CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **299/2012** (ECLI:IT:COST:2012:299)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **NAPOLITANO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **11/12/2012**
Deposito del **19/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2012**
Norme impugnate: Art. 31, c. 1° e 2°, del decreto legge 06/12/2011, n. 201, convertito con modificazioni in legge 22/12/2011 n. 214.
Massime: **36808 36809 36810 36811 36812 36813 36814 36815 36816**
Atti decisi: **ric. 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50/2012**

SENTENZA N. 299

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : 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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 31, commi 1 e 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, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossi dalle Regioni Piemonte e Veneto, dalla Regione siciliana, dalle Regioni Lazio e Lombardia,

dalla Regione autonoma Sardegna, dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 1°, il 21, il 25, il 24, il 25, il 24, il 23 e il 25 febbraio 2012, depositati in cancelleria, rispettivamente, il 2 ed il 23 febbraio 2012, il 1° marzo, il 1° marzo, il 2 marzo, il 2 marzo, il 5 marzo e il 5 marzo 2012 ed iscritti ai nn. 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione (di cui, quelli relativi ai ricorsi iscritti ai nn. 39, 45, 49 e 50 del registro ricorsi 2012, fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte, Marina Valli per la Regione siciliana, Piero D'Amelio per la Regione Lazio, Fabio Cintioli per la Regione Lombardia, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 1° febbraio 2012 e depositato il giorno successivo, la Regione Piemonte ha impugnato – in riferimento all'articolo 117, primo, secondo, lettera e), e quarto comma, della Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione – l'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), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui modifica la lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. l4 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, introdotta dall'art. 35, comma 6, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, eliminando le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

La ricorrente, preliminarmente, compie un excursus della legislazione in materia di orari degli esercizi commerciali a partire dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), avente ad oggetto la riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa).

In particolare, nel ricorso si fa riferimento agli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 114 del 1998 che, nel disciplinare la materia degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio e delle possibilità di deroga all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, stabilivano già, a parere della ricorrente, una ampia possibilità di apertura quanto alle fasce orarie ed alle festività.

Successivamente, prosegue la Regione ricorrente, è intervenuto il d.l. n. 223 del 2006 (oggetto della modifica impugnata) il cui art. 3, comma 1, elimina una serie di limiti e prescrizioni alle attività commerciali in applicazione delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di libera circolazione delle merci e dei servizi, 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, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettere e) ed m), Cost.

All'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 sopra citato è stata aggiunta, dall'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, la lettera d-bis), con la quale si è esteso il divieto di porre limiti e prescrizioni anche in relazione agli orari di apertura e chiusura, all'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché a quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

La nuova lettera d-bis) dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, tuttavia, nella sua originaria versione, limitava l'intervento di liberalizzazione ai soli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

Pochi mesi dopo il legislatore statale è nuovamente intervenuto, con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, eliminando la limitazione ai soli esercizi ubicati «nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Secondo la Regione, tale ultima norma sarebbe viziata da illegittimità costituzionale in quanto invasiva della competenza legislativa residuale regionale in materia di commercio di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La ricorrente premette di essere consapevole della copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia commercio non può determinare un vulnus alla tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La Regione Piemonte, infatti, evidenzia che la Corte ha già affermato che le materie «commercio» e «tutela della concorrenza» si intersecano «perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia – tutela della concorrenza – finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente» (sentenze nn. 150 del 2011, 288 del 2010, 283 del 2009, 430 e 431 del 2007).

Secondo la ricorrente, l'eliminazione di qualsiasi regolamentazione dell'orario di apertura degli esercizi commerciali non solo non agevolerebbe la concorrenza ma, anzi, produrrebbe essa stessa delle discriminazioni. La concorrenza, infatti, presuppone una parità di condizioni a fronte delle quali anche il consumatore trae dei vantaggi. I piccoli commercianti, invece, non avrebbero alcuna possibilità di «competere» con i grandi centri commerciali sul piano della assoluta liberalizzazione degli orari.

Tale deregolamentazione aggraverebbe anche le condizioni dei lavoratori e, a maggior ragione, dei piccoli negozi posti all'interno dei centri commerciali. Questi ultimi, per non rischiare la chiusura, avevano a suo tempo accettato di confluire all'interno del centro alla condizione (loro imposta) di rispettare lo stesso orario (allora regolamentato). La «liberalizzazione» si sarebbe trasformata, per questa categoria, nel suo contrario, e cioè in un obbligo che gli stessi non sono in grado di rispettare. Non vi sarebbe, dunque, alcun bilanciamento dei valori contrapposti e mancherebbe una previsione di quelle procedure collaborative e condivise cui si faceva riferimento nel d.lgs. n. 114 del 1998.

Con la norma censurata, pertanto, più che garantire la concorrenza, si introdurrebbero illegittimamente delle differenziazioni all'interno del medesimo mercato rilevante, determinando situazioni di squilibrio economico e sociale a danno di esercizi commerciali dalle modeste dimensioni. Sarebbe evidente lo squilibrio competitivo tra grande distribuzione ed "esercizi di vicinato" a fronte della differenza di risorse possedute. La totale eliminazione delle regole cui gli operatori economici devono attenersi in materia di orari di apertura avvantaggerebbe solo la prima a danno dei secondi.

