

## **Tutela della concorrenza e federalismo fiscale**

---

*di Glauco Nori*

*I.* Tra i poteri che il Titolo V della Costituzione ha attribuito alle Regioni meritano oggi di essere esaminati quelli che attono all'economia e alle imposte.

Si è detto *meritano oggi* per sottolineare che la scelta dipende soltanto dal loro più stretto rapporto con le difficoltà che tutte le economie stanno incontrando.

I maggiori poteri, di cui le Regioni dispongono, comportano maggiori responsabilità e richiedono (o dovrebbero richiedere) quindi maggiori rigori e prudenza. Prima di intervenire in economia sarà necessaria, ad esempio, una verifica sulla compatibilità delle iniziative con la normativa sulla concorrenza, sia comunitaria che nazionale.

La verifica dovrà essere almeno in due sensi: se le iniziative programmate possano incidere su mercati che vanno al di là del territorio regionale; se nell'ambito regionale non sia pregiudicata la concorrenza.

Quando l'art.119 Cost. sarà stato attuato, le Regioni, nello strutturare le proprie imposte, dovranno evitare che benefici tributari, applicabili solo nell'ambito regionale, possano costituire aiuti vietati dalla normativa comunitaria, secondo i criteri che sono stati ribaditi recentemente dalla Corte di Giustizia.

I rischi ai quali si andrà incontro in materia tributaria sono diversi. Se ne segnala solo uno, che sembra sufficiente a creare qualche allarme. Che cosa succederà se una norma tributaria regionale fosse dichiarata costituzionalmente illegittima?

Anche ad ammettere che la Corte costituzionale ritenesse di poter disporre la non ripetibilità di quanto già pagato, una volta intervenuta la sentenza della Corte le imposte non potranno più essere riscosse.

Come si provvederà a far fronte alle esigenze di bilancio

conseguenti? Se non risponderà la legge statale di attuazione dell'art.119 Cost., ogni Regione dovrà porsi la domanda.

I problemi accennati sono di difficile soluzione e, stando ad esperienze anche recenti, non è infondato il timore che finiscano con l'essere trascurati. Per questo si affronteranno altri argomenti, che non propongono le stesse difficoltà e che per questo c'è da sperare che siano affrontati.

2. Nella prevalenza dei poteri, di cui le Regioni sono titolari in materia economica, rispetto a quelli residuati allo Stato, qualcuno ha visto un motivo di pericolo.

Non è il caso di stare a verificare se questa prospettazione sia corretta e se l'assetto attuale dei poteri sia utile o no. Non resta che prendere atto della nuova distribuzione, disposta dal Titolo V della Costituzione.

Le norme costituzionali sono, si potrebbe dire per loro natura, clausole generali. Destinate a fissare nel tempo le strutture fondamentali dello Stato, in particolare la distribuzione dei poteri sovrani, non possono che avere una formulazione elastica, che le metta in condizioni di operare correttamente anche quando le condizioni del momento in cui sono state varate sono mutate.

In corrispondenza, sono ampi i poteri della Corte costituzionale, che, proprio per l'elasticità delle norme da interpretare ed applicare, può adattare alle condizioni sopravvenute. Questo non significa, come pure da qualcuno è stato rilevato con preoccupazione, che si possa correre il rischio di una sorta di dittatura del giudice costituzionale.

Il giudice costituzionale, attenendosi alle ragioni che hanno ispirato la norma, ha il dovere, e quindi il potere, di adattarla alle condizioni, in ipotesi mutate, e non di stravolgerne la portata normativa.

Si è ritenuto utile questa premessa solo per mettere in evidenza che, qualora la distribuzione dei poteri in materia economica, come desumibile dalla formulazione attuale delle norme costituzionali, si dimostrasse non più consona ai tempi, la Corte costituzionale avrebbe la possibilità di rimediare, sempre

nei limiti consentiti dalla *generalità* della disciplina costituzionale.

3. Le Regioni, nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, possono oggi assumere orientamenti autonomi di politica economica proporzionati alle condizioni del proprio territorio.

Possono essere utili, pertanto, alcune osservazioni, definibili di *sistema*, se questa definizione non facesse pensare ad un loro rilievo, maggiore di quello che in effetti hanno.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V si è sviluppato un contenzioso costituzionale, che si potrebbe definire di natura rivendicativa. Non era difficile prevederne l'insorgenza.

