolare di proposizioni dell'economia che invece si possono prestare, in circostanze diverse, a diversi significati. La questione forse più intrigante di tutta la sentenza riguarda un tema classico della teoria della politica economica, la distinzione tra strumenti e obiettivi. Da questa iniziamo.

*Leva della politica economica statale.* La sentenza afferma che la tutela della concorrenza può essere considerata come "una delle leve della politica economica statale" essendo elencata nella lettera e) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione insieme a moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, sistema valutario e contabile, perequazione delle risorse finanziarie. Nella teoria della politica economica si distingue normalmente tra obiettivi (finali o intermedi), strumenti e procedure per il loro utilizzo; si tratta anche di questioni quali le difficoltà nell'utilizzo degli strumenti, gli effetti del loro utilizzo, l'opportunità o meno di utilizzarli, i trade-offs tra obiettivi associati all'utilizzo di uno o più strumenti, e così via. La classificazione di una variabile tra gli strumenti o tra gli obiettivi della politica economica non è definita una volta per tutte; ci sono però regole convenzionali al linguaggio economico che consentono di definire le circostanze in cui una variabile economica può essere classificata in un modo o nell'altra.

La sentenza 14/2004 sembra però assumere un orientamento definito, senza qualificazioni, secondo il quale la tutela (e la promozione) della concorrenza è da considerarsi uno strumento (una leva) della politica economica. La stessa qualificazione di "leva" è attribuita, oltre che alla tutela della concorrenza, anche alle altre materie incluse nella lettera e) del secondo comma dell'art. 117, tra i quali la moneta, il sistema valutario, il sistema contabile, la perequazione, la tutela del risparmio. In verità l'intero elenco delle materie richiamate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 si può ricondurre, da questo specifico punto di vista, ora a strumenti, ora a obiettivi, ora a attività pubbliche, ora a soggetti dell'ingerenza pubblica. Nella visione della Corte sembra invece che tutte le "ragioni" dell'ingerenza pubblica debbano essere considerate come strumenti di politica economica. Questo orientamento non è di per sé, errato. La

sua proponibilità dipende dall'accertamento se, nell'ordinamento costituzionale, siano o no identificati gli obiettivi che devono essere realizzati con questi strumenti. Se la tutela del risparmio, la tutela della salute, la tutela della concorrenza sono strumenti, quali sono gli obiettivi indicati nella Costituzione a cui questi strumenti sono funzionali? Dovrebbe trattarsi di obiettivi molto, molto generali. Se per esempio l'obiettivo della società fosse quello della massimizzazione del benessere collettivo o del reddito nazionale, allora la tutela della concorrenza potrebbe essere considerata uno strumento di politica economica; in questo caso, qualche economista potrebbe anche sostenere che la tutela della concorrenza sia l'unico strumento di politica economica. Se, ancora, tra gli obiettivi della società ci fosse quello della eliminazione delle disuguaglianze tra i redditi individuali o familiari prodotti dall'operare della concorrenza, allora la tutela della concorrenza non potrebbe più considerarsi come strumento appropriato; potrebbe esserlo invece la "perequazione delle risorse finanziarie" diretta a trasferire risorse da territori ad alto reddito pro-capite a territori a basso reddito pro-capite. Non sarebbe sufficiente a realizzare l'obiettivo, ma aiuterebbe.

Non mi sembra però che la Costituzione italiana, né quella del 1948 né quella attuale, proponga obiettivi così generali; non si leggono in essa obiettivi generali di massimizzazione del benessere o del reddito o di eliminazione delle disuguaglianze del potere d'acquisto tra individui. La nostra Costituzione indica invece una lista di obiettivi specifici (quali la tutela della salute, la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, la perequazione finanziaria interregionale, ecc.) che sono certamente funzionali a obiettivi più generali che non trovano però nel testo costituzionale una loro definizione formale.

Si deve quindi ritenere che l'elenco delle azioni pubbliche dell'articolo 117 possa essere interpretato per leggersi sia termini che indicano obiettivi (la tutela del risparmio, la tutela della concorrenza, la tutela ambientale, la tutela della salute, ecc.), sia termini che fanno riferimento a strumenti, quali la moneta o il sistema contabile. Risparmio e concorrenza non sono obiettivi in sé: essendo esterni alla diretta attività dello Stato, questi deve solo tutelare, curare affinché la formazione e gestione del risparmio, il funzionamento dei mercati, l'assistenza sanitaria, ecc. siano orientati, guidati, diretti a realizzare certi risultati. La Costituzione non assegna al settore pubblico il compito di fare aumentare il tasso di risparmio e nemmeno quello di costruire un sistema economico concorrenziale. E' da sperare che i due compiti vengano svolti ma, fortunatamente, il loro svolgimento è attribuito alla decisione politica. L'insieme delle materie elencate nella lettera e) è diversificato e vario: di qui forse l'emergere di una parola "leva" il cui significato male si attaglia a descrivere un elenco che include, allo stesso tempo, strumenti e obiettivi.

