

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 154° - Numero 32

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 agosto 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 68. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Toscana - Requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita - Ricorso del Governo - Denunciata ingiustificata distinzione tra strutture a seconda della superficie di vendita - Lamentata previsione di requisiti per il rilascio dell'autorizzazione commerciale riguardanti profili estranei all'attività commerciale - Contrasto con i principi posti dalla legislazione statale in tema di liberalizzazione e con i principi dell'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Violazione della libertà di iniziativa economica.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 2 (sostitutivo dell'art. 18-*septies* della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento della superficie di vendita di un centro commerciale - Assoggettamento ad autorizzazione rilasciata dal SUAP (sportello unico per le attività produttive) competente per territorio - Assoggettamento a SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) da presentare al SUAP competente per territorio nel caso di mutamento di un settore merceologico - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio di semplificazione amministrativa sancito dalla normativa statale di riferimento - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 3 (modificativo dell'art. 19 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma secondo, lett. *e*) ed *m*); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 19; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Vincoli commerciali - Modalità di esposizione del prezzo di vendita in outlet - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalle competenze regionali in materia di commercio, con incidenza sui principi della trasparenza dei prezzi - Contrasto con la disciplina statale contenuta nel Codice del consumo - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 5, comma 2 (modificativo dell'art. 19-*quater*, comma 2, della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*) ed *l*); decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, art. 2, comma 2, lett. *c*) e parte II, titolo II.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Strutture di vendita in forma aggregata - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazioni relative alle distanze tra esercizi commerciali, in contrasto con la normativa statale e comunitaria - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Violazione della libertà di iniziativa economica.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 6 (modificativo dell'art. 19-*quinquies* della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).



- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4 e 5; Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-*bis* e 185, comma 4.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Utilizzazione di disoccupati per la realizzazione di cantieri di lavoro - Previsione che i relativi maggiori oneri non rilevano ai fini del calcolo della riduzione della spesa per il personale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 7, commi 1 e 2, modificativi, rispettivamente, dell'art. 12, commi 27, lett. b), e 28-*bis*, lett. b), della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4 e 5; Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 6 agosto 2008, n. 133 [*recte*, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133], art. 76, comma 7.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Limiti all'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato e al ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa - Possibilità di deroga nel caso di realizzazione di cantieri di lavoro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 7, comma 3, modificativo dell'art. 13, comma 16, lett. b), punto 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4 e 5; Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122], art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Possibilità di bandire concorsi a pubblico impiego con riserva per il personale interno di un numero di posti superiore al 50% di quelli messi a concorso - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i limiti posti dallo Statuto speciale alla potestà legislativa esclusiva regionale - Violazione del principio (solo eccezionalmente derogabile) di accesso all'impiego pubblico mediante procedure concorsuali aperte - Incidenza sui principi di eguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione - Contrasto con principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 10, commi 1 e 2.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 4; Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122], art. 9, comma 21.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Valutazione dell'anzianità di servizio del personale regionale non dirigenziale, in relazione ai periodi prestatati con rapporto di lavoro a tempo determinato - Revisione delle graduatorie e salvaguardia delle posizioni già conferite - Ricorso del Governo - Denunciata omessa precisazione che il conferimento di dette posizioni può avere effetti esclusivamente giuridici - Contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 4; Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122], art. 9, comma 21. . . .





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 68

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 giugno 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Regione Toscana - Requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita - Ricorso del Governo - Denunciata ingiustificata distinzione tra strutture a seconda della superficie di vendita - Lamentata previsione di requisiti per il rilascio dell'autorizzazione commerciale riguardanti profili estranei all'attività commerciale - Contrasto con i principi posti dalla legislazione statale in tema di liberalizzazione e con i principi dell'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Violazione della libertà di iniziativa economica.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 2 (sostitutivo dell'art. 18-*septies* della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento della superficie di vendita di un centro commerciale - Assoggettamento ad autorizzazione rilasciata dal SUAP (sportello unico per le attività produttive) competente per territorio - Assoggettamento a SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) da presentare al SUAP competente per territorio nel caso di mutamento di un settore merceologico - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio di semplificazione amministrativa sancito dalla normativa statale di riferimento - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 3 (modificativo dell'art. 19 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma secondo, lett. *e*) ed *m*); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 19; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Vincoli commerciali - Modalità di esposizione del prezzo di vendita in outlet - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalle competenze regionali in materia di commercio, con incidenza sui principi della trasparenza dei prezzi - Contrasto con la disciplina statale contenuta nel Codice del consumo - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 5, comma 2 (modificativo dell'art. 19-*quater*, comma 2, della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e*) ed *l*); decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, art. 2, comma 2, lett. *c*) e parte II, titolo II.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Strutture di vendita in forma aggregata - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazioni relative alle distanze tra esercizi commerciali, in contrasto con la normativa statale e comunitaria - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Violazione della libertà di iniziativa economica.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 6 (modificativo dell'art. 19-*quinquies* della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 34; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.



Commercio - Norme della Regione Toscana - Distribuzione dei carburanti - Previsione dell'installazione nelle aree montane di nuovi impianti senza gestore a condizione di un'adeguata sorveglianza - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi di liberalizzazione dettati dalla normativa statale - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 16 (sostitutivo dell'art. 54-bis della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, comma 7.

Commercio - Norme della Regione Toscana - Impianti per la distribuzione dei carburanti - Previsione del funzionamento contestuale in modalità servito e in modalità self-service - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di limitazioni e restrizioni in contrasto con la normativa statale - Violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13, art. 18 (sostitutivo dell'art. 84 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, comma 7.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato - Fax 0696514000 - PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Toscana in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della regione Toscana del 5 aprile 2013 n. 13, pubblicata sul B.U.R. n. 14 del 10 aprile 2013, recante «Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla L.R. n. 28/2005 e alla L.R. n. 52/2012», negli artt. 2-3-5-6-16 e 18.

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei Ministri In data 31 maggio 2013, perché in contrasto con gli artt. 41 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione ai principi in materia di tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, nonché con la normativa statale e comunitaria di riferimento.

1) Si premette che con la legge n. 13/2013, il legislatore regionale si è proposto di emendare le modifiche apportate alla legge regionale n. 28/2005, «Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti», con la L.R. n. 52/2012 censurata con precedente ricorso dal Governo negli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 39 e 41.

Da un esame comparativo della legge n. 52/2012 e n. 13/2013 si evince tuttavia che il legislatore regionale è incorso negli stessi errori già segnalati a codesta Ecc.ma Corte con il precedente ricorso in quanto le modifiche apportate con la legge n. 13/2013 non elidono i dubbi di illegittimità costituzionale a suo tempo evidenziati.

La disciplina di dettaglio tesa a rivedere, tra l'altro, alcuni aspetti del commercio, quali quelli relativi al rilascio e/o alla modifica delle autorizzazioni, alla vendita di beni, alle distanze tra gli esercizi commerciali ed infine alla vendita di carburante sembra infatti presentare profili di illegittimità nelle disposizioni in epigrafe indicate, in relazione ai principi di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

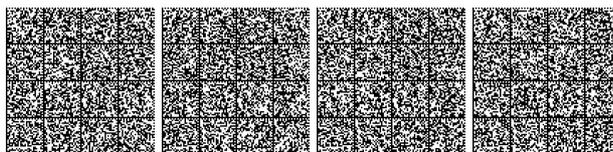
In dettaglio si premette che il punto 1 della delibera dell'impugnativa relativa alla legge toscana 13/2013 riprende gli stessi motivi del punto 3 della l.r. 52/2012; il punto 2 della delibera dell'impugnativa relativa alla legge toscana 13/2013 riprende gli stessi motivi del punto 1 della l.r. 52/2012; il punto 4 della delibera dell'impugnativa relativa alla legge toscana 13/2013 riprende gli stessi motivi del punto 4 della l.r. 52/2012. Ciò posto si osserva che:

