

(estratto da PL.COM Myo Editore nn.22/2014)

Di Marilisa Bombi

**Anche i migliori, a volte, sbagliano. Lo ha stabilito la Corte costituzionale a proposito di alcune modifiche al codice del commercio della Regione Toscana.**

La Corte costituzionale, con sentenza n. 165 depositata l'11 giugno 2014 avrebbe, in un colpo solo, fatto piazza pulita di ciò che rimaneva del retaggio di un sistema che ha caratterizzato il secolo scorso, sposando la tesi sostenuta dal Governo nell'impugnare la legge regionale di disciplina del commercio, ovvero che i regimi autorizzativi espressi non esistono più, con la sola esclusione di quelli posti a tutela degli interessi pubblici più sensibili indicati nella direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Ma per alcuni degli articoli incriminati non sono stati adeguatamente sviluppati i motivi di ricorso.

La Regione Toscana, dopo l'impugnativa del Governo, a dire il vero, aveva cercato di modificare alcune delle disposizioni contestate. Ma ciò non è stato comunque sufficiente ad evitare la scure del Giudice delle leggi. Nello specifico, la Corte ha ritenuto incostituzionali le disposizioni che aggravano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presenti istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, addossandogli l'onere di effettuare analisi dei flussi veicolari, delle infrastrutture viarie e dei parcheggi, di predisporre un bilancio dei rifiuti nonché di allegare progetti supplementari e di avanzare istanze per lo svolgimento di conferenze dei servizi. In tal modo, il legislatore regionale ha alterato la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale – in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 – aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali.

**Procedimento complesso.** La Regione, con l'occasione di adeguare la legislazione regionale alla sopravvenuta normativa statale relativa al SUAP, in realtà ha introdotto requisiti ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla legislazione vigente in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale, oltre che del tipo di intervento che l'esercente intende effettuare (apertura, ampliamento, trasferimento, cambio del settore merceologico, etc.). I predetti oneri documentali e le attività supplementari richieste, insieme con l'appesantimento della procedura davanti allo sportello unico, rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale. Da un lato, gli operatori che intendono operare nel territorio della Regione Toscana si trovano esposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni, anche limitrofe; dall'altro, all'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale. La discriminazione rilevata è dunque duplice: sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi.

**Tutela della concorrenza.** In tal modo la legislazione regionale impugnata interferisce illegittimamente con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che in riferimento all'esercizio delle attività commerciali trova espressione nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011. Con questa disposizione si è stabilito che «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».

L'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie.

**Requisiti ingiustificati.** Per la Corte, inoltre, è incostituzionale la previsione che le grandi strutture di vendita soddisfino alcuni requisiti obbligatori, relativi tra l'altro alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con le associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello. La medesima disposizione prevede altresì che le grandi strutture di vendita, con superficie superiore a quattromila metri quadrati, siano dotate di ulteriori elementi, quali strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, bacini per la raccolta delle acque piovane, parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), servizi di trasporto pubblico e privato, spazi per l'accoglienza del cliente e aree dedicate ai bambini. Tale disposizione è stata poi modificata dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 13 del 2013 che, comunque, da un lato non ha abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario e, dall'altro, ne ha introdotto di nuovi, che sono stati impugnati con il successivo ricorso statale n. 68 del 2013.

**La tutela dei valori importanti non è della Regione.** Anche in questo caso, secondo quanto asserito negli scritti difensivi della Regione Toscana, il legislatore regionale ha interpretato le norme statali interposte in materia di liberalizzazione delle attività economiche, e in particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come attributive di competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia di valori quali la tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori, che invero rientrano nelle materie più disparate di competenza esclusiva dello Stato. La tutela dei predetti valori è effettivamente considerata dal legislatore statale quale valida ragione di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali; tuttavia, i predetti valori non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. L'introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell'ambiente, della salute e di altre esigenze sociali che ai sensi della legislazione statale vigente potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha, invero, l'effetto diretto di rendere più onerosa, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l'esercizio dell'attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

**Legittimi i prezzi doppi negli outlet.** Una delle disposizioni impuginate imponeva che gli esercizi commerciali di vendita in "outlet" esponessero il solo prezzo finale di vendita. Una simile imposizione, a giudizio della Corte, restringe la libertà imprenditoriale nella comunicazione dei prezzi praticati, così da ostacolare il libero esercizio della concorrenza in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Regione anche in questo caso si era ritenuta legittimata a disciplinare le regole sull'esposizione dei prezzi di vendita sulla base di un'allegata esigenza di tutela del consumatore che, quand'anche potesse ritenersi effettivamente sussistere, attiene a

materie di competenza esclusiva dello Stato (segnatamente alla materia del diritto civile), esponendosi così ai rilievi già in precedenza sviluppati in ordine al fatto che le norme statali con finalità di liberalizzazione non possono interpretarsi come attributive di nuove competenze regionali in materie che loro non competono in base ai principi costituzionali.