**Tutela della concorrenza**

14/2004

legge finanziaria 2002: norma che attribuisce al Ministro delle politiche agricole e forestali il potere di emanare un decreto per la disciplina delle modalità operative e gestionali del fondo e di determinare annualmente la quota di stanziamento per la copertura dei rischi agricoli da destinare alle azioni di mutualità e di solidarietà. "questione cruciale del rapporto tra le politiche statali di sostegno del mercato e le competenze legislative delle Regioni

Servizi pubblici “industriali” 272/2004

Contratti sotto soglia 345/2004

Peraltro la stessa giurisprudenza ha chiarito che l’intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei **canoni di adeguatezza e proporzionalità**. In particolare, come si legge nella citata sentenza n. 272 del 2004 (punto 3 del Considerato in diritto), la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all’obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell’autonomia regionale.

Deve pertanto ritenersi che nel caso di specie l’estensione agli acquisti sotto soglia di beni e servizi della normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria non implichi per gli enti autonomi l’applicazione di **puntuali modalità, ma solo l’osservanza dei principi** desumibili dalla normativa in questione.

Questa interpretazione del comma 1 dell’art. 24 della legge n. 289 del 2002 appare d’altro canto conforme alla disposizione del comma 9 dello stesso art. 24, nel quale si legge che “le disposizioni dei commi 1, 2 e 5 costituiscono norme di principio e di coordinamento”. Questa espressione, diversa da quella di “principi fondamentali” che ricorre in ipotesi di legislazione concorrente, conferma che qui ci si trova di fronte ad un caso di legislazione esclusiva e “**trasversale**” dello Stato, che deve tener conto dei **principi di proporzionalità ed adeguatezza** dei mezzi usati rispetto al fine che si vuol raggiungere della tutela della concorrenza."

Adde contratti 29/2006

tema: LR Abr "modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica alle società a capitale interamente pubblico o a capitale misto pubblico/privato, nonché il regime giuridico delle medesime".

Rigetto: "Dalla formulazione della disposizione [statale] in esame e, in particolare, dalla specificazione degli ulteriori compiti e poteri che le società a capitale totalitario pubblico possono esercitare (tra i quali può essere compreso anche quello di espletare le gare per la scelta del soggetto affidatario dell’erogazione del servizio, ex art. 113, comma 13) si desume che il legislatore statale non ha specificamente previsto la possibilità per le suddette società di partecipare alle gare per l’affidamento della gestione del servizio; né, per converso, ha escluso in modo espresso tale possibilità.

In tale situazione, versandosi pur sempre in materia riservata alla **competenza residuale** delle Regioni, nel silenzio della legislazione statale al riguardo, può ritenersi ammissibile che queste ultime, esercitando la loro discrezionalità legislativa, integrino la disciplina dettata dallo Stato, prevedendo il divieto per le società proprietarie delle reti di partecipare alle gare in questione. D’altronde, siffatta determinazione si presenta anche **coerente con il principio d’ordine generale**, pure se derogabile, che postula la separazione tra soggetti proprietari delle reti e soggetti erogatori del servizio."

Appalti 401/2007 criterio? prevalenza

Nello specifico settore degli appalti deve, **però**, ritenersi che la **interferenza con competenze regionali** si atteggia, in modo peculiare, **non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto** con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la **prevalenza** della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale... Ciò significa che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle ricorrenti, una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla materia in questione la normativa statale, la stessa **può avere anche un contenuto analitico**... La proporzionalità e l’adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al **livello di dettaglio** che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una **identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali** di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina."

7.4. Sul punto, è bene ricordare che, prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principi fondamentali della disciplina, vincolanti nei confronti delle Regioni, potevano essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli **atti regolamentari** (vedi, tra le altre, le sentenze numeri 376 del 2002; 408 del 1998; 482 del 1995). La ragione giustificativa di questa affermazione risiedeva nel **principio della separazione delle competenze**, che impediva che fosse possibile postulare una qualunque forma di condizionamento, da parte di un regolamento statale, anche adottato in delegificazione, di fonti primarie regionali.

Tale ragione si è ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V (in questo senso si è già espressa la sentenza numero 303 del 2003) che, come si è precisato, ha previsto che lo Stato non possa emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, potendo, invece, adottare solo atti regolamentari nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. In presenza di materie di tipo trasversale potrebbe soltanto porsi un problema di rapporti tra fonti appartenenti a diversi ambiti di competenza, in quanto dette materie si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, **possono intersecare altre competenze regionali**.

