CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **1066/1988** (ECLI:IT:COST:1988:1066)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **25/10/1988**; Decisione del **24/11/1988**
Deposito del **06/12/1988**; Pubblicazione in G. U. **14/12/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13289**
Atti decisi:

N. 1066

SENTENZA 24 NOVEMBRE-6 DICEMBRE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge riapprovata il 6 aprile 1988 dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta avente per oggetto: "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1987 per l'abbattimento del tasso d'interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali perfezionate da aziende valdostante", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 26 aprile 1988, depositato in cancelleria il 3 maggio 1988 successivo ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 1988;

Visto l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta;

Udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 1988 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il ricorrente, e l'avv. Gustavo Romanelli per la Regione.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato in data 25 aprile 1988 (R. ric. n. 12 del 1988), il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale Valle d'Aosta, approvata dal Consiglio regionale il 24 settembre 1987, riapprovata il 6 aprile 1988 e comunicata al Presidente della Commissione di coordinamento il 12 aprile 1988, intitolata "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1988 per l'abbattimento del tasso di interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali perfezionate da aziende valdostane".

Nel ricorso si osserva che la legge impugnata prevede una erogazione di danaro pubblico nella sostanza a favore soltanto di aziende industriali aventi sede nel territorio della Regione e, in questo ambito, prevalentemente delle aziende in grado di meglio avvalersi del Consorzio fra gli industriali della Valle. Le aziende verrebbero, tramite il Consorzio, a beneficiare di un tasso ridotto di interesse per le "anticipazioni su cessioni di crediti commerciali".

Ad avviso del Governo, tale disciplina contrasterebbe:

a) con il congiunto disposto degli artt. 41, terzo comma, 97, terzo comma, e 81 della Costituzione, disposto che osta ad un affidamento per così dire "in appalto" delle spese pubbliche;

b) con l'art. 41 della Costituzione, che salvaguarda la libertà economica e privata, ma non prevede affatto come valore costituzionale l'incentivazione di detta iniziativa a spese dei contribuenti;

c) con gli art. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4), che assegnano alla Regione, in materia di industria e commercio, soltanto una competenza di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica;

d) con i princi'pi di unitarietà della Repubblica (art. 5 della Costituzione), nonché di eguaglianza e non discriminazione tra cittadini e imprese della Repubblica (artt. 3 e 120 della Costituzione), dato che l'incentivazione progettata produrrebbe una disparità di situazioni tra operatori economici di regioni diverse, non giustificata da condizioni di depressione economica, né autorizzata dal particolarismo regionale.

Nel ricorso si osserva altresì che il richiamo fatto dalla legge al "prime rate" dell'Associazione bancaria italiana, per determinare il limite massimo del contributo da corrispondersi sugli interessi è inefficace, perché da qualche anno la menzionata associazione si limita a rilevare ex post i tassi primari praticati da un campione rappresentativo di banche nell'ultimo giorno del mese.

Infine, l'anticipazione non è qualificata da una specifica destinazione o prospettiva di impiego della somma di danaro corrisposta al soggetto finanziato, il quale perciò potrebbe anche devolvere la somma a finalità extra-aziendali.

2. - Si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta, chiedendo il rigetto del ricorso.

Del tutto ingiustificato, si osserva anzitutto, è il richiamo all'art. 41 della Costituzione, che è diretto a salvaguardare l'iniziativa economica privata da interventi pubblici compressivi e peraltro tale, con il suo terzo comma, da legittimare provvedimenti di stimolo economico come quello considerato, nell'ambito della potestà di indirizzo e di coordinamento dell'attività economica che con legge può essere svolta per il perseguimento di fini sociali.

Non appare invece ben comprensibile - si osserva ancora - il coordinamento tra gli artt. 41, terzo comma, 97, terzo comma e 81 della Costituzione.

Quanto alla sussistenza della potestà legislativa regionale, viene rilevato che l'intervento previsto è analogo a quello già disciplinato con legge regionale Valle d'Aosta 11 agosto 1976 n. 32, rifinanziata con legge 18 dicembre 1987, n. 101: l'intervento rientrerebbe nella potestà normativa integrativa della Regione in materia di industria e commercio e non può essere ritenuto in alcun modo innovativo o contrastante rispetto alle linee generali della legislazione statale.