2) L'articolo 2, che sostituisce integralmente l'articolo 18-septies della L.R. 7 febbraio 2005 n. 28, è rubricato «requisiti obbligatori per le grandi strutture di vendita», dispone: «1. I requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita sono i seguenti:

a) elementi obbligatori per tutte le grandi strutture di vendita:

1) dotazione di una classificazione energetica, di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2009 (Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici), superiore o uguale alla classe energetica globale B;

2) produzione di energia termica da fonte rinnovabile senza emissione in atmosfera tale da garantire il rispetto dei livelli minimi prestazionali indicati nell'allegato 3, comma 1, lettera c), e al comma 2, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recanti modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), fermo restando quanto prescritto



nello stesso allegato 3, comma 5, aumentati del 10 per cento qualora l'attività commerciale insista su uno dei comuni di cui all'allegato 4 (Individuazione dei Comuni tenuti all'adozione del Piano di Azione Comunale "PAC" ai sensi dell'art. 12 comma 2, lettera a), della Delib.G.R. 6 dicembre 2010, n. 1025 (Zonizzazione e classificazione del territorio regionale ai sensi della L.R. 9/2010 e al d.lgs. n. 155/2010 ed individuazione della rete regionale di rilevamento della qualità dell'aria - Revoca Delib.G.R. 27/2006, 337/2006, 21/2008, 1406/2001,1325/2003);

3) potenza elettrica degli impianti alimentati da fonti rinnovabili obbligatoriamente installati sopra, all'interno o nelle relative pertinenze dell'attività commerciale tale da garantire il rispetto di quanto previsto per gli edifici di cui all'allegato 3, comma 3, lettera c), del d.lgs. 28/2011, aumentati del 5 per cento qualora l'attività commerciale insista su uno dei comuni di cui all'allegato 4 della del.g.r. 1025/2010;

4) collaborazione con associazioni di volontariato sociale per la realizzazione di progetti di raccolta e redistribuzione a soggetti deboli dei prodotti alimentari invenduti e comunque non scaduti;

5) attivazione di specifici programmi per la limitazione della produzione di rifiuti, la riduzione di imballaggi monouso e di shopper in plastica, la vendita di prodotti a mezzo erogatori alla spina, l'uso di sistemi di riuso per imballaggi secondari e terziari in plastica do legno ed altre modalità proposte dal richiedente;

6) realizzazione di apposite aree di servizio destinate alla raccolta differenziata ed allo stoccaggio dei rifiuti prodotti dall'esercizio;

7) attivazione di un sistema di gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), limitatamente agli esercizi che commerciano prevalentemente tali prodotti.

b) elementi obbligatori, aggiuntivi a quelli di cui alla lettera a), per le grandi strutture con superficie di vendita superiore a 4.000 metri quadrati:

1) protezione dei bersagli più esposti all'inquinamento da polveri attraverso fasce verdi di protezione adeguatamente piantumate. Verifica degli apporti inquinanti prodotti dagli impianti della struttura da realizzare e dalle emissioni del traffico afferente, nel rispetto di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 marzo 1983 (Limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti dell'aria nell'ambiente esterno) e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, numero 183);

2) valutazione degli effetti acustici cumulativi all'interno della struttura ed all'esterno, con riferimento ai bersagli ritenuti significativi, in relazione agli obiettivi e livelli di qualità definiti dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico), dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194 (Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale) e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 1997 (Determinazione dei valori limite delle sorgenti sonore);

3) progetto per la raccolta di almeno il 50 per cento delle acque meteoriche attraverso la realizzazione di una vasca di recupero di dimensioni adeguate al fabbisogno di operazioni quali l'annaffiatura, il lavaggio delle aree ed ogni forma di riuso per la quale non sia richiesta l'acqua potabile;

4) esistenza di servizi di trasporto pubblico per il collegamento dell'area dove è insediata la struttura, in relazione agli orari di attività della stessa ovvero, in assenza o ad integrazione del servizio pubblico, esistenza di servizi di trasporto privato;

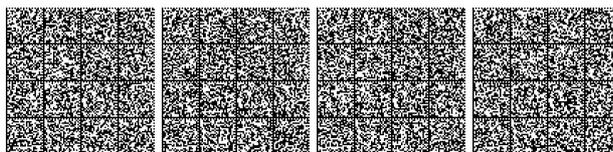
5) nel caso in cui l'area di insediamento della struttura non disponga delle infrastrutture previste dallo strumento urbanistico, esistenza di apposita convenzione sottoscritta dal comune e dal richiedente, per la realizzazione delle infrastrutture stesse, contenente la subordinazione dell'avvio dell'attività alla piena funzionalità delle infrastrutture; 6) realizzazione di spazi destinati ai bambini, attrezzati anche per l'igiene e la cura degli stessi.

2. I requisiti di cui al comma 1, lettera a), numeri 1 e 2, non si applicano agli ampliamenti della superficie di vendita inferiori al 20 per cento ed alle modifiche di settore merceologico».

In via preliminare si rileva che la disposizione, che contiene una serie variegata di prescrizioni, è strutturata in due parti poiché opera una distinzione nell'ambito della unitaria categoria "grandi strutture di vendita" tra quelle con superficie di vendita minore o maggiore di mq. 4.000, per introdurre solo a carico delle seconde prescrizioni ulteriori, peraltro prive di giustificazione.

Già sotto questo profilo dunque si ravvisa una ingiustificata limitazione al principio della parità concorrenziale.

In dettaglio poi, la norma subordina il rilascio dell'autorizzazione commerciale per grande struttura di vendita al possesso di numerosi requisiti obbligatori che riguardano tuttavia profili estranei all'attività commerciale, quali ad esempio: la collaborazione con associazioni di volontariato sociale per la realizzazione di progetti di raccolta e redistribuzione a soggetti deboli dei prodotti alimentari invenduti e comunque non scaduti (sub 4); l'attivazione di specifici



programmi per la limitazione della produzione di rifiuti, la riduzione di imballaggi monouso e di shopper in plastica, la vendita di prodotti a mezzo erogatori alla spina, l'uso di sistemi di riuso per imballaggi secondari e terziari in plastica e/o legno (sub 5); la realizzazione di apposite aree di servizio destinate alla raccolta differenziata ed allo stoccaggio dei rifiuti prodotti dall'esercizio (sub 6); l'attivazione di un sistema di gestione dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAFE) limitatamente agli esercizi che commerciano prevalentemente tali prodotti (sub 7).

La disciplina regionale, inoltre, è ancora più vincolante per le strutture oltre i 4000 mq, poiché richiede (comma 1, lettera *b*) in tali ipotesi il possesso di ulteriori requisiti, oltre a quelli precedentemente esposti, quali per esempio:

un progetto per la raccolta di almeno il 50 % delle acque meteoriche attraverso la realizzazione di una vasca di recupero di dimensioni adeguate al fabbisogno di operazioni quali l'annaffiatura, il lavaggio delle aree ed ogni forma di riuso per la quale non sia richiesta l'acqua potabile;

la disponibilità a favore dell'utenza di servizi di trasporto pubblico per il collegamento dell'area dove è insediata la struttura ovvero, in assenza o ad integrazione del servizio pubblico, nell'esistenza di servizi di trasporto privato;

la realizzazione di spazi destinati ai bambini, gestiti da apposito personale, attrezzati anche per l'igiene e la cura degli stessi.

Le norme introdotte ora nell'ordinamento regionale toscano, come quelle analoghe già al vaglio della Corte costituzionale, introducono pertanto una disciplina discriminatoria che incide direttamente sul confronto concorrenziale nonché penalizzante e poco logica, perché gravante solo sulle Grandi Strutture di vendita ed in tale ambito ancora più sugli esercizi con superficie maggiore di 4000 mq, che, nei diversi mercati interessati, condiziona negativamente la programmazione quantitativa dell'offerta, in contrasto con le esigenze di salvaguardia della concorrenza, in violazione degli artt. 41 e l'art. 117, comma 1 e comma 2 lett. *e*) della Costituzione, atteso che la previsione di requisiti a tal punto stringenti per il rilascio dell'autorizzazione commerciale, risulta lesiva della concorrenza poiché rende più gravoso per gli operatori attivi in Toscana ottenere detta autorizzazione, determinando in tal modo un evidente svantaggio competitivo. Ciò senza tacere come la fissazione di requisiti particolari a livello solo regionale tende ad ostacolare il libero esercizio della libertà di iniziativa economica, nonché, di seguito, il corretto ed omogeneo sviluppo del mercato unico europeo, introducendo un regime peculiare vigente solo a livello della regione toscana.

Né potrebbe affermarsi che il richiamo all'art. 117 comma 1 lett. *e*) sia inesatto.

Infatti non è dubbio che la disposizione in esame non è diretta a regolare la materia del "commercio" in sé per sé, ma piuttosto quella dei rapporti fra gli esercenti il commercio e le grandi strutture di vendita, poiché tende in sostanza alla realizzazione di un regime di vendita tale da non consentire pari opportunità per ogni esercizio. Per tale motivo, la disposizione censurata lungi dal poter rientrare nell'ambito della materia "commercio", di competenza residuale regionale, appartiene invece all'ambito della "tutela della concorrenza", materia di competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. *e*), della Costituzione.

In realtà la normativa regionale censurata oblitera sia i recenti interventi statali in punto di liberalizzazione, sia i consolidati principi dell'ordinamento comunitario secondo cui le deroghe al principio di libera prestazione dei servizi sono sostanzialmente ammessi per motivi di interesse generale, laddove non discriminatorie e improntate ad un criterio di proporzionalità.

La normativa statale di riferimento, in subjecta materia, è costituita in particolare dall'art. 31, comma 2, legge 22 dicembre 2011 n. 214, a mente del quale "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 natura e che le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012".

La Corte costituzionale, intervenuta a chiarire la *ratio* di tale disposizione, ha avuto modo di precisare di recente (sentenza del 19 dicembre 2012 n. 299) che «una regolamentazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusive — cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela dei beni costituzionalmente protetti — genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale».

Trattasi di giurisprudenza consolidata, atteso che più volte la Corte costituzionale ha espressamente posto quale finalità della disciplina in materia di commercio, tra le altre, quelle di realizzare «la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci», «l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta» (*cf.* sent. Corte Cost. n. 430/07).



Ed è palese come la norma in esame si ponga in contrasto con i citati principi che hanno carattere generale perché pongono le finalità della disciplina in materia di commercio, ed al cui rispetto deve tendere anche la legislazione regionale.

3) L'articolo 3, che ha modificato l'articolo 19 L.R. 7 febbraio 2005 n. 28, dispone che «1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita di un centro commerciale sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio, secondo le condizioni e le procedure stabiliti, rispettivamente, per le medie o per le grandi strutture di vendita. L'autorizzazione abilita alla realizzazione complessiva del centro e ne stabilisce la superficie di vendita, suddivisa tra settori merceologici».

2. Dopo il comma 1 dell'articolo 19 della L.R. n. 28/2005 è inserito il seguente: «1-bis. La modifica, quantitativa o qualitativa, di settore merceologico di un centro commerciale è soggetta a SCIA da presentare al SUAP competente per territorio, purché la struttura presenti tutti i requisiti previsti dalla normativa statale e regionale in materia di medie o grandi strutture di vendita. In caso contrario, alla modifica di settore merceologico si applica il comma 1.».

In sostanza secondo la nuova disposizione l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita di un centro commerciale sono soggetti ad autorizzazione espressa rilasciata dal SUAP competente per territorio, secondo le condizioni e le procedure stabiliti rispettivamente per le medie e le grandi strutture di vendita. Il comma 2 prevede poi che debba presentarsi la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico.

Le nuove disposizioni si pongono in contrasto con il principio di semplificazione amministrativa sancito dalla normativa statale di riferimento contenuta nell'art. 19 legge 7 agosto 1990 n. 241, in base al quale ogni atto di autorizzazione o licenza per l'esercizio di un'attività commerciale e/o imprenditoriale è sostituito da una segnalazione (S.C.I.A.) dell'interessato, e nell'art. 31 Legge 22 dicembre 2011 n. 214 che, in un'ottica di semplificazione, ha abolito i regimi autorizzativi espressi, con la sola esclusione degli interessi pubblici più sensibili indicati dalla Direttiva Servizi. L'intervento statale ha introdotto una sostanziale liberalizzazione, per cui i regimi autorizzatori non costituiscono più la regola ma un'ipotesi del tutto residuale, in quanto possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, ma sempre nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

La Regione Toscana oblitera invece il vincolo recato da tali nuovi principi e condiziona nuovamente e in modo evidentemente anacronistico l'apertura, il trasferimento di sede e anche l'ampliamento della superficie ad un regime autorizzatorio non più richiesto agli altri operatori del settore operanti aliunde, imponendo agli operatori commerciali che esercitano nel territorio toscano oneri maggiori e più impegnativi rispetto a quelli previsti dalla normativa statale, e ciò senza che sia dato conto delle ragioni sottese a tale scelta.

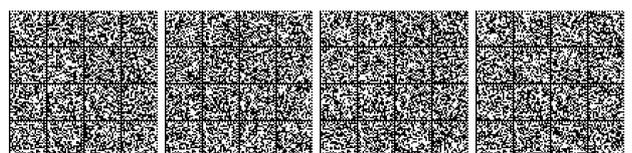
D'altra parte la stessa Corte costituzionale (*cf.* Corte cost. n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005) ha avuto modo più volte di precisare che il principio di semplificazione, di derivazione comunitaria (*cf.* direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con d.lgs. 26 marzo 2010 n. 59), appartiene al novero dei principi fondamentali.

Qualora si analizzi la natura giuridica della SCIA e la connessa disciplina è agevole rilevare che essa, quale espressione del generale principio di semplificazione, teso a sveltire i rapporti tra privato e P.A. in un'ottica di collaborazione basata su atti di autocertificazione ovvero di mera segnalazione, ha un ambito applicativo diretto alla generalità dei cittadini tale da costituire livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*) Cost. (così Corte Cost, 27 giugno 2012 n. 164). Se dunque il legislatore statale tende alla abolizione delle fattispecie autorizzatorie appare evidente come al contrario l'intervento legislativo regionale si ponga in contrasto con l'art. 117 comma 2, lettere *e*) e *m*) della Costituzione, atteso che limiti di tal fatta vengono imposti solo agli operatori locali, così posti in posizione di svantaggio, sia sul piano concorrenziale che su quello delle prestazioni amministrative, rispetto ai soggetti omologhi operanti sul resto del territorio nazionale.

A conferma di ciò è poi da rilevare come la stessa giurisprudenza costituzionale e amministrativa abbia più volte disposto la disapplicazione delle disposizioni legislative regionali eventualmente in conflitto con i ricordati principi, dovendosi quest'ultime considerarsi recessive rispetto alle corrispondenti disposizioni statali, le quali sono invece immediatamente applicabili senza che vi sia necessità di un loro recepimento espresso, (*cf.* Corte Cost. n.150/2011; TAR aiuti Venezia Giulia, Sez. I, 13 dicembre 2007 n. 76).

4) L'articolo 5, comma 2, modifica l'articolo 19 quater della Legge regionale n. 28/2005, sostituendone il comma 2, prevedendo che “Le merci poste in vendita in outlet recano il solo prezzo finale di vendita, tranne che nelle ipotesi di vendite straordinarie e promozionali, cui si applicano gli articoli da 88 a 96”.

La norma regionale, nell'obbligare gli esercizi commerciali che vendono in outlet ad una precisa modalità di esposizione del prezzo di vendita, eccede dalle competenze regionali in materia di commercio poiché va ad incidere sui principi della trasparenza dei prezzi e, di seguito, delle informazioni al consumatore.



Sotto questo profilo la disposizione in esame non può ritenersi rientrare nella sfera della normativa sul commercio poiché involge invece aspetti che attengono alla tutela dei consumatori, che esorbitano dalla disciplina del commercio andando a ricadere in sfere di competenza riservate allo Stato. La materia è infatti disciplinata dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), che, all'art. 2, comma 2, lettera *c*), annovera fra i diritti fondamentali del consumatore quello ad una adeguata informazione sul prodotto. Il medesimo codice detta inoltre la disciplina dei prezzi, nella parte II, titolo II, dedicata alle informazioni al consumatore.

Come affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n.n. 191 del 2012 e 66/2013, la disciplina contenuta nel codice del consumo attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117 comma 2 Cost.

La previsione regionale, inoltre, imponendo agli esercizi commerciali outlet, ricadenti nel territorio regionale, una precisa modalità di esposizione del prezzo di vendita elimina la possibilità di un confronto dei prezzi attuabile tra esercizi che vendono lo stesso prodotto, così elidendo un importante strumento di tutela del consumatore rispondente ad una politica di trasparenza nel commercio.

Sotto tale aspetto appare quindi anche lesiva del principio, più volte evidenziato dalla Corte costituzionale (*cf.* sentenze n. 299 del 19 dicembre 2012; n. 27 del 13 febbraio 2013; n. 68/2013), che le normative regionali in materia di commercio si adeguino ai criteri di liberalizzazione delle attività commerciali anche in relazione alle disposizioni normative in tema di concorrenza.

Per tali motivi, la norma regionale in esame eccede dalle competenze regionali risultando invasiva delle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*) della Costituzione.

5) L'articolo 6 reca modifiche all'articolo 19-*quinquies* introdotto nella L.R. 28/2005 dall'art. 20 l.r. n. 52/2012.

Si è già detto che l'art. 20, che prevede, oltre alle già esistenti tipologie, le strutture di vendita in forma aggregata, è stato oggetto di censura da parte del Governo.

La norma, come ora modificata dalla l.r. n. 13/2013, che ha soppresso la lett. *c*) del comma 6 ed introdotto un comma 6-*bis*, prevede:

medie strutture di vendita adiacenti tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari;

medie strutture di vendita adiacenti tra loro ad una grande struttura di vendita, anche verticalmente o insediate a distanza inferiore a 120 metri lineari da una grande struttura di vendita;

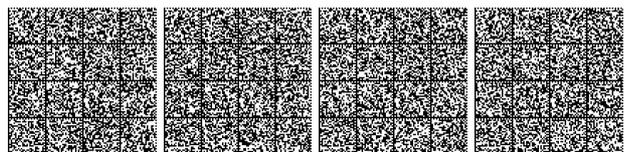
le grandi strutture di vendita adiacenti «tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari».

Le descritte previsioni introducono limitazioni relative alle distanze tra esercizi commerciali, si pone in contrasto con la normativa statale e comunitaria vigente, costituita in particolare dall'articolo 34 Legge 214/2011 secondo cui «la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di precisi atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità».

Con il precedente ricorso si era anche avuto riguardo al contrasto con l'art. 1, DL n. 1/2012 convertito in legge n. 27/2012. Tali norme statali hanno recepito le prescrizioni della Direttiva comunitaria 2006/123CE, così abrogando le norme che pongono divieti e restrizioni economiche e vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di un'attività economica. Anche in questo caso deve rilevarsi quindi che la Regione Toscana appare non essersi conformata ai principi stabiliti dal legislatore nazionale, introducendo nuovamente regole restrittive e discriminatorie, in contrasto con gli artt 41 e 117, comma 1 e co.2 lett. *e*) della Costituzione.

6) L'articolo 16, nel sostituire il comma 1 dell'articolo 54-*bis* (Impianti senza gestore) della legge n. 28/2005, dispone che «Nelle aree montane di cui all'articolo 50, comma 1, lettera *h-bis*) e insulari, carenti del servizio di distribuzione di carburanti possono essere installati anche nuovi impianti dotati esclusivamente di apparecchiature self-service pre-pagamento senza la presenza del gestore, a condizione che ne sia garantita un'adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal comune».

La norma regionale dunque ha condizionato alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare nuovi impianti dotati esclusivamente di apparecchiature self-service pre-pagamento senza la presenza del gestore anche in aree al di fuori dei centri abitati, seppure per le sole aree montane e insulari, carenti del servizio di distribuzione carburanti.



La norma statale di riferimento è costituita dall'art. 28, comma 7, del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito con legge 16 luglio 2011, n. 111 (come modificato ed integrato dall'art. 18, comma 1, di. 24 gennaio 2012 n. 1, conv. con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27). Essa vieta l'imposizione di qualunque limitazione all'installazione degli impianti di self-service senza la presenza del gestore al di fuori dei centri abitati, disponendo che «Non possono essere posti specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi dipendenti o collaboratori. 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».

Diversamente, la disposizione regionale dispone genericamente che gli impianti di distribuzione di carburante in modalità self-service debbano comunque avere forme di assistenza per cui contrasta apertamente con l'obiettivo di liberalizzazione di cui al citato art. 28, comma 7, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, (e successive modifiche) che ha liberalizzato gli impianti completamente automatizzati al di fuori dei centri abitati.

Anche in questo caso la illegittimità costituzionale della disposizione si coglie nella violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. E' palese infatti come la previsione regionale costituisca un appesantimento, sia in termini economici che organizzativi, per l'operatore toscano rispetto al collega di altra regione.

7) L'articolo 18, che sostituisce il comma 3 dell'articolo 84 (Orario degli impianti di distribuzione dei carburanti) della legge n. 28/2005, dispone che:

“3. Durante l'orario di apertura nell'impianto deve funzionare almeno un erogatore di benzina e un erogatore di gasolio in modalità servito, con l'esclusione del collegamento con l'accettore di banconote o almeno un'apparecchiatura self-service post-pagamento”.

2. Dopo il comma 3 dell'articolo 84 della L.R. n. 28/2005 è inserito il seguente: “3-bis. Durante l'orario di apertura dell'impianto deve essere garantita l'assistenza al rifornimento diretto da parte del gestore o dei suoi dipendenti o collaboratori, qualora richiesto, nonché l'assistenza al rifornimento a favore di persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili). La possibilità della richiesta dell'assistenza al rifornimento diretto deve essere pubblicizzata mediante apposito cartello predisposto secondo le indicazioni del comune.».

In sostanza la norma impone che durante l'orario di apertura dell'impianto funzioni contestualmente il servizio sia in modalità servito che in modalità self-service, ancora una volta in contrasto con il dettato dell'articolo 28 del citato d.l. n. 28/2011 che invece tende ad eliminare quanto più possibile vincoli e/o restrizioni.

Infatti, la norma statale non impone la contestualità del servizio in modalità servito e in modalità self-service, ma dispone che, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, non possono essere apposti vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato.

Anche tale previsione, pertanto, risulta in contrasto con l'articolo 28, comma 7 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, configurando, quindi, violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

8) Dall'analisi svolta emerge come la normativa esaminata si ponga in contrasto con l'art. 117 comma I e II, Cost., laddove viene ad eliminare solo in ambito regionale i vincoli e i limiti posti dalla disciplina statale in punto di regolazione di aspetti fondamentali delle attività commerciali, mentre è certo che il legislatore regionale avrebbe dovuto limitarsi a richiamare la norma statale piuttosto che intervenire di nuovo su aspetti già compiutamente regolati a livello generale, con l'effetto di porre a carico unicamente degli operatori della regione Toscana previsioni limitative, contenenti in definitiva veri e propri obblighi.

