

**Sentenza:** n. 98 dell'11 aprile 2017

**Materia:** Commercio

**Parametri invocati:** artt. 117, primo e secondo comma, lettere e) e s), della Costituzione e artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 1, 3, 9, 15, 19 e 72, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 8 aprile 2016, n. 4, (Disposizioni per il riordino e la semplificazione della normativa afferente il settore terziario, per l'incentivazione dello stesso e per lo sviluppo economico), di modifica delle leggi regionali 5 dicembre 2005, n. 29 (Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 «Disciplina organica del turismo») e 12 maggio 1971, n. 19 (Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l'esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia).

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale:

- dell'art. 29 della l.r. 29/2005 come modificato dall'art. 1 della l.r. 4/2016;

- dell'art. 29-bis della l.r. 29/2005;

- dell'art. 30 della l.r. 29/2005 come modificato dall'art. 3 della l.r. 4/2016 e successivamente dall'art. 14 della l.r. 19/2016;

- dell'art. 9, comma 3, della l.r. 4/2016, limitatamente alla parte in cui prevede che ai «centri commerciali naturali» possano aderire anche «la Camera di commercio e il Comune competente per territorio»;

- dell'art. 72, comma 1, della l.r. 4/2016;

2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera c) e dell'art. 19, comma 1, lettera a) della l.r. 4/2016.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

L'articolo 1 della l.r. 4/2016, che sostituisce l'art. 29 della l.r. 29/2005, prevede che «l'esercizio del commercio al dettaglio in sede fissa è svolto senza limiti relativamente alle giornate di apertura e chiusura, ad eccezione dell'obbligo di chiusura nelle seguenti giornate festive: 1° gennaio, Pasqua, lunedì dell'Angelo, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 15 agosto, 1° novembre, 25 e 26 dicembre».

L'articolo 3 della medesima legge, che ha sostituito l'art. 30, comma 1, della l.r. 29/2005, dispone che nei comuni «classificati come località a prevalente economia turistica, gli esercenti determinano liberamente le giornate di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, in deroga a quanto disposto dall'art. 29» e prevede altresì che «[c]on delibera della Giunta regionale, su domanda del comune interessato, possono essere individuate ulteriori località a prevalente economia turistica sulla base delle rilevazioni di Promo Turismo FVG».

Secondo il ricorrente queste norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, avendo la Regione esorbitato dai limiti della propria potestà legislativa esclusiva in materia di commercio. Inoltre, si porrebbero in contrasto con l'art. 31, comma 2, del d.l.201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni, dalla l. 214/2011 che prevede la liberalizzazione del commercio e con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 223/2006 (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, dalla l. 248/2006 che dispone che le attività commerciali siano svolte senza il rispetto dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità relative agli artt. 1 e 3 della legge in esame, facendo presente che in materia di orari degli esercizi commerciali, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011 ha stabilito che le attività commerciali si svolgano «senza limiti e prescrizioni» concernenti, fra gli altri, «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».

Inoltre essa ha ritenuto non illegittima tale norma ascrivendola alla materia «tutela della concorrenza» mentre con la sentenza n. 239/2016 ha nuovamente valorizzato il principio di liberalizzazione che esonera gli esercizi commerciali dall'obbligo di rispettare gli orari e i giorni di chiusura.

La Corte ha rimarcato che la normativa statale volta all'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali, oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce «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» (cfr. anche le sentenze n. 38/2013 e n. 299/2012).

Per la Corte dunque è fondata la questione di legittimità dell'art. 1 della l.r. 4/2016 in quanto tale articolo interviene nella disciplina delle giornate di apertura degli esercizi commerciali, ascrivibile appunto alla «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito, di conseguenza, anche l'art. 29-bis della l.r. 29/2005 che estende i principi richiamati dalla norma impugnata ad ogni singolo esercizio di vendita. La dichiarazione di illegittimità costituzionale ha colpito altresì anche l'art. 3, essendo divenuta priva di ragion d'essere tale disposizione, volta ad individuare i comuni classificati come località a prevalente economia turistica, dal momento che in questi, al pari degli altri comuni, dovrà operare la liberalizzazione del commercio senza distinzioni.

