

Sentenza: n. 209 del 2013

Materia: tutela della concorrenza

Limiti violati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 2, comma 1; 3, comma 1; 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero).

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1; 3, comma 1, 4, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero);

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha promosso, in riferimento **all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e) della Costituzione**, questioni di legittimità costituzionale, in via principale, degli **articoli 2, comma 1; 3, comma 1; 4, commi 2 e 4, della legge della Regione Basilicata 13 luglio 2012, n. 12 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero)**.

L'articolo 2, comma 1, prevede che l'impiego di prodotti lucani costituisca titolo preferenziale ai fini dell'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi di ristorazione mentre **l'articolo 3, comma 1**, stabilisce che i comuni possono riservare agli imprenditori agricoli esercenti la vendita diretta di prodotti agricoli lucani almeno il 20% del totale dei posteggi nei mercati al dettaglio in aree pubbliche e li autorizza, in deroga a quanto disposto dalla l.r. 23/2008, all'istituzione di nuovi posteggi fino al raggiungimento della suddetta percentuale. **L'articolo 4, comma 2**, stabilisce che alle imprese di ristorazione o di vendita al pubblico che utilizzino per almeno il 30% prodotti agricoli a chilometri zero di origine lucana, venga assegnato un contrassegno con lo stemma della Regione da collocare all'esterno dell'esercizio e utilizzabile a fini promozionali mentre al comma 4 prevede che dette imprese siano inserite in un circuito regionale veicolato nell'ambito delle attività promozionali della Regione Basilicata e rimette alla Giunta regionale la predisposizione del regolamento di utilizzo del marchio e del programma di valorizzazione del circuito.

A giudizio del ricorrente tali disposizioni violerebbero sia i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci, sia la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Nello specifico, l'articolo 2, comma 1, a suo giudizio, ostacolerebbe gli scambi intracomunitari in contrasto con i principi stabiliti dal TFUE (artt. 34-36), falsando la concorrenza. Il ricorrente richiama, a questo proposito, le sentenze nn. 86 e 191 del 2012 pronunciate dalla stessa Corte in relazione a leggi istitutive di marchi regionali con finalità di promozione della produzione locale.

L'articolo 3, comma 1, è invece ritenuto in contrasto con il principio di non discriminazione (garantito dal Trattato) ed il diritto derivato dall'Unione europea, in particolare, con la direttiva servizi ovvero la direttiva n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, recepita nell'ordinamento italiano dal dlgs n. 59/2010.

Le disposizioni di cui all'articolo 4, commi 2 e 4, della legge censurata sarebbero analogamente illegittime in quanto avrebbero l'effetto di indurre le imprese a privilegiare l'acquisto di prodotti locali a discapito degli altri al fine di fregiarsi del contrassegno, da considerare come un "marchio illegittimo" anche se non relativo a prodotti ma a servizi.

La Corte costituzionale, in via preliminare, ha escluso l'incidenza sull'ammissibilità del ricorso della previsione di cui all'articolo 7 della legge impugnata in quanto l'impugnativa da parte dello Stato delle leggi regionali è sottoposta, ex art. 127 della Costituzione, ad un termine tassativo riferito alla pubblicazione e non anche all'efficacia della legge.

Per quanto attiene, invece, al merito del ricorso, **la Corte ha riconosciuto carattere pregiudiziale alle censure relative alla violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato ritenendo la**

questione fondata. Le ulteriori censure sono rimaste assorbite.

In primo luogo, la Corte rileva che la legge regionale censurata, a dispetto del titolo, incentiva il consumo dei soli prodotti di origine regionale in quanto tali indipendentemente dall'ubicazione del luogo di produzione o dalla presenza di particolari qualità, senza che la tutela si estenda a prodotti con caratteristiche analoghe ancorchè provenienti da aree poste a distanza uguale o minore dal luogo di consumo. Per quanto concerne il parametro costituzionale evocato, **la Corte ribadisce la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la nozione di "concorrenza" di cui al secondo comma, lettera e) dell'articolo 117 della Costituzione riflette quella operante in ambito comunitario.** Essa comprende dunque sia le **misure legislative di tutela** intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto sia le **misure legislative di promozione**, volte ad 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"**) (ex plurimis, sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», 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. La Corte ritiene che l'articolo 2, comma 1, si collochi nell'ambito della "concorrenza per il mercato" in quanto esso impone all'amministrazione appaltante un criterio di scelta del contraente diverso ed ulteriore rispetto a quelli di cui agli artt. 81 e ss. del dlgs 163/2006, alterando la concorrenza. L'articolo 3, comma 1, contiene, invece, a giudizio della Corte, una disciplina regionale diversa e più restrittiva di quella statale di cui all'articolo 28 del dlgs 114/98 dando luogo ad effetti anticoncorrenziali in danno degli imprenditori che non vendano derrate agricole di origine lucana. In ordine ai commi 2 e 4 dell'articolo 4, la Corte rileva che il concetto di **segno distintivo** abbraccia un complesso di istituti, qualificati con denominazioni eterogenee, dalla legislazione vigente e che tale disciplina incide su interessi plurimi e su molteplici materie: tale interferenza deve essere risolta facendo applicazione del criterio della prevalenza. Tale criterio porta a ricondurre anche le disposizioni impugnate alla materia, riservata alla legislazione dello Stato, della «tutela della concorrenza». A tale materia risulta, infatti, ascrivibile il nucleo essenziale della disciplina recata dalle norme in discussione, avuto riguardo al loro contenuto e alla loro ratio, che si identifica essenzialmente nell'intento di orientare la preferenza del mercato verso una determinata categoria di prodotti, qualificata dal mero territorio di provenienza.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale è stata estesa, in via consequenziale, al comma 3 dell'art. 4, che detta una disposizione meramente strumentale a quella del comma 2 del medesimo articolo (ivi esplicitamente richiamato), stabilendo le modalità con le quali, ai fini dell'ottenimento del contrassegno regionale, deve essere documentato l'approvvigionamento dei prodotti di origine regionale nella percentuale richiesta (e, cioè, tramite indicazione, nelle fatture di acquisto, «dell'origine, natura, qualità e quantità dei prodotti acquistati»).