Nella specie, a prescindere da ogni considerazione in ordine all’effettiva sussistenza di una lesione all’autonomia legislativa regionale, deve sottolinearsi che l’evenienza del **condizionamento di una fonte secondaria nei confronti di una legge regionale** non si verifica in presenza di un titolo di legittimazione statale riconducibile alla tutela della concorrenza, proprio in ragione della sua già descritta peculiare connotazione e del suo modo di operatività nel settore degli appalti.

Non è, pertanto, prospettabile – in relazione alle specifiche questioni di legittimità costituzionale proposte e alla tipologia dei regolamenti previsti – alcun condizionamento di fonti primarie regionali da parte di fonti secondarie statali. Queste ultime, dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, detteranno tutte le norme necessarie a perseguire l’obiettivo di realizzare assetti concorrenziali; mentre le prime disciplineranno i profili non afferenti, ancorché contigui, a quelli relativi alla tutela della concorrenza. Le modalità di operatività della materia in esame garantiscono, dunque, anche quando venga in rilievo l’esercizio di una potestà regolamentare, la separazione tra fonti statali e regionali di rango diverso, evitando così che un atto secondario dello Stato interferisca con la legge regionale.

80/2006 servizio pubblico trasporto

proroghe degli affidamenti preesistenti (o di alcuni di essi) rispetto al termine ultimo, previsto dal legislatore statale, per l’entrata in vigore del nuovo regime di affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica.

Proroga concessioni derivazioni elettriche: 1/2008

La previsione censurata, in effetti, **anziché aprire gradualmente il mercato interno** dell’energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione.

La norma, dunque, **lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza**, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.

La disposizione statale censurata... deve essere, al contrario**, ricondotta alla competenza concorrente** in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tuttavia essa è lesiva delle competenze regionali, in quanto la previsione di una proroga di dieci anni delle concessioni in atto costituisce una **norma di dettaglio** (v., ex multis, sentenze n. 181 del 2006 e 390 del 2004).

336/2005

**reti di comunicazione elettronica**: interseca più materie di competenza esclusiva (elenco) e concorrente

"Nella fase di **attuazione del diritto comunitario** la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principî fondamentali, non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario. In altri termini, gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi**.**

**134/2005**

finanziaria 2004: "Ma l’elemento più significativo è dato dal fatto che la dimensione macroeconomica dell’intervento previsto dalla nuova disciplina è assicurata, come nel caso dell’art. 67 della legge n. 448 del 2001, dallo strumento usato (cfr. sentenza n. 272 del 2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, i quali, come è noto, hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più lata nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. E non è senza significato che la programmazione negoziata rientri tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004-2007.

Si tratta, dunque, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato."

175/2005

Legge finanziaria 2004 (azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del “*made in Italy*”): l'esiguità dello stanziamento **non comporta** estraneità dalla **tutela della concorrenza**, ma si riflette semmai sulla ragioneviolezza della legge ("La (pretesa) modestia dell’intervento statale non determina, quindi, di per sé l’estraneità alla materia di cui alla lettera e) dell’art. 117, secondo comma, Cost., ma potrebbe semmai costituire sintomo della manifesta irrazionalità della pretesa dello Stato di porre in essere, attraverso quell’intervento, uno strumento di politica economica idoneo ad incidere sul mercato; in breve, le scelte del legislatore sono, in questa materia, censurabili solo quando «i loro presupposti siano manifestamente irrazionali e gli strumenti di intervento non siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenza n. 14 del 2004) e, pertanto, «il criterio della proporzionalità e dell’adeguatezza appare essenziale per definire l’ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» (sentenza n. 272 del 2004).").

 L’inquadramento della disciplina de qua nella materia-funzione della “**tutela della concorrenza**” – nel senso più volte affermato da questa Corte e qui ribadito – esclude che possa ravvisarsi una violazione del precetto di cui all’art. 117, sesto comma, Cost., per il fatto che il regolamento disciplinante «le indicazioni di origine e l’istituzione ed uso del marchio» sia emanato dal Ministro delle attività produttive (di concerto con altri) senza coinvolgimento delle Regioni."

88/2009 autorizzazione relativa agli impianti offshore di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

... "Tuttavia, la Corte ritiene che le molteplici previsioni di cui si compone la norma impugnata, in ragione delle finalità cui appaiono ispirate e dell’**obiettivo fascio di interessi** che ne vengono incisi, siano riconducibili, con un **giudizio di prevalenza** rispetto alla materia dell’energia, a materia di competenza esclusiva dello Stato,.

collegamento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili alla rete elettrica ..."Per tale ragione, la norma impugnata, pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, è caratterizzata dalla finalità **prevalente** di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell’ambiente nell’ambito di un **mercato concorrenziale**.