La “tutela della concorrenza” è preferibile sia classificata tra gli obiettivi (lasciamo indeterminato per il momento se trattasi di obiettivi intermedi o finali) della politica economica che non tra gli strumenti: la tesi della Corte tiene solo se gli obiettivi della politica economica sono definiti in termini molto generali, per esempio facendo riferimento, all’”equilibrio economico generale”, alla “finalità di stimolare la propensione agli investimenti e l’espansione del mercato di settore”, alla “funzione di stabilizzazione macro-economica propria dello Stato”. Nessuno di questi obiettivi, per quanto meritori essi siano, sembra però disporre di una propria autonoma tutela costituzionale.

#### *Molteplicità di obiettivi e strumenti*

Nella visione della Corte non c’è solo la particolare visione della tutela della concorrenza come strumento (o insieme di strumenti) di politica economica. C’è anche la visione, molto particolare, per la quale il sistema delle deroghe comunitarie in materia di aiuti di stato deve essere utilizzato come elemento qualificante per la definizione dell’ampiezza della competenza legislativa “tutela della concorrenza”. Una visione che solleva molte perplessità. E’ della politica economica il teorema per il quale sarebbe utile disporre, per ogni obiettivo di politica economica, di uno strumento. Con due conseguenze pratiche. La prima, che se l’azione pubblica ha molti obiettivi, c’è la necessità di molti strumenti. La seconda, che uno strumento, in generale, produce effetti non solo sull’obiettivo al quale una particolare decisione politica lo destina, ma anche su altri obiettivi. Un singolo strumento può essere assegnato a un obiettivo perché opera principalmente su di esso, ma non si può ignorare che esso interferisce con la realizzazione di altri obiettivi.

Gli obiettivi dell’azione pubblica, come definiti per esempio dalla nostra Costituzione, tendono ad essere più numerosi degli strumenti che la decisione politica riesce a costruire. Succede a volte, raramente, che l’utilizzo di uno strumento abbia, oltre agli effetti sull’obiettivo cui è finalizzato, anche effetti collaterali positivi su altri obiettivi. Altre volte, più spesso invero, succede l’opposto, che l’utilizzo di uno strumento per un obiettivo genera conseguenze sgradevoli, per un altro obiettivo della politica economica. In generale vale la proposizione per cui non è possibile una mappatura *one-to-one* tra strumenti e obiettivi. Questa proposizione è espressamente riconosciuta dalle normative comunitarie in materia di aiuti di stato. Gli aiuti di stato diretti a realizzare obiettivi tradizionali di politica economica quali lo sviluppo regionale, le politiche agricole, la politica ambientale, lo sviluppo di un settore nascente, il sostegno dell’innovazione, ecc. sono vietati in quanto lesivi della concorrenza, a meno che non rientrino in un insieme definito di fattispecie e circostanze, costituenti il sistema di deroghe. Le deroghe ed eccezioni al divieto sono costruite in modo da evitare che i



loro effetti positivi su sviluppo regionale, politica agricola, ecc. producano effetti negativi troppo rilevanti sull'altro obiettivo costituito dalla tutela della concorrenza.

Tra gli obiettivi del Trattato ci sono la politica agricola comune (con tutta la serie di azioni che la caratterizzano) e la tutela della concorrenza (con i suoi organi e strumenti). Le norme comunitarie regolano l'utilizzo di strumenti che, avvicinando un obiettivo, fanno allontanare l'altro. Per esempio, il documento "Orientamenti comunitari per gli aiuti di stato nel settore agricolo n. 2000/C 28/02." richiama che l'art. 33 del Trattato definisce gli obiettivi della politica agraria comune. Precisa che "nel definire la politica agricola comune bisogna tenere conto della particolare natura dell'agricoltura attribuibile alle caratteristiche peculiari del settore stesso e alle disparità strutturali e naturali esistenti tra le diverse regioni agricole, nonché dell'esigenza di apportare per gradi gli opportuni adeguamenti e del fatto che il settore agricolo è strettamente correlato all'economia nel suo complesso." Continua : "di conseguenza il ricorso agli aiuti di stato può essere giustificato soltanto se rispetta gli obiettivi di questa politica. Inoltre gli aiuti di stato devono rispettare gli obblighi internazionali della Comunità specificati nell'accordo relativo all'agricoltura dell'OMC. Gli aiuti sono soggetti a notifica e vengono classificati sulla base del loro potenziale di distorsione degli scambi."