Le ingiustificate limitazioni evidenziate pongono la legislazione regionale in contrasto con i principi statali generali vigenti in materia, tesi invece verso la concreta realizzazione del principio di “libera concorrenza” per quanto concerne la regolamentazione delle grandi strutture di vendita, nonché degli impianti di distribuzione carburanti, principio la cui osservanza è stata ripetutamente riaffermata dalla Corte costituzionale, quale mezzo per «realizzare la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci, ... in un processo di modernizzazione», così corte Cost. n. 430/2007).

La norma regionale in esame al contrario, ponendo i vincoli sopra evidenziati, determina una non giustificabile disparità di trattamento con i soggetti esercenti la medesima attività nelle altre zone del territorio nazionale, così da eccedere dalle competenze regionali, incidendo sull'assetto concorrenziale del commercio, e da invadere la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) Cost



Né potrebbe argomentarsi, in senso contrario, che essendo la «tutela della concorrenza» una materia «trasversale», la disposizione regionale censurata sarebbe legittima in quanto espressione della competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni. Osta infatti a tale conclusione il rilievo per cui interventi legislativi regionali di tal genere presuppongono una necessaria sintonia con la realtà regionale, che nella specie appare assente.

Per tali motivi non pare revocabile in dubbio che le norme censurate contrastino con il principio di libera concorrenza, intesa quale pari opportunità e corretto ed uniforme funzionamento del mercato, tanto più qualora le si esaminino alla luce dei principi fissati dalla giurisprudenza costituzionale in materia, per cui «l'espressione "tutela della concorrenza" comprende, tra l'altro, le misure legislative di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo od eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, e, in generale, vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche. In tale maniera vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini che delle imprese» (Corte cost. n. 430/2007).

Ed è sufficiente esaminare le disposizioni regionali alla luce di tale consolidato orientamento, per verificare come esse violino il concetto di tutela della concorrenza sopra delineato, poiché tendono a creare limiti e barriere all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione dell'attività imprenditoriale in maniera del tutto discriminatoria senza alcuna valida ragione, giustificata da particolari esigenze regionali, ad essa sottesa.

D'altra parte deve ritenersi che il medesimo obbligo affermato dalla giurisprudenza comunitaria a carico degli Stati membri, «tenuti in virtù dell'art. 4, par. 3, TUE, a non mantenere e non adottare misure legislative o regolamentari suscettibili di eliminare l'effetto utile delle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese», (cfr. Ledere, 229/83, sent. 10 gennaio 1985; Vlaamse Reisbureaus, 311/85, sent. 1° ottobre 1987; Van Eycke, 267/86, sent. 21 settembre 1988; Ahmed Saeed, 66/86, sent. 11 aprile 1989; Inno c. ATAB, 13/77, sent. 145 novembre 1977; Commissione c. Italia, C-35/96, sent. 18 giugno 1998), debba del pari sussistere a carico del legislatore regionale, anche nella considerazione che la determinazione, per via legislativa e in generale, di limiti alla libertà di iniziativa economica privata deve ritenersi di competenza esclusiva statale, ex art. 117, comma 2, lett e), sussistendo, in relazione alle libertà in materia economica (artt. 41 ss. Cost.), una implicita riserva di legge (sul punto, cfr. tra tante Corte cost. n. 9/1973; 97/1969).

P.Q.M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Toscana del 5 aprile 2013 n. 13, pubblicata sul B.U.R. n. 14 del 10 aprile 2013 recante "Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla L.R. n. 28/2005 e alla L.R. n. 52/2012 negli artt. 2; 3; 5; 6; 16; 113.

Roma, 5 giugno 2013

L'avvocato dello Stato: RANUCCI

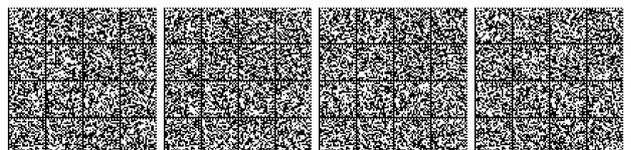
13C00239

N. 69

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 giugno 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Leggi regionali - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia recante "disposizioni urgenti" in molteplici settori - Approvazione avvenuta pochi giorni prima della scadenza del Consiglio regionale e oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle nuove elezioni - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di oggettiva urgenza e indispensabilità delle disposizioni adottate - Conseguente carenza di potere del Consiglio regionale - Violazione delle norme costituzionali, statutarie e regionali regolatrici della forma di governo e del sistema elettorale della Regione Friuli-Venezia Giulia - Violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio degli organi in scadenza.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (intero testo).
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 12 e 14; Costituzione, artt. 121 e 122; legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1; legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17, artt. 1 e 2.



In subordine:

Leggi regionali - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia recante “disposizioni urgenti” in molteplici settori - Utilizzazione per essa di tecnica redazionale in palese contrasto con il “manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”, predisposto dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale all’inizio della legislatura - Ricorso del Governo - Denunciata difficoltà di comprendere l’effettiva portata di molte disposizioni contenute nella legge censurata - Violazione del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5 (intero testo).

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia sulla gestione del territorio - Materiale litoide conseguente ad interventi sui corsi d’acqua - Qualificazione come “materia prima” e sottrazione al regime dei sottoprodotti di cui all’art. 184-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalle materie statutariamente attribuite alla competenza legislativa regionale esclusiva o concorrente - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente - Contrasto con la disciplina nazionale in materia di rifiuti.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 3, comma 28, sostitutivo dell’art. 37-bis, comma 1, della legge regionale 3 luglio 2002, n. 16.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4 e 5; Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-bis e 185, comma 4.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Utilizzazione di disoccupati per la realizzazione di cantieri di lavoro - Previsione che i relativi maggiori oneri non rilevano ai fini del calcolo della riduzione della spesa per il personale finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 7, commi 1 e 2, modificativi, rispettivamente, dell’art. 12, commi 27, lett. b), e 28-bis, lett. b), della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4 e 5; Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 6 agosto 2008, n. 133 [*recte*, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133], art. 76, comma 7.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Limiti all’assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato e al ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa - Possibilità di deroga nel caso di realizzazione di cantieri di lavoro - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 7, comma 3, modificativo dell’art. 13, comma 16, lett. b), punto 1, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), artt. 4 e 5; Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122], art. 9, comma 28.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Possibilità di bandire concorsi a pubblico impiego con riserva per il personale interno di un numero di posti superiore al 50% di quelli messi a concorso - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i limiti posti dallo Statuto speciale alla potestà legislativa esclusiva regionale - Violazione del principio (solo eccezionalmente derogabile) di accesso all’impiego pubblico mediante procedure concorsuali aperte - Incidenza sui principi di eguaglianza e di buon andamento dell’amministrazione - Contrasto con principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 10, commi 1 e 2.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 4; Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122], art. 9, comma 21.



Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Valutazione dell'anzianità di servizio del personale regionale non dirigenziale, in relazione ai periodi prestati con rapporto di lavoro a tempo determinato - Revisione delle graduatorie e salvaguardia delle posizioni già conferite - Ricorso del Governo - Denunciata omessa precisazione che il conferimento di dette posizioni può avere effetti esclusivamente giuridici - Contrasto con principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 8 aprile 2013, n. 5, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 4; Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 [convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122], art. 9, comma 21.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del suo Presidente p.t., per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 dell'8 aprile 2013, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 10 aprile 2013, nella sua integrità, ovvero, in via subordinata, quanto meno nei suoi artt. 3, comma 28; 7, commi 1, 2 e 3; 10, commi 1, 2 e 5, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 2013.

F A T T O

In data 10 aprile 2013, sul n. 15 del Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia, è stata pubblicata la Legge Regionale n. 5 dell'8 aprile 2013, recante «Disposizioni urgenti in materia di attività economiche, tutela ambientale, difesa del territorio, gestione del territorio, infrastrutture, lavori pubblici, edilizia e trasporti, attività culturali, ricreative e sportive, relazioni internazionali e comunitarie, istruzione, corregionali all'estero, ricerca, cooperazione e famiglia, lavoro e formazione professionale, sanità pubblica e protezione sociale, funzione pubblica, autonomie locali, affari istituzionali, economici e fiscali generali».