La norma impugnata, dunque, non detterebbe regole di tutela della concorrenza, intese

come garanzia di situazioni di pari opportunità e di corretto funzionamento del mercato tese ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti, ma violerebbe la potestà legislativa esclusiva della Regione nella materia del commercio, privandola della facoltà di regolamentare gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Inoltre, secondo la Regione Piemonte, vi sarebbe stato un abuso della decretazione d'urgenza e l'interferenza con la materia regionale del commercio avrebbe, quanto meno, dovuto determinare la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La ricorrente presenta anche istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il pregiudizio grave e irreparabile derivante dall'autoapplicazione della norma, che starebbe già producendo effetti negativi e, di fatto, distorsivi della concorrenza, con danno degli interessi coinvolti, anche con specifico riferimento ai 500 negozianti dei centri commerciali che hanno scelto di rimanere aperti tutte le domeniche e non le 23 – più quelle di dicembre – già decise.

1.1.— In data 12 marzo 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, la disposizione impugnata, concernendo modalità di esercizio dell'attività di distribuzione commerciale, è sicuramente una norma che incide sul «commercio» di competenza esclusiva residuale delle Regioni, in forza dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Nel contempo, però, la constatazione che la norma in esame riguardi modalità di esercizio dell'attività di distribuzione commerciale non sarebbe sufficiente, da sola, ad escluderne la riconducibilità anche alla «tutela della concorrenza», con la relativa conseguenza sotto il profilo della competenza esclusiva dello Stato in materia.

Al riguardo, l'Avvocatura dello Stato evidenzia che la disposizione censurata, eliminando ogni regola sull'orario di apertura degli esercizi commerciali, consente l'ampia liberalizzazione del settore con rilevanti effetti sul mercato. Sotto il profilo della ratio, inoltre, si tratterebbe di una disposizione volta ad innalzare gli standards di tutela del consumatore in modo da assicurargli una maggiore libertà nell'acquisto dei prodotti. Infine, la norma mirerebbe ad accrescere i consumi, agevolando l'accesso ai beni di consumo.

La «tutela della concorrenza» è una delle materie di rilievo strategico nel sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni. In tal senso la difesa statale richiama la sentenza della Corte costituzionale con la quale si è detto che la materia tutela della concorrenza «costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004).

La difesa statale ritiene, inoltre, che l'inclusione di tale materia tra quelle riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato evidenzi l'intenzione del legislatore costituzionale del 2001 di unificare, in capo allo Stato centrale, strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese: strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e risultano finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico.

In quest'ottica, l'intervento statale si giustificherebbe anche per la sua rilevanza macroeconomica: perché «è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario […] purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale» (sentenza n. 14 del 2004, nonché sentenza n. 430 del 2007).

Nell'atto di costituzione statale si evidenzia, inoltre, che secondo quanto più volte affermato dalla Corte Costituzionale, quando viene in considerazione il titolo di competenza funzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni –, la conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze dipende strettamente dalla ragionevolezza delle previsioni legislative, sicché, ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico in generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. non può essere negata (sentenza n. l4 del 2004).

L'Avvocatura dello Stato richiama anche il principio di sussidiarietà, che regola i rapporti tra l'autonomia regionale e il potere centrale, in virtù del quale l'intervento dell'Autorità statale è sempre ammesso nei casi in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dalle Regioni.

Secondo la difesa statale, dunque, la norma impugnata sarebbe riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato, come del resto già affermato dalla Corte nella sentenza n. 150 del 2011 laddove si è detto che «La materia della "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere "finalistico" anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza».

Costituirebbe, quindi, un dato acquisito il titolo del legislatore statale ad intervenire sulla materia quante volte ravvisi la necessità di rimuovere pregiudizi all'assetto concorrenziale del mercato. Poiché, in materia di apertura degli esercizi pubblici di vendita al dettaglio, la molteplicità di discipline a livello locale in materia non può che produrre distorsione del mercato sia per quanto attiene all'erogazione dei servizi in questione sia nella localizzazione delle nuove imprese di vendita, con evidente danno per l'utenza, la norma in questione sarebbe esente da censure di legittimità costituzionale sotto il profilo del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni

2.— Con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato il successivo 23 febbraio la Regione Veneto ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui modifica la lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 introdotta dall'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98, eliminando le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

La Regione Veneto ritiene che la norma impugnata, eliminando in via generale ed assoluta i limiti e le prescrizioni relativi agli orari di apertura e chiusura, alla chiusura domenicale, festiva e infrasettimanale degli esercizi commerciali, inclusi quelli di somministrazione di alimenti e bevande, violi sia l'art. 117, primo e quarto comma, Cost. che riserva alla Regione la competenza legislativa nella materia del commercio, sia la potestà regionale connessa all'esercizio delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

La Regione afferma che l'eliminazione, in via generale ed assoluta, di ogni possibile limite relativo agli orari ed ai giorni di apertura e chiusura, sia per le attività commerciali in senso stretto che per le attività di somministrazione di alimenti e bevande, determina l'abrogazione della previgente disