CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **339/2010** (ECLI:IT:COST:2010:339)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **15/11/2010**
Deposito del **24/11/2010**; Pubblicazione in G. U. **01/12/2010**
Norme impugnate: Art. 38, c. 1°, della legge della Regione Veneto 21/09/2007, n. 29.
Massime: **35122 35123**
Atti decisi: **ord. 62/2009**

ORDINANZA N. 339

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III sezione, nel procedimento vertente tra L.C. e il Comune di Venezia con ordinanza del 9 gennaio 2009, iscritta al n. 62 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta

Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Venezia nonché l'atto di intervento dalla Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III sezione, con ordinanza del 9 gennaio 2009, ha sollevato, in riferimento agli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande);

che, nel giudizio principale, L.C. ha chiesto l'annullamento del provvedimento del Comune di Venezia, che ha rigettato l'istanza di autorizzazione all'apertura di un esercizio di somministrazione di alimenti e bevande nel Sestiere di S. Marco, richiamando a conforto del diniego sia la legge della Regione Veneto n. 29 del 2007, sia l'ordinanza del Sindaco di detto Comune del 20 luglio 2007, n. 384, in virtù della quale, «ai fini dell'applicazione» della legge 25 agosto 1991, n. 287 (Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi), e dell'articolo 2 della legge 5 gennaio 1996, n. 25 (Differimento di termini previsti da disposizioni legislative nel settore delle attività produttive ed altre disposizioni urgenti in materia), potrebbero essere rilasciate nuove autorizzazioni soltanto in caso di cessazione, revoca o decadenza di quelle già concesse;

che il TAR, dopo avere delibato l'infondatezza dei primi cinque motivi del ricorso, espone che L.C., con il sesto motivo, ha dedotto che l'art. 38, comma 1, della legge Regione Veneto n. 29 del 2007 non avrebbe consentito il rigetto dell'istanza di autorizzazione e solleva, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale di detta norma, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che, secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante, poiché la norma censurata, stabilendo che «fino all'adozione da parte dei comuni dei parametri e dei criteri di cui all'art. 34, ai fini del rilascio delle autorizzazioni, continuano ad applicarsi i parametri e i criteri attualmente vigenti», renderebbe incensurabile il provvedimento di diniego, fondato sulla citata ordinanza sindacale n. 384 del 2007, la quale stabilisce l'applicabilità a dette autorizzazioni del criterio del contingentamento numerico e, sebbene alla data in cui è stata emanata non fossero più in vigore le norme statali che lo prevedevano, avrebbe ricevuto «copertura normativa» dalla disposizione censurata;

che l'articolo 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 dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, reca una disciplina concernente la materia «tutela della concorrenza», spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e, tra l'altro, dispone: «le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte» senza i limiti e le prescrizioni dallo stesso indicati, tra questi, «il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale» (comma 1, lettera d); «le disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1» sono abrogate dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 223 del 2006 (comma 3); «le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1 entro il 1° gennaio 2007» (comma 4) e, ad avviso del TAR, spirato detto termine, le leggi regionali

devono «intendersi aver perso ogni efficacia», come già ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa;

che, secondo il giudice a quo, gli artt. 3 della legge n. 287 del 1991 e 2 della legge n. 25 del 1996, i quali permettevano una programmazione basata sul criterio del contingentamento numerico, vietata dalle norme sopravvenute, hanno cessato di avere efficacia dal 4 luglio 2006 e, quindi, l'ordinanza del Sindaco del Comune di Venezia n. 384 del 2007 non avrebbe potuto stabilire detto criterio e, tuttavia, sarebbe incensurabile, giacché l'art. 38, comma 1, della legge regionale n. 29 del 2007 avrebbe prodotto «l'effetto di convalidare» tale provvedimento;