Ecco quindi riprodotto lo schema tradizionale del rapporto obiettivi-strumenti. La politica agricola comune si realizza anche con l'utilizzo di strumenti che hanno effetti non positivi su altri obiettivi dell'azione pubblica (sulla concorrenza). Gli aiuti di stato nel settore agricolo sono ammessi; le loro caratteristiche devono però essere tali da interferire il meno possibile con il perseguimento dell'obiettivo tutela della concorrenza avente, sotto il profilo formale, la stessa dignità costituzionale del primo.

Considerazioni analoghe si possono fare per altri casi. L'attuazione di politiche di sviluppo regionale (ridurre i differenziali nel reddito pro-capite nelle diverse regioni) passa attraverso l'utilizzo di strumenti (per esempio gli aiuti di stato alle imprese) che contraddicono gli obiettivi della tutela della concorrenza. In molti paesi e anche nella Comunità sono state adottate regole per definire la congruità dell'uso degli strumenti quando questo si pone, in modo contraddittorio, rispetto a diversi obiettivi. Il fatto che vengano chiarite, in via pratica, opinabile e mutevole, i confini, la misura e le circostanze, in cui è ammesso l'utilizzo di uno strumento anche se si prospetta, in quelle circostanze, un conflitto con uno degli obiettivi, non significa che l'obiettivo originario o i due obiettivi originari hanno cambiato pelle o natura o sono addirittura divenuti uno solo. I due obiettivi restano distinti, si realizzano ciascuno con una varietà di strumenti; ci sono strumenti che producono effetti di segno opposto sui due obiettivi. Una buona politica tende a minimizzare gli inevitabili effetti negativi sugli obiettivi diversi da quelli che rientrano nella finalizzazione principale di un singolo strumento.

Per giustificare la sostenibilità degli interventi nel settore agricolo non c'è bisogno di argomentare che essi siano una appendice della tutela della concorrenza.

### **3. La metamorfosi: il fondo di mutualità da strumento di politica agricola a strumento di tutela della concorrenza.**

La Corte ricorda che “gli aiuti pubblici che falsano la concorrenza sono incompatibili con il mercato comune” ed aggiunge che “le deroghe ai divieti di aiuto ... sono ... funzionali alla promozione di un mercato competitivo”. E ancora: “nel diritto comunitario le regole della concorrenza non sono limitate alla attività sanzionatoria della trasgressione della normativa antitrust, ma comprendono anche il regime di aiuti, riguardanti ... il campo agricolo...” E ancora: “la nozione di concorrenza ... comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza”.

In questa impostazione, “la tutela della concorrenza” che l'art. 117, secondo comma, lettera e) affida alla potestà legislativa dello stato non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, “...la tutela della concorrenza non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quella accezione dinamica ... che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o instaurare assetti concorrenziali”. Da questa elegia, un programma modesto di interventi diretto a ridurre i costi di produzione delle aziende agricole italiane, dichiarato compatibile con il regime degli aiuti in deroga a favore delle imprese agricole, diventa un intervento diretto “alla stabilizzazione macro-economica propria dello Stato” riconducibile alla materia “tutela della concorrenza”, nel suo profilo dinamico e promozionale.

L'agricoltura sparisce, sparisce il carattere eccezionale dell'intervento, sparisce la compatibilità con gli orientamenti sugli aiuti di stato ammissibili nel settore agricolo. Aiuti di stato all'agricoltura ammessi in regime di deroga diventano strumento di “titela della concorrenza” in senso dinamico.

La Corte argomenta che trattasi di interpretazione sistematica (qualcosa, ovviamente, di inavvicinabile per un economista) ma, soprattutto, che “quando sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, allora la norma (che definisce il nostro piccolo programma di sostegno dei profitti in agricoltura) può diventare strumento con il quale lo stato esprime le proprie competenze e i propri poteri in materia di tutela della concorrenza. Essendo dimostrato che la norma rende attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, essa rientra nell'insieme degli

strumenti di tutela della concorrenza che giustificano la competenza (il potere) dello stato ad intervenire.

Non è facile seguire la sentenza della Corte lungo questo passaggio. Come sia possibile che un intervento di sostegno all'agricoltura compatibile con il regime di deroghe comunitarie al divieto degli aiuti di stato si trasformi, per via di una interpretazione sistematica dei confini tra "tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza" in strumento di sviluppo, sostegno e costruzione di un mercato competitivo. C'è da restare, al pari dell'Anna Bolena di Donizetti, "muto e immobile qual freddo sasso".

