

Ricorso n. 77 del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Corte Costituzionale per l'impugnazione della legge regionale del Veneto n. 8 del 14 maggio 2013, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 42 del 17 maggio 2013, recante "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", nell'art. 5.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte
costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative
per i giudizi davanti alla Corte costituzionale

Ricorso n. 77

Depositato il 23 luglio 2013

del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12

contro

la Regione Veneto, in persona del Presidente in carica

per l'impugnazione

della legge regionale del Veneto n. 8 del 14 maggio 2013, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Veneto n. 42 del 17 maggio 2013, recante "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", nell'art. 5.

La legge regionale del Veneto n. 8/2013 contiene disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche.

L'art.5, modificando l'art. 48-bis, legge regionale 4 novembre 2002, n. 33, prevede quanto segue:

"All'articolo 48-bis della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2 sono aggiunte alla fine le seguenti parole:

" , comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici. 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";

b) il comma 4-bis è soppresso".

La disposizione si pone in contrasto con i principi e le norme del diritto dell'Unione Europea in tema di libertà di tutela della concorrenza e del mercato e segnatamente della direttiva n. 123/2006/CE, e determina un ostacolo all'eccesso e all'esercizio di attività economiche, in violazione dell'art.117, comma 1 della Costituzione e dell'art.117, comma 2, lett. c) della Costituzione, per i seguenti

MOTIVI

L'art. 5 della legge regionale Veneto n. 8/2013 introduce modifiche sostanziali alla previgente disciplina del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime, indicando, come detto, sull'art. 48-bis, legge regionale n. 33/2002.

L'art.48-bis, al primo comma, stabilisce, in linea di principio, che *"l'esercizio del commercio in forma itinerante sulle aree demaniali marittime è soggetto a nulla osta da parte del comune competente che stabilisce le condizioni e le modalità per l'accesso alle aree predette, nel rispetto delle disposizioni relative alla libera prestazione di servizi previste dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e successive modifiche e integrazioni"*.

Il secondo comma - modificato dalla lettera a) dell'art.5, legge regionale n. 8/2013-, dispone nel dettaglio:

a) che *"entro il 31 gennaio di ciascun anno il comune, sentito le rappresentanze locali delle associazioni degli operatori del commercio su aree pubbliche e delle organizzazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello regionale, determina e rende noto, tramite idonee forme di pubblicità, il numero dei titolari di autorizzazioni per il commercio su area pubblica da ammettere all'esercizio del commercio itinerante su area demaniale, suddivisi per tipologie merceologiche"*.

b) che *"il comune stabilisce la durata temporale dei nulla osta con riferimento della diverse tipologie merceologiche in funzione dell'ammortamento degli investimenti e della remunerazione dei capitali investiti"*.

Le modifiche normative introdotte dalla legge regionale n. 8/2013 si traducono nelle seguenti, ulteriori, prescrizioni:

1) la durata dei nulla osta deve essere *"comunque non inferiore a sette anni e non superiore a dodici"*;

2) *"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 [1] per l'assegnazione dei posteggi su area pubblica e la priorità della maggiore professionalità è connessa al maggior numero di presenze pregresse"*.

Tali modificazioni paiono determinare una eccessiva onerosità se non un impedimento assoluto all'esercizio delle attività itineranti di commercio su aree pubbliche, in violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato.

In primo luogo, vi è un richiamo del legislatore regionale, che pare non congruo, all'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012, relativa all'assegnazione dei posteggi su area pubblica.

Si finisce, infatti, per incidere sui criteri di selezione per l'assegnazione dei nulla osta per il commercio itinerante utilizzando parametri propri dell'assegnazione dei posteggi, ossia di attività diverse, dal momento che per definizione il commercio itinerante non presuppone l'assegnazione di posteggi, e anzi deve essere svolto in modo tale da differenziarsi dal commercio su aree pubbliche con posteggi.

L'applicazione dei criteri determinati in base all'ottenimento di posteggi e lo stesso termine minimo e massimo di durata delle concessioni (ripreso ugualmente dalla citata Intesa al punto 1: ovvero sette e dodici anni determinati in ragione della specifica necessità di tutelare la concorrenza e garantire l'ammortamento degli investimenti) rischiano di rendere particolarmente oneroso se non impossibile l'esercizio dell'attività itinerante in questione.

Il punto 2) dell'Intesa richiamato dalla legge regionale n. 8/2013 indica tra i criteri di selezione la professionalità acquisita connessa alle presenze pregresse.

Ma il criterio della maggiore professionalità acquisita non è accompagnato dall'indicazione delle modalità con cui la stessa viene determinata, così integrando un requisito tendenzialmente discriminatorio perché non sorretto da parametri prestabiliti (come ad esempio la data di iscrizione nel registro delle imprese).

Quanto al criterio delle presenze pregresse, esso appare inconferente con l'attività esercitata in forma itinerante, senza l'utilizzo di posteggio, in quanto non quantificabile in mancanza di un riferimento al posto occupato.

Il criterio appare peraltro non conforme ai principi della Direttiva n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 e in particolare al considerando n. 62 [2] e all'art.12 della medesima, in forza di quali, nel caso di "autorizzazioni" il cui numero sia limitato, non sono applicabili criteri selettivi che stabiliscono vantaggi nei confronti dei prestatori uscenti (v., al riguardo Corte Cost., 4 luglio 2013, n. 171).

L'art. 12 della Direttiva n. 2006/123/CE precisa infatti che *"qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento", e che "l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami"*.

L'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012, tenendo conto delle implicazioni di ordine sociale e degli investimenti materiali e immateriali connessi all'attività disciplinata, riconosce un vantaggio fondato sulle presenze pregresse nel posteggio: ma dette esigenze e finalità non sono trasferibili nell'ambito dell'attività itinerante oggetto della legislazione regionale qui impugnata.

La norma censurata viola pertanto i principi di tutela della concorrenza e del mercato, dal momento che finisce per ostacolare l'accesso e l'esercizio di attività economiche, ponendo vincoli non strettamente necessari o proporzionati agli interessi pubblici.

Si configura dunque una violazione dell'art.117, commi 1 e 2, lettera e) della Costituzione, secondo l'orientamento costante di codesta Ecc.ma Corte (v.Corte Cost., n. 171/2013; Corte Cost., n. 291/2012).

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art.5 della legge regionale del Veneto n. 8 del 14 maggio 2013.

Roma, 15 luglio 2013

Lorenzo D'Ascia

avvocato dello Stato

[1] L'Intesa della Conferenza Unificata del 5 luglio 2012 è stata in realtà pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.79 (e non n.75) del 4.4.2013.

[2] Il considerando n.62 della direttiva n.2006/123/CE così recita:

"Nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, è opportuno prevedere una procedura di selezione tra diversi candidati potenziali, al fine di sviluppare, tramite la libera concorrenza, la qualità e le condizioni di offerta di servizi a disposizione degli utenti. Tale procedura dovrebbe offrire garanzie di trasparenza e di imparzialità e l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti. La presente disposizione non dovrebbe ostare a che gli Stati membri limitino il numero di autorizzazioni per ragioni diverse dalla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche. Le autorizzazioni in questione dovrebbero comunque ottemperare alle altre disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione".