

Sentenza: n. 104 del 14 aprile 2014

Materia: Tutela della concorrenza

Parametri invocati: artt. 25 e 117, secondo comma, lettere l) ed e), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale") - artt. 2, 3, 4, 7, 11 e 18

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 11 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 25 febbraio 2013, n. 5 (Modificazioni alla legge regionale 7 giugno 1999, n. 12 recante "Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale");
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui esclude dal proprio ambito di applicazione l'attività di commercio su area pubblica;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 7 nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista al rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale);
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 18 nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge che prevedono sanzioni amministrative si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore;
- 5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;
- 6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la prima delle questioni di legittimità proposte ovvero quella relativa all'art. 2 della legge regionale in oggetto che, nell'inserire l'art. 1-bis nella legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 7 giugno 1999, n. 12 (Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale), attribuisce alla Giunta regionale il compito di individuare, sentite le associazioni delle imprese, gli indirizzi per il conseguimento degli obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, tenendo conto anche dell'interesse dei consumatori alla qualità, alla varietà, all'accessibilità e alla convenienza dell'offerta. Secondo il ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera

e), Cost. in quanto riconoscerebbe alla Giunta regionale una discrezionalità troppo ampia, suscettibile di limitare ingiustificatamente l'apertura di nuovi esercizi commerciali e di medie e/o grandi strutture di vendita per tutelare «*non meglio specificati obiettivi di equilibrio della rete distributiva*». A giudizio della Corte, tale disposizione incide sulla materia della «*tutela della concorrenza*» spettante, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza esclusiva del legislatore statale. La recente giurisprudenza costituzionale ha affermato che la nozione di concorrenza «*riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)*». Inoltre, la Corte ha affermato che la materia «*tutela della concorrenza*», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «*corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni*» (così, tra le più recenti, sentenza n. 38 del 2013; si veda, inoltre, la sentenza n. 299 del 2012). Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di «*tutela della concorrenza*» la Corte ha tratto la conclusione «*che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza*» (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012). Espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all'esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo 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*». A giudizio della Corte, il potere di indirizzo volto alla determinazione di obiettivi di equilibrio della rete distributiva in rapporto alle diverse categorie e alla dimensione degli esercizi, conferito alla Giunta regionale dalla disposizione impugnata, è tale da consentire alla stessa di incidere e condizionare l'agire degli operatori sul mercato, incentivando o viceversa limitando l'apertura degli esercizi commerciali in relazione alle diverse tipologie merceologiche, alle loro dimensioni, ovvero al territorio. La previsione in esame consente pertanto alla Regione interventi che possono risolversi in limiti alle possibilità di accesso sul mercato degli operatori economici. Ma è ancor prima la stessa attribuzione di un tale potere alla Giunta regionale in una materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato a determinare la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenza n. 38 del 2013). Al riconoscimento della illegittimità costituzionale della disposizione ora esaminata ha fatto seguito la dichiarazione della fondatezza della censura relativa all'art. 7 della legge in oggetto, relativo alle medie e grandi strutture di vendita. Tale disposizione fa dipendere il rilascio dell'autorizzazione alla apertura delle indicate strutture di vendita dall'attestazione della conformità agli indirizzi definiti dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 1-bis della l.r. 12/99, introdotto dall'art. 2 della legge in oggetto. La norma impugnata rende evidente che tale potere incide direttamente sulla possibilità di accesso al mercato degli operatori economici, dal momento che preclude l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento degli esercizi commerciali in esso previsti laddove non risultino conformi agli

indirizzi fissati dalla Giunta. Stante il nesso che lega la disposizione in questione a quella di cui all'art. 2 sopra esaminata, all'accoglimento della censura relativa a questa norma consegue l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 7 impugnato, nella parte in cui subordina il rilascio dell'autorizzazione in esso prevista alla attestazione del rispetto degli indirizzi di cui all'art. 1-bis della legge reg. n. 12 del 1999.