Ricordato poi che la discriminazione nella concessione di incentivazioni economiche ha caratterizzato un'ampia serie di interventi statali in materia, la Regione Valle d'Aosta conclude replicando criticamente sia con riferimento alla nozione e alle caratteristiche del factoring, sia con riguardo alla determinabilità del limite del contributo sugli interessi grazie al riferimento al "prime rate" dell'Associazione bancaria italiana.

3. - Entrambe le parti costituite hanno presentato memorie, con le quali ribadiscono le conclusioni prese e le argomentazioni svolte negli atti di costituzione.

Considerato in diritto

4. - Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale Valle d'Aosta approvata dal Consiglio regionale il 24 settembre 1987, riapprovata il 6 aprile 1988 e comunicata al Presidente della Commissione di coordinamento il 12 aprile 1988, intitolata: "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1988 per l'abbattimento del tasso di interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali (factoring) perfezionate da aziende valdostane".

Come si evince già dal suo titolo, la legge intende concorrere alla riduzione del tasso di interesse relativo ad operazioni di anticipazione su cessioni di crediti commerciali perfezionate dalle aziende industriali aventi sede nel territorio della Regione.

A tal fine, la Giunta regionale è autorizzata a concedere, per l'anno 1988, un contributo di lire 200 milioni al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta, con la prescrizione che la misura del contributo non potrà superare sei punti del tasso di interesse praticato per ogni singola operazione e comunque non potrà essere superiore al 50 per cento del prime rate dell'Associazione bancaria italiana. Al termine dell'esercizio 1988 il Consorzio è tenuto a fornire all'Amministrazione regionale un consuntivo recante il numero delle operazioni agevolate, l'importo complessivo, il contributo regionale utilizzato e l'eventuale contributo residuo.

Ad avviso del Governo, la legge esorbiterebbe dalle competenze dalla Regione e prevederebbe un meccanismo di finanziamento discriminatorio e per vari aspetti irrazionale. Essa contrasterebbe quindi con gli artt. 3, 5, 41, 81, 97 primo comma, 120 e 127 quarto comma Cost., nonché con gli artt. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge

costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

5. - Col prevedere il finanziamento di un'attività di factoring a vantaggio di aziende industriali aventi sede nel territorio della Valle d'Aosta, la legge regionale impugnata tende a promuovere lo sviluppo di alcuni settori dell'economia locale, ricorrendo allo strumento della incentivazione.

Questa forma di intervento pubblico nell'ambito della economia è ormai ampiamente sperimentata e diffusamente praticata. Essa consente infatti di indirizzare lo sviluppo verso obiettivi di interesse generale, evitando gli oneri della gestione diretta e creando stimoli che si integrano agevolmente nella dinamica di mercato.

D'altra parte, non si appalesa l'esistenza d'incompatibilità con i princi'pi costituzionali: per un verso, la libertà d'impresa non è in alcun modo insidiata dalla offerta di opportunità che possono essere o non accettate, risultando quindi osservato il disposto dell'art. 41, primo comma, della Costituzione; per l'altro, l'attività di indirizzo dell'economia è espressamente consentita dal terzo comma dello stesso articolo.

Il richiamo all'art. 41 della Costituzione opera dunque in modo assai diverso rispetto alle deduzioni della parte ricorrente, secondo la quale l'articolo menzionato "salvaguarda la libertà dell'iniziativa economica privata, ma non prevede affatto come valore costituzionale l'incentivazione di detta iniziativa mediante l'erogazione di denaro prelevato dai contribuenti".

6. - La legge regionale viene censurata anche in riferimento agli artt. 3, 5 e 120 della Costituzione, sotto il profilo che l'incentivazione progettata produrrebbe una disparità di situazioni tra operatori economici di regioni diverse, non giustificata da condizioni di depressione economica, né autorizzata dal particolarismo regionale.

In realtà, ogni incentivo introduce inevitabilmente una discriminazione, essendo per sua natura diretto a promuovere lo sviluppo di una determinata attività o di attività insediate in un determinato ambito territoriale. A meno che non si voglia negare in radice l'uso di questo strumento economico, ciò che può valutarsi in sede di giudizio di costituzionalità è dunque soltanto se la previsione specifica considerata si fondi su un criterio di ragionevolezza e persegua finalità costituzionalmente apprezzabili, essendo invece pertinente al merito e restando quindi affidato alla responsabilità politica ogni rilievo circa la convenienza e la congruità dell'intervento progettato.