326/2008   «Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza»: impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la **produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti**, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. È stabilito, in particolare, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo

“Le disposizioni impugnate mirano a separare le due sfere di attività per evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d'impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione. Non è negata né limitata la libertà di iniziativa economica degli enti territoriali, ma è imposto loro di esercitarla distintamente dalle proprie funzioni amministrative, rimediando a una frequente commistione, che il legislatore statale ha reputato distorsiva della concorrenza."

" L'ambito di tale ultima materia è stato precisato da questa Corte. Essa ha affermato che la potestà legislativa dello Stato comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale; che essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; che essa comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato; che in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica (sentenze nn. 159 e 51 del 2008, nn. 438 e 401 del 2007 e n. 29 del 2006).

 La disciplina censurata non rientra nella **materia dell'organizzazione amministrativa** perché non è rivolta a regolare una forma di svolgimento dell'attività amministrativa. Essa rientra, invece, nella materia - **definita prevalentemente in base all'oggetto** - **«ordinamento civile»**, perché **mira a** definire il regime giuridico di soggetti di diritto privato e a tracciare il confine tra attività amministrativa e attività di persone giuridiche private.

Dal secondo punto di vista, le disposizioni impugnate hanno il dichiarato **scopo** di tutelare la **concorrenza**.... spetta alla Corte effettuare un rigoroso scrutinio delle relative norme statali, volto ad accertare se l'intervento normativo sia coerente con i principi della concorrenza, e se esso sia proporzionato rispetto a questo fine (sentenze nn. 63 e 51 del 2008 e nn. 421, 401, 303 e 38 del 2007).... resta da valutare, indipendentemente da valutazioni di merito sul suo contenuto, la proporzionalità di tale disciplina e, quindi, la sua idoneità a perseguire finalità inerenti alla tutela della concorrenza (sentenze nn. 452 e 401 del 2007). "

148/2009 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche),  non possono costituire **società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi** non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

"Ricondotte le norme in esame all’àmbito della tutela della concorrenza, il legislatore statale aveva titolo a porre in essere una **disciplina dettagliata** (sentenze n. 411 e n. 320 del 2008); inoltre, in virtù del **criterio della prevalenza**, è anche palese l’appartenenza a detta materia del nucleo essenziale della disciplina dalle stesse stabilita (sentenze n. 411, n. 371 e n. 326 del 2008), con conseguente infondatezza della denuncia di violazione del principio di **leale collaborazione**."

430/2007: commercio

La disposizione in esame, concernendo la modalità di esercizio dell’attività della distribuzione commerciale, incide invece sul «**commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale** delle Regioni (sentenze n. 165 e n. 64 del 2007; n. 199 del 2006)."

"Si tratta dunque di prescrizioni coerenti con **l’obiettivo** di promuovere la concorrenza, risultando **proporzionate allo scopo** di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l’organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento."

disciplina la vendita dei farmaci : "L’**interferenza** va, quindi, composta facendo ricorso al **criterio della prevalenza**, applicabile appunto quando risulti evidente, come nella specie, l’appartenenza del **nucleo essenziale** della disciplina alla materia «tutela della salute» (sentenze n. 422 e n. 181 del 2006; n. 135 e n. 50 del 2005)."

" Il rapporto tra **norma “di principio” e norma “di dettaglio”** va certo inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere **criteri ed obiettivi**, essendo riservata alla seconda l’individuazione degli **strumenti concreti** da utilizzare per raggiungere detti obiettivi (sentenza n. 181 del 2006). Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere “di principio” della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso «**da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione**» (sentenza n. 355 del 1994), come appunto si riscontra nel caso in esame. La specificità delle disposizioni è necessaria per esprimere la regola generale che deve presiedere alla vendita dei medicinali, al fine di garantire che avvenga con modalità che non siano pregiudizievoli della fondamentale esigenza della tutela della salute."

307/2009 servizi idrici

Al riguardo, deve considerarsi che la Costituzione pone il principio, insieme oggettivo e finalistico, della tutela della concorrenza, e si deve, pertanto, ritenere che le norme impugnate, in quanto più rigorose delle norme interposte statali, ed in quanto emanate nell’esercizio di una competenza residuale propria delle Regioni, quella relativa ai “servizi pubblici locali”, non possono essere ritenute in contrasto con la Costituzione.