

## LA TUTELA DELLA CONCORRENZA, LE COMPETENZE LEGISLATIVE E LA DIFFICILE APPLICAZIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

(nota a Corte cost., n. 14/2004)

di Roberto Caranta

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", n. 4/2004)

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. Le materie "trasversali". - 3. I caratteri delle competenze legislative esclusive "trasversali". - 4. La qualificazione della materia "tutela della concorrenza". - 5. La giurisprudenza della Corte costituzionale prima della sentenza n° 14 del 2004. - 6. La sentenza n° 14 del 2004 della Corte costituzionale. - 7. Una materia senza limiti? - 8. Conclusioni.

### 1. Premessa.

Dal punto di vista formale, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", ha profondamente innovato nel sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni preesistente. Il nuovo art. 117 Cost. capovolge il rapporto tra regola ed eccezioni per quanto concerne le competenze rispettive di Stato e Regioni. Mentre prima la regola era la competenza dello Stato, eccezionale essendo quella delle Regioni (individuata, per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, nell'art. 117 Cost.), ora la regola è la competenza delle Regioni, eccezionale essendo quella dello Stato. Inoltre, la potestà legislativa regionale ora è di regola esclusiva.

Sarebbe, tuttavia, eccessivo affermare che la competenza legislativa dello Stato sia diventata marginale. «In realtà la Costituzione riserva allo Stato - con il diritto civile, penale e processuale, nonché con molte altre clausole - la parte assolutamente maggiore dell'ordinamento: sicché il potere residuale regionale opera in definitiva soprattutto nella disciplina "amministrativa", intesa sia come disciplina dei comportamenti privati soggetti a controllo e sanzione amministrativa, sia come disciplina dell'attività dei servizi dell'amministrazione rispetto ai privati».

Inoltre, sebbene la stessa Costituzione parli di "materie", è opinione diffusa che si tratti spesso di attività, fini pubblici, apparati amministrativi, istituti giuridici o altro. Puntualmente si è osservato che «Nell'ordinamento passato, il trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni avveniva partendo da precise strutture burocratiche ministeriali che svolgevano specifiche funzioni; sicché, trasferendo le funzioni insieme con le strutture amministrative e - almeno in principio - il personale, le "materie" assumevano una consistenza abbastanza precisa, quasi fisica. Oggi, nel nuovo ordinamento, le cose non stanno più così: le materie elencate nell'art. 117, comma 2, come competenza "esclusiva" dello Stato (e, in qualche misura, anche quelle "concorrenti" dell'art. 117, comma 3), molto spesso non hanno una consistenza determinabile, non sono supportate da una precisa struttura ministeriale né sono organizzate in uno specifico corpo normativo».

Nelle parole di altro Autore: «Prima della riforma [...], le materie si caratterizzavano prevalentemente per la presenza di un "oggetto", che poteva consistere [...] in un bene, in un ente o in un istituto. Diversamente, nei nuovi elenchi costituzionali, oltre alle "materie-oggetto", possono ravvisarsi [...] le "materie-scopo", che sono "trasversali" proprio perché esse possono incidere su diversi oggetti con l'obiettivo di raggiungere la finalità costituzionalmente fissata. In altri termini, negli elenchi dei commi 2 e 3 dell'art. 117 sono contenute alcune materie che possono essere individuate solo in termini "finalistici": "avendo, cioè, riguardo, anziché alle classi di fattispecie che debbono costituirne l'oggetto, agli scopi (o agli obiettivi) che sono chiamate a perseguire (e in funzione dei quali sono riconosciute)»; «Oltre alle "materie-oggetto" e alle "materie-scopo", negli elenchi di materie contenuti nel novellato art. 117 della Cost., sembra individuabile un *tertium genus*, costituito dalle "materie-tipo di disciplina", come "l'ordinamento civile e penale" o le "norme processuali". In esse ciò che rileva non è, infatti, la natura dell'oggetto, né della finalità perseguita dal legislatore, ma la natura delle norme che si intendono introdurre».

L'osservazione è rilevante in quanto molte delle c.d. "materie" di competenza esclusiva statale hanno appunto portata "trasversale" o "orizzontale", e come tali si intersecano con materie intese in senso tradizionale, creando la possibilità di intervento del legislatore statale, e quindi di interferenze tra diversi livelli di governo, anche al di fuori delle "materie" di

competenza concorrente.

## 2. Le materie trasversali.

Le indicazioni dottrinali che individuavano il carattere trasversale di talune delle clausole di attribuzione di potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, 2° comma, Cost., hanno trovato puntuale conferma nella giurisprudenza.

Nella prima fattispecie a venire in rilievo, il Governo aveva impugnato una legge della Regione Marche la quale aveva deciso la sospensione, sul territorio regionale, di una serie di interventi di psicoturgia, inclusa la lobotomia, in attesa di accertamenti, da compiersi ad opera dei competenti organismi statali, circa l'effettiva utilità terapeutica degli interventi stessi. Secondo il Governo, la legge in questione avrebbe invaso due settori di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma, Cost., e precisamente quelli di cui alle lett. l), nella parte in cui fa riferimento all'«ordinamento civile», e alla lett. m) «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; in via subordinata ammesso che la legge in questione andasse ad incidere sulla materia «tutela della salute», di competenza concorrente secondo quanto previsto dall'art. 117, 3° comma, Cost., la difesa del Governo lamentava che la legge fosse in contrasto con i principi dettati in materia dal Parlamento.

Riferendosi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte costituzionale ha ritenuto che «non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle». Le considerazioni in proposito, molto significative per comprendere gli orientamenti della Corte, sono peraltro *obiter*, tenuto conto che la Corte ritiene che la disciplina regionale contestata dal Governo non riguardi la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, ma, piuttosto, la materia, appartenente alla competenza legislativa concorrente, della «tutela della salute».

Un rapido richiamo merita anche una successiva decisione *in terminis* (cambiano le Regioni che vedono impugnata la propria disciplina, e che in questo caso sono il Piemonte e la Toscana); la Corte afferma che «stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base di acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe necessariamente i principi fondamentali della materia»; in questo caso, tuttavia, la Corte rileva anche che le scelte in proposito investono diritti fondamentali «la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale».

La questione delle materie "trasversali" è venuta all'attenzione della Corte nel giudizio relativo alla legge della Regione Lombardia in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti. La difesa erariale aveva lamentato tra l'altro la violazione della clausola di cui all'art. 117, 2° comma, s), relativa alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". Anche secondo la Corte la legge regionale lombarda dispone in materia di tutela dell'ambiente. Il giudice delle leggi peraltro precisa che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel comma 2 dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie [...]. In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale [...]. I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 Cost. inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

I principi fondamentali fissano dunque un minimo di tutela dell'interesse che individua la materia "trasversale", minimo ritenuto imprescindibile a livello nazionale, libere restando le Regioni di fissare livelli di tutela più elevata di quell'interesse ritenuto così rilevante dalla Costituzione, da essere fatto oggetto di potestà legislativa statale. Come è stato puntualmente osservato, le competenze di cui all'art. 117, 2° comma, Cost., «individuano i settori che la

Costituzione ritiene siano da considerare di interesse nazionale, in cui devono essere realizzate le esigenze di unità e di eguale tutela sostanziale. Da ciò consegue che, al di fuori di tali esigenze, non sono possibili scelte legislative statali uniformi, ma si deve aprire lo spazio alle diverse discipline regionali».