Il Governo ha impugnato inoltre l'art. 9 della l.r. 4/2016 che introduce i c.d. «centri commerciali naturali» e la relativa disciplina, nonché l'art. 15 che prevede due distinti tipi di esercizi commerciali di media struttura (distinguendoli in «media struttura minore» e «media struttura maggiore»). A suo giudizio tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché gli artt. 4 e 6 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, esorbitando dai limiti della competenza regionale esclusiva in materia di commercio. Tali norme introdurrebbero tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 4, lettere d), e), g), del d.lgs. 114/98 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). A suo

giudizio, disposizione che contempla i «centri commerciali naturali» comporterebbe un eccesso di regolazione incidente sul libero dispiegarsi dell'iniziativa economica in regime di concorrenza, fissando i limiti spaziali, oggettivi e strutturali alle attività commerciali «naturali», anziché rimettere al libero gioco concorrenziale il determinarsi dei luoghi, oggetti e strutture delle attività commerciali. Altererebbe inoltre la concorrenza all'interno del territorio regionale e anche al di fuori di esso, consentendo che alle società e associazioni con finalità commerciali, in cui i centri dovrebbero costituirsi, possano partecipare anche soggetti che non perseguano direttamente ed esclusivamente finalità commerciali, tra cui le Camere di commercio e il Comune competente per territorio. Consentendo, infine, anche ai «centri commerciali naturali» l'accesso ai finanziamenti pubblici, previsti dall'art. 100 della l.r. 29/ 2005, si incentiverebbe, con conseguente lesione dei principi della concorrenza, la costituzione di società o associazioni non per ragioni derivanti da dinamiche di mercato, bensì per la possibilità di accedere ai finanziamenti stessi.

La Corte ha ritenuto non fondata la questione avente ad oggetto l'introduzione di tipologie di esercizi commerciali non presenti a livello nazionale. Essa ha evidenziato che, a seguito della modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, la materia «commercio» rientra nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma, dell'art. 117 Cost. In questo contesto, ha sottolineato la cedevolezza del dlgs 114/1998, che «si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 247 del 2010, che richiama l'ordinanza n. 199 del 2006). Tale conclusione è riferibile anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in virtù della «clausola di maggior favore», di cui all'art. 10, della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Modifiche al titolo V, della parte seconda della Costituzione). La Regione, infatti, ha già posto in essere una normativa in materia di commercio, qual è la disposizione censurata, che, in base alle argomentazioni svolte, prevale sul disposto del d.lgs.114/1998.

Ugualmente è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9 laddove stabilisce che i «centri commerciali naturali» possano accedere ai finanziamenti pubblici già previsti dall'art. 100 della l.r. 29/2005. Secondo la Corte, infatti, il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale. «I principi di liberalizzazione presuppongono che le Regioni seguitino ad esercitare le proprie competenze in materia di regolazione delle attività economiche» sia pure «in base ai principi indicati dal legislatore statale».

Secondo la Corte non sussiste una potestà statale esclusiva in materia di incentivi e aiuti alle imprese (sentenza n. 63/2008). Infatti, anche la legislazione regionale, volta a prevedere contributi e aiuti può ritenersi conforme al riparto costituzionale delle materie qualora sia coerente con la disciplina del diritto dell'Unione europea sugli aiuti di Stato (sentenza n. 217/2012). Detti incentivi alle imprese, quando consentiti, «lo sono normalmente in deroga alla tutela della concorrenza». Nella specie, i contributi richiamati dalla norma impugnata sono quelli previsti dal citato art. 100 della l.r. 29/2005 che contempla una serie di incentivi per un' ampia categoria di beneficiari che vanno dalle «micro, piccole e medie imprese», ai consorzi, sino ai «centri commerciali naturali». Lo stesso articolo, al comma 6, si richiama esplicitamente al regolamento della Commissione n. 1407/2013/UE (Regolamento della Commissione, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»), che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale l'aiuto non è soggetto all'obbligo della comunicazione, così da definire la soglia dei contributi erogabili in termini tali da escludere la possibile conflittualità degli stessi con la normativa dell'Unione europea. Si tratta, dunque, di incentivi che non alterano il mercato.

E' stata invece ritenuta fondata la questione relativa all'art. 9 per quanto concerne la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni ai «centri commerciali naturali».

Per la Corte, proprio la commistione tra gli esercenti e le pubbliche amministrazioni mostra profili di illegittimità.

A tal proposito, va precisato che la disposizione censurata prevede, al comma 2, che i «centri commerciali naturali sono costituiti in forma di società di capitali, società consortili e associazioni con finalità commerciali», stabilendo, al comma 3, che ai centri commerciali naturali «possono aderire, in qualità di soggetti interessati, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e il Comune competenti per territorio e altri enti e associazioni che si prefiggano lo scopo di valorizzare il territorio».

Il partenariato contemplato dalla legislazione regionale censurata ammette anche la costituzione di società a capitale misto. Ciò che viene in rilievo è l'impatto di simile disciplina sulla «tutela della concorrenza».

