



Sentenza N. 200 del 20 luglio 2012

Materia: Concorrenza

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli articoli 3, 41, 42, 43, 70,77, 97, 114, comma secondo e 117, Cost.

Ricorrenti: Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Calabria e la Regione autonoma Sardegna

Oggetto: Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148:

- Art. 3 nella sua interezza (in violazione artt. 70,77, Cost. – Calabria): inammissibilità
- Art.3 nella sua interezza (in violazione artt. 41,42,43,114, secondo comma, e 117- Puglia): inammissibilità
- Art. 3, comma 1 (in violazione art.117, Cost. e principio di leale collaborazione): non fondatezza
- Art. 3, commi 1 e 2 (in violazione artt. 41, 97 e 117 Cost e al principio di leale collaborazione– Lazio Calabria): non fondatezza
- Art. 3, comma 2 (in violazione art. 117 Cost. – Emilia Romagna e Umbria): non fondatezza
- **Art. 3, comma 3 (violazione artt. 3, 97 e 117, terzo, quarto e sesto comma Cost. - Emilia Romagna e Umbria): fondatezza**
- Art. 3, comma 4 (poi abrogato dall'art.30, comma 6, della legge n.183 del 2011): cessazione della materia del contendere
- Art. 3, comma 10 (violazione principio di legalità e art.117 sesto comma Cost. - Emilia Romagna e Umbria): non fondatezza
- Art. 3, comma 11 (violazione art. 117, Cost. e principio di leale collaborazione – Emilia Romagna e Umbria): non fondatezza

Esito: fondatezza questione e dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3 del Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 come convertito dalla legge 148/2011

Si richiamano in premessa le disposizioni impugnate.

L'art. 3, comma 1, stabilisce il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge, imponendo allo Stato ed al sistema delle autonomie di adeguarvisi entro un termine poi prorogato al 30 settembre 2012 (con art.1, comma 4-bis, d.l.1/2012). Nel medesimo comma sono elencati una serie di principi, beni e ambiti che, in deroga al suddetto principio di libertà, vengono a giustificare l'apposizioni di limiti all'attività privata.



Relativamente alla disposizione formulata al suddetto comma 1, dell'art.3, il comma 2 ne afferma il carattere di principio fondamentale di libertà dell'iniziativa privata per lo sviluppo economico e l'attuazione della piena tutela della concorrenza tra le imprese.

Il comma 3, stabilisce, con il primo periodo, **la soppressione**, nel termine di cui al comma 1, delle disposizioni statali incompatibili con la disposizione del medesimo comma, con la conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio attività e dell'autocertificazione e con controlli successivi; con il secondo e il terzo periodo viene consentito al Governo, nelle more della decorrenza del previsto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso i regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nell'articolo 3 del d.l.138/2011 in argomento.

Il comma 4 stabilisce che l'adeguamento dei Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'art. 20 comma 3, del d.l.98/2011, comma successivamente abrogato dalla legge 12 novembre 2011, n. 183.

Il comma 10 consente la revoca di ulteriori restrizione con regolamento di cui all'art. 17, comma 2, legge 400/88, su proposta del Ministro competente.

Il comma 11 consente invece di mantenere le restrizioni per singole attività con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in base alle giustificazioni previste nello stesso comma.

La Corte ha affrontato preliminarmente la censura rivolta **all'art. 3, comma 4**, la cui disposizione aggiunge, come ulteriore elemento di valutazione della virtuosità di un ente - ai fini della distribuzione delle risorse finanziarie determinate dal Patto di stabilità interno - l'adeguamento delle Regioni al principio di liberalizzazione delle attività economiche. Al riguardo le Regioni hanno eccepito che ricollegare conseguenze finanziarie al suddetto mancato adeguamento delle Regioni viola l'autonomia regionale come delineata dagli articoli 5, 117,119 e 120 Cost., il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost., per l'estrema difficoltà e forse impossibilità di verifica delle norme contrarie al principio e, pertanto, soppresse, e il principio di leale collaborazione.

In considerazione che l'art. 30, comma 3, della legge n.183/2011 ha abrogato il comma 4, di cui sopra, con decorrenza dal 1 gennaio 2012; che l'abrogazione sia intervenuta prima del 30 settembre 2012, termine di adeguamento, posto dall'art.1, comma 4-bis del d.l.1/2012; che prima di tale termine la disposizione non poteva esplicare la sua efficacia, la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

E' stata dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione, la questione sulla presunta mancanza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza nell'adozione del decreto legge oggetto di impugnazione, in violazione degli **artt.70, 77, Cost.**



Le censure mosse dalla Regione Puglia all'art.3 nella sua interezza per violazione degli artt. **41,42,43,114, secondo comma, e 117, Cost.**, in considerazione che la norma impugnata delinea un **assetto sbilanciato** a favore dell'iniziativa privata e preveda una forzatura costituzionale **nell'equiparazione delle Regioni agli Enti locali** – sono state anch'esse dichiarate **inammissibili in quanto generiche e indeterminate.**

La Regione Lazio e la Regione Calabria hanno censurato il comma 1, ai sensi del quale, in riferimento all'iniziativa economica "è permesso tutto ciò che non è vietato dalla legge", in quanto, a loro avviso, la disposizione impugnata verrebbe ad incidere su ambiti di pertinenza regionale: "il commercio e l'attività produttive" (Lazio), ambiti per il rispetto dei quali dovrebbe quantomeno osservarsi il principio di leale collaborazione; "salute, commercio e governo del territorio (Calabria), evidenziando in particolare che l'accoglimento del suddetto principio liberistico imporrebbe di accogliere senza filtro le istanze di autorizzazione ed accreditamento presentate dagli operatori sanitari. Analogo rilievo di interferenza con ambiti riservati alle Regioni è quello formulato dalla Calabria, Emilia-Romagna e Umbria verso la qualificazione di "principio fondamentale" operata dal comma 2, alla suddetta disposizione di cui al comma 1.

Per la Corte non sono fondati i rilievi sopra formulati alle disposizioni dell'art. 3, commi 1 e 2, e dichiara il principio generale di liberalizzazione delle attività economiche enunciato **coerente con il quadro costituzionale**, ritenendo l'intervento legislativo in argomento **sostanzialmente equilibrato nel prevedere l'eliminazione di ostacoli all'iniziativa privata e le restrizioni giustificate da interessi di rango costituzionale o comunque ivi espressamente elencati dal legislatore.**

L'orientamento della Corte presenta, inoltre, due passaggi di particolare rilevanza nell'economia della singola decisione e probabilmente per quelle future:

- nella qualificazione dell'ambito statale di intervento a tutela della concorrenza, si distingue il concetto di tutela della **concorrenza che ricomprende le misure antitrust, dalle azioni di liberalizzazione che mirano a promuovere la concorrenza nel mercato e per il mercato, presentandosi come strumenti di promozione della concorrenza, capace di produrre effetti virtuosi del circuito economico;**
- si conosce che l'intervento statale abbia prodotto **disposizioni di principio** che, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, statali e regionali e che, pertanto, non vengono occupati spazi riservati alle regioni, che invece possono intervenire normativamente nel rispetto dei principi indicati all'art., comma 1, censurato.

La Corte ha ritenuto **fondate le censure** rivolte all'art. 3, comma 3, la cui disposizione prevede, **al primo periodo, l'abrogazione automatica della normativa statale incompatibile** con il principio di liberalizzazione di cui al comma 1: "è permesso tutto ciò che non è vietato dalla legge". Nel ritenere illegittima la disposizione impugnata viene rilevato che:



- la soppressione generalizzata delle normative statali incompatibili con il principio di liberalizzazione di cui al comma 1, appare indeterminata e **potenzialmente lesiva** delle competenze legislative regionali, in quanto la suddetta soppressione, a parte la considerazione della sua concreta praticabilità, richiede un'opera di bilanciamento e ponderazione di normative statali su ambiti trasversali, come la concorrenza, la cui regolazione ha effetti anche su ambiti di competenza regionale.
- **L'automaticità unita all'indeterminatezza** della portata dell'abrogazione rende **impraticabile** l'interpretazione conforme a Costituzione.
- Le Regioni, chiamate ad adeguare la loro normativa ai mutamenti dell'ordinamento, incontrerebbero difficoltà nella ricostruzione delle normative statali rilevanti sui loro ambiti di competenza e del vigore o abrogazione delle stesse.
- Possibile disomogeneità o divergenza tra le interpretazioni operate dalle Regioni del vigore delle normative statali interferenti gli ambiti regionali.
- **Vizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, primo periodo**, sotto il profilo della ragionevolezza con conseguente violazione dell'autonomia costituzionale regionale garantita dall'art.117 Cost., poiché invece di favorire la tutela concorrenza, la disposizione finisce per ostacolarla, ingenerando grave incertezza fra i legislatori regionali e fra gli operatori economici.
- Il vizio di legittimità di cui all'art.3, comma 3, primo periodo, si ripercuote anche sul **contenuto del secondo e terzo periodo** dello stesso comma che consentono al Governo, nelle more della decorrenza del previsto termine, di adottare strumenti di semplificazione normativa attraverso i regolamenti di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente articolo.

Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno impugnato **l'art. 3, comma 10**, che consente **l'eliminazione di ulteriori restrizioni, attraverso regolamento** da emanare ai sensi dell'art.17, comma 2, della legge 1988, n.400, emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore del decreto oggetto di censura. Viene eccepito il vizio di legalità sostanziale per autorizzazione al Governo della potestà regolamentare senza specificazione ed in assenza di criteri capace di circoscriverla. Viene inoltre censurata la disposizione nella misura in cui la potestà governativa regolamentare possa incidere su ambiti regionali ed infine qualora si riscontrassero ipotesi di attrazione in sussidiarietà allo Stato di competenze regionali, la mancata previsione di strumenti applicativi del principio di leale collaborazione.

La Corte non ritiene fondate le censure perché la disposizione ha ambito di applicazione circoscritto alle sole materie di competenza statale.

Le Regioni Emilia-Romagna e Umbria hanno anche impugnato **l'art.3, comma 11**, ai sensi del quale possono essere **previste eccezioni all'abrogazione delle restrizioni** all'esercizio delle attività economiche con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma 28 Febbraio – 1 Marzo
E. Ercoli – Regione Lazio
Sentenze della corte costituzionale regioni ordinarie,

competente di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi della data dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge impugnato. La censura regionale è quella di mantenere allo Stato e non anche alle Regioni limitazioni alle libertà economiche e in subordine, qualora si ritenesse necessario conservare in capo allo Stato il potere regolatorio, la mancata previsione dell'intesa Stato Regioni in ossequio del principio di leale collaborazione.

Anche per questa questione la Corte non ha **ritenuto fondate le censure ritenendo che la disposizione abbia ambito di applicazione circoscritto alle sole materie di competenza statale.**