CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **168/2012** (ECLI:IT:COST:2012:168)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/06/2012**
Deposito del **27/06/2012**; Pubblicazione in G. U. **04/07/2012**
Norme impugnate: Artt. 19, 29 bis e 30, c. 2°, lett. b), della legge della Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia 05/12/2005, n. 29.
Massime: **36453**
Atti decisi: **ord. 253/2011**

ORDINANZA N. 168

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-bis e 30, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 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»),

promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia nel procedimento vertente tra Pollini Retail s.r.l. e l'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con ordinanza del 10 febbraio 2011, iscritta al n. 253 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-bis e 30, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 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»), in particolare nella parte in cui escludono gli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore a metri quadrati 400, insediati in centri commerciali, dalla possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale previste dall'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge;

che il rimettente premette di dover decidere in ordine alla legittimità dell'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con il quale è stato imposto alla società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il centro commerciale «Palmanova Outlet Village», di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della legge reg. n. 29 del 2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della legge reg. 16 luglio 2010, n. 12 (Assestamento del bilancio 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007);

che l'art. 30, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2005, nella formulazione antecedente le modifiche introdotte dalla legge reg. n. 12 del 2010, prevedeva che gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a mq. 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale potessero determinare liberamente l'orario di apertura e di chiusura sia nei giorni feriali sia in quelli domenicali e festivi, in deroga a quanto disposto dagli artt. 28 e 29;

che nel corso dell'anno 2009 un provvedimento di contenuto analogo era stato annullato dal medesimo rimettente sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'espressione «esercizio isolato», ritenuta idonea a qualificare qualsivoglia struttura autonoma, dotata di autorizzazione propria e indipendente da altri esercizi;

che, secondo il rimettente, le modifiche normative introdotte dalla legge reg. n. 12 del 2010 precludono tale interpretazione adeguatrice in quanto il termine «isolati» contenuto nella precedente versione dell'art. 30, comma 2, lettera b), è stato sostituito con il termine «singoli», con l'ulteriore precisazione che tali devono intendersi quelli non insediati in un centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale ai sensi dell'art. 29-bis, e, quindi, anche in un outlet;

che, inoltre, con l'introduzione dell'art. 29-bis, è stata espressamente estesa l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 29 (giornate di chiusura degli esercizi) anche ad «ogni singolo esercizio di vendita al dettaglio, di vicinato, di media o di grande struttura insediato in un centro commerciale al dettaglio o in un complesso commerciale a prescindere dalla modalità organizzativa, ovvero dalla strutturazione aziendale del centro o del complesso medesimi,

incluso l’outlet»;

che, a parere del rimettente, le modifiche introdotte determinano una violazione degli artt. 2, 3 e 41 Cost. per l’immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che consegue al trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, che abbiano solo una differente ubicazione all’interno o meno di un centro commerciale;

che le norme citate avrebbero di fatto determinato l’introduzione di una misura restrittiva, in contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost. e con l’art. 28 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TUE), in quanto la distinzione fra i vari esercizi commerciali al dettaglio non trova alcun fondamento nel principio concorrenziale e comporta un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi dell’Unione europea, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali;

che, sotto altro profilo, anche l’art. 19 della legge reg. n. 29 del 2005 sarebbe viziato da illegittimità costituzionale nella parte in cui vieta agli esercizi che effettuano vendite secondo la formula «outlet» di svolgere la propria attività al di fuori di centri commerciali perché, in tal modo, a tale tipologia di esercizi commerciali non potrebbe mai applicarsi il regime di deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previsto dall’art. 30 della legge medesima;

che, in ogni caso, le norme censurate dovrebbero ritenersi in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. trattandosi di norme riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che il rimettente pone un’ulteriore questione di costituzionalità, per violazione dell’art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., con specifico riferimento all’art. 29-bis, secondo comma, della legge reg. n. 29 del 2005 che sarebbe del tutto irragionevole e discriminatorio nella parte in cui impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all’interno di un centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l’impianto normativo del 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);

che, infine, il Tribunale amministrativo per il Friuli-Venezia Giulia ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale avrebbe utilizzato la funzione legislativa all’unico (dichiarato) scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo precedentemente formatosi;

che è intervenuta nel giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata, riservandosi di svolgere le proprie difese in future memorie;

che, nella memoria depositata in prossimità dell’udienza, la difesa della Regione evidenzia in primo luogo che, dopo l’ordinanza di rimessione, la materia degli orari degli esercizi commerciali ha subito rilevanti interventi legislativi;

che, in primo luogo, è sopravvenuto l’art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 dell’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, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

che, inoltre, la citata lettera d-bis) del comma 1 dell’art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 è stata

successivamente modificata dall'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

che il nuovo comma 1, lettera d-bis), dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 inserito dal primo dei decreti citati e, successivamente, modificato dal secondo, nella versione oggi in vigore stabilisce che «le attività commerciali […] sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: […] d-bis) 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»;

che, secondo la Regione, tali novità normative non hanno rilevanza per il giudizio in corso perché l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 223 del 2006 prevede l'abrogazione delle sole disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1, mentre per le leggi regionali scatta un dovere di adeguamento, da valutarsi nel rispetto degli statuti speciali;

