

Sentenza: 10 Marzo 2014, n. 49

Materia: Tutela della concorrenza e del mercato

Parametri invocati: Violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto articoli 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante). Articolo 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni).

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 (Procedure urbanistiche semplificate di sportello unico per le attività produttive e disposizioni in materia urbanistica, di edilizia residenziale pubblica, di mobilità, di noleggio con conducente e di commercio itinerante);
- l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8 (Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifica della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche” e successive modificazioni e della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni);
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012, proposta – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione – dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli articoli 4 e 16 della legge della Regione Veneto 31 dicembre 2012, n. 55 ed impugna inoltre l'art. 5 della legge della Regione Veneto 14 maggio 2013, n. 8. La Corte decide per un'unica pronuncia alla luce delle interconnessioni dei due ricorsi. L'art. 4 della legge regionale n. 55 del 2012 che legittimerebbe l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica (VAS) delle varianti allo strumento urbanistico generale connesse ad interventi di edilizia produttiva, viene censurato per contrasto con la *“vigente normativa nazionale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Per la Corte la prima questione è inammissibile. L'art. 16 della l.r. 55/2012, che introduce il comma 4-bis nell'art. 48-bis della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), in tema di esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, stabilendo che *“Ciascun operatore non può essere titolare di nulla osta in più di un comune”*, viene censurato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., attesa la violazione dei principi di *“tutela della concorrenza e del mercato”*, ed in particolare per la lesione, in assenza delle specifiche condizioni, dell'art. 19 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che stabilisce che *“L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale [...] fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale”*. La Corte rileva che, successivamente alla proposizione del giudizio in via principale, il comma 1, lettera b), dell'art. 5 della legge regionale n. 8 del 2013, comma che

non risulta essere oggetto di alcuna censura nel ricorso n. 77 del 2013, il cui thema decidendum è limitato all'accertamento della costituzionalità del solo comma 1, lettera a), dello stesso articolo, ha disposto la soppressione del comma 4-bis dell'art. 48-bis della legge regionale n. 33 del 2002. La modifica normativa non soddisfa il requisito della mancata applicazione medio tempore della soppressa norma censurata che va viceversa escluso in ragione della sua efficacia immediata, ai sensi dell'art. 17 della medesima legge regionale n. 55 del 2012, e del tempo di vigenza della disposizione soppressa. Per la Corte si rende necessario lo scrutinio nel merito della censura sollevata che, per sostanziale identità di oggetto e parziale corrispondenza di argomentazioni, va condotto unitamente a quello riguardante la lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge reg. n. 8 del 2013 proposto con il ricorso n. 77 del 2013. Tale ultima norma dispone che il nulla osta comunale allo svolgimento del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime debba essere *“comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici.”* e che *“Nei procedimenti di selezione e in caso di pluralità di domande in eccesso rispetto al numero delle assegnazioni previste, dopo la fase transitoria di cui al comma 5, si applicano ai fini della selezione di soggetti i criteri di cui al punto 2) dell’Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie generale, n. 75 del 4 aprile 2013 per l’assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse”*. Secondo la difesa dello Stato, la norma si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e), Cost., per violazione dei principi e delle norme del diritto dell'Unione europea in tema di *“tutela della concorrenza e del mercato”* e dunque della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), ponendo vincoli all'accesso e all'esercizio di attività economiche non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici, costituiti dai criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta individuati in parametri temporali e di maggiore professionalità acquisita propri della diversa forma di attività commerciale con assegnazione dei posteggi su area pubblica. Per la Corte, le censure rivolte all'art. 16 della legge regionale 55/2012 ed all'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale 8/2013 sono fondate. La direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno consente di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale e questi limiti sono individuati, in termini generali, dagli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo 59/2010, attuativo della direttiva appena ricordata. La Corte, con sentenza 98/2013 ha rilevato che con riferimento al regime autorizzatorio, l'art. 70, comma 5, dello stesso decreto legislativo 59/2010, a sua volta, consente espressamente di derogare, con specifico riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche. Trattandosi di regolamentazione normativa che la Corte ha ritenuto *“indiscutibilmente riconducibile alla materia tutela della concorrenza, che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche, come deciso con sentenza 291/2012. La Corte ribadisce che “è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione”*, essendo inibiti alle regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, anche in modo meramente riproduttivo della stessa. Per la Corte, risulta indiscutibile che anche la disciplina dell'autorizzazione al commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime vada ascritta alla materia *“tutela della concorrenza”*, in ragione della sua idoneità ad incidere, in senso restrittivo, sulla capacità stessa del singolo operatore di svolgere tale specifica attività commerciale. Ciò, nonostante la collocazione datane dal legislatore regionale veneto nell'ambito del testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, di cui alla legge reg. n. 33 del 2002, diversamente da quanto disposto per l'analoga forma di commercio su aree pubbliche in forma itinerante, la cui disciplina è contenuta nella legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche). Pertanto, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione dell'accesso a tale attività, risultano inconferenti le argomentazioni svolte dalla difesa della Regione in ordine alla dedotta scarsità delle aree demaniali marittime, poiché tale dato costituisce presupposto giustificativo per il contingentamento del numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di una attività di servizi (e quindi per la limitazione eccezionale dell'accesso alle attività economiche), ma non incide sulla titolarità e sull'assetto delle competenze legislative, che restano regolamentate ai sensi dell'evocato art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione. Sotto altro aspetto, la rilevata capacità delle norme censurate di escludere la possibilità stessa per il singolo di svolgere l'attività commerciale in esame nelle aree in merito ai quali differenzia l'odierno complesso normativo da quello in

cui il divieto del commercio itinerante nei centri storici delle maggiori città del Veneto è stato ritenuto legittimo dalla Corte. Ciò in ragione del fatto che la norma censurata non ha prodotto alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, collocandosi nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale dell'attività di commercio da parte di operatori tutti ugualmente legittimati a svolgerla, razionalmente giustificata dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale. Da un lato, dunque, la previsione di cui all'abrogato art. 16 della legge regionale 55/2012 risulta costituzionalmente illegittima, per violazione dell'evocato parametro, poiché il legislatore regionale, in un contesto di competenza esclusiva dello Stato ha imposto, per una determinata forma di commercio itinerante, un limite territoriale alla libera possibilità di svolgere una attività economica da parte dei richiedenti il nulla osta. Con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 19 del decreto legislativo 59/2010, che prevede che l'autorizzazione per il commercio in forma itinerante abilita a detta attività in tutto il territorio nazionale. Anche la previsione di cui al censurato art. 5 della legge reg. 8/2013 è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione essendo la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari. Essa è frutto di una scelta unilaterale della Regione estendente alla particolare attività di commercio itinerante sulle aree demaniali marittime la normativa statale di cui all'art. 70, comma 5, del decreto legislativo 59/2010, che affida allo strumento della intesa in sede di Conferenza unificata la individuazione dei criteri per il rilascio ed il rinnovo dei posteggi relativamente alla diversa attività di commercio su aree pubbliche. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Veneto 55/2012 e l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 8/2013 mentre dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale 55/2012.