La Legge nel suo complesso appare emessa in carenza di potere sulla base delle considerazioni che si andranno a sviluppare in prosieguo, e in violazione degli artt. 12 e 14 L. Cost. 31.1.63, n. 1, 121 e 122 Cost., della L. Cost. 22.11.99, n. 1, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio e degli artt. 1 e 2 della L. R. Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 quali norme interposte.

Inoltre e comunque, in via subordinata, come si preciserà più avanti, talune delle specifiche prescrizioni ivi contenute eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali e illegittimamente invasive delle competenze dello Stato.

La legge n. 5/2013 della Regione Friuli-Venezia Giulia deve pertanto essere impugnata, come con il presente atto effettivamente la si impugna, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, nella sua integrità o quanto meno con riferimento alle nonne sopra specificate, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

D I R I T T O

1. È lecito dubitare della legittimità costituzionale della legge impugnata nel suo complesso, in quanto approvata da un organo carente di potere.

1.1. L'art. 14 della L. Cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto Speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), testualmente dispone che «il Consiglio regionale è eletto per cinque anni. Il quinquennio decorre dalla data delle elezioni». Il Consiglio esercita il potere legislativo ai sensi dell'art. 24 dello Statuto.

1.2. Codesta Ecc.ma Corte ha più volte chiarito (*cf.*, da ultimo, Corte Cost., Sent. n. 68/2010) che il generale istituto della prorogatio — applicabile, sulla falsariga di quanto avviene con riferimento agli Organi statali, anche agli Organi regionali, pur in assenza di espresse previsioni statutarie, in quanto principio fondamentale ricavabile dalla stessa Carta fondamentale — è volto a contemperare la esigenza di continuità funzionale dell'Ente (che non può rimanere del tutto inattivo in prossimità delle nuove elezioni) con il principio di rappresentatività (per cui l'organo in scadenza è ovviamente «depotenziato»).



Ciò si esplica nel persistente potere di esercitare talune delle attribuzioni statutarie; ma deve avvenire limitatamente alle «determinazioni del tutto urgenti o indispensabili», al fine di evitare che l'adozione di atti in prossimità della scadenza del mandato possa rischiare di esser interpretata (più che come corretto perseguimento degli interessi pubblici) «come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (Sent. cit.).

1.3. L'istituto delle prorogatio è testualmente contemplato nella normativa regionale.

Successivamente alle modifiche introdotte in linea generale dalla L. Cost. n. 1/99 (che ha novellato, tra gli altri, gli artt. 121 e 122 Cost.), e peraltro in linea con quanto già a suo tempo previsto dall'art. 12 dello Statuto, è stata infatti adottata la L. R. 18 giugno 2007 n. 17, che regola la forma di governo e il sistema elettorale nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

Con l'art. 2 della L.R. n. 17/2007 è stato testualmente previsto che «i poteri del Consiglio regionale... sono prorogati, per l'ordinaria amministrazione», sino all'insediamento del nuovo Consiglio.

La disposizione non specifica da quale momento decorrano i poteri di ordinaria amministrazione, né come gli stessi debbano concretamente essere delimitati.

Deve pertanto soccorrere, sul punto, il ricorso ad altre norme e a fattispecie consimili, tali da consentire di individuare i principi di carattere generale dell'ordinamento.

1.4. Il secondo e il terzo comma dell'art. 14 dello Statuto regionale prevedono che «le elezioni del nuovo consiglio sono indette dal Presidente della Regione e potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente e non oltre la seconda domenica successiva al compimento del periodo di cui al precedente comma [il quinquennio]. Il decreto di indizione delle elezioni deve essere pubblicato non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione».

La disposizione appare dunque analoga, quanto ai suoi contenuti, a quella a suo tempo recata dall'art. 3 della L. 17.2.68 n. 108, che regolava le modalità di svolgimento delle elezioni nelle Regioni a Statuto ordinario, e tuttavia meglio chiariva che i Consigli regionali «esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione» (enfasi aggiunta).

Analogamente dispongono:

per la Regione Valle d'Aosta, la L.R. 7 agosto 2007, n. 21, che (art. 9) prevede che, «nei casi di scadenza naturale della legislatura al termine del quinquennio, a decorrere dal quarantacinquesimo giorno antecedente la data delle elezioni, i poteri del Presidente della Regione e della Giunta regionale sono prorogati solo per l'ordinaria amministrazione, salva l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino all'elezione del nuovo Presidente e della nuova Giunta; i poteri del Consiglio regionale sono prorogati, solo per l'adozione degli atti indifferibili ed urgenti, fino alla prima riunione del nuovo Consiglio regionale»;

per la Regione Marche, l'art. 29, comma 2, dello Statuto («Il Consiglio — Assemblea legislativa esercita poteri limitati agli atti indifferibili e urgenti: a) a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente alla data delle elezioni conseguenti alla scadenza naturale della legislatura»);

per le elezioni comunali e provinciali l'art. 38, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) («i consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili»).

Al di là di marginali differenze, può dunque ritenersi accertato che l'istituto della prorogatio ha valenza di principio generale nel nostro ordinamento, e che l'organo entra in tale particolare regime a ridosso dello svolgimento delle elezioni, in un momento (*dies a quo*) che può essere individuato con la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ovvero con lo scoccare dei quarantacinque giorni prima della scadenza del mandato ovvero delle elezioni.

1.5. Tenute le elezioni precedenti in data 13-14 aprile 2008, il Consiglio regionale della regione Friuli-Venezia Giulia è dunque cessato con il decorso del quinquennio, al 13 aprile 2013.

In base a quanto previsto dal su riportato art. 14 dello Statuto, le elezioni avrebbero dovuto svolgersi tra il 17 marzo e il 21 aprile 2013. Sono state effettivamente indette per il 21 e 22 aprile 2013, con provvedimento adottato (art. 14, comma 3, Stat.) «non oltre il quarantacinquesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione».

1.6. È pertanto indubitabile, quale che sia il termine *a quo* dal quale si ritiene di far decorrere il regime di prorogatio, che la Legge Regionale che oggi si impugna è stata certamente adottata in un momento in cui il Consiglio aveva poteri limitati, essendo stata approvata l'8 aprile 2013 e pubblicata il 10 aprile successivo, cioè tredici e undici giorni prima dello svolgimento delle elezioni.

Alla luce dell'insegnamento di codesta Corte l'esercizio del potere legislativo sarebbe stato giustificato solo in caso di estrema urgenza, ovvero per l'adozione di atti doverosi o necessitati.



Ora, non è evidentemente sufficiente, al fine che qui interessa, che l'intitolazione della legge e ciascuna delle disposizioni rechino una simile occorrenza («norme urgenti in materia di attività economiche»; «norme urgenti in materia di tutela ambientale e difesa del territorio» ...).

La disposizione deve avere piuttosto un oggettivo carattere di eccezionalità e urgenza, che deve corrispondere ad una sostanziale (e non meramente formale) esigenza di far fronte ad una precisa necessità.

La legge che si impugna, priva anche di un preambolo, non identifica invece in alcun modo i requisiti di «urgenza e indispensabilità» che hanno reso inevitabile l'adozione di norme solo pochissimi giorni prima dell'entrata in carica del nuovo Consiglio.

Al contrario, la stessa sua struttura disarticolata, consistente in una specie di previsione omnibus volta a regolamentare aspetti del tutto eterogenei, legittima il dubbio che si sia proprio in presenza di quella volontà di captatio benevolentiae evidenziata da codesta Ecc.ma Corte, nonché di sottrazione di poteri all'Amministrazione entrante: aspetti, tutti, in palese contrasto con il principio costituzionalmente tutelato della rappresentatività e con il rispetto della volontà del corpo elettorale.

E tale impressione è pienamente confermata dal contenuto delle norme asseritamente «urgent».