che, inoltre, nella precedente versione del decreto, scaturita dal d.l. n. 98 del 2011, al comma 7 dell'art. 35, era stato previsto testualmente che: «le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari alla disposizione introdotta dal comma 6 entro la data del 1° gennaio 2012», senza tuttavia individuare alcuna specifica conseguenza per l'ipotesi di superamento del predetto termine;

che il fatto che le Regioni abbiano ancora la possibilità di adeguare la propria legislazione alla nuova disciplina statale dimostrerebbe che, per il passato, l'intervento legislativo era perfettamente legittimo;

che, pertanto, non vi sarebbe alcuna influenza o rilevanza del novum normativo sul giudizio in corso, che ha ad oggetto la legittimità di atti amministrativi risalenti al 2010;

che, quanto alle singole censure, la difesa della Regione eccepisce innanzitutto l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata in riferimento agli artt. 2, 3 e 41 Cost. per genericità della motivazione;

che la questione sarebbe comunque infondata, perché si tratterebbe di norme da un lato aventi lo scopo, del tutto ragionevole, di agevolare i piccoli e medi negozi isolati, che sono più vicini agli utenti e non beneficiano dei vantaggi derivanti dall'essere inseriti in un centro commerciale e, dall'altro, rientranti nella competenza regionale piena in materia di commercio, ai sensi dell'art. 4, numero 6), dello statuto speciale o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 117, quarto comma, Cost. (ex art. 10 legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»);

che, con riferimento alla seconda questione relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. e dell'art. 28 TUE, la difesa regionale evidenzia che l'art. 28 del vigente TUE è del tutto inconferente e l'errata indicazione del parametro interposto dovrebbe determinare l'inammissibilità della censura per oscurità;

che la censura sarebbe comunque infondata, perché le norme sulla chiusura nei giorni festivi non rappresentano una misura restrittiva all'importazione da parte degli altri Stati membri e non si vede come possano essere considerate «misure di effetto equivalente», come chiarito dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;

che, a parere della difesa regionale, la questione relativa all'art. 19, comma 1, della legge reg. n. 29 del 2005 sarebbe inammissibile perché la norma non trova applicazione nel giudizio a quo, avendo ad oggetto ipotesi del tutto estranee alla vicenda processuale che riguarda un atto amministrativo applicativo degli artt. 29 e 29-bis della legge reg. n. 29 del 2005;

che la censura sarebbe anche inammissibile per l'omessa motivazione delle ragioni della rilevanza e per la genericità della motivazione in ordine alla manifesta infondatezza, limitandosi il rimettente ad affermare che vi sarebbe violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;

che anche la questione relativa all'art. 29-bis, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2005, secondo il quale «l'elenco delle giornate domenicali e festive prescelte per l'apertura ai sensi dell'articolo 29, comma 3, lettera b), è unico e uniforme per tutti gli esercizi di cui al comma 1 insediati nel centro commerciale al dettaglio ovvero nel complesso commerciale», sarebbe inammissibile per genericità, non essendoci alcuna indicazione delle norme del d.lgs. n. 114 del 1998 violate;

che, infine, del tutto infondata sarebbe la censura relativa alla violazione dei principi in tema di rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché le modifiche introdotte non si pongono affatto come legge di interpretazione autentica, non avendo carattere retroattivo e non intendendo in alcun modo incidere sui giudicati preesistenti.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia dubita – in riferimento agli articoli 2, 3, 41 e 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, della legittimità costituzionale degli articoli 19, 29-bis e 30, comma 2, lettera b), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 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»), in particolare nella parte in cui escludono gli esercizi commerciali con superficie di vendita inferiore ai metri quadrati 400, ma insediati in centri commerciali, dalla possibilità di usufruire delle deroghe all'obbligo di chiusura festiva e domenicale previste dall'art. 30, comma 2, lettera b), della medesima legge;

che, secondo il rimettente, le norme citate violerebbero gli artt. 2, 3, 41 Cost. per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che consegue alla disciplina differenziata tra operatori commerciali di pari dimensioni, con solo una differente ubicazione all'interno o meno di un centro commerciale;

che sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost. e l'art. 28 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TUE), in quanto la distinzione fra i vari esercizi commerciali al dettaglio non trova alcun fondamento nel principio concorrenziale e comporta un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi dell'Unione europea, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in centri commerciali;

che il dubbio di legittimità costituzionale investe anche la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., trattandosi di norme riconducibili alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

che, infine, le modifiche introdotte si porrebbero in contrasto anche con i principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale avrebbe introdotto le norme de quibus al solo scopo di superare ed eludere il giudicato amministrativo;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, la disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva ha subito rilevanti modifiche ad opera del legislatore statale;

che un primo intervento si è avuto con l'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 dell'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, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233;

che la nuova lettera d-bis) del comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 aggiunge all'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte;

che l'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha ulteriormente modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, eliminando dal testo della norma il riferimento ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, così estendendo la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte 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);

che la modificata normativa statale prevede che tali attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura e alle giornate di chiusura obbligatoria;

che compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti o meno valida alla luce del novum normativo;

che, pertanto, occorre restituire gli atti al giudice rimettente, perché operi una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione (ordinanze n. 145, n. 38 e n. 12 del 2010);

che la Corte, con ordinanza n. 59 del 2012, ha già deciso nel senso sopraindicato in ordine ad altre 38 ordinanze emesse dal medesimo rimettente e identiche a quella oggetto del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

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.