Naturalmente, leggi regionali non rispettose di simili *standard* minimi non potranno che ritenersi costituzionalmente illegittime. È il caso per esempio di numerose disposizioni regionali in materia di caccia, derogatorie *in peius* rispetto agli *standard* di tutela fissati dal legislatore nazionale e pertanto ritenute illegittime dalla Corte costituzionale anche dopo la riforma del Titolo V. Un primo esempio venne dato dal giudizio relativo ad una legge della Regione Sardegna. La Corte, prima di richiamare le considerazioni già svolte nel proprio ricordato precedente, osservò che «L'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possono pregiudicare gli equilibri ambientali»; ora, secondo la Corte, la disciplina nazionale in materia di caccia conterrebbe appunto un "nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica".

Pare importante sottolineare, dunque, che le "materie" di competenza esclusiva "trasversale" certo garantiscono un'ampia sfera di intervento dello Stato, ma questo viene limitato all'individuazione di *standard*, di "livelli essenziali", ma non dovrebbe tradursi in un'integrale espropriazione delle competenze legislative regionali.

### 3. I caratteri delle competenze legislative esclusive "trasversali".

Secondo un'autorevole opinione dottrinale, clausole del genere di quello ora ricordato creerebbero «un *tipo di competenza*, distinto dai due espressamente accolti (e *battezzati*) dalla novella costituzionale: la competenza detta "esclusiva" e la competenza detta "concorrente"».

Certo non è sempre facile distinguere materie "trasversali" nella quali al legislatore nazionale spetta unicamente l'individuazione di principi generali (o *standard* minimi) dalle più consuete materie di competenza concorrente. Una notevole contiguità tra le due ipotesi emerge anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che sembra anzi assorbire talune materie "trasversali" in ipotesi di materie di competenza concorrente.

Si prenda ad esempio la decisione della Corte costituzionale relativa al caso della legge della Regione Marche sui trattamenti di psichirurgia. Nella misura in cui si riconosce che la competenza "trasversale" di cui alla lett. *m*) del 2° comma dell'art. 117 Cost. «è potenzialmente idonea ad "attraversare" anche la tutela della salute», si giunge inevitabilmente a ritenere che tale competenza "trasversale" si debba limitare a stabilire i principi essenziali, non potendo certo far venir meno del tutto una competenza specificamente prevista dalla Costituzione.

Ancora più rilevante la decisione della Corte relativa alla legge della Regione Lombardia in materia di impianti a rischio ambientale. La "trasversalità" della "tutela dell'ambiente" si traduce nel rispetto delle competenze concorrenti delle Regioni, che possono essere comprese solo con la fissazione di *standard* minimi, potendo peraltro le Regioni fissare *standard* di tutela più elevati.

Certo potrebbe obiettarsi che tra competenza statale esclusiva, sia pur "trasversale", e competenza concorrente esiste necessariamente una differenza nella misura in cui, a norma dell'art. 117, 6° comma, Cost., lo Stato può esercitare la prima, e solo la prima, competenza anche a mezzo di atti di natura regolamentare. Tuttavia, autorevolmente e puntualmente si è osservato: «Che l'attribuzione generica allo Stato del potere regolamentare nelle materie di cui al c. 2, art. 117 non comporti la possibilità di uso di tale strumento in qualunque caso può essere argomentato anche in relazione ad altri vincoli giuridici, quali l'esistenza di riserve di legge (si pensi alla materia penale, ma anche in larga misura al diritto privato), o la stessa denominazione e funzione costituzionale delle materie: ad esempio, sembra abbastanza evidente che le "funzioni fondamentali" degli enti locali, proprio per tale loro qualificazione, non potrebbero essere individuate con atto regolamentare»; non solo, ma riferendosi alla specifica materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, 2° comma, lett. *m*), Cost., l'Autore rileva: «È tuttavia evidente, a mio avviso, che proprio il fatto che ci si trovi al punto di intersezione tra le competenze statali e quelle regionali richiede che ogni decisione venga assunta nel quadro del principio di leale collaborazione con un atto di natura coerente all'obiettivo di indirizzare i servizi soggetti alla disciplina regionale, e che a questi requisiti non potrebbe adeguatamente corrispondere un atto di natura regolamentare unilateralmente assunto dallo Stato».

Un'interessante proposta di lettura delle competenze "trasversali" è stata recentemente avanzata per risolvere il dilemma della qualificazione della "tutela dell'ambiente" come materia "tradizionale" o "trasversale". Si è osservato che

«la *tutela dell'ambiente* non può essere considerata "materia" in senso stretto (e da questo punto di vista è pienamente corretta l'interpretazione della Corte), ma solo se ed in quanto con tale affermazione si voglia intendere che la *tutela dell'ambiente* "non è soltanto una materia", è "più di una materia", giacché la tutela degli interessi ambientali, riconosciuti come "valore costituzionale" (e dunque l'attuazione concreta di questo "valore"), deve necessariamente attraversare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche. Tuttavia, ciò non può valere a negare che esista un vero e proprio ambito "materiale" di disciplina che risulta - almeno in certa misura - tanto ben determinabile quanto oggettivamente definibile e che costituisce, da sempre, il campo privilegiato delle politiche ambientali e degli interventi normativi a tutela dell'ambiente». Il pericolo di tale opzione, naturalmente, è di ricostruire in termini troppo generosi il nucleo della "materia", con conseguente esautorazione dei legislatori regionali da ambiti che pure appartengono alla loro competenza concorrente.

#### 4. La qualificazione della materia "tutela della concorrenza".

Per quanto riguarda l'individuazione delle "materie" con portata "trasversale" o "orizzontale" tra quelle elencate dall'art. 117, 2° comma, Cost., in dottrina si sono variamente indicate quelle di cui alle lett.

e) [...] tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza;

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

n) norme generali sull'istruzione;

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Ad esempio, si è ritenuto: «l'ambito di cui alla lett. m) non costituisce un *unicum* nel quadro della nuova disciplina: la tecnica impiegata per individuarlo trovando altri significativi riscontri negli elenchi costituzionali. Basti pensare - per limitarci agli esempi di più immediata evidenza - ad altre *materie-non materie*, come: la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, quella della salute e forse (stando ad una possibile lettura) l'ambito denominato: funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»; altra opinione richiama in proposito «le "materie" della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, della concorrenza, dell'ambiente».

Anche la clausola attributiva di competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), sarebbe dunque, secondo un'opinione espressa 'a caldo', nell'immediatezza dell'entrata in vigore della riforma, e poi spesso ripresa in dottrina, «una competenza ovvero una finalità trasversale rispetto a tutti i settori della vita economica», come tale interferente nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente e anche esclusiva.

Al di là della condivisa affermazione circa il carattere "trasversale" della materia "tutela della concorrenza", la dottrina si è divisa nell'individuazione della "portata" della clausola che si riferisce a tale materia.

Non ritenendo utile in questa sede prendere posizione nella guerra di religione scatenatasi sulla questione se l'art. 117, 2° comma, lett. e) abbia costituzionalizzato il principio di concorrenza, eventualmente modificando in senso liberistico la nostra Costituzione economica, occorre ricordare che, secondo una prima opinione, la materia della tutela della concorrenza riguarda propriamente la disciplina *antitrust*, come disegnata nel nostro ordinamento dalla l. 10 ottobre 1990, n. 287; si tratta di disciplina che può interferire con molte altre, quali il commercio, l'industria, la produzione e prestazione di servizi, e così via, ed ha quindi carattere trasversale; in altri termini, «L'oggetto di questa competenza trasversale può essere qualificato come materia nei limiti in cui l'ambito della stessa venga 'modellato' attorno all'insieme delle regole *antitrust* sulla cui attuazione e corretta applicazione vigila l'Autorità garante della concorrenza e del mercato». Secondo la stessa opinione, non ricadrebbero invece nella clausola di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., le discipline di regolazione pubblica di settori "sensibili" del mercato, come ad esempio quelle in materia di trasporto e telecomunicazioni; in tali settori, la competenza statale o regionale a regolare i profili attinenti alla concorrenza dovrebbe essere individuata alla luce delle scelte del costituente circa le materie stesse, ovvero l'attribuzione della competenza circa disciplina 'sostanziale' di settore attrarrebbe anche il potere di dettare regole in



punto concorrenza.

Proprio su tale secondo punto della ricostruzione si sono appuntate le critiche di successiva opinione. Si è, infatti, ritenuta artificiosa la distinzione tra tutela del mercato (disciplina *antitrust* in senso stretto), e regolamentazione del mercato, osservandosi che, in entrambi i casi, obiettivo del legislatore è la tutela della concorrenza.

Ad opinione di chi scrive, nessuna delle pur parzialmente divergenti ricostruzioni ora ricordate convince pienamente.

Innanzitutto, talune opinioni paiono fondarsi su assunti ideologici di fondo non compatibili con lo spirito della riforma. Ricordato che «il disegno complessivo di dislocazione delle competenze è il risultato anche di una forte spinta ad una progressiva regionalizzazione di compiti statali», si afferma che la «prima e più temibile conseguenza potrebbe essere quella di una forte differenziazione sia a livello legislativo che nei modi di esercizio delle funzioni amministrative che potrebbe avere effetti negativi soprattutto nelle materie economiche di potestà legislativa residuale. Infatti, in queste situazioni, il legislatore regionale potrebbe decidere di introdurre discipline diversificate non solo poco rispettose delle esigenze di unità del sistema ma anche dirette ad introdurre elementi di competizione tra livelli di governo omogenei».

Pare, invece, che l'idea di fondo della riforma sia proprio quella per la quale la Repubblica può convivere con, ed anzi beneficiare da, differenti discipline giuridiche a livello regionale e le esigenze unitarie dovrebbero essere specificamente prese in conto dal Costituente, in fase di distribuzione della competenze tra livelli di potere, e non pregiudizialmente postulate dall'interprete.

Né vale affermare che la globalizzazione impone «una progressiva riduzione del tasso di differenziazione possibile delle scelte».

A parte che non è detto che si debba sempre assecondare la globalizzazione, e che comunque non esistono obblighi costituzionali in tal senso, l'argomento prova troppo, ovvero l'inutilità di spostare le scelte a livello statale. Meglio, se si adotta questa prospettiva, riferirsi direttamente a livelli - se non proprio 'mondiali' - quantomeno supranazionali, senza necessità di offrire una lettura estensiva della clausola attributiva di competenza di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e).

Si condivide pienamente, invece, l'indicazione secondo la quale «l'estensione dei vincoli comunitari, al cui rispetto sono obbligati sia lo stato che le regioni nell'esercizio delle loro competenze, raggiunge una rilevante ampiezza quando siano implicati obiettivi di tutela della concorrenza o di liberalizzazione e regolamentazione di alcuni mercati. Peraltro la presenza di norme comunitarie rappresenta di per sé un elemento unificante anche laddove la legislazione regionale che abbia ad oggetto l'attuazione di direttive comunitarie fosse tentata, per il futuro, a praticare la via di una crescente differenziazione (possibile proprio riguardo alla definizione degli aspetti organizzativi, degli strumenti, delle procedure o dei tempi di attuazione). D'altra parte, e la novità è certamente da non sottovalutare, accanto alla pari dignità attribuita a stato e regioni di fronte alle fonti comunitarie, il nuovo modello di relazioni derivato dal riconoscimento costituzionale del diritto comunitario (e della sua supremazia) supera una buona volta la logica sempre ricorrente della "separazione" tra ordinamento interno e comunitario per accettare quella della "integrazione"».

Proprio in questo contesto, una lettura estensiva della clausola di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e) Cost., non è necessaria, perché non ha molto senso che lo Stato detti disciplina materiali uniformi "più uniformi" - se così si può dire - di quelle dettate a livello europeo. In altri termini, non si ritiene che debbano necessariamente esistere esigenze unitarie ulteriori rispetto a quelle già prese in considerazione a livello europeo. La soluzione opposta contribuirebbe a perpetuare la suddivisione del mercato europeo, che deve essere - secondo un crescendo storico - comune, unico ed oggi interno. Il legislatore europeo provvederà ad individuare le imprescindibili istanze unitarie. In tale ambito, ogni singola Regione dovrà poter utilizzare tutti i possibili margini di manovra per valorizzare al meglio il proprio potenziale.

In termini generali, si può anche ricordare che, a norma dell'art. 117, 5° comma, Cost., «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»; in altri termini, come ha ricordato la Corte, «ai sensi dell'art. 117, 5° comma, della Costituzione, l'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria spettano infatti, nelle materie di loro competenza, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano».

Se così è, il diritto comunitario è potenzialmente idoneo a fissare esso stesso, direttamente, gli *standard* minimi di tutela

nelle materie "trasversali", i principi generali nelle materie di competenza legislativa concorrente, e ad individuare esigenze minime di disciplina uniforme nelle altre materie. Pare, infatti, possa essere applicata anche in questa materia l'indicazione, riferita al caso di delega di poteri normativi al Governo, secondo la quale i principi e i criteri della futura normazione «possono venire individuati a livello comunitario».

Un intervento normativo statale rischia, in tale situazione, di essere ripetitivo, ridondante, ovvero eccessivamente compressivo dei margini di autonomia spettanti alle Regioni.

In altri termini, a fronte di una riforma che vuole decongestionare il centro, non pare metodologicamente corretto voler a tutti i costi estendere la portata delle clausole di attribuzione di competenza legislativa allo Stato.

In relazione alla clausola di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., l'opzione ricostruttiva più corretta pare allora quella di far riferimento all'interpretazione più piana: spetta allo Stato dettare la legge generale sulla "tutela della concorrenza" tra gli operatori economici che operano, o vorrebbero operare, nel mercato, investendo tra l'altro di specifici poteri un'autorità amministrativa.

Tale ricostruzione pare trovare conferme a livello comunitario.

A norma dell'art. 54, 5° comma, della L. 6 febbraio 1996, n. 52, la legge comunitaria per il 1994, articolo rubricato "Cooperazione con la Commissione delle Comunità europee in materia di concorrenza", ormai «L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in quanto autorità nazionale competente in materia di concorrenza, applica, salvo quanto disposto dall'art. 20 L. 10 ottobre 1990, n. 287, gli art. 85, par. 1, e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea, utilizzando i poteri e agendo secondo le procedure di cui al titolo II, capo II, della medesima L. 10 ottobre 1990, n. 287 [...]».

La disciplina della concorrenza è materia nella quale diritto comunitario e diritto nazionale sono fortemente integrati. Le disposizioni degli artt. 81 (già art. 85) e seguenti del Trattato CE sono direttamente efficaci negli Stati membri; l'applicazione in sede sia amministrativa che giurisdizionale avviene in via accentrata ad opera della Commissione (sotto il sindacato del Tribunale di primo grado e della Corte di giustizia), ma anche, e in misura sempre maggiore nel rispetto del principio di sussidiarietà, a livello di ciascun Paese membro.

