



## **Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della “tutela della concorrenza”) della Corte costituzionale**

di Francesco Sacco – [francesco.sacco@uniroma1.it](mailto:francesco.sacco@uniroma1.it)  
(Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e diritto pubblico generale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università la Sapienza di Roma)

Tra le materie che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, ve ne sarebbero alcune che individuano delle finalità, degli obiettivi da perseguire, più che degli ambiti d'incidenza oggettivamente determinabili; esse, pertanto, presentano un'intrinseca attitudine ad intrecciarsi con spazi materiali e competenze affidati alla potestà legislativa (concorrente o residuale) delle Regioni. La Corte costituzionale, come è noto, ha accolto tale lettura dell'art. 117, secondo comma, Cost., escludendo, ad esempio, che la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, di cui alla lett. *m*) della suddetta disposizione costituzionale, possa qualificarsi come «una “materia” in senso stretto», trattandosi piuttosto di una competenza 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 (...) senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» ([Sent. n. 282 del 2002](#), [file PDF] punto 3 del considerato in diritto). Analogamente, la Corte ha considerato la “tutela dell'ambiente” (art. 117, secondo

comma, lett. s)) come «una sorta di materia "trasversale"», sebbene in tal caso abbia poi precisato che, in relazione ad essa, «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» ([Sent. n. 407 del 2002](#) [file PDF], punto 3.2 del Considerato in diritto. Cfr. anche sentt. nn. 536 del 2002; 226 e 227 del 2003 e – in questo sito – la [cronaca](#) di A. Buratti).

La Consulta, con la [Sentenza n. 14 del 2004](#) [file PDF], scioglie alcuni nodi relativi alla “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lett. e)), anch’essa considerata dalla dottrina unanime (cfr., per tutti, D’ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, pp. 15 e ss.), come una “materia” trasversale; si tratta di una pronuncia di notevole interesse con la quale il Giudice costituzionale, tra l’altro, si fa carico espressamente 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», provvedendo conseguentemente ad indicare in che modo ed entro quali limiti lo Stato, nell’esercizio di siffatta attribuzione, può comprimere la sfera delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni.

La questione di legittimità costituzionale trae origine dai ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania, Emilia Romagna e Umbria, avverso numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione. In estrema sintesi, le ricorrenti lamentano l’attribuzione in via esclusiva allo Stato del potere di adottare misure di sostegno per taluni settori produttivi (agricolo, tessile, abbigliamento, calzaturiero) e la conseguente invasione di ambiti rientranti nella propria competenza legislativa residuale (industria e formazione professionale) ovvero concorrente (sostegno all’innovazione dei settori produttivi), nonché la lesione dello schema di ripartizione delle funzioni amministrative e dell’autonomia finanziaria di cui agli artt. 118 e 119 Cost. Tuttavia, secondo i giudici costituzionali, la questione “cruciale” posta dalle ricorrenti, sebbene non esplicitamente evocata, riguarda la possibilità per lo Stato – anche a seguito delle riforme recate dalla legge cost. n. 3 del 2001 – di disporre di strumenti di intervento diretto sul mercato, considerando la molteplicità di settori produttivi che ora ricadono nell’alveo delle competenze legislative (perlomeno concorrenti) e amministrative delle autonomie regionali. In caso di risposta negativa, infatti, lo Stato dovrebbe «limitarsi ad erogare fondi o disporre interventi speciali» in favore degli enti territoriali, che diverrebbero

«gli effettivi titolari di una delle leve più importanti della politica economica».

Preliminarmente, la Corte puntualizza che gli interventi pubblici nel mercato incidono senz'altro sulla tutela della concorrenza, come è agevole dedurre, in primo luogo, dalla disciplina di rango comunitario. In particolare, le norme del Trattato Ce (art. 2; artt. 85-87) e i principi che informano il mercato comune europeo escludono un'aprioristica incompatibilità tra libera concorrenza e "aiuti di stato", i quali sono invece consentiti e favoriti qualora siano finalizzati a promuovere lo sviluppo economico ed una maggiore coesione sociale. In altri termini, «i principi 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» (punto 3 del Considerato in diritto). Il significato che la concorrenza ha assunto in ambito comunitario si riflette naturalmente sul quello assunto nel diritto interno. Pertanto, una corretta esegesi della locuzione "tutela della concorrenza" di cui alla lett. e) dell'art. 117, secondo comma, deve riconoscerne non solo l'aspetto statico di garanzia e salvaguardia dei principi *antitrust*, ma anche quello dinamico, che autorizza «misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (punto 4 del Considerato in diritto).

