

Sentenza: n. 239 del 4 ottobre 2016

Materia: tutela della concorrenza - commercio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: articoli 3, 41, 97, 117, primo e secondo comma, lettere e) e m) della Costituzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)

Esito: fondatezza della questione per gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio); non fondatezza per l'articolo 18 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: Parte ricorrente impugna diverse disposizioni della legge regionale n. 24 del 2015 “Codice del Commercio” della Regione Puglia: articoli 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), che prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di “*accordi volontari*” tra operatori e attraverso “*programmi di valorizzazione commerciale*”; articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell’ambito dei sopracitati progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l’attività in particolari settori merceologici; articolo 17, commi 3 e 4, che subordina ad autorizzazione commerciale l’apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l’ampliamento della superficie di una “media” o “grande struttura di vendita” e prevede, per i “centri commerciali” e per le “aree commerciali integrate”, che l’apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l’ampliamento necessitano di autorizzazione per l’intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo; articolo 18, che stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all’insediamento di strutture commerciali e prevedere altresì che l’insediamento di «grandi strutture di vendita» e di «medie strutture di vendita di tipo M3» sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi; articolo 45, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, “*a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi*”.

Sia pure con i necessari distinguo per ciò che attiene ai diversi riferimenti normativi di derivazione europea e nazionale applicabili alle disposizioni impugnate, viene eccepita la violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, articolo 117, secondo comma lettera e), in quanto il legislatore regionale avrebbe indirettamente e sostanzialmente introdotto nel corpus legislativo regionale disposizioni violative del parametro invocato.

La Corte preliminarmente, richiamata la giurisprudenza in merito (sentenze 185/2011, 119/2012, 38/2016 e 63/2016) dichiara l’inammissibilità delle questioni sollevate in relazione alla violazione dei parametri costituiti dagli articoli 3, 41, 97 e 117, primo comma Costituzione per

genericità e carenza di motivazione, poiché il ricorso si limita ad indicare le norme censurate senza argomentare la ricostruzione degli elementi a supporto di tale affermazione.

Quanto al merito della prospettata violazione del parametro della tutela della concorrenza, la Corte ritiene che essa sussista per ciò che attiene alle disposizioni impugnate relative agli orari degli esercizi commerciali, non diversamente da altre disposizioni di normative regionali attinenti a fattispecie analoghe, già censurate dalla Corte con sentenze 27/2012, 65/2013 e 104/2014. La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, è stata disposta, in via sperimentale e successivamente a regime, con l'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), 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). In seguito alla modifica disposta dall'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono "senza i seguenti limiti e prescrizioni" concernenti, tra l'altro, "il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio", per cui si è in presenza di un divieto assoluto di regolazione degli orari disposto dalla legge dello Stato, appunto a tutela della concorrenza, e ciò non consente al legislatore regionale nessuno spazio per derogarvi in alcun modo.

Anche le censure, stesso parametro evocato, avanzate verso l'articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell'ambito di progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici, sono ritenute fondate dalla Corte. La disposizione è in contrasto con l'articolo 34, comma 3, lettera d), sempre del d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il "divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti" e con l'articolo 3, comma 9, lettera f), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni "limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti".

Per ciò che concerne l'articolo 17, commi 3 e 4, che richiede apposite autorizzazioni da parte del Comune all'esercizio delle attività commerciali, è anch'esso ritenuto illegittimo costituzionalmente, perché posto in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione. Sono infatti disattesi del tutto i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, che prevede la SCIA sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale, e dai citati articoli 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli ex ante, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità. Le disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, sono da considerarsi principi di liberalizzazione, rientrano in primis nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenze 200/2012 e 8 /2013). La Corte ricorda che inoltre, in generale, *i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012);*

sicch , la loro violazione determina un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.

Anche per l'articolo 18, che prevede zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti pi  grandi, parte ricorrente ha eccepito nuovamente la violazione del parametro evocato dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. La Corte non ritiene fondata la censura, in quanto la disposizione impugnata rientra negli spazi regolativi consentiti al legislatore regionale, poich  l'articolo 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, non pone un divieto assoluto, di regolazione da parte delle Regioni, come per gli orari di apertura degli esercizi commerciali, in quanto la disposizione statale testualmente detta: ".....costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libert  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. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attivit  produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessit  di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali". La Corte, richiama a tal proposito la propria giurisprudenza in merito di liberalizzazione, ritenuta quale *razionalizzazione della regolazione*, e che quindi non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attivit  economiche, purch  questo sia conforme alla legittimit  e proporzionalit  dello stesso rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale (sentenze 200/2012 e 8/2013), nonch  non discriminatorio nei confronti di nuovi operatori.

L'articolo 45, sempre impugnato per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, stabilisce che i "nuovi" impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, 2a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi".

La Corte valuta che la norma, ponendo come regola un *obbligo asimmetrico* gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilit  di derogarvi, ove l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosit  sul piano tecnico o economico, sia illegittima costituzionalmente.

La legislazione statale, con l'articolo 17, comma 5, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitivit ), pone come regola, a tutela della concorrenza, la libert  d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilit  di imporre obblighi asimmetrici, purch  sempre subordinati al rispetto della proporzionalit . Nella fattispecie in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosit  ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione, per cui nella disposizione regionale impugnata non si ravvisano elementi che consentano di ritenerla ragionevole e proporzionale.