che, ad avviso del rimettente, la norma censurata, rendendo applicabili parametri e criteri stabiliti in atti comunali emanati quando il potere di stabilire il contingentamento numerico degli esercizi pubblici nel settore della somministrazione di alimenti e bevande era già venuto meno, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto non avrebbe precisato che «i parametri e i criteri applicabili in via transitoria dovevano essere quelli vigenti non già alla data di entrata in vigore della legge regionale», bensì «alla data del 1° gennaio 2007, ovvero non ha utilizzato analoghe formule atte a specificare l'applicabilità in via transitoria dei soli parametri e criteri previsti dalla legislazione statale vigente e, in definitiva, non ha tenuto conto che, per effetto dell'esercizio della competenza statale», «alla data di entrata in vigore della legge regionale erano già state rese inefficaci tutte le disposizioni degli enti locali contrastanti con la disciplina statale sopravvenuta»;

che, inoltre, la norma censurata non avrebbe potuto «convalidare», «rendendolo applicabile in via transitoria, un provvedimento amministrativo comunale emanato successivamente al 1° gennaio 2007, che reintroduce il contingentamento numerico dei pubblici esercizi, perché in tal modo trascende i limiti propri della propria competenza legislativa in materia di commercio invadendo quelli statali in materia di tutela della concorrenza»;

che, infine, conclude il TAR, l'art. 38, comma 1, della legge regionale in esame violerebbe l'art. 41 Cost.;

che nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito il Comune di Venezia, parte nel giudizio principale, eccependo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione;

che, ad avviso del Comune, la questione di legittimità costituzionale sarebbe inammissibile, poiché il TAR, dopo avere ritenuto infondati i primi cinque motivi del ricorso, «anziché affermare l'infondatezza anche del sesto motivo di ricorso – evidentemente consequenziale rispetto ai primi cinque –», ha sollevato d'ufficio detta questione, senza avvedersi che «all'accoglimento del ricorso non osta affatto la norma di cui si discute, ma l'infondatezza delle censure esposte nel ricorso»;

che, secondo la parte, la questione sarebbe infondata poiché, contrariamente a quanto sostenuto dal TAR, l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006 (interpretato alla luce della soppressione, ad opera dell'art. 11, comma 1, di detto decreto, delle sole commissioni istituite ai sensi dell'art. 6 della legge n. 287 del 1991, nonché del contenuto di alcune circolari e risoluzioni del Ministero dello sviluppo economico ed in virtù di un'esegesi costituzionalmente orientata) non avrebbe abrogato gli artt. 3 della legge n. 287 del 1991 e 2 della legge n. 25 del 1996, né escluso l'applicabilità degli atti di programmazione del settore in esame già emanati dagli enti locali, strumentali alla tutela di interessi pubblici, quali la conservazione e la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, la sicurezza urbana, il decoro urbanistico delle città, la tutela della salute;

che, peraltro, la norma censurata concernerebbe la materia «commercio», spettante alla

competenza residuale della Regione, e, comunque, avrebbe una incidenza marginale e temporalmente limitata sulla concorrenza, mirando ad evitare un vuoto di regolamentazione e «conseguenze non controllabili sul mercato e sugli assetti concorrenziali che la nuova disciplina ha inteso garantire», nonché a tutelare i citati interessi pubblici sino alla approvazione, da parte del Comune di Venezia, dei nuovi parametri e criteri per il rilascio delle autorizzazioni in esame, peraltro, già in corso di elaborazione;

che, conclude il Comune, le censure riferite all'art. 41 Cost. sarebbero inammissibili, in quanto prive di motivazione e, comunque, sarebbero infondate, poiché il citato art. 38, comma 1, realizzerebbe, in via transitoria, un ragionevole bilanciamento di interessi, allo scopo di garantire la tutela di quelli riconducibili al secondo comma di detto parametro costituzionale;