#### **4. In conclusione.**

Argomentata la peculiarità del procedimento logico con il quale un intervento sul settore agricolo viene ricondotto alla materia tutela della concorrenza, resta la questione di merito se una politica di concorso pubblico a dei premi assicurativi contro i rischi delle calamità naturali in agricoltura possa essere meglio gestita dallo Stato che non dalle singole Regioni.

Ci sono questioni molto intricate. L'aiuto di stato al settore agricolo è ammesso a certe condizioni in quanto, a queste condizioni, i danni che provoca alla concorrenza sono ritenuti non gravi, minori dei benefici che si producono attraverso l'intervento sul settore. Uno stato nazionale può quindi utilizzare il sistema di deroghe. La domanda è se singole Regioni possano avvalersi del sistema di deroghe comunitarie per attuare loro programmi di intervento nel rispetto dei vincoli comunitari sulla concorrenza. Non voglio affrontare la questione in termini giuridici. Non è evidente che, dal punto di vista comunitario, non debba fare differenza. Il costo della deroga in termini di violazione dei principi competitivi potrebbe essere maggiore se la deroga riguarda l'intero territorio nazionale o una singola regione. E' noto che, in qualche caso, la Comunità europea ha optato per l'invarianza della applicazione delle deroghe, prescindendo quindi dal fatto che la deroga fosse richiesta dallo Stato o da una Regione.

In termini economici si potrebbe argomentare che ciò che è ammesso come deroga a uno stato nazionale non debba essere ammesso come deroga se la competenza è regionale: avrebbe infatti poco senso – sarebbe distorcente alla concorrenza tra produttori nazionali – un trattamento differenziato di un elemento di costo all'interno del paese. La funzione di tutela della concorrenza sul territorio nazionale, un compito questo che la nuova Costituzione assegna alla competenza esclusiva dello Stato, potrebbe esercitarsi indicando un sistema di deroghe più restrittivo di quello definito a livello comunitario che le singole Regioni dovrebbero rispettare. Il legislatore nazionale dovrebbe indicare che gli aiuti regionali all'agricoltura devono, per il mantenimento di

un ordinato operare dei mercati agricoli, essere gestiti non solo nel rispetto dei vincoli comunitari, ma di un sistema di regole più restrittivo.

Se questa proposizione è accettabile, siamo allora rimandati al problema iniziale. Al fatto che il legislatore nazionale – attualmente affaccendato in altre questioni ritenute più importanti – non si è ancora preoccupato di definire le condizioni materiali di attuazione del nuovo sistema di federalismo fiscale, capaci di dare concretezza alle incerte indicazioni del testo Costituzionale. Non ha affrontato la questione di quali siano le differenze ammissibili negli indicatori di attività delle singole regioni, in quei settori assegnati alla competenza concorrente e residuale esclusiva delle Regioni.

E' vero che le decisioni della Corte sembrano orientate a una visione un po' restrittiva dei rapporti tra centro e periferia rispetto al potenziale innovativo proposto dalla nuova Costituzione. E' vero anche che è costretta ad operare prima che la politica e il legislatore nazionale abbiano trasformato le vaghe indicazioni della nuova Costituzione in un ordinato modello di federalismo fiscale diverso da quello costruito sulla base della Costituzione del 1948.

Differenze dovrebbero essere compatibili con la nuova Costituzione. La politica dovrebbe indicare quale è il margine ammesso delle differenze. Non sarebbe incompatibile con l'attuale Costituzione che le Regioni definiscano i propri interventi nei confronti del settore produttivo in modo differenziato. La solidarietà, un principio affermato in modo forte dalla nuova Costituzione, non implica uniformità. Una organizzazione "federale" (parola orribile per descrivere i cambiamenti che sono stati e verranno introdotti nella nuova Costituzione) richiede sia solidarietà, ma anche competizione tra istituzioni pubbliche.

Appendice (da rivedere o forse da togliere)

In questa appendice vengono ripresi alcuni dei termini economici utilizzati nella sentenza che avrebbero forse meritato, da parte della Corte, un utilizzo più attento.