Il dlgs 175/2016 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica», nello stabilire, all'art. 1, comma 2, che le disposizioni in esso contenute sono finalizzate a garantire l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato, la razionalizzazione della spesa pubblica, dispone, all'art. 4, comma 1, che le «amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società».

Ciò in continuità con la l. 244/2007 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge finanziaria 2008) che, all'art. 3, comma 27, valorizza il medesimo principio al fine di ridurre il campo d'azione delle società pubbliche, in linea con quanto prefigurato anche dal d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla l. 122/2010.

La Corte ha ricondotto questa disciplina, che limita il raggio d'azione delle società partecipate da parte di Regioni ed enti locali, anche alla tutela della concorrenza affermando che l'obiettivo della stessa è «quello di evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali» (sentenza 148/2009).

Nella specie, in considerazione della tipologia delle attività svolte dai «centri commerciali naturali», si tratta di soggetti che svolgono attività di servizi. La disposizione censurata, pertanto, prevede la partecipazione delle Camere di commercio e dei Comuni a società aventi per oggetto attività di produzione di servizi che non sono strettamente necessari «al perseguimento delle proprie finalità istituzionali».

Non è stata invece ritenuta fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 19 della l.r. 4/2016 che prevede il possesso di determinati requisiti professionali per esercitare attività commerciali di somministrazione di alimenti e bevande, anche ove l'attività commerciale sia svolta «nei confronti di una cerchia limitata di persone», in locali non aperti al pubblico.

A tal proposito, la Corte ricorda che il contenuto precettivo dell'impugnato art. 19 coincide con quello di una norma regionale (art. 3 della l.r. 5/2013 Val d'Aosta/Vallée d'Aoste) da essa scrutinata con la richiamata sentenza 104/2014. Con tale pronuncia essa ha evidenziato che sebbene la normativa statale stabilisca che le attività commerciali possono essere 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. La normativa in questione concerne la materia della «tutela

della salute», attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, ponendosi quale misura volta a salvaguardare «la salute dei consumatori».

Il Governo ha poi impugnato l'articolo 72, comma 1, della l.r. 4/ 2016 che prevede, al fine di valorizzare la pesca sportiva, la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone. A suo giudizio tale norma violerebbe innanzitutto i limiti posti alla competenza regionale in materia di pesca, incidendo direttamente sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che vincola anche le Regioni ad autonomia speciale, esulando la materia dalla competenza legislativa della Regione secondo lo statuto di autonomia. In secondo luogo, lederebbe i vincoli europei richiamati dall'art. 117, primo comma, Cost.

La questione è stata ritenuta fondata rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

L'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie ittiche sono regolate dall'articolo 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, in attuazione della c.d. direttiva Habitat che richiede agli Stati membri di valutare l'opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sia di regolamentare, ed eventualmente vietare, le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettere a e b).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il richiamato d.P.R. n. 357/1997 consentendo la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida del Ministero dell'ambiente, secondo le procedure stabilite dall'art. 12, comma 2. Ha altresì vietato espressamente la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di specie non autoctone.

Riguardo al riparto delle attribuzioni tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in materia ambientale e di protezione della fauna, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che ove la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca «nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (sentenze n. 387 del 2008 e n. 288 del 2012 nonché, analogamente, sentenza n. 151 del 2011).

La Corte ha affermato che la disciplina «dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica». Nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva lo Stato «può porre limiti invalicabili di tutela» (sentenza n. 30 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 288 del 2012). A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere di definire, , «limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali».

Con riferimento alle specie alloctone, con la sentenza n. 30 del 2009 la Corte ha precisato che l'art. 12, comma 3, del citato d.P.R. n. 357, vieta espressamente e in via generale la reintroduzione, l'introduzione e il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Riguardo invece all'immissione delle specie autoctone, l'art. 12, comma 2, del d.P.R. n. 357 richiede alle Regioni e alle Province autonome di attivare un'attività istruttoria che coinvolga gli enti interessati, al fine di prevedere la introduzione e la reintroduzione di esemplari delle stesse, «dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente» e presentando allo stesso uno studio per evidenziare che l'introduzione di dette specie contribuisca a ristabilirle «in uno stato di conservazione soddisfacente». Per la Corte, la Regione non ha

tenuto conto delle procedure previste per dar vita all'immissione stessa, secondo quanto indicato all'art. 12, comma 2. Queste indicazioni, infatti, non emergono dalla normativa impugnata la cui ratio, oltretutto, rivolta alla valorizzazione della pesca sportiva, si discosta dagli obiettivi perseguiti dalla legislazione statale, tesi, piuttosto, alla conservazione delle specie a rischio.