Al proposito va senz'altro richiamato il recente regolamento del Consiglio 2003/1/CE del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato. Il legislatore comunitario, sin dall'*incipit* della motivazione del richiamato atto normativo, premesso che «Per istituire un sistema che impedisca distorsioni della concorrenza nel mercato comune occorre provvedere all'applicazione efficace e uniforme degli articoli 81 e 82 del Trattato nella Comunità», e che «Il regolamento del Consiglio 62/17/CEE del 6 febbraio 1962, primo regolamento d'applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato, ha permesso lo sviluppo di una politica comunitaria in materia di concorrenza che ha contribuito alla diffusione di una cultura della concorrenza nella Comunità», rileva, tuttavia, che, «alla luce dell'esperienza acquisita, è opportuno sostituire detto regolamento per introdurre disposizioni adeguate alle sfide di un mercato integrato e di un futuro allargamento della Comunità»; «Per garantire un'efficace applicazione delle regole di concorrenza comunitarie», continuano i "considerando", «sarebbe opportuno coinvolgere in maggior misura le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri. A tal fine, ad esse dovrebbe essere conferito il potere di applicare il diritto comunitario».

L'art. 54, 5° comma, della L. 6 febbraio 1996, n. 52, la legge comunitaria per il 1994, appena ricordato, in un certo senso ha anticipato la realizzazione del principio di sussidiarietà, e naturalmente spetterà al legislatore nazionale adottare tutte le ulteriori disposizioni necessarie per l'applicazione, nello Stato, della disciplina comunitaria e nazionale in materia di concorrenza.

Questa è la tutela della concorrenza quale tradizionalmente intesa a livello nazionale, e soprattutto, a livello comunitario, come ha anche riconosciuto lo stesso Presidente dell'Autorità *antitrust*, rilevando che «Anche la circostanza che la tutela della concorrenza sia stata prefigurata come oggetto di una competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato non può sorprendere, non potendosi ipotizzare ragionevolmente una reale alternativa. Un intervento positivo, dunque diretto a disciplinare l'assetto competitivo del mercato, ad integrazione o a sostituzione delle norme attualmente in vigore, non può che restare a livello di legislazione nazionale ovvero comunitaria».

## **5. La giurisprudenza della Corte costituzionale prima della sentenza n° 14 del 2004.**

Nelle sue prime decisioni, la Corte costituzionale ha semplicemente "sfiorato" la clausola che affida la "tutela della concorrenza" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Nel giudizio promosso dal Governo nei confronti di una legge della Regione Lombardia la quale, attraverso l'abbassamento dei valori di riferimento, estendeva determinati oneri procedurali anche ad attività industriali non coperte dalla legislazione nazionale in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, la difesa erariale aveva lamentato la violazione della clausole attributive allo Stato di competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, 2° comma, lett. h) ed s) (ovvero "sicurezza" e "ambiente"), argomentando anche nel senso che «La fissazione di adempimenti differenziati [da Regione a Regione] realizzerebbe "alterazioni sotto il profilo della concorrenza in danno delle imprese che si trovano ad operare in regioni la cui disciplina più gravosa costringe ad affrontare costi maggiori"»; era peraltro mancato uno specifico motivo che sollevasse la violazione della lett. e) - "tutela della concorrenza" - dell'art. 117, 2° comma, Cost.; come che sia, la sentenza della Corte non si è soffermata sul punto.

Le tesi secondo la quale l'art. 117, 2° comma, lett. e) Cost., si riferirebbe alla "tutela della concorrenza" tra gli operatori economici che operano, o vorrebbero operare, nel mercato, pareva trovar conferma nella prima decisione della Corte che affrontò *ex professo* la questione, sia pur in termini molto sbrigativi.

La clausola di attribuzione di competenza in materia di tutela della concorrenza era stata richiamata dalla difesa erariale nel giudizio promosso da alcune Regioni contro la l. 9 aprile 2002, n. 55, in materia di realizzazione o potenziamento di impianti di produzione dell'energia elettrica. La Corte dispone rapidamente dell'argomento, rilevando che "la disciplina in questione non è affatto caratterizzata degli istituti e dalle procedure tipiche di questa particolare materia".

La materia "tutela della concorrenza" è infatti definita particolare, piuttosto che "trasversale", e si fa riferimento ad istituti e procedure tipici, che quindi non possono giustificare qualsivoglia intervento.

## **6. La sentenza n° 14 del 2004 della Corte costituzionale.**

In questo quadro di divergenti ricostruzioni circa la portata della formula di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e) si è inserita la prima sentenza che invece affronta *funditus* la questione.

Nella fattispecie, numerose Regioni avevano proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002); in particolare, erano impuginate previsioni che attribuivano al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di emanare un decreto per la disciplina delle modalità operative e gestionali del fondo per la copertura dei rischi agricoli da destinare alle azioni di mutualità e di solidarietà; che prevedevano la concessione, da parte dello Stato di contributi in conto capitale nei limiti degli aiuti *de minimis* per il settore produttivo tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero, con particolare riferimento a progetti per la formazione e valorizzazione degli stilisti; che riservavano al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di individuare, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, individuare le tipologie di investimenti che possono essere ammesse al finanziamento attraverso determinati aiuti comunitari.

In quella che ha tutte le caratteristiche di una decisione di principio, la Corte rileva preliminarmente che «Tutte le impugnazioni pongono, sia pure senza evocarla espressamente, la questione cruciale del rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle Regioni nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione. Specificamente, il tema su cui occorre soffermarsi in via preliminare può essere ridotto all'interrogativo 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 e 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. Per sciogliere il dilemma è necessario collocare gli interventi pubblici in un più ampio contesto sistematico. Tali interventi, quale che ne sia l'entità e quale che sia la natura delle imprese che ne beneficiano, sono qualificati nel diritto comunitario "aiuti di Stato"; coinvolgono pertanto i rapporti con l'Unione europea e incidono sulla concorrenza, la cui disciplina si articola, nell'attuale fase di integrazione sovranazionale, su due livelli: comunitario e statale».

Tanto premesso, la Corte rileva che il principio ordinatore della Comunità è quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, in conformità del quale la Comunità è vincolata a perseguire tra l'altro i fini di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale; secondo la Corte, «i principî comunitari del mercato e della concorrenza [...] non sono svincolati da un'idea di sviluppo economico-sociale e sarebbe errato affermare che siano estranei alle istituzioni pubbliche compiti di intervento sul mercato. Se è vero», prosegue la Corte, «che sono incompatibili con il mercato comune gli aiuti pubblici, sotto qualsiasi forma concessi, che falsino o minaccino di falsare la concorrenza, è altrettanto vero che le deroghe ai divieti di aiuti, regolate in principio dall'art. 87, paragrafi 2 e 3, del Trattato CE, sono a loro volta funzionali alla promozione di un mercato competitivo. Esse sono guardate con favore ed anzi propiziate dalla stessa Comunità quando appaiono orientate ad assecondare lo sviluppo economico e a promuovere la coesione sociale». «Nel diritto comunitario», sempre secondo la Corte, «le regole della concorrenza non sono quindi limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa *antitrust*, ma comprendono anche il regime di aiuti, riguardanti sia il campo agricolo sia gli altri settori produttivi, sui quali l'azione della Comunità è sinora in larga parte intessuta». Dal punto di vista sistematico, secondo la Corte, è poi rilevante che la disciplina dei Trattati in materia di aiuti sia sistematicamente collocata nello stesso ambito della tutela della concorrenza». Lo stesso regolamento della Commissione 69/2001/CE del 12 gennaio 2001, sugli aiuti *de minimis*, non si discosterebbe da una visione della concorrenza come obiettivo da promuovere: «consentiti in via generale in sede comunitaria, tali aiuti sono concepiti come fattore di sviluppo da favorire anche mediante la rimozione delle procedure di autorizzazione per singoli interventi, le quali sono addirittura valutate come un inutile intralcio alla realizzazione di una più equilibrata competizione nei diversi settori produttivi».