Per il decentramento dei poteri, comunque lo si voglia definire, la normazione, anche se formata correttamente, non può realizzare i suoi obiettivi senza un supporto culturale. Non era difficile prevedere che la cultura tradizionalmente centralistica degli organi statali avrebbe portato ad interpretazioni restrittive delle nuove norme costituzionali. Era ugualmente prevedibile che le Regioni avrebbero cercato di rivendicare tutto quello che fosse rivendicabile, secondo un orientamento culturale tipico degli enti territoriali italiani.

Anche per questo il compito della Corte costituzionale è risultato alquanto difficile, difficoltà che l'ha orientata ad evitare enunciazioni di portata generale, se non quando fosse indispensabile, ed a cercare di condurre la verifica di costituzionalità con criteri clinici, legati ai singoli casi, in modo da riservarsi un certo margine di manovra.

Sono stati probabilmente gli orientamenti culturali delle parti contrapposte che non hanno fatto apprezzare nella giusta misura l'utilità di forme di collaborazione spontanea, perché non imposta dal cd. principio di leale collaborazione, sul quale la Corte costituzionale ha fondato le sue sentenze quando il potere legislativo statale è stata recuperato in sussidiarietà ai sensi dell'art.118 Cost.

Qualche forma di collaborazione spontanea, lasciata alla scelta degli enti territoriali, potrebbe essere utile per valorizzare

nei limiti massimi consentiti le risorse economiche di ogni singola Regione, alle quali poi attingere nell'esercizio della potestà tributaria, attribuita dall'art. 119 Cost.

4. Si ha l'impressione che il cd. *federalismo fiscale* abbia attirato l'interesse regionale più come manifestazione di potestà che come assunzione di responsabilità. Basterà solo un accenno perché la materia è stata trattata ampiamente.

Nessuna autonomia operativa è tale se non si accompagna alla autonomia finanziaria, se il soggetto non è in grado di procurarsi i mezzi che gli sono necessari per l'attuazione dei suoi programmi.

Va messa da parte la questione, il cui rilievo è stato ripetutamente segnalato anche dalla Corte costituzionale, circa il finanziamento dei compiti che agli enti territoriali derivano dalla legislazione nazionale. Vale la pena, invece, di soffermarsi sull'interesse che le Regioni hanno (o dovrebbero avere) a sostenere la propria economia per far aumentare le risorse sulle quali applicare le imposte (per comodità di esposizione si richiameranno le sole imposte regionali, anche se gli argomenti valgono anche per le imposte degli enti territoriali infraregionali).

Per le Regioni, oltre che rivendicare ambiti sempre più ampi per la propria potestà legislativa, potrebbe essere utile individuare spazi per suoi interventi anche in materie di legislazione statale esclusiva. Questi interventi sono stati talvolta definiti *interstiziali*, quasi a volerne sottolineare la rilevanza ridotta. Questo non sempre è vero.

Come si è rilevato all'inizio, l'ambito forse di maggiore interesse, almeno in questo periodo di difficoltà economiche, è quello della concorrenza.

La materia, definita come *tutela della concorrenza* dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., è di legislazione esclusiva statale e su di essa, dopo qualche intervento un po' evasivo, la Corte costituzionale si è espressa in termini più precisi, in particolare con la sentenza n. 401/2007, sulla quale si è concentrato, e giustamente, l'interesse della dottrina.

La Corte costituzionale ha definito la materia di natura trasversale “non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti»”.

Il punto di vista dal quale la Corte ha affrontato la questione ne ha forse reso più difficile il compito. La concorrenza non è e non può essere materia, quanto meno intesa in senso sostanziale.

Non è senza significato che nelle legislazioni antitrust non si trovi la definizione di *concorrenza*. La normativa a sua tutela, infatti, ha una valenza prevalentemente negativa, nel senso che indica non ciò che *non* si può fare.

Definisce, in altre parole, una cornice al di là della quale i cd. operatori economici non possono andare, per questo valida in tutti i settori nei quali debbono trovare attuazione i principi della concorrenza. Nulla dice a proposito di quello che può essere fatto all'interno della cornice, lasciata alla libertà di iniziativa economica.

Questo carattere della nozione giuridica di concorrenza consente di distinguerla dalla nozione economica. Il diritto individua ciò che non si può fare, perché in contraddizione con la funzione della concorrenza. L'economia cerca di suggerire i criteri secondo i quali l'iniziativa economica può essere esercitata proficuamente.

