

## Sentenza della Corte costituzionale n. 83/2018.

**Materia:** tutela della concorrenza.

**Parametri invocati:** articoli 3, 41, 117, primo comma (quest'ultimo in relazione agli articoli 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:** articolo 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:** inammissibilità e illegittimità costituzionale.

L'articolo 79, comma 1, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), stabilisce, in deroga all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 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'articolo 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 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 membri. 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'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.. La Corte costituzionale, mancando la piena corrispondenza tra il ricorso e la deliberazione del Consiglio dei ministri che l'ha autorizzato (nella seconda manca, infatti, la menzione dell'articolo 117, primo comma, Cost. e dei parametri eurounitari interposti, che non risultano peraltro identificabili) ha ritenuto inammissibile la prima questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione all'articolo 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, la Corte ha, invece, ritenuto sussistere la violazione dell'articolo 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'articolo 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 statale 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 struttura del TFUE che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati all’interno del titolo VII, 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, secondo la Corte, 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 statale (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 (d.lgs. 198/2006) 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 statale ora 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 costituzionale ha sempre affermato, costituisce, per la sua natura trasversale, un limite alla competenza concorrente o residuale delle Regioni (cfr., tra le altre, le 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 (articolo 20 del 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’articolo 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 Veneto, l’intervento del fondo di garanzia istituito presso il Mediocredito Centrale Spa (articolo 2, comma 100, lettera 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’articolo 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 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’articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza

statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza; gli articoli 3 e 120 Cost., per lesione del principio di uguaglianza e di libertà di circolazione; l'articolo 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 statale (nonché, in base ai principi eurounitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea, cfr. 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'articolo 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'articolo 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di diritto di stabilimento ex articolo 49 TFUE e di tutela della concorrenza (sentenza n. 340 del 2010). 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'articolo 49 del TFUE (sentenze n. 340 e n. 180 del 2010 e n. 264 del 2013). L'illegittimità dell'articolo 83, comma 1, è stata pertanto dichiarata limitatamente alle parole *“aventi sede operativa in Veneto”*.