La Corte traspone la propria ricostruzione della nozione comunitaria di concorrenza a livello nazionale, osservando che «la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina *antitrust* e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Quando», continua la Corte, «l'art. 117, 2° comma, lett. e), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali».

Giunta a questo punto, e probabilmente cosciente che in base ad una simile impostazione non potrebbe che spettare allo Stato la disciplina di ogni singolo aspetto della vita sociale pur remotamente connesso alla vita economica, la Corte afferma che: «Una volta riconosciuto che la nozione di tutela della concorrenza abbraccia nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello Stato, si deve tuttavia precisare che una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico. Si tratta allora di stabilire fino a qual punto la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V». Tanto necessariamente ammesso, secondo la Corte «E' il criterio sistematico che occorre utilizzare al fine di tracciare la linea di confine tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza».

A parere della Corte, l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, 2° comma, Cost., evidenzerebbe l'intendimento del legislatore costituzionale «di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, 1° comma, Cost.)».

Poste tali premesse generali, ed affermato che «ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al



fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), non potrà essere negata», non sorprendentemente la Corte perviene a far salve tutte le disposizioni impugnate dalle Regioni, ritenendo per esempio strategico per l'economia nazionale il settore calzaturiero.

La decisione, che si è richiamata per ampi stralci proprio per la sua rilevanza nel presente studio, è criticabile sotto molteplici punti di vista.

Innanzitutto, per la sua lettura della delimitazione della materia "tutela della concorrenza" a livello comunitario. Come già accennato, una tale lettura porterebbe ad includere in essa tutti i profili relativi alla creazione e gestione del mercato interno, che pur dovendo essere disciplinati in modo da impedire o ostacolare il libero gioco della concorrenza, esulano dalla materia della "tutela della concorrenza" vera e propria. Il fatto che, come è stato autorevolmente sottolineato, «La concorrenza costituisce il fondamento storico e dogmatico del diritto comunitario», non autorizza certo a ritenere che qualsiasi disposizione di diritto comunitario, comprese quelle in materia di aiuti a certe condizioni non vietati, pertenga, alla "tutela della concorrenza" e giustifichi una competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche perché, in caso diverso, non avrebbero senso ad es. i commi 1 e soprattutto 5 dell'art. 117.

I profili relativi all'intervento pubblico nell'economia per porre rimedio a situazioni di squilibrio economico e sociale, sono qualificati a livello comunitario non nella politica della concorrenza, ma nelle politiche regionali e sociali (in part. artt. 136 e ss., e 158 ss. del Trattato CE). In effetti, *«Il existe une certaine antinomie entre l'objectif des règles de concurrence, qui est d'assurer le libre jeu des lois du marché, et la politique industrielle, la quelle vise à influencer le déroulement du processus économique en l'orientant vers certaines activités»*.

Come ricorda la Corte costituzionale, la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati è inclusa nel Titolo VI, Capo I, del Trattato, relativo alle "Regole di concorrenza", ma non certo in funzione "promozionale"; gli artt. 87 e ss., infatti, presuppongono un divieto di aiuti idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri, e prevedono eccezioni e meccanismi per l'individuare eccezioni a tale divieto. Contrariamente a quanto affermato dalla Corte costituzionale, le disposizioni comunitarie in materie di aiuti di cui agli artt. 87 e ss., non sono certo idonee a fondare delle competenze in capo agli Stati, ma a limitare, se non a indirizzare, l'esercizio di competenze, ammesso che siano *aliunde* fondate.

L'impostazione seguita dalla Corte non può in alcun modo essere confermata dal riferimento al Regolamento della Commissione 2001/69/CE del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti d'importanza minore ("*de minimis*").

In alcun modo il testo normativo in questione può essere considerato alla stregua di una disciplina positiva dell'intervento pubblico dell'economia; in nessun luogo del testo o della sua motivazione si fa riferimento ad una simile finalità. Semplicemente, la Commissione rileva che «Alla luce dell'esperienza maturata [...] è possibile stabilire che gli aiuti non eccedenti un massimale di 100.000 EUR su un periodo di tre anni non incidono sugli scambi tra gli Stati membri, non falsano né minacciano di falsare la concorrenza e non rientrano pertanto nel campo di applicazione dell'art. 87, paragrafo 1, del Trattato»; su tale base, tutto il testo del regolamento è dettato dalla preoccupazione che gli Stati membri eludano i limiti quantitativi e temporali fissati per individuazione degli aiuti *de minimis*.

Quanto appena osservato trova puntuale conferma nel Regolamento del Consiglio 98/994/CE del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, sulla cui base è stato appunto adottato il Regolamento della Commissione 2001/69/CE del 12 gennaio 2001 che, non può essere dimenticato, è un regolamento delegato. Rileva il Consiglio: «che la Commissione ha applicato gli artt. 92 e 93 del Trattato in numerose decisioni ed ha inoltre illustrato la sua politica in varie comunicazioni; che, alla luce della considerevole esperienza acquisita dalla Commissione nell'applicazione degli artt. 92 e 93 del Trattato e tenuto conto dei testi di carattere generale che essa stessa ha emanato in attuazione di tali disposizioni, è opportuno, per garantire un controllo efficace e semplificare le formalità amministrative, senza indebolire il controllo della Commissione, che quest'ultima sia autorizzata a dichiarare, mediante regolamenti, nei settori in cui dispone di esperienza sufficiente a definire criteri generali di compatibilità, che determinate categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune a norma di una o più disposizioni dell'art. 92, paragrafi 2 e 3 del Trattato e sono dispensate dalla procedura di cui all'art. 93, paragrafo 3 del Trattato». Altrimenti detto, «i regolamenti di esenzione per categoria accrescono la trasparenza e la certezza del diritto»; tuttavia «è opportuno che la Commissione, in sede di adozione dei regolamenti di esenzione per determinate categorie di aiuti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 93, paragrafo 3 del trattato, specifichi le finalità dell'aiuto, le categorie di beneficiari, i massimali destinati ad evitare che gli aiuti oggetto dell'esenzione superino determinate soglie calcolate in funzione del totale dei costi ammissibili o determinati importi

massimi, le condizioni relative al cumulo degli aiuti nonché le condizioni di controllo, al fine di garantire la compatibilità con il mercato comune degli aiuti oggetto del presente regolamento».

Il regolamento *de minimis*, come gli altri analoghi regolamenti adottati dalla Commissione, risponde ad esigenze di semplificazione, ma deve comunque far salva l'effettività dei controlli sulla compatibilità degli aiuti con le regole di un mercato concorrenziale; tale disciplina, contrariamente a quanto afferma la Corte costituzionale, nulla ha a che fare con una disciplina positiva di favore per l'intervento pubblico nell'economia, sia pur nel settore delle piccole e medie imprese.

In altri termini, l'opzione interpretativa seguita dalla Corte non è in alcun modo giustificata dal diritto comunitario, peraltro invocato in modo del tutto insufficiente.