che nel giudizio è intervenuta la Regione Veneto, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che, secondo l'interveniente, la questione sarebbe inammissibile, in quanto il TAR non ha sperimentato la possibilità di offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, ritenendo, senza svolgere alcuna motivazione, che essa avrebbe convalidato e sanato l'avvenuta reintroduzione in via amministrativa, di criteri e parametri ispirati al contingentamento numerico dei pubblici esercizi nel settore in esame;

che, ad avviso della Regione, il complesso delle disposizioni della legge regionale n. 29 del 2007 ed i relativi lavori preparatori dimostrerebbero, invece, che il citato art. 38, comma 1, consentirebbe ai Comuni «di continuare ad applicare parametri e criteri vigenti al momento dell'entrata in vigore della legge regionale da applicarsi, da parte dei comuni, in senso conforme alla legge 248 del 2006»;

che, pertanto, la norma censurata «non legittima in alcun modo la reintroduzione del contingentamento numerico degli esercizi commerciali, né fornisce copertura normativa – come invece sostenuto dal TAR – a disposizioni comunali che si pongano in contrasto con le disposizioni statali e comunitarie a tutela della concorrenza» e, qualora ciò accada, «il giudice amministrativo deve dichiararne l'illegittimità, essendo evidente che l'art. 38, comma 1, della legge regionale 29 del 2007 non ha né convalidato né sanato disposizioni comunali illegittime», ma ha soltanto consentito un'attività programmatoria, entro i limiti consentiti dalle norme vigenti;

che, secondo la Regione Veneto, la questione sarebbe stata sollevata sulla base di «una distorta interpretazione della norma, priva di qualsiasi argomentazione concreta a sostegno», il rimettente non avrebbe dimostrato «di aver compiuto quel doveroso tentativo di verificare la percorribilità di un iter interpretativo diverso» e, comunque, la norma censurata sarebbe conforme ai parametri costituzionali evocati, poiché non introduce limitazioni alla concorrenza, ma mira a «garantire che l'attività della somministrazione si svolga nel rispetto degli interessi pubblici della sostenibilità sociale e della tutela del territorio».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III sezione, dubita, in riferimento agli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande);

che, preliminarmente, va rigettata l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sollevata dal Comune di Venezia, dato che il TAR ha plausibilmente motivato in ordine alla sussistenza di tale requisito (tra le molte, sentenze n. 270 e n. 34 del 2010);

che il rimettente, dopo avere delibato l'infondatezza dei primi cinque motivi del ricorso proposto nel giudizio principale, concernenti asseriti vizi del procedimento e della motivazione del provvedimento impugnato, ha, infatti, indicato che la parte attrice, con il sesto motivo, ha dedotto che il citato art. 38, comma 1, non permetterebbe di stabilire il criterio del contingentamento numerico delle autorizzazioni all'apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, previsto dall'ordinanza del Sindaco del Comune di Venezia del 20 luglio 2007, n. 384;

che, secondo il TAR, la norma censurata avrebbe, invece, prodotto «l'effetto di convalidare» il provvedimento comunale e, quindi, è questa la disposizione da applicare nel giudizio principale, con conseguente rilevanza della questione di legittimità costituzionale della medesima;

che il giudice a quo ha poi svolto ampie argomentazioni per dimostrare, anzitutto, che l'articolo 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 dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, stabilendo, tra l'altro, che le attività economiche di distribuzione commerciale, ivi comprese la somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza «il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale» (comma 1, lettera d), reca prescrizioni strumentali all'obiettivo di promuovere la concorrenza e, quindi, concernenti una materia spettante alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), come, peraltro, questa Corte ha affermato con la sentenza n. 430 del 2007;

che il rimettente ha, inoltre, diffusamente motivato in ordine alle ragioni che, a suo avviso, inducono a ritenere che le norme in virtù delle quali era ammissibile la fissazione di limiti all'accesso al mercato riferiti alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi sono state abrogate e che ora è, invece, possibile una programmazione nel settore in esame, purché non sia fondata su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite;