Ma lo stesso ricorso non prospetta critiche nella direzione indicata e si limita a censurare la disparità di situazioni che verrebbe a crearsi tra operatori economici di regioni diverse. Orbene, è evidente che un principio di non discriminazione inteso in un senso così ampio e generico sarebbe impeditivo di qualsiasi iniziativa in ambito locale. Per converso, anche la legislazione nazionale ha da lungo tempo offerto una serie di esempi di interventi di stimolo e di sostegno dell'economia operanti limitatamente a determinate aree territoriali, interventi la cui previsione o la cui priorità rispetto ad altri, ugualmente ipotizzabili, non potrebbe utilmente essere discussa sotto un profilo di mera legittimità.

7. - Con richiamo agli artt. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, si contesta inoltre la competenza della Regione ad emanare una normativa quale quella in esame, "per il suo carattere fortemente innovativo e per di più contrastante con le linee generali della legislazione statale.... e con i parametri costituzionali già menzionati". Più specificamente, l'intermediazione finanziaria nelle sue varie modalità non rientrerebbe nella competenza delle regioni.

Le censure non risultano fondate. L'art. 3 dello statuto attribuisce alla Regione, tra l'altro, la potestà di emanare norme legislative di integrazione in materia di industria e commercio.

La disciplina contestata, relativa ad incentivazioni creditizie per le aziende industriali aventi sede nella Valle d'Aosta, non ha affatto quel carattere fortemente innovativo e per di più contrastante con le linee generali della legislazione statale che le viene attribuito dal ricorso. Al contrario, essa si inserisce in modo armonico in un quadro complessivo caratterizzato dalla costante ricerca, in sede sia nazionale che locale, della promozione dello sviluppo industriale e da un ampio uso, a tale scopo, dello strumento della agevolazione dell'accesso al credito. Né è facile individuare, anche perché la parte ricorrente omette di indicarle, quali siano le linee generali della legislazione statale con cui la legge regionale impugnata contrasterebbe.

Come si è accennato, l'evoluzione della legislazione statale può dirsi caratterizzata dal collegamento strumentale dell'accesso al credito e dell'agevolazione creditizia con le materie di competenza regionale.

L'art. 109 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, infatti ha incluso, tra le funzioni trasferite alle regioni, anche quelle concernenti ogni tipo di intervento per agevolare l'accesso al credito, precisando altresì che il trasferimento di funzioni comprende la "determinazione dei criteri applicativi dei provvedimenti regionali di agevolazione creditizia, di prestazione di garanzie e di assegnazione di fondi, anticipazioni e quote di concorso, destinati alla agevolazione dell'accesso al credito sulle materie di competenza regionale, anche se relativi a provvedimenti di incentivazione definiti in sede statale e comunitaria".

Tale disciplina, nella sua corretta interpretazione, non configura negli interventi diretti ad agevolare l'anzidetto accesso una materia a sé, da aggiungere all'elencazione contenuta nell'art. 117 Cost., bensì un'attività strumentale che viene a far parte integrante delle varie materie di competenza regionale a contenuto economico (agricoltura e trasformazione dei prodotti agricoli; industria turistica e alberghiera; artigianato; trasporti ecc.). Spetta, pertanto, alle Regioni ordinarie il potere di adottare misure legislative al fine di agevolare l'accesso al credito, attraverso la prestazione di garanzie, l'assegnazione di contributi e di fondi, l'erogazione di anticipazioni e quote di concorso negli interessi ecc., purché tali interventi risultino collegati alle materie di competenza regionale, elencate nell'art. 117 Cost. e ulteriormente precisate nel d.P.R. n. 616 del 1977 (sent. 30 giugno 1988, n. 735).

8. - Collocando la fattispecie in esame nel quadro normativo così delineato, è da osservare che la potestà di integrazione delle leggi della Repubblica, in materia di industria e commercio, prevista dall'art. 3 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, consente alla Regione di provvedere nella materia, disciplinata dalla legge impugnata.

Detta potestà "integrativa" rende perseguibile un obiettivo che attiene allo sviluppo dell'area regionale, e non contrasta così "le linee generali" della legislazione statale. Tale potestà normativa non tocca, nel caso concreto, la materia creditizia, nei suoi momenti qualificanti, ma si limita a concedere una particolare agevolazione alle anticipazioni su cessioni di credito richieste dalle aziende industriali valdostane.