Si è infatti in presenza di una amplissima concessione di contributi (si confrontino, ad esempio, l'art. 1, l'art. 4, l'art. 5), della cui urgenza è lecito dubitare (specie a fronte del prossimo subentrare di una nuova gestione consiliare), e di norme di carattere «ordinamentale» che per definizione non possono non essere eccedenti l'ordinaria amministrazione (si vedano, a titolo esemplificativo, l'art. 1, comma 10, che abroga una disposizione regionale in tema di trasparenza degli atti di concessione di aiuti; il successivo comma 19 che proroga al 2020 la durata delle concessioni demaniali marittime; l'art. 4 che modifica la definizione di «interventi di manutenzione straordinaria» in materia di edilizia).

Conclusivamente, la Legge impugnata appare emessa in carenza di potere e in violazione degli artt. 12 e 14 L. Cost. 31.1.63, n. 1, 121 e 122 Cost., della L. Cost. 22.11.99, n. 1, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio e degli artt. 1 e 2 della L. R. Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 quali norme interposte, e dovrà pertanto essere dichiarata incostituzionale nella sua interezza.

2. A prescindere dalle assorbenti considerazioni svolte al n. 1 che precede, e in via subordinata, alcune specifiche disposizioni della L. R. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2013 incidono comunque in specifiche competenze statali, e dovranno pertanto comunque essere dichiarate incostituzionali sulla base delle considerazioni che vanno qui di seguito a svilupparsi.

2.1. Non si può non osservare, in primo luogo, che la tecnica redazionale con la quale la legge è stata predisposta è in palese contrasto con lo stesso «manuale regionale di regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi» predisposto dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale all'inizio della legislatura.

Tale situazione ha reso estremamente difficoltoso anche comprendere l'effettiva portata di molte tra le eterogenee disposizioni contenute nella legge ai fini della impugnazione nei ristretti termini previsti. Ciò sembra poter integrare un autonomo ulteriore vizio che incide sulla validità della legge gravata nella sua interezza, per evidente contrasto con il principio di leale collaborazione che deve ispirare i rapporti tra Stato e Regioni.

2.2.1. Passando comunque ad esaminare le singole disposizioni della L. R. n. 5/2013, va in primo luogo ravvisata la incostituzionalità dell'art. 3, comma 28 per contrasto con gli artt. 4 e 5 dello Statuto regionale, del d.lgs. n. 152/2006 (norma interposta) e della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.

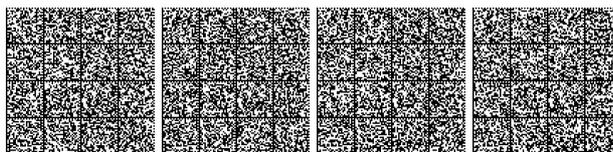
2.2.2. La norma in discorso, nel porre norme urgenti in materia di gestione del territorio, prevede, per quanto qui interessa, che «il comma 1 dell'art. 37-bis della legge regionale n. 16/2002 è sostituito dal seguente: «1. Gli interventi di cui all'art. 37, comma 1-bis, che comportano l'estrazione e l'asporto di materiale litoide sono considerati interventi di manutenzione ordinaria — e non sono subordinati a vincoli da parte degli strumenti urbanistici. Il materiale litoide conseguente a tali interventi, sottoposto al pagamento di canone, costituisce materia prima e pertanto non è assoggettato al regime dei sottoprodotti di cui all'art. 184-bis del decreto legislativo n. 152/2006 e alle regole del decreto ministeriale 10 agosto 2012, n. 161 (Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo).»

2.2.3. La disposizione pone evidentemente norme in materia ambientale.

Detta materia, come risulta agevolmente dalla lettura degli artt. 4 e 5 dello Statuto della Regione (L. Cost. n. 1/1963 cit.) non rientra nella competenza esclusiva regionale, né in quella concorrente.

Essa è invece di esclusiva spettanza statale, essendo espressamente prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Orbene, la legge regionale dispone in maniera difforme dalla legge statale (d.lgs. n. 152/2006) che, disciplinando la materia dei rifiuti ed individuando varie tipologie di beni non soggetti al regime ivi posto, precisa (art. 185, comma 4), con norma eccezionale e di stretta interpretazione, che «il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell'ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter».



È evidente il contrasto tra le due disposizioni, laddove la legge regionale qualifica espressamente il materiale litoide come «materia prima» e lo sottrae al regime dell'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152/2006.

Il Legislatore regionale ha dunque esorbitato dalle proprie competenze, e la norma impugnata dovrà essere dichiarata incostituzionale.

2.3. Deve poi eccepirsi la incostituzionalità dell'art. 7, commi 1, 2 e 3 della L. R. n. 5/2013, per contrasto con gli artt. 4 e 5 dello Statuto regionale, con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e pertanto con l'art. 117 comma 3 Cost., l'art. 76, comma 7 della L. n. 133/2008 e l'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 (norme interposte).

2.3.1. L'Art. 7, nel porre Norme urgenti in materia di lavoro e formazione professionale, così testualmente dispone ai primi tre commi: «1. Alla lettera *b*) del comma 27 dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 (Legge finanziaria 2009), dopo le parole «lavoratori socialmente utili» sono aggiunte le seguenti: «, nonché per la realizzazione di cantieri di lavoro di cui art. 9, commi da 127 a 137, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27 (Legge finanziaria 2013)».

2. Alla lettera *b*) del comma 28-*bis* dell'art. 12 della legge regionale n. 17/2008 dopo le parole «lavoratori socialmente utili» sono aggiunte le seguenti: «, nonché per la realizzazione di cantieri di lavoro di cui art. 9, commi da 127 a 137, della legge regionale n. 27/2012».

3. Al punto 1 della lettera *b*) del comma 16 dell'art. 13 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010), dopo la parola «utili» sono aggiunte le seguenti: «e per la realizzazione di cantieri di lavoro di cui all'articolo 9, commi da 127 a 137, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27 (Legge finanziaria 2013)».

2.3.2. Rammentato che il vincolo costituito dai principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117 comma 3 è applicabile anche alla normazione delle Regioni a Statuto speciale, i commi 1 e 2 della disposizione sopra riportata contrastano con l'art. 76, comma 7 della L. n. 133/2008 (norma che pone principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica come ritenuto da codesta Corte Ecc.ma: Sent. n. 217/2012).

E, invero, la norma statale vieta «agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma».

Le norme regionali, come risultanti dalle modifiche introdotte con la disposizione che qui si impugna, prevedono invece che le maggiori spese di personale connesse a nuove assunzioni relative alla realizzazione di cantieri di lavoro ex legge regionale n. 27/12 non rilevano ai fini del calcolo della riduzione della spesa per il personale e al connesso contenimento della dinamica retributiva e occupazionale di cui alla L. R. n. 17/2008.

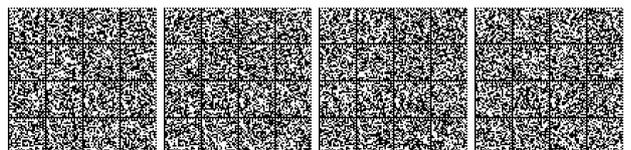
È evidente che, in tal modo disponendo, il Legislatore regionale è entrato in contrasto con la disciplina statale volta al contenimento della spesa degli enti locali.

2.3.3. Non va esente da censure nemmeno il terzo comma della disposizione regionale impugnata, che, come visto, modifica il comma 16 dell'art. 13 della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 estendendo le deroghe alle assunzioni di personale ad una ulteriore fattispecie (personale da assumere «per la realizzazione di cantieri di lavoro di cui all'art. 9, commi da 127 a 137, della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27 (Legge finanziaria 2013)»).

Anche questa norma, però, viola i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, posti, in questo caso, dalla norma interposta costituita dall'art. 9 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 che, ai fini del Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, dispone che le amministrazioni regionali «possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009». Una deroga è consentita solo, a partire dal 2013, per le assunzioni necessarie a garantire determinate funzioni, e fermo sempre il limite della spesa complessiva sostenuta nel 2009.