In altre parole, il diritto definisce la cornice; l'economia contribuisce a comporre il quadro.

Ne consegue che la potestà legislativa non può essere che dello Stato perché il *mercato* è unico sull'intero territorio statale. Tanto è vero che quando si è creato un mercato più ampio, come quello comunitario (alla disciplina comunitaria si richiama anche la Corte costituzionale nella sentenza citata), la disciplina della concorrenza è stata attribuita ad una potestà normativa con la stessa estensione territoriale.

Questo rapido accenno è stato fatto solo per mettere in evidenza come ogni rivendicazione regionale, che possa incidere sulla unitarietà del mercato, è destinata all'insuccesso.

Sorprende, invece, che le Regioni sembrano quasi disinteres-

sate alla effettiva attuazione della concorrenza nell'ambito del loro territorio.

Non si intende, naturalmente, mettere in dubbio la competenza dell'Autorità antitrust, che si desume senza possibilità di dubbio (almeno così si ritiene) dall'art. 118 Cost. Alle Regioni non è, peraltro, impedito di agevolare gli interventi dell'Autorità per assicurare la concorrenzialità del mercato (la concorrenza è presupposta dall'art. 41 Cost.). Non sembra che le Regioni, se si eccettua qualche rara iniziativa non organica, si siano dimostrate interessate.

Per la valutazione dei comportamenti degli operatori economici, come noto, è necessario individuare preventivamente il cd. mercato rilevante. Il mercato nazionale è quello che, naturalmente, richiama la maggiore attenzione. Ma al suo interno ci sono i mercati regionali, i mercati provinciali, quelli cittadini ed anche quelli regionali.

Questi ultimi in genere sono trascurati, anche se, per l'economia delle famiglie, hanno un rilievo pari, se non superiore, a quello di mercati più ampi.

Un esempio può essere utile.

Il giorno dopo la morte del Papa Giovanni Paolo II, una delle più note gelaterie del centro di Roma portò il prezzo del cono più piccolo da 1.80 euro a due, aumentando in proporzione anche il prezzo degli altri. Nel giro di pochi giorni tutte le gelaterie del centro si adeguarono. Non c'erano state variazioni dei prezzi delle materie prime o altri aumenti dei costi. Si era solo voluto trarre profitto dal fatto prevedibile di uno straordinario afflusso di turisti. Il mercato rilevante era solo quello del centro, comprendente la zona percorribile a piedi da chi era interessato a visitare la basilica di S. Pietro. Il fatto che le gelaterie decentrate non si fossero comportate allo stesso modo non cambiava i termini della questione. Il gelato viene in genere consumato da chi si trova sul posto a piedi. Per risparmiare venti centesimi non prende sicuramente un mezzo pubblico o non cammina per mezzo chilometro per trovare prezzi minori. Anche se i valori assoluti possono sembrare bassi, non va trascurato che l'aumento è stato superiore all'11%, realizzato at-

traverso una evidente pratica concordata degli esercenti all'interno del mercato rilevante.

Di esempi se ne potrebbero fare tanti.

Se un caffè, in un bar del centro di Roma, in zone dove i canoni di locazione non sono certamente bassi, costa un euro, come si giustifica che in città decentrate, dove i prezzi delle miscele sono gli stessi, un caffè costi 1.30 euro, vale a dire il 30% in più, prezzo anche in questo caso praticato da tutti i caffè all'interno del mercato del centro?

Non è pensabile che di queste vicende possa interessarsi l'Autorità. La Regione potrebbe svolgere una attività ausiliaria di grande utilità, anche attraverso la sua legislazione esclusiva.

Potrebbe, ad esempio, prevedere una sua struttura amministrativa con il compito di richiedere informazioni alle Province o ai Comuni, a seconda della estensione dei mercati rilevanti, per poi disporre gli accertamenti necessari, da trasmettere all'Autorità per un suo intervento. In questo modo si metterebbe in funzione una rete di controllo su tutto il territorio regionale che potrebbe avere una funzione preventiva rispetto a manovre smaccatamente speculative.

Il fatto che in genere si tratta di spese di piccolo importo non può essere motivo di disinteresse. Sono sì di piccolo importo, ma giornaliere e talvolta ripetute nello stesso giorno. E, proprio per essere di piccolo importo, subiscono aumenti percentualmente molto elevati, che incidono maggiormente sulle economie personali e familiari più modeste.