Così ricostruita la nozione di concorrenza, e riconosciutane la natura di "funzione" non avente un ambito materiale definito poiché «esercitabile sui più diversi oggetti», la Corte, a differenza – ci pare – delle altre decisioni (citate *supra*) in cui si è occupata di competenze statali trasversali, paventa il rischio di un'eccessiva ed incontrollata compressione delle attribuzioni regionali con le quali la disciplina statale di "tutela della concorrenza" può intersecarsi, cui cerca di rimediare mediante l'indicazione di criteri atti a limitarne le potenzialità invasive e ad evitare lo stravolgimento dell'assetto delle competenze previsto dall'art. 117.

In particolare, è la dimensione (regionale o nazionale) degli interessi di volta in volta rilevanti l'elemento che giustifica e, contemporaneamente, consente di razionalizzare la ripartizione tra livello centrale e regionale degli interventi pubblici in economia. Conviene riportare le parole utilizzate dalla Corte:

«L'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica

che attengono allo sviluppo dell'intero Paese (...). 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».

Spettano invece alla potestà 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, primo comma, Cost.) (punto 4 del Considerato in diritto).

Il criterio elaborato dal Giudice costituzionale per regolamentare il rapporto tra la competenza statale trasversale "tutela della concorrenza" e l'autonomia regionale sembra modellato in modo se non identico, quantomeno molto rassomigliante a quello dell'interesse nazionale, che, come è ben noto, nell'assetto costituzionale anteriore alla riforma del 2001, costituiva un limite di merito (cfr. artt. 117 e 127 Cost.) successivamente "trasformato" dalla giurisprudenza costituzionale in limite di legittimità generale della potestà legislativa regionale; un limite il cui contenuto vago e mutevole ha reso necessario un sindacato di costituzionalità particolarmente severo delle scelte legislative compiute "in suo nome" dal legislatore, condotto sulla base di criteri stringenti, frutto di un'articolata elaborazione giurisprudenziale (cfr., per tutte, la [Sent. n. 177 del 1988](#) [file PDF]). Analogamente, nella presente decisione, la Corte, se da un lato afferma la propria incompetenza a giudicare della «correttezza economica delle scelte del legislatore», ed a «stabilire (..) se un intervento abbia effetti così rilevanti sull'economia da trascendere l'ambito regionale», dall'altro sottolinea come tali scelte «non possono sottrarsi ad un controllo di costituzionalità diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi».

Ricapitolando, i passaggi logici della motivazione possono essere schematizzati nel modo seguente: *a)* i mezzi di intervento diretto nel mercato predisposti dal legislatore statale (che il diritto comunitario denomina "aiuti di stato") rientrano nella più ampia nozione di concorrenza, la cui tutela è affidata alla potestà esclusiva dello Stato; *b)* più in particolare, trattasi di una competenza "funzionale", priva di un oggetto certo e determinato, come tale capace di

pervadere ambiti e materie ora spettanti alla potestà concorrente o residuale delle Regioni c) ciò che giustifica l'intervento statale o, al contrario, ne segna l'illegittimo esercizio è il livello degli interessi in gioco, ossia la dimensione macroeconomica delle misure legislative intraprese d) le scelte legislative compiute sulla base dell'art. 117, secondo comma, lett. e) sono sottoposte ad uno *strict scrutiny* dalla Corte costituzionale, che giudicherà la conformità al riparto costituzionale delle competenze saggiandone la congruità e proporzionalità rispetto allo scopo di favorire condizioni economiche maggiormente concorrenziali.

Non va sottaciuto, infine, che la decisione in commento possa offrire utili spunti di riflessione a proposito della questione, più generale, riguardante gli effetti della "costituzionalizzazione" della concorrenza (*rectius*: della sua tutela) e segnatamente le sue implicazioni nell'attività interpretativa e ricostruttiva dei principi che informano la Costituzione economica della Repubblica (cfr. ad es., [TESAURO, audizione del 5 dicembre 2001 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato](#) [file PDF]; Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Diritto Pubblico*, 2002, 981 e ss.; Buffoni, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 345 e ss.; Cassetti, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in <http://www.federalismi.it/>).

(04/02/2004)

---

[Home](#)

[Attività](#) | [Organizzazione](#) | [Link](#) | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>  
[Dibattiti](#) | [Cronache](#) | [Dossier](#) | [Materiali](#) | [Novità editoriali](#) | [Appuntamenti](#)