CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **245/2013** (ECLI:IT:COST:2013:245)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **GROSSI**
Udienza Pubblica del **24/09/2013**; Decisione del **21/10/2013**
Deposito del **24/10/2013**; Pubblicazione in G. U. **30/10/2013**
Norme impugnate: Art. 51, c. 1°, della legge della Regione Liguria 12/08/2011, n. 23.
Massime: **37393**
Atti decisi: **ric. 126/2011**

SENTENZA N. 245

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato

il 17-21 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2011 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2011 e depositato il successivo 26 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha (tra gli altri) impugnato – per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione – l'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno». La norma impugnata prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (i quali, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale, devono essere adottati dalla Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata), continuino ad applicarsi i criteri regionali previgenti.

Secondo il rimettente, i criteri finora previsti dalla legislazione regionale – ossia dall'art. 30, comma 4, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. n. 23 del 2011 – contrastano con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza e, in particolare, con quelli di libertà di stabilimento e di parità di trattamento tra i partecipanti, «in quanto impongono di tener conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del maggior numero di presenze maturate nel mercato o nella fiera e, a parità di anzianità di presenze, della complessiva anzianità maturata quale risultante dal registro delle imprese». I suddetti criteri (attribuendo un vantaggio a coloro che hanno svolto in precedenza l'attività nel mercato o nella fiera, anziché promuovere la concorrenza) hanno l'effetto di limitare l'accesso di nuovi soggetti all'esercizio dell'attività commerciale e violano l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), in base al quale, qualora debba attuarsi una selezione tra diversi candidati, a causa del numero limitato delle autorizzazioni disponibili, non è possibile accordare vantaggi al prestatore uscente.

2.– Si è costituita la Regione Liguria, in persona del Presidente pro tempore, la quale osserva che, con la trasposizione della direttiva n. 2006/123/CE nell'ordinamento italiano da parte del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), lo Stato ha disciplinato anche il settore delle aree pubbliche: da un lato, sancendo la necessità di determinare nuovi criteri e modalità per la selezione tra diversi candidati/aspiranti ad ottenere l'autorizzazione/concessione di posteggio sulle aree pubbliche; e stabilendo che il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente (art. 16). E, dall'altro lato, prevedendo che con intesa in sede di Conferenza unificata ex art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) si procederà – anche in deroga al disposto di cui al predetto art. 16 – all'individuazione dei criteri per il rilascio e il rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e delle

disposizioni transitorie da applicare anche alle concessioni in essere ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie (art. 70, comma 5).

Per la Regione, il censurato art. 51, comma 1, risulta, dunque, in linea con l'impianto del citato comma 5 dell'art. 70, configurandosi quale disposizione transitoria in attesa dell'individuazione dei criteri, onde evitare un inammissibile vuoto di disciplina in un settore cruciale dell'economia regionale. A tale proposito, la Regione ribadisce che – nella attuale fase preparatoria dell'intesa – la norma adottata è destinata ad evitare una paralisi nel campo del commercio su aree pubbliche, con gravi danni ad un settore economico al cui interno si collocano numerosissime imprese.

3.– Nella memoria di udienza, la difesa dello Stato conferma le censure già svolte e le rassegnate conclusioni, deducendo il permanere dell'interesse allo scrutinio di costituzionalità della norma censurata, nonostante il sopravvenuto raggiungimento, in data 5 luglio 2012, della intesa in sede di Conferenza unificata ed il recepimento dell'accordo da parte della Giunta regionale con deliberazione del 1° febbraio 2013.

4.– Anche la Regione resistente, nella propria memoria difensiva, ribadisce le proprie difese e conclusioni.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (tra gli altri) l'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno». La norma prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale), «continuano ad applicarsi i criteri regionali previgenti».

Secondo il ricorrente, la norma contrasta con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione poiché i criteri finora previsti dalla legislazione regionale –in particolare dall'art. 30, comma 4, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. n. 23 del 2011 – vulnerano i principi comunitari posti a tutela della concorrenza di libertà di stabilimento e di parità di trattamento tra i partecipanti, in quanto impongono di tener conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del maggior numero di presenze maturate nel mercato o nella fiera e, a parità di anzianità di presenze, della complessiva anzianità maturata quale risultante dal registro delle imprese, con l'effetto di limitare l'accesso di nuovi soggetti all'esercizio dell'attività commerciale, con ciò violando l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno).

2.– La trattazione della presente questione di legittimità costituzionale perviene qui differenziata dalle altre proposte con il medesimo ricorso, già riservate a separata pronuncia (ordinanza n. 197 del 2012).

3.– Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei princípi comunitari: sentenze n. 127 e n. 120 del 2010) la questione è fondata.

3.1.– Come recentemente sottolineato (sentenza n. 98 del 2013), la direttiva n. 2006/123/CE – pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche (e, tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) – consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati), come previsto, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Peraltro, questa Corte ha, contestualmente, rilevato che l'art. 70, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

3.2.– Trattandosi di normativa «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: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

Nella specie, è dunque lo stesso art. 70, comma 5, del d.lgs. n. 59 del 2010 a stabilire che, attraverso lo strumento dell'intesa, si adottino (anche in deroga) non solo i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo).

Viceversa – nel prevedere che continuino ad applicarsi criteri regionali previgenti in attesa della adozione dei criteri di cui al citato art. 30, comma 4, del testo unico regionale in materia di commercio (come peraltro modificati dall'art. 17 della medesima legge reg. n. 23 del 2011) – la norma impugnata contrappone autonomamente scelte unilaterali del legislatore regionale, prese al di fuori di ogni procedimento partecipativo, con ciò violando l'evocato parametro.

D'altronde, la circostanza che, nel frattempo (in data 5 luglio 2012), sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, giacché, come testualmente specificato nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in un contesto dunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

4.– Il comma 1 dell'art. 51 della legge reg. Liguria n. 23 del 2011, deve essere dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di censura.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Paolo GROSSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.