La norma regionale, nella parte in cui estende le possibilità di deroga a casi diversi da quelli consentiti dalla disposizione statale consentendo assunzioni senza il rispetto dei limiti della «stretta necessità» di garantire le funzioni, senza limitare l'applicazione «a decorrere dal 2013» ed ignorando il tetto di spesa, è dunque incostituzionale per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.4. Incostituzionale è, da ultimo, l'Art. 10 della L. R. n. 5/2013 che si impugna (Norme urgenti in materia di finanza pubblica), nei suoi commi 1, 2 e 5, per contrasto con l'art. 4 dello Statuto regionale, con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e pertanto con l'art. 117 comma 3 Cost., con l'art. 9, comma 21, del DL n. 78/2010 (norma interposta).



2.4.1. A mente dell'art. 10, commi 1 e 2, «la Regione può prevedere nei bandi dei concorsi pubblici per l'accesso all'impiego regionale, ai fini della progressione di carriera del personale regionale, una riserva di posti per il personale medesimo non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso, fermo restando l'obbligo del possesso dei titoli di studio richiesti in relazione alla categoria e al profilo professionale di accesso».

«Fermo restando quanto previsto dal comma 1, la Regione può altresì prevedere, nell'ambito delle procedure concorsuali pubbliche per l'accesso alle categorie: *a)* una riserva di posti, nel limite massimo del 25 per cento di quelli messi a concorso, a favore del personale titolare di rapporto di lavoro a tempo determinato che abbia maturato, alla data di pubblicazione del bando, almeno tre anni di servizio alle dipendenze della Regione, nonché, per una sola tornata concorsuale, a favore del personale che abbia maturato detto requisito minimo di servizio alla data di entrata in vigore della presente legge; *b)* una valorizzazione, nell'ambito delle procedure concorsuali, per titoli ed esami, con apposito punteggio dell'esperienza professionale dei soggetti di cui alla lettera *a)*, nonché di coloro che, alla data di pubblicazione del bando, abbiano maturato presso la Regione, almeno tre anni di contratto di collaborazione coordinata e continuativa o abbiano operato, per almeno tre anni, quali lavoratori somministrati; *c)* una valorizzazione, nell'ambito delle procedure concorsuali, per titoli ed esami, con apposito punteggio dell'idoneità conseguita in pubblici concorsi banditi dalla Regione per l'accesso alla categoria e al profilo professionale messo a concorso».

In forza di dette norme, dunque, la Regione Friuli-Venezia Giulia può bandire concorsi a pubblico impiego con riserva per il personale interno di un numero di posti superiore al 50%, in contrasto con fondamentali principi costituzionali più volte riaffermati da codesta Corte.

2.4.2. Così disponendo — anche a voler ritenere che la materia così regolata rientri nella competenza esclusiva regionale — essa ha patentemente violato, per un verso, la previsione dell'art. 4, comma 1, dello Statuto (laddove prevede che anche la potestà legislativa esclusiva sia esercitata «in armonia con la Costituzione» e «con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica»); per altro verso, il disposto degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, la cui lettura coordinata consente di ricavare quale regola generale il principio di accesso all'impiego pubblico mediante procedure concorsuali aperte, cui può eccezionalmente derogarsi in presenza di un motivato interesse pubblico.

Così, più volte (Corte Cost. n. 217/90 e numerose altre) è stato rilevato l'incostituzionalità di disposizioni che, estendendo oltre misura e irragionevolmente le procedure riservate, abbiano derogato in maniera inammissibile al principio di accesso per pubblico concorso, incidendo sul principio di uguaglianza e di buon andamento dell'amministrazione.

2.5. Violativa delle prerogative costituzionali dello Stato è infine la disposizione contenuta nel comma 5 dell'art. 10 della L. R. n. 5/13, che riproduce il contenuto dell'art. 12 comma 11 della L. R. n. 14/2012 — a suo tempo impugnata dal Governo: ric. n. 129/2012 —, ora abrogato dall'art. 10, comma 10, lett. *b)* della legge che qui si impugna.

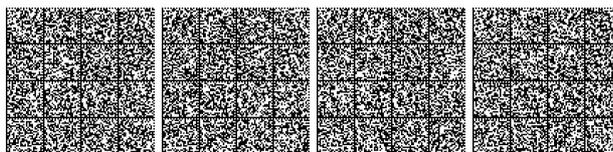
2.5.1. La disposizione prevede che «la revisione delle graduatorie delle procedure attuative del disposto di cui all'art. 16 del contratto collettivo integrativo 1998-2001, area non dirigenziale del personale regionale, sottoscritto in data 11 ottobre 2007, e il conseguente conferimento delle relative posizioni avviene salvaguardando, in ogni caso, quelle già conferite e comunque nell'ambito delle risorse disponibili nel Fondo per la contrattazione collettiva integrativa».

2.5.2. L'art. 16 del CCI richiamato disciplina le progressioni orizzontali, subordinando ad una procedura selettiva il processo di acquisizione della nuova posizione economica. La norma che qui si impugna viola l'art. 9, comma 21, del DL n. 78/2010, Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, secondo il quale «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici», nella parte in cui non prevede non precisa che il conferimento delle dette posizioni può avere esclusivamente effetti giuridici.

Anche sotto questo profilo la norma impugnata è dunque incostituzionale, per violazione del richiamato art. 9, comma 21, del DL n. 78/2010, norma interposta, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 117 comma 3 della Costituzione.

3. Alla luce di tutto quanto precede è dunque evidente che la Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 dell'8 aprile 2013, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 10 aprile 2013, nella sua integrità, ovvero, in via subordinata, quanto meno nei suoi artt. 3, comma 28; 7, commi 1, 2 e 3; 10, commi 1, 2 e 5, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 31 maggio 2013, è invasiva della competenza statale in quanto:

(con riferimento all'intero testo normativo) in contrasto con gli artt. 12 e 14 L. Cost. 31.1.63, n. 1, 121 e 122 Cost., con la L. Cost. 22.11.99, n. 1, nonché con i principi fondamentali dell'ordinamento in tema di prorogatio e con gli artt. 1 e 2 della L. R. Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 quali norme interposte; e ancora con il principio di leale collaborazione che deve ispirare i rapporti tra Stato e Regioni;



(con riferimento all'art. 3, comma 28) in contrasto con gli artt. 4 e 5 dello Statuto regionale, con il d.lgs. n. 152/2006 (norma interposta) e con la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.;

(con riferimento all'art. 7, commi 1, 2 e 3) in contrasto con gli artt. 4 e 5 dello Statuto regionale, con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e pertanto con l'art. 117 comma 3 Cost., con l'art. 76, comma 7 della L. n. 133/2008 e l'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 (norme interposte);

(con riferimento all'art. 10, commi 1, 2 e 5) in contrasto con l'art. 4 dello Statuto regionale, con gli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, e pertanto con l'art. 117 comma 3 Cost., con l'art. 9, comma 21, del DL n. 78/2010 (norma interposta);

e dovrà conseguentemente essere annullata.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati, la Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 dell'8 aprile 2013, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 10 aprile 2013, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 31 maggio 2013.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 31 maggio 2013;*
- 2) copia della Legge regionale impugnata;*
- 3) rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.*

Con ogni salvezza.

Roma, 6 giugno 2013

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI

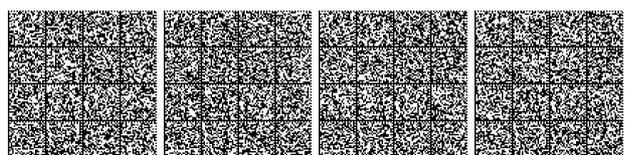
13C00255

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-032) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 128,06)** - annuale € **300,00**
*(di cui spese di spedizione € 73,81)** - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 39,73)** - annuale € **86,00**
*(di cui spese di spedizione € 20,77)** - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
(€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 8 0 7 *

€ 2,00