che, pertanto, il TAR ha offerto una non implausibile ricostruzione del quadro normativo di riferimento, esplicitando adeguatamente le ragioni a conforto della premessa interpretativa posta a base della sollevata questione di legittimità costituzionale, nella parte concernente l'individuazione del criterio che governa il rilascio delle autorizzazioni in esame e la circostanza che la Regione Veneto, nell'esercizio delle competenze ad essa spettanti, non può derogarlo;

che il giudice a quo non ha, invece, indicato le ragioni in grado di dimostrare che la sola interpretazione plausibile del citato art. 38, comma 1, è quella che lo porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e che sarebbe impossibile offrirne una lettura costituzionalmente corretta, lacuna questa che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rende manifestamente inammissibile la questione sollevata in riferimento a detto parametro (tra le più recenti, ordinanze n. 192, n. 110 e n. 98 del 2010);

che, infatti, il citato art. 38, comma 1, stabilisce: «fino all'adozione da parte dei comuni dei parametri e dei criteri di cui all'articolo 34, ai fini del rilascio delle autorizzazioni, continuano ad applicarsi i parametri e i criteri attualmente vigenti»;

che il TAR dubita della legittimità costituzionale di tale norma, in quanto essa «non ha precisato» che «i parametri e i criteri applicabili in via transitoria dovevano essere quelli vigenti non già alla data di entrata in vigore della legge regionale», bensì «alla data del 1° gennaio 2007, ovvero non ha utilizzato analoghe formule atte a specificare l'applicabilità in via transitoria dei soli parametri e criteri previsti dalla legislazione statale vigente»;

che, pertanto, risulta palese che il rimettente, da un canto, censura la disposizione per ciò che non avrebbe espressamente stabilito, piuttosto che per l'unico contenuto precettivo dalla stessa eventualmente desumibile; dall'altro, non dà conto delle ragioni in virtù delle quali, nonostante l'ampia formulazione lessicale della disposizione, il richiamo dalla stessa operato ai parametri ed ai criteri «attualmente vigenti» debba essere riferito a quelli contenuti negli atti di programmazione comunali adottati anteriormente alla data della sua emanazione, anziché a quelli stabiliti dalla norma statale;

che, peraltro, l'esigenza di una adeguata motivazione in ordine a tali profili si imponeva anche alla luce dei lavori preparatori della legge regionale in esame e, in particolare: in primo luogo, in considerazione dell'espresso richiamo operato nel corso degli stessi alla scelta «di mantenere una programmazione di settore di competenza comunale che, in ogni caso, segni il superamento dei semplici parametri numerici di cui alla legge n. 25 del 1996» (Relazione di accompagnamento al progetto di legge regionale n. 117, DGR 2/DDL del 17 gennaio 2006); in secondo luogo, per il fatto che la norma transitoria, nel testo contenuto nel disegno di legge, prevedeva che «fino all'adozione da parte dei comuni dei parametri e dei criteri di cui all'articolo 30, ai fini del rilascio delle autorizzazioni, continuano ad applicarsi i parametri numerici previsti dall'articolo 2, comma 1, della legge 5 gennaio 1996, n. 25» (art. 35, comma 1, del citato disegno di legge), mentre quest'ultimo inciso è stato, invece, significativamente sostituito con l'espressione «continuano ad applicarsi i parametri e i criteri attualmente vigenti» (art. 38, comma 1, della legge Regione Veneto n. 29 del 2007), e cioè con una locuzione suscettibile di evidenziare l'intento del legislatore regionale di escludere, anche in via transitoria, l'applicabilità del criterio della cui legittimità costituzionale dubita il TAR;

che, infine, la questione sollevata in riferimento all'art. 41 Cost., è manifestamente inammissibile, giacché il rimettente ha del tutto omesso di chiarire in che modo la norma regionale censurata si porrebbe in contrasto con tale parametro costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 34 del 2010; ordinanze n. 163 e n. 77 del 2010).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande), sollevata, in riferimento agli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III sezione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 2010.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.