

Sentenza: n. 125 del 7 maggio 2014

Materia: Tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Umbria 6 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13) – artt. 9, 43 e 44

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 9 che ha aggiunto all'art. 10 bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), i commi da 3-bis a 3-sexies;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 43 che sostituisce l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione);
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 44 che aggiunge l'art. 7-ter alla legge regionale 13/2003.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte, prima di esaminare nel dettaglio le singole norme censurate, fa una premessa di carattere generale sulla sua giurisprudenza in materia di «*tutela della concorrenza*». Tale giurisprudenza è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). In questa seconda accezione, attraverso la «*tutela della concorrenza*», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). La Corte precisa inoltre che la materia «*tutela della concorrenza*», dato il suo carattere «*finalistico*», non è una «*materia di estensione certa*» o delimitata, ma è configurabile come «*trasversale*», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Passando all'esame delle questioni sottoposte al giudizio della Corte, quest'ultima ha ritenuto fondata la prima di esse ovvero quella relativa all'articolo 9 della l.r. sopra citata, la quale integra la disciplina dei «*poli commerciali*», di cui all'art. 10-bis della legge della Regione Umbria 3 agosto 1999, n. 24 (Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), aggiungendovi i commi da 3-bis a 3-sexies (nella classificazione degli esercizi commerciali che risale al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" non è ricompresa la categoria del «*polo commerciale*»). L'art. 10 bis, comma 1, della l.r. 24/1999 classifica il polo commerciale come «*un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un'unica media struttura M3 o un'unica grande struttura di vendita*». Il legislatore regionale attribuisce la qualifica di «*polo commerciale*» ad esercizi commerciali per il solo fatto che questi siano adiacenti o vicini e a prescindere dalla volontà degli esercenti di unirsi in un polo commerciale. In questi casi il legislatore regionale sottopone anche gli esercizi di vicinato alla complessa procedura autorizzatoria prevista per le grandi strutture di vendita o per le medie strutture superiori di tipologia M3, mentre essi, altrimenti, sarebbero soggetti, in base all'art. 4-bis della medesima legge regionale, alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare, ai sensi dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), allo Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) del Comune competente per territorio. A giudizio della Corte la norma impugnata introduce nuovi vincoli all'apertura degli esercizi commerciali ponendosi in contrasto, tra l'altro, con i principi di liberalizzazione posti: 1) dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 secondo cui: «*costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali*»; 2) dall'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha stabilito, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, che sono abrogate «*a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità; b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti*».

Infine, le norme impuginate, nell'assoggettare gli esercizi di vicinato, nei casi previsti dal comma 3 quater dell'art. 10 bis, alla procedura di autorizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, introducono nuovamente dei vincoli anche in relazione al rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio in violazione dell'art. 3,

comma 1, lettera b), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248. Tale ultima disposizione nel fissare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale pone un divieto espresso all'introduzione, da parte del legislatore regionale, di limiti relativi al «rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio».

Anche la seconda questione di legittimità sollevata dal ricorrente ovvero quella relativa all'art. 43 della l.r. citata in oggetto è stata ritenuta fondata dalla Corte. Tale disposizione, nel sostituire l'art. 7 della legge della Regione Umbria 23 luglio 2003, n. 13 (Disciplina della rete distributiva dei carburanti per autotrazione), concernente i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, prescrive, al comma 1, che i nuovi impianti erogano «benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo». Per il ricorrente anche tale norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto introdurrebbe una disciplina più restrittiva di quella prevista dall'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, secondo cui: «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo». A giudizio della Corte, anche in questo caso la norma regionale introduce vincoli più restrittivi all'apertura di nuovi impianti di distribuzione di carburanti, prevedendo l'obbligo di erogare contestualmente gasolio e benzina in contrasto con quanto previsto dall'83-bis, comma 17, del d.l. n. 112/2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti.

Anche la terza questione di legittimità sollevata dal ricorrente, ovvero quella relativa all'art. 44, della l.r. citata in oggetto, è stata ritenuta fondata per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale articolo nell'aggiungere l'art. 7-ter alla l.r.13/2003, prescrive al comma 1, che «Possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune». L'art. 2, comma 1, lettera q), della l.r. 13/2003, richiamato dalla norma impugnata, fornisce la seguente nozione di «impianto di pubblica utilità», definendolo: «l'unico impianto del Comune o l'impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo». Il legislatore regionale, con la nuova formulazione dell'art.7-ter, subordina l'installazione di un nuovo impianto dotato di apparecchiature self-service e pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore alla condizione che esso sia l'unico del Comune o che quello più vicino sia ad almeno dieci chilometri di distanza anche se ubicato in un Comune limitrofo. A giudizio della Corte la norma impugnata pone ulteriori e diversi limiti all'apertura di nuovi impianti che utilizzano apparecchiature per la

modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, in contrasto con quanto stabilito dal d.l.1/2012, che all'art. 18 rubricato «*Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati*», ha modificato il comma 7 dell'art. 28 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, prevedendo che «*Nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato*». Per la Corte, anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad una misura restrittiva della concorrenza in quanto vengono posti divieti e restrizioni che condizionano e ritardano l'avvio di nuove attività economiche e l'ingresso di nuovi operatori, senza che tali ostacoli siano proporzionati alle finalità pubbliche perseguite.