Anche alla luce della Costituzione la decisione in discorso non può che apparire criticabile. Il convitato assente dalla motivazione della sentenza della Corte è l'art. 119 Cost.; notoriamente, l'attuazione della disposizione in discorso è ancora in alto mare, e la stessa Corte costituzionale ha in altre occasioni esattamente preso posizione contro l'inerzia del legislatore (ad es. Corte cost., 23 dicembre 2003, n. 370, *cit.*).

In questo caso, però, è proprio la Corte a stravolgere il sistema disegnato dal Costituente. Il ruolo dello Stato a livello macroeconomico è disegnato dall'art. 119, 5° comma, Cost., a tenore del quale «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati, Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni». A torto o a ragione, la Costituzione pare escludere un potere generale di intervento diretto dello Stato a sostegno dell'economia, consentendogli 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. 119.

In questo contesto, non vale affermare, come fa la Corte nell'unico passaggio esplicitamente dedicato all'art. 119, che «nessun *vulnus* è arrecato all'art. 119 Cost., 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» (punto 6.3. della motivazione); il problema è che, come si è detto, la sussistenza di una competenza propria dello Stato è stata ritenuta in esito ad una argomentazione che non pare sostenibile alla luce del diritto comunitario.

## **7. Una materia senza limiti?**

Alla luce della sentenza discussa nel paragrafo che precede si potrebbe arrivare a chiedersi se la clausola di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e) Cost., possa giustificare l'intervento legislativo dello Stato ogni volta che, in attuazione di obblighi comunitari, sia necessario dare attuazione a normative - normalmente direttive - di origine europea, solo perché, riguardando ad esempio il commercio, ma anche il turismo, gli appalti e così via, incidono sulla concorrenza.

Argomenti per una risposta positiva non paiono potersi trarre neppure dalla ricordata sentenza, la quale ha esteso all'intervento pubblico nell'economia la copertura della formula costituzionale relativa alla "tutela della concorrenza"; la stessa decisione afferma che il titolo di competenza funzionale di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni, con conseguente necessità di porre limiti alla portata estensiva della clausola in questione.

Un orientamento eccessivamente estensivo non può essere giustificato neppure con il timore di inerzie o di inadempimenti da parte delle Regioni. In tali casi lo Stato potrà far uso dei propri poteri sostitutivi, quali dettati dagli artt. 117, 5° comma, e 120, 2° comma, Cost., per il cui esercizio si applica ora l'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131. Come è stato puntualmente osservato, «tali canali di intervento statale previsti dal legislatore della revisione per tutte le ipotesi di violazione o elusione del diritto comunitario troveranno un terreno privilegiato di applicazione nel caso della copiosa normativa comunitaria in materia di concorrenza».

Non solo, ma come già ricordato proprio il 1° comma dell'art. 120 Cost., pone un limite a scelte normative regionali con effetti ritenuti indesiderabili dal Costituente, peraltro in linea con la disciplina europea in materia di libertà di circolazione e di stabilimento; ulteriormente, e come peraltro è già avvenuto, scelte regionali eccessivamente restrittive della

concorrenza potranno essere censurate attraverso la violazione del parametro di cui all'art. 41 Cost..

Proprio quest'ultimo profilo conferma l'inutilità di una lettura smodatamente estensiva dell'art. 117, 2° comma, lett. e) Cost.; il rapporto tra questa disposizione e l'art. 120 Cost. è strutturalmente simile a quello che troviamo tra gli artt. 81 e s. da un lato, e 28 ss. del Trattato CE dall'altro. Tutte le disposizioni menzionate hanno a che fare con la concorrenza, ma per dare un senso alla seconda serie di disposizioni si deve ritenere che la 'tutela della concorrenza' riguardi principalmente il regime di repressione di comportamenti *antitrust*.

In altri termini, la clausola di cui all'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost., di per sé non fonda una generale competenza legislativa statale di disciplina dei fenomeni economici al di là delle ipotesi espressamente richiamate dall'art. 117, 3° comma, Cost., per il resto essendo piena, nel doveroso rispetto delle libertà di circolazione e di stabilimento, la competenza legislativa residuale delle Regioni anche per quanto riguarda l'attuazione delle eventuali specifiche disposizioni di diritto comunitario derivato. Allo Stato, in quanto responsabile nei confronti delle istituzioni e dei *partner* europei, competerà comunque l'esercizio di un potere sostitutivo per ristabilire l'uniformità di disciplina in quanto ritenuta necessaria a livello sovranazionale.

## 8. Conclusioni.

Nella prima importante sentenza resa in applicazione della riforma del Titolo V, la Corte costituzionale aveva innanzitutto evidenziato del mutamento di prospettiva intervenuto con la Riforma. Osservava la Corte che «La risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere - nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della costituzione, [...] - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale».

In altri termini, l'esistenza di una competenza statale deve essere puntualmente dimostrata dallo Stato. La migliore dottrina aveva d'altra parte esattamente sottolineato che il legislatore statale ha perso il suo «potere di intervento generale», ovvero, detto altrimenti, che «la riforma costituzionale suppone (ed anzi, quanto al suo senso normativo impone) che in non pochi ambiti [...] lo Stato non legiferi, se non in attuazione delle specifiche clausole di intervento previste dall'art. 117, comma 2».

Con riferimento alle prime pronunzie della Corte rese in applicazione della riforma del Titolo V, le quali avevano introdotto la categoria delle competenze "trasversali", si era rilevato: «La Corte da una parte afferma che non si tratta di "materie" ma più propriamente di compiti trasversali suscettibili di riflettersi su oggetti diversi di competenza regionale, ma contemporaneamente si mostra particolarmente attenta a dare un'interpretazione volta a delimitare la potenziale estensibilità di queste voci».

Analogo giudizio non pare potersi dare di molte delle decisioni più recenti della Corte costituzionale, le quali, in materia di "tutela della concorrenza", ma non solo, pare abbiano intrapreso un'azione di svuotamento della Riforma del Titolo V; simile indirizzo non pare si giustifichi con la natura della materia *de qua*, che potrebbe tranquillamente leggersi in senso tradizionale, anziché "trasversale", senza per questo porre in rischio l'unitarietà dell'ordinamento giuridico europeo.

G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in questa *Rivista* 2003, 3.

R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, 2002, 4189 s.

F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.* 2002, 2952; si veda anche F.S. MARINI, *I «beni culturali» e i «locali storici» del Lazio: una differenza storico-normativa*, in *Giur. cost.*, 2003, 776, dove viene aggiunta l'ulteriore categoria delle "materie-attività", «nelle quali l'oggetto non costituisce il fattore esclusivo dell'attribuzione della competenza, differenziandosi le attività ad esso relative»; ma la differenza rispetto alle "materie-oggetto" è poi smorzata: *ivi*, 777

E' stato puntualmente osservato che «non poche delle clausole di competenza statale ai sensi dell'art. 117, c. 2, sono in realtà finestre aperte sulle materie di competenza regionale: non occorre neppure ricordare, ad esempio, le "materie" della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, della concorrenza, dell'ambiente» (G. FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Istituzioni del*

*federalismo*, 2003, 23).

Punto 3 della motivazione di Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, 2012, con note di A. D'ATENA, *La Consulta parla ...e la riforma del titolo V entra in vigore*, e di D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*; si veda anche il punto 3.2. della sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.* 2002, 2940, con nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, ed *ivi* 2002, 3347, con nota di G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*; in questa *Rivista*, 2003, 312, con nota di M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, e di S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*.

Punto 3, *in fine*, della motivazione.

Corte cost., 14 novembre 2003, n. 338, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), punto 5.1. della motivazione; si veda anche, in analoga direzione, Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 361, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Così i primi periodi del punto 3.2. della motivazione di 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.* 2002, 2940, con nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, ed *ivi* 2002, 3347, con nota di G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*; in questa *Rivista*, 2003, 312, con nota di M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, e di S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*.

G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e "limiti" alle competenze esclusive statali*, cit., 3351; analogamente F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto punto di equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in questa *Rivista*, 2003, 622, secondo il quale «il riferimento all'essenzialità del livello sembra [...] imporre al legislatore di non conculcare la libertà e discrezionalità dei governi locali in misura tale da imporre sempre e comunque un esercizio uniforme delle prestazioni su tutto il territorio nazionale».

Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, *cit.*

Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536, in *Giur. it.*, 2003, 1995, con nota di C. SARTORETTI, *La "materia" ed il "valore" ambiente al vaglio della Corte costituzionale: una dicotomia davvero impossibile?*; in *Giur. cost.*, 2002, 4416, con nota di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni; in terminis* Corte cost., 4 luglio 2003, nn. 226 e 227, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), la seconda relativa ad un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, nonché Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 311, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Si veda anche, peraltro criticamente, A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, 1182.

A. D'ATENA, *La Consulta parla ...e la riforma del titolo V entra in vigore*, cit., 2030.

Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, in *Giur. cost.*, 2003, 764, con nota di F.S. MARINI, *I «beni culturali» e i «locali storici» del Lazio: una differenza storico-normativa*; in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 904, con nota di S. FOA', *La legittimità costituzionale della l.r. Lazio sulla tutela e valorizzazione dei locali storici*; commentata anche da A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V: il caso dei beni culturali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); la materia dei beni culturali è sicuramente tra quelle nelle quali la suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni è particolarmente spinosa: si veda anche la fattispecie decisa da Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Si vedano le considerazioni critiche di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»*, cit., 2954 s., peraltro efficacemente ribattute da G. PAGANETTO, *Potestà legislativa regionale e «limiti» alle competenze esclusive statali*, cit., 3351; da questo punto di vista, non particolarmente perspicue paiono anche le decisioni in materia di "elettrosmog": Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); Corte cost., 29 ottobre 2003, n. 324, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); Corte cost., 7 novembre 2003, n. 331, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).



D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 2037.

Si veda anche L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1186 s.

G. FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali*, cit., 24 s.

M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente*, cit., 332.

Si veda ancora M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente*, cit., 333; può anche dubitarsi che la ricostruzione così proposta porti davvero ad una maggiore protezione dell'ambiente; ai critici di Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, cit., probabilmente succubi del pregiudizio che lo Stato sia necessariamente il più zelante tutore di interessi "pubblici", costantemente messi in pericolo dai poteri locali, pare essere sfuggito che la sentenza perviene a far salva una normativa regionale di maggior tutela rispetto a quella nazionale: sul punto si veda, invece, puntualmente S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 342; analogo discorso vale per la giurisprudenza sull'elettromog: Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, cit.; Corte cost., 29 ottobre 2003, n. 324, cit.; Corte cost., 7 novembre 2003, n. 331, cit.

A. D'ATENA, *La Consulta parla ...e la riforma del titolo V entra in vigore*, cit., 2030 e s.

G. FALCON, *Regolamenti statali e leggi regionali*, cit., 23.

Così l'intervento di L. ELIA nel corso dell'Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione, I Commissione permanente del Senato - Affari costituzionali.

L. CASSETTI, *Potestà legislativa esclusiva e tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2.

I problemi di ricostruzione della nostra "Costituzione economica" non hanno notoriamente trovato pacifica soluzione in dottrina; per l'opinione dello scrivente si rinvia a R. CARANTA, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Digesto IV, Disc. pub.*, Appendice, Torino, 2000.

L. CASSETTI, *Potestà legislativa esclusiva e tutela della concorrenza*, cit., 8 e 14.

*Ibid.*, 9 ss.

L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione tra Stato e Regioni*, in [www.unifi.it](http://www.unifi.it), in part. 5 ss.; sulla stessa linea parrebbe L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, in part. 376.

L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione tra Stato e Regioni*, cit., in part. 5.

L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione tra Stato e Regioni*, cit.; l'Aurice riprende la posizione di G. TESAURO, *Audizione*, I Commissione permanente del Senato - Affari costituzionali, 5 dicembre 2001.

Ancora L. AMMANNATI, *Concorrenza e regolazione tra Stato e Regioni*, cit., in part. 5, ma si vedano anche L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V*, cit., 371 s., e, con riferimento ad altra problematica, G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 93

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 12, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), punto 4.

T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo* 2003, 399, 24.

A. TIZZANO, *L'applicazione «decentrata» degli art. 85 e 86 CE in Italia*, in *Foro it.* 1997, IV, 36; G. ROSSI, *La «legge comunitaria» per il 1994 e le nuove norme in materia di concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario* 1996, 1355.

A. SAGGIO, *Competenze rispettive delle autorità comunitarie e nazionali in materia di controllo e repressione delle attività anticoncorrenziali delle imprese*, in *Dir. Un. Eur.* 1997, p. 1; U. ZINSMEISTER, E. RIKKERS e T. JONES, *The Application of Articles 85 and 86 of the E.C. Treaty by National Competition Authorities*, in *Eur. Competition L. Rev.* 1999, p. 275.

Si veda la Comunicazione della Commissione 97/C 313/03, relativa alla cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli articoli 85 e 86 del Trattato CEE, in *G.U.C.E.* del 15 ottobre 1997 n. C 313/3, sulla quale S. FARINELLI, *La Comunicazione sulla cooperazione tra Commissione e autorità garanti nell'applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza*, in *Dir. Un. Europ.* 1998, p. 132.

In *G.U.C.E.* 4 gennaio 2003 n. L 1/1.

Sulla proposta di regolamento del Consiglio concernente l'applicazione alle imprese delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del Trattato COM (2000) 582 del 27 settembre 2000, si vedano anche S. KINGSTON, *A "new division of responsibilities" in the proposed regulation to modernise the rules implementing Articles 81 and 82 E.C.? A warning call*, in *Eur. Comp. L. Rev.* 2001, p. 340; T. JONES, *Regulation 17: The Impact of the Current Application of Articles 81 and 82 by National Competition Authorities in the European Commission's Proposals for Reform*, in *Eur. Comp. L. Rev.* 2001, p. 405.

Il Presidente dell'Autorità *antitrust*, tuttavia, ritiene «opportuno varare una norma statale che promuova la finalità pro concorrenziale delle legislazioni regionali da evitare (barriere alla entrata ingiustificate) e quelle da favorire (forme di semplificazione di norme e procedure utili allo sviluppo della competizione economica)». Secondo tale posizione, «Una simile normativa troverebbe il suo fondamento nello stesso articolo 117, lettera e), contribuendo a garantire, per esempio, che la legislazione regionale esclusiva in materia di commercio non vanifichi i risultati di apertura dei mercati realizzati con il decreto Bersani. Più in generale, la legge statale potrebbe dettare utilmente principi diretti a orientare verso finalità pro concorrenziali anche l'esercizio della potestà regolamentare delle regioni e l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite o conferite ai comuni» (G. TESAURO, *Audizione*, I Commissione permanente del Senato - Affari costituzionali, 5 dicembre 2001); si veda anche L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V*, cit., 370, secondo la quale «pare indubbio che la lett. e) con l'espressione "tutela della concorrenza" si riferisca all'assetto concorrenziale del mercato e accolga il concetto di libera concorrenza in una accezione macroeconomica e oggettiva»; ma l'Autrice sposa peraltro la tesi della competenza in questione come "trasversale".

Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, *cit.*; l'argomento dell'Avvocatura dello Stato è ricordato al punto 2.3. del "ritenuto in fatto"; si vedano anche Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), punto 7 della motivazione, e Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 7, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); anche in quest'ultima, l'argomento relativo alla "tutela della concorrenza", pur invocato, non è neppure affrontato in quanto la Corte classifica la fattispecie come riconducibile alla competenza legislativa concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), punto 3 della motivazione.

*Ibidem.*

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, *cit.*, punto 4 della motivazione.

*Ibidem.*

*Ibidem.*

Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, *cit.*, punto 6.2. della motivazione.

V. FRANCESCHELLI, *Concorrenza e antitrust: profili generali*, in M.P. CHITI e G. GRECO (curr.), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, t. I, Milano, 1997, 512; non solo, ma «Da un punto di vista giuridico, le norme di diritto europeo della concorrenza contenute nel Trattato come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia costituiscono il fondamento interpretativo del diritto comunitario: sotto questo profilo esse costituiscono lo sfondo

interpretativo anche del c.d. diritto pubblico comunitario» (*ivi*, 513 s.).

Rileva V. FRANCESCHELLI, *Concorrenza e antitrust: profili generali*, cit., 589: «Fin dalla nascita del progetto politico dell'Unione europea, fu chiaro ai padri fondatori che la politica nazionale di aiuti alle imprese avrebbe costituito, nel quadro comunitario, un delicato problema politico. Occorreva trovare un meccanismo di contemperamento tra politica economica sociale nazionale e mercato unico. Fu merito dei padri fondatori inquadrare queste due fattispecie sotto il profilo del diritto della concorrenza. Gli aiuti di Stato sono, quindi, visti come eccezioni che, in particolari circostanze, possono derogare al principio generale che è quello concorrenziale»; in altri termini, le disposizioni in materia di concorrenza vedono gli aiuti come eccezioni alla concorrenza da sottoporre ad attenta vigilanza, e non fondano certo un potere statale di intervento pubblico nell'economia.

M. WAELBROECK - A. FRIGNANI, *Concurrence*, in *Commentaire J. Mégret*, 2 ed., Bruxelles, ULB, 1997, 15

Il valore delle disposizioni indicate come strumento di controllo dell'azione dei pubblici poteri a livello nazionale è pacifico: ad es. M. WAELBROECK - A. FRIGNANI, *Concurrence*, cit., 323, «*Le traité de devait donc de prévoir la mise en place d'un mécanisme permettant de contrôler les aides. Il fallait éviter que, par ce moyen, les Etats faussent les conditions de la concurrence et des échanges dans le marché commun et ne protègent leurs économies nationales*».

In G.U.C.E. 13 gennaio 2001 n. L 10/30.

"Considerando" n. 5.

Si veda in part. l'art. 3 del regolamento, rubricato "Cumulo e controllo": «1. Quando uno Stato membro concede un aiuto *de minimis* ad un'impresa, la informa della natura *de minimis* dell'aiuto stesso e si fa rilasciare dall'impresa informazioni esaurienti su eventuali altri aiuti *de minimis* dalla stessa ricevuti nei tre anni precedenti. Lo Stato membro può erogare il nuovo aiuto *de minimis* soltanto dopo aver accertato che il nuovo aiuto non fa salire l'importo complessivo degli aiuti *de minimis* concessi nel periodo di riferimento di tre anni ad un livello eccedente il massimale di cui all'articolo 2, paragrafo 2. 2. Se uno Stato membro ha istituito un registro centrale degli aiuti *de minimis*, contenente informazioni complete su tutti gli aiuti *de minimis* concessi da qualsiasi autorità dello Stato membro stesso, il requisito di cui al paragrafo 1, secondo comma, non si applica a decorrere dal momento in cui i dati del registro vertono su un periodo retrospettivo di almeno tre anni. 3. Gli Stati membri registrano e riuniscono tutte le informazioni riguardanti l'applicazione del presente regolamento. Tali registrazioni contengono tutte le informazioni necessarie per accertare che le condizioni del presente regolamento sono state soddisfatte. Le registrazioni riguardanti un singolo aiuto sono conservate per dieci anni dalla data di concessione e quelle relative ad un regime di aiuti per dieci anni dalla data in cui è stato concesso l'ultimo aiuto a norma del regime in questione. Su richiesta scritta della Commissione, lo Stato membro interessato le trasmette, entro 20 giorni lavorativi ovvero entro un termine più lungo fissato nella richiesta, tutte le informazioni che la Commissione ritiene necessarie per accertare se siano state rispettate le condizioni del presente regolamento, con particolare riferimento all'importo complessivo dell'aiuto *de minimis* ricevuto da una impresa determinata».

In G.U.C.E. del 14 maggio 1998 n. L 142/1.

"Considerando" n. 4.

"Considerando" n. 6; si veda anche i successivi, secondo i quali «è opportuno autorizzare la Commissione, in sede di adozione dei regolamenti di esenzione per determinate categorie di aiuti dall'obbligo di notifica di cui all'art. 93, paragrafo 3 del Trattato, ad aggiungere altre condizioni dettagliate al fine di garantire la compatibilità con il mercato comune degli aiuti oggetto del presente regolamento» (cons. 7); inoltre, «può essere opportuno fissare massimali o altre condizioni pertinenti per la notifica dei casi di erogazione di aiuti, al fine di consentire alla Commissione di esaminare individualmente l'effetto di certi aiuti sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri e la loro compatibilità con il mercato comune» (cons. 8).

«Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (Corte cost., 23 dicembre 2003, n. 370, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) ; si veda, sulla stessa linea, Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 16, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) , relativa all'istituzione di un fondo per la

riqualificazione urbana gestito dallo Stato, e Corte cost., 29 gennaio 2004, n. 49, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), relativa a fondi, con analoghe caratteristiche, per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale e per la progettazione delle opere pubbliche delle autonomie).

R. CARANTA, *Inadempimento delle Regioni agli obblighi comunitari e poteri sostitutivi dello Stato*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 827.

L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V*, cit., 381; l'Autrice, peraltro, ritiene che tale potere si doppi con quello di disciplinare in via preventiva ed esaustiva le materie di competenza regionale per i profili strettamente legati alla concorrenza; *re melius perpensa*, non pare, tuttavia, che in un sistema costituzionale correttamente inteso, possa esserci sovrapposizione tra ambiti nei quali può operare una potestà legislativa ed ambiti in cui può operare un semplice potere di sostituzione in caso di inadempimento.

Sul punto si veda anche Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, *cit.*, punto 4, già in precedenza richiamato.

Corte cost., 30 dicembre 2003, n. 375, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); osserva puntualmente L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V*, cit., 361, che «negli ultimi anni sono aumentati i giudizi di costituzionalità imperniati sul parametro dell'art. 41 Cost., relativamente al profilo della garanzia costituzionale del principio concorrenziale, e più severo e attento rispetto al passato è divenuto il controllo del giudice delle leggi sulla legislazione restrittiva della libertà di concorrenza»

*Incipit* del punto 3 della motivazione di Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, *cit.*

G. PAGANETTO, *Riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 1195.

F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Quad. reg.* 2002, 24, e 34 ss.; si veda anche Id., *La ricerca del giusto punto di equilibrio tra uniformità e differenza*, cit., in part. 601 ss.

G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, cit., 3.

G. PAGANETTO, *Riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 1197.