*Interventi diretti sul mercato.* Non è una espressione felice se con la frase si vogliono definire programmi di incentivi o di sussidi (o di aiuto) alla gestione o agli investimenti di imprese o categorie di imprese. Niente è meno diretto di un programma di incentivi. Di un programma di incentivi non si può quasi mai dire, in via formale, se il programma ha avuto o no successo, se ha cioè concorso a fare aumentare gli investimenti, il reddito o l'occupazione. Le tecniche che gli economisti utilizzano per valutare gli effetti di programmi di incentivo non hanno riconoscimento formale negli studi giuridici perché passano attraverso l'analisi statistica di dati rilevati o di interviste. Un programma di incentivi non è un intervento diretto sul mercato, come sarebbe invece l'ordine emesso da una autorità di regolazione che una grande impresa deve essere spaccata in due o più pezzi, ovvero la dichiarazione di illegalità di un accordo collusivo sulla divisione del mercato da parte di due o più imprese.

*Interventi macroeconomici.* Un intervento macroeconomico non dovrebbe essere molto selettivo: aiuti de minimis sull'occupazione delle piccole e medie imprese non si qualificano come interventi macroeconomici anche se riguardano, ex-ante, un numero elevato di possibili soggetti interessati. Gli economisti distinguono tra politiche macro, politiche dei redditi, politiche settoriali, programmi di incentivi con selezione preventiva o da utilizzare a domanda. Il richiamo alla macroeconomia e quindi alla rilevanza macro-economica per un programma di aiuti sui premi di una assicurazione contro i rischi delle calamità naturali per la produzione agricola è del tutto inappropriato.

*Equilibrio economico generale.* Nella sentenza questo concetto sembra assumere diversi significati. Per un economista, il termine nasce nel 1880 circa con Walras, cresce con Pareto agli inizi del Novecento e si definisce negli anni Cinquanta. Per un giurista, studioso di diritto costituzionale, nasce invece nel 1967 quando il termine viene introdotto nella legge fondamentale tedesca come regola indicativa degli equilibri di bilancio per il governo federale e per i Länder. Nel testo della sentenza acquisisce forse ulteriori e diversi significati. Uno, più vicino all'altra espressione utilizzata nella sentenza, il rilievo macro-economico. L'altro, vicino alla nozione, propria dei modelli di equilibrio economico generale, per la quale un mercato concorrenziale è in grado, a certe condizioni, di proporre soluzioni ordinate, armoniche (efficienti, se si preferisce) alla organizzazione del sistema economico.

*La dimensione del mercato.* Due bar su angoli diversi di un incrocio definiscono un mercato più competitivo rispetto allo stesso incrocio con un solo bar. Non è però

una politica diretta ad aumentare il grado di competitività del sistema quella per cui lo stato contribuisce al pagamento dei premi dell'assicurazione contro il furto dei bicchieri nei due bar. Non ha nessun effetto, se non l'aumento dei profitti, se i due bar sono gli unici della città. Ha effetti anti-competitivi se in città ci sono altri incroci e altri bar. Fuor di metafora, un intervento pubblico che riduce i costi di produzione rende gli assistiti più competitivi dei non assistiti, ma favorisce, nel lungo periodo, la formazione di un mercato meno competitivo.

*Aiuti e concorrenza, ovvero la concorrenza in senso dinamico.* La concorrenza può essere fattore di crescita: fornisce incentivi e ragioni per produrre e scambiare; la rivalità propria degli agenti in un mercato competitivo e la ricerca competitiva del profitto possono avere effetti positivi sulla crescita del sistema economico. E' questo uno dei teoremi della visione ottimistica della concorrenza che si può forse associare al nome di Pareto, e che è alla base delle azioni di politica economica diretti a ridurre o eliminare le barriere all'entrata sui mercati di nuovi produttori. La concorrenza può essere stimolata da politiche di intervento pubblico che diano certezza alle aspettative imprenditoriali – nulla fa bene alla crescita come la competizione per opportunità rese visibili dalle prospettive di crescita (potenzialmente rese stabili dall'azione pubblica). Si può dire che un programma settoriale di aiuti alle imprese, se e in quanto concorre a fare aumentare il tasso di crescita dell'economia, fa anche aumentare il grado di concorrenzialità del sistema economico?

*Mercato di un bene e sistema economico.* L'aumento di concorrenza in un mercato, ottenibile per esempio da un aumento nel numero dei produttori o dal potenziale ingresso di nuovi produttori o anche prodotto dalla crescita secondo il teorema della Corte, non implica un aumento del grado concorrenza nel sistema economico. Il rendimento e la produttività del mercato assistito possono essere riconducibili al sistema di aiuti concesso al settore. E' vero che il settore cresce più rapidamente di quanto non sarebbe cresciuto senza il regime di aiuti, ma è non è corretto dire che questa crescita ha determinato un aumento della concorrenza che si possa imputare alle politiche di tutela della concorrenza in senso dinamico.