Le agevolazioni creditizie sono state comprese tra le funzioni amministrative trasferite alle Regioni, a statuto ordinario, nelle materie di cui al d.P.R. n. 616 del 1977 (cfr. n. 7); a maggior ragione esse debbono ritenersi pertinenti alla competenza regionale "integrativa" prevista dall'art. 3 lett. a) dello Statuto della Valle d'Aosta in materia di industria e commercio.

Si tratta non già di funzione trasferita, ma di attribuzione "propria e diretta" della Regione, derivante dal suo statuto (speciale); gli incentivi per l'accesso al credito si pongono in posizione servente e strumentale rispetto alla materia dell'industria e del commercio, nei limiti in cui essa rientra fra le attribuzioni regionali (art. 3 e 4 St. Valle d'Aosta cit.). La competenza di "integrazione" normativa della Regione è base adeguata della legittimazione regionale a disciplinare le dette agevolazioni, in quanto è intesa ad "adattare alle condizioni regionali" (art. 3, primo comma St. cit.) la normativa generale dello Stato in materia di sviluppo economico (si

pensi agli indirizzi della politica nazionale diretti a favorire l'innovazione della struttura e lo sviluppo del sistema industriale e alle inerenti leggi di incentivazione territoriale e settoriale).

Tenuto, poi, conto della temporaneità dell'intervento previsto dalla legge regionale impugnata, unitamente alla predeterminazione del limite massimo del contributo, nei sensi che saranno tra poco precisati, è da escludere che la legge in contestazione possa determinare gravi ripercussioni sulla manovra del credito, in guisa da violare il limite territoriale di validità proprio alla potestà normativa regionale (cfr. sent. 8 luglio 1975, n. 221).

9. - Devono altresì ritenersi infondate le censure mosse con riguardo ad alcuni aspetti particolari della disciplina considerata.

Non può convenirsi anzitutto sulla asserita indeterminatezza della nozione di factoring, sia perché lo stesso è andato ormai assumendo un preciso significato nella esperienza pratica e nella riflessione giuridica, sia perché la legge regionale provvede a definirlo espressamente come anticipazione su cessione di crediti commerciali. Né può risultare rilevante in questa sede l'addotto inconveniente di fatto consistente nella possibilità che la somma ottenuta quale anticipazione sui crediti venga destinata a finalità extra-aziendali. Al riguardo operano anche i controlli inerenti all'attività del consorzio erogatore, che sono di particolare intensità.

Da analoga insussistenza è caratterizzata la censura relativa alla inefficacia del limite del contributo, derivante dal riferimento al prime rate dell'Associazione bancaria italiana, che da qualche anno viene rilevato ex post, sulla base di un campione reputato rappresentativo di banche nell'ultimo giorno del mese. A parte l'osservazione che la legge indica anche il limite di "punti sei del tasso praticato per ogni singola operazione", il ricorso non spiega come la rilevazione effettuata a fine mese osterebbe alla esatta applicazione della norma.

Infine, non appare censurabile neppure che l'erogazione delle anticipazioni avvenga attraverso il Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta, al quale la Regione ha aderito già con legge regionale 11 agosto 1976, n. 32, rifinanziata poi con legge 18 dicembre 1987, n. 101. È infatti pratica diffusa il ricorso da parte dell'amministrazione pubblica ad organismi aventi natura privata o caratterizzati, come nel caso, dalla compresenza di soggetti privati e pubblici (cfr. al riguardo la cit. sent. 30 giugno 1988, n. 735). Tale operare risulta, nei limiti e con i caratteri che si sono qui considerati, indifferente rispetto agli invocati artt. 41, terzo comma, 97, primo comma, e 81 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale Valle d'Aosta riapprovata il 6 aprile 1988, (intitolata "Erogazione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta di un contributo per l'anno 1988 per l'abbattimento del tasso di interesse delle anticipazioni su cessioni di crediti commerciali perfezionate da aziende valdostane"), questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso 26 aprile 1988 (R.ric. n. 12 del 1988), in riferimento agli artt. 3, 5, 41, 81, 97, primo comma, 120 e 127 della Costituzione, nonché agli artt. 3 e 51 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 6 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.