

Sentenza: n. 83/2018

Materia: Tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 3, 41, 117, primo comma (quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56, 106 e 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)), 117, secondo comma, lettera e), e 120 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 79, comma 1, e 83, comma 1, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017).

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della legge in oggetto;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 79, comma 1, della medesima legge;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 83, comma 1, della medesima legge, limitatamente alle parole "aventi sede operativa in Veneto";

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 79, comma 1, della legge in oggetto stabilisce, in deroga all'art. 20 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 314 (Regolamento per la semplificazione del procedimento recante la disciplina del procedimento relativo agli interventi a favore dell'imprenditoria femminile), che non si procede alla revoca e al recupero degli aiuti previsti in favore dell'imprenditoria femminile, anche quando siano venuti meno i presupposti per la loro erogazione.

Per il ricorrente tale norma violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in quanto, prevedendo misure che presentano le caratteristiche degli aiuti di Stato, le stesse avrebbero dovute essere notificate alla Commissione europea alla quale compete l'esame della compatibilità con il mercato interno dei regimi di aiuti esistenti negli Stati nazionali. Inoltre, il mancato recupero delle risorse pubbliche erogate non sarebbe giustificato da alcuna concreta utilità di sviluppo economico. Pertanto ne sarebbe falsata, o minaccerebbe di esserne falsata, la concorrenza.

In secondo luogo, tale disposizione, concernendo la revoca di agevolazioni e incentivi, riguarderebbe la materia di competenza legislativa statale esclusiva della "tutela della concorrenza" e si porrebbe dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La Corte costituzionale, mancando la piena corrispondenza tra il ricorso e la delibera del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (nella seconda manca, infatti, la menzione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e dei parametri comunitari interposti che non risultano peraltro identificabili) ha ritenuto inammissibile la prima questione di legittimità costituzionale dell'articolo

79, comma 1, sollevata in relazione all'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex plurimis: sentenze n. 265 e n. 1 del 2016, n. 250 e n. 153 del 2015)

Nel merito, ha invece ritenuto sussistere la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte è infatti costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito europeo (sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) e ciò vale anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale. Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, volte a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato").

In questa seconda accezione, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). In considerazione di ciò, la disciplina delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra nell'accezione dinamica di concorrenza la quale contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. Secondo la Corte, sarebbe significativa anche la sistematica del TFUE che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati, all'interno del Titolo VII, al Capo I, rubricato "Regole di concorrenza" (sentenza n. 14 del 2004).

La Corte fa presente che, sebbene le materie interessate dai finanziamenti (commercio, agricoltura, turismo, industria) siano materie di competenza regionale, l'intervento dello Stato si giustifica quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale (sentenze n. 63 del 2008 e n. 14 del 2004).

Sono, invece, a suo giudizio, oggetto della competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni "gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale", tali da non ostacolare la 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 (sentenza n. 14 del 2004). Entro questi limiti, anche le regioni, nell'esercizio delle loro attribuzioni, possono intervenire con misure di aiuto calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivarne lo sviluppo economico, purché coerenti con la disciplina europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217 del 2012; da ultimo, anche sentenza n. 98 del 2017).

Nel caso in esame, la legge 25 febbraio 1992, n. 215 (Azioni positive per l'imprenditoria femminile), le cui previsioni sono confluite nel Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (dlgs.198/06) prevede contributi in conto capitale per l'acquisizione di impianti e servizi volti a favorire lo sviluppo dell'imprenditoria femminile. In considerazione della finalità perseguita, lo strumento normativo nazionale citato deve essere ricondotto alla materia "tutela della concorrenza", intesa nell'anzidetto profilo dinamico e promozionale. Dato dunque che la tutela della concorrenza, come la Corte ha sempre affermato, costituisce, per la sua natura trasversale, un limite alla competenza concorrente o residuale delle regioni (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012; da ultimo, sentenza n. 165 del 2014), essa conclude nel senso che era precluso alla Regione Veneto derogare alla regola statale (art. 20 d.p.r. 314/2000) che prevede che le agevolazioni concesse debbano essere revocate qualora venga meno uno o più dei requisiti prescritti.

Per quanto concerne, invece, l'impugnazione dell'art. 83, comma 1, tale norma si inquadra nel sistema degli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle piccole e medie imprese (PMI), con specifico riguardo alle garanzie prestate per favorire l'accesso delle PMI alle fonti finanziarie. Il comma 1 prevede che, tenuto conto dell'operatività del fondo regionale di garanzia istituito dalla legge della Regione Veneto 19/2004, la Giunta regionale è autorizzata ad avviare le procedure per limitare, nel territorio della Regione del Veneto, l'intervento del fondo di garanzia istituito presso il Mediocredito Centrale Spa (art. 2, c. 100, lett. a) L. 662/1996) alla sola controgaranzia delle garanzie emesse a favore delle PMI dal predetto fondo regionale e dai cosiddetti confidi «aventi

sede operativa in Veneto. Tale Fondo è stato istituito al fine di garantire una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle PMI.

Il ricorrente impugna la parte del comma 1 che circoscrive l'intervento in controgaranzia del Fondo di Garanzia del Mediocredito Centrale alle sole garanzie rilasciate dai Confidi aventi sede operativa in Veneto, ritenendo che ciò determini una discriminazione tra imprese (i confidi) sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, in violazione di una molteplicità di parametri: l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, in tema di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di rimozione delle posizioni di esclusiva o, comunque, di diritti speciali non necessari allo svolgimento dei compiti delle imprese; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; gli artt. 3 e 120 Cost., per lesione del principio di uguaglianza e di libertà di circolazione; l'art. 41 Cost., per lesione della libertà di iniziativa economica.

Nel merito, la Corte ha ritenuto tali questioni fondate. A suo giudizio, la norma impugnata è idonea a determinare una discriminazione tra imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale (la sede operativa in Veneto) che frappone barriere di carattere protezionistico alla prestazione di servizi in un determinato ambito territoriale da parte di imprenditori privi del requisito legislativamente richiesto, creando il rischio di una compartimentazione regionale del mercato. Essa ha ripetutamente affermato che, discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale, contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. nonché con il principio ex art. 120, primo comma, Cost., secondo il quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione di persone e cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare, in qualunque parte del territorio nazionale, la loro professione, impiego o lavoro (ex plurimis, sentenze n. 391 del 2008 e n. 207 del 2001).

Da ciò deriva, dunque, il divieto, per i legislatori regionali, di prevedere ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio territorio, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea)» (sentenze n. 64 del 2007 e n. 440 del 2006). Inoltre, a suo giudizio, tali barriere "protezionistiche" di natura territoriale comportano una limitazione della libertà di iniziativa economica, violando anche il principio di cui all'art. 41 Cost. (sentenze n. 124 del 2010, n. 391 del 2008 e n. 64 del 2007). In aggiunta a ciò, le norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza tra imprenditori, violano anche l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di diritto di stabilimento ex art. 49 TFUE e di tutela della concorrenza (sentenza n. 340 del 2010). I

Il principio è stato ribadito con specifico riguardo a disposizioni regionali che, prevedendo requisiti territoriali per l'iscrizione di imprenditori in ruoli tenuti da enti pubblici, favorivano i richiedenti già da tempo localizzati nel territorio regionale, con ciò violando anche il principio di non discriminazione (sentenze n. 339 e n. 213 del 2011), sotteso alla previsione dell'art. 49 del TFUE (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010 e n. 264 del 2013).

L'illegittimità dell'art. 83, comma 1, è stata pertanto dichiarata limitatamente alle parole «aventi sede operativa in Veneto».

La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è stata ritenuta assorbita.