Meccanismi di questo genere finiscono poi con l'estendersi anche a mercati più ampi e di maggiore rilievo economico dando luogo a una cultura di rendita (ammesso che di cultura si possa parlare). In Italia, come è confermato da indagini anche internazionali, il grado di concorrenzialità è piuttosto ridotto o, comunque, ha margini ampi di miglioramento.

Anche se il mercato nazionale, con i suoi protagonisti, attira maggiormente l'attenzione dell'opinione pubblica, i movimenti economici più consistenti si svolgono nei mercati limitati territorialmente, ai quali sono maggiormente interessati i singoli consumatori.

La loro concorrenzialità produce, pertanto, benefici che, presi singolarmente, possono sembrare modesti, ma il cui ammontare complessivo diventa imponente. Al controllo territoriale diffuso non può sicuramente provvedere l'Autorità con i suoi mezzi. Un contributo ausiliario, sicuramente non trascurabile, potrebbe essere dato dalle Regioni sia provvedendo agli aggiustamenti organizzativi al suo interno, sia disponendo per legge che strumenti organizzativi analoghi siano predisposti dagli enti territoriali minori.

Un mercato concorrenziale efficiente, come dicono gli economisti, comporta un migliore utilizzo delle risorse. Se si vuole intervenire in favore delle economie modeste è anche, e forse soprattutto, sui mercati territorialmente limitati che si deve garantire la concorrenzialità.

5. Quando le Regioni eserciteranno i loro poteri tributari ai sensi dell'art. 119 Cost., avranno interesse ad avere una economia regionale efficiente, e quindi più ricca.

Attraverso le proprie imposte potranno anche tentare di mettere un argine a situazioni non concorrenziali.

Una volta che fossero predisposti i mezzi per l'accertamento di violazioni alla legge n. 289/1990, le Regioni potrebbero anche prendere in considerazione di sottoporre alle proprie imposte con aliquote più gravose quanto si è conseguito attraverso quelle violazioni.

Che cosa in concreto si potrà fare dipenderà anche dalla legge di delega, attuativa dell'art. 119 Cost., che è in corso di elaborazione. Al momento, pertanto, se ne può trattare solo in via di principio.

La prima obiezione è facilmente prevedibile. Si potrebbe mettere in dubbio la legittimità costituzionale di una normativa del genere per violazione del principio di uguaglianza, di cui l'art. 53 Cost. è una specificazione in materia tributaria.

La risposta non sembra scontata.

La materia tassabile conseguita nel rispetto delle normative di mercato va posta necessariamente sullo stesso piano di quella prodotta in violazione? Ormai sembra acquisito che costituisca

reddito tassabile anche quello conseguito in violazione di legge. Una volta ritenuto imponibile, non è conseguenza necessaria che sia soggetto alle stesse aliquote.

La capacità contributiva di chi produce una certa ricchezza attenendosi alle leggi della concorrenza, con i rischi conseguenti, va necessariamente posta sullo stesso piano di chi la stessa ricchezza produce attraverso intese non consentite o abusando della sua posizione dominante, quindi eludendo i rischi connessi alla competitività del mercato?

Se si vuole essere formalisti, la risposta sarà negativa. Se, invece, si guarda alla sostanza, tenendo conto non solo della quantità della ricchezza, ma anche del modo in cui viene prodotta, la risposta negativa non è più scontata.

Considerato il valore dissuasivo di norme del genere, varrebbe la pena di adottarle, lasciando alla Corte costituzionale di giudicare in che modo, allo stato attuale dell'economia, non solo nazionale, vada intesa la capacità contributiva, richiamata dall'art. 53 Cost.

**6.** Si sono indicate solo alcune vie percorribili; ma non sono le sole.

Non ci si nasconde che iniziative del genere sono dissonanti rispetto a principi ormai radicati.

Gli sconvolgimenti recenti che si sono avuti nella finanza e nelle economie, di qualsiasi dimensione territoriale, hanno prodotto un consenso tanto esteso da sorprendere. Non c'è esperto che non dica che al rientro nella normalità niente sarà come prima.

Se queste sono le previsioni, perché non sperimentare, sia pure con la dovuta gradualità, strumenti innovativi?