La Corte non ha invece ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale disposizione, che ha sostituito l'art. 3 della l.r. 12/99, stabilisce che anche per l'esercizio dell'attività commerciale nel settore merceologico alimentare, effettuata nei confronti di una determinata cerchia di persone, è necessario il possesso di uno dei requisiti professionali previsti dall'art. 71, comma 6, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). A giudizio del ricorrente, tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59 del 2010 che, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 8 del decreto legislativo 6 agosto 2012, n. 147 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno), non richiede più il possesso di tali requisiti per le attività commerciali nel settore merceologico alimentare effettuate nei confronti di una determinata cerchia di persone. La Corte rileva che, a differenza della disposizione statale ora esaminata, l'art. 3 della legge di cui sopra, pur se essa è stata emanata successivamente alla modifica dell'art. 71 del d.lgs. n. 59/2010, continua a richiedere il possesso degli stessi requisiti previsti dalla norma statale anche nel caso in cui l'attività di commercio nel settore merceologico alimentare sia svolta nei confronti di una cerchia determinata di persone. I requisiti richiesti dall'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010 consistono nell'aver frequentato un corso professionale ad hoc, ovvero nella pregressa specifica esperienza nel settore alimentare per un certo periodo di tempo, ovvero ancora nel possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti. Tali requisiti, considerata la loro natura, appaiono funzionali ad assicurare che coloro che svolgono attività nel settore merceologico alimentare siano dotati di una specifica preparazione ed esperienza professionale all'evidente scopo di salvaguardare la salute dei consumatori in un settore delicato e fondamentale qual è quello alimentare, assicurando che coloro che maneggiano, preparano e commerciano alimenti abbiano maturato una adeguata professionalità. Questa conclusione è avvalorata dalla considerazione che l'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, stabilisce che, *«al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale»*, le attività commerciali sono svolte senza limiti e prescrizioni, tra cui il possesso di requisiti professionali soggettivi. Tuttavia, poi, fa espressamente *«salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande»* (art. 3, comma 1, lettera a). Ciò attesta che lo stesso legislatore statale ha ritenuto che i requisiti in esame non incidano sul profilo della liberalizzazione del mercato, apparendo invece necessari per soddisfare esigenze di sicurezza alimentare. Tali considerazioni portano ad escludere che la norma impugnata attenga alla materia della *«tutela della concorrenza»*, ponendo limiti o barriere all'accesso al mercato con effetti restrittivi della concorrenza. Essa, piuttosto, concerne la materia della *«tutela della salute»*, attribuita dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori. Pertanto, l'art. 3 della legge in esame, nel richiedere il possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010 anche laddove le attività nel settore

merceologico alimentare siano svolte nei confronti di una cerchia limitata di persone, costituisce espressione della potestà concorrente della Regione ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., non limitata da principi fondamentali della legislazione statale che vengano ad impedirla.

E' stata invece ritenuta fondata dalla Corte la questione di legittimità relativa all'articolo 4 della legge in oggetto, che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, «*Fatta eccezione per l'attività di commercio su area pubblica*». La Corte ricorda che il profilo degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali è disciplinato dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis) del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, il quale stabilisce che «*al fine di garantire la libertà di concorrenza [...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114*», sono svolte senza il rispetto – tra l'altro – di orari di apertura e chiusura, dell'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale. La Corte ha ritenuto «*che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: "L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale"* (sentenza n. 299 del 2012 [...])» (sentenza n. 38 del 2013). Tra le attività commerciali disciplinate dal d.lgs. n. 114 del 1998, cui l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 fa riferimento, vi è anche quella che si svolge su aree pubbliche (artt. 27 e seguenti) di tal che, anche per queste il legislatore statale ha inteso espressamente eliminare vincoli in ordine agli orari di apertura e chiusura dell'attività. Le uniche limitazioni che è possibile porre allo svolgimento dell'attività di commercio su area pubblica sono quelle individuate dall'art. 28, comma 13, del d.lgs. n. 114 del 1998, come modificato dal d.lgs. n. 59 del 2010, riconducibili ad esigenze di sostenibilità ambientale e sociale, a finalità di tutela delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, nonché quelle individuate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011. La Corte ha pertanto ritenuto che dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui, nel disporre che le attività commerciali sono svolte senza il rispetto di orari di apertura o di chiusura e senza obblighi di chiusura domenicale e festiva o della mezza giornata infrasettimanale, esclude l'attività di commercio su area pubblica.

La Corte ha poi ritenuto fondata anche la questione di legittimità relativa all'articolo 11 della legge in oggetto, il quale ponendo il divieto, nei centri storici, di apertura e trasferimento di sede delle grandi strutture commerciali contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto, introducendo una preclusione assoluta e riferita non solo alla apertura ma anche al trasferimento di sede, sarebbe eccessivamente restrittivo e dunque anticoncorrenziale. La Corte, osserva innanzitutto che la competenza primaria in materia di urbanistica deve in ogni caso svolgersi, ai sensi dell'art. 2, primo comma, lettera g), dello statuto regionale, «*In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*». Inoltre, essa osserva come il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, che sancisce la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, «*deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (ex multis: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi*

carattere prevalente» (sentenza n. 38 del 2013; si veda, altresì, la sentenza n. 25 del 2009). L'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente «*ivi incluso l'ambiente urbano»* e riconosce alle Regioni la possibilità di prevedere «*anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali»*. Tuttavia la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire «*senza discriminazioni tra gli operatori»*. L'art. 11 censurato, nel vietare con legge l'apertura e il trasferimento nei centri storici delle grandi strutture di vendita, preclude del tutto e a priori detta possibilità. Tale divieto, proprio per la sua assolutezza, costituisce una limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali e viene ad incidere «*direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà di iniziativa di coloro che svolgono o intendano svolgere attività di vendita»* (sentenza n. 38 del 2013).

Per quanto concerne invece la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge in oggetto, che stabilisce che le disposizioni contenute nella legge medesima, ivi comprese quelle che inaspriscono le sanzioni amministrative, trovano applicazione anche nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa, prospettata in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lettera l), Cost, la Corte ne ha dichiarato l'inammissibilità in relazione al solo art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Per la Corte, infatti, tale parametro è stato meramente evocato dal ricorrente, senza tuttavia aver motivato in alcun modo la censura (ex plurimis, sentenza n. 272 del 2013). La Corte ha invece ritenuto fondata la questione di legittimità del medesimo articolo 18 sollevata con riferimento all'art. 25 Cost., ritenendo che il ricorrente abbia in realtà voluto lamentare la violazione del principio di irretroattività delle disposizioni che introducono sanzioni amministrative. La Corte ha ricordato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, dalla quale si ricava «*il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto»* e che tale principio è peraltro desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost., «*il quale – data l'ampiezza della sua formulazione («Nessuno può essere punito [...]») – può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile – in senso stretto – a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulta già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato»* (sempre sentenza n. 196 del 2010). Analogo principio è sancito altresì dalla disciplina generale relativa agli illeciti amministrativi prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la quale, all'art. 1, pone la regola per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione; tale regola costituisce un principio generale di quello specifico sistema. L'art. 18 impugnato, nell'indicare le varie disposizioni da esso introdotte, che devono applicarsi anche ai procedimenti in corso, richiama espressamente l'art. 11-ter della l.r. 12/99, introdotto dall'art. 12, comma 1, della legge in oggetto. Tale disposizione prevede l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma di denaro da euro 1.800 a euro 6.000 per coloro che esercitino le attività commerciali di cui all'art. 4, senza aver presentato la SCIA. Assoggetta inoltre alla sanzione amministrativa del pagamento della somma da euro 800 a euro 3.000 coloro che non comunichino ogni variazione relativa a stati, fatti, condizioni e titolarità indicati nella SCIA entro trenta giorni dal suo verificarsi. La disposizione censurata, dunque, prevede la sanzione amministrativa anche per comportamenti posti in essere anteriormente alla sua entrata in vigore, in tal modo violando il principio di irretroattività sancito dall'art. 25 Cost. Conseguentemente, a giudizio della Corte ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui stabilisce che le disposizioni modificate o inserite da tale legge, le quali prevedono sanzioni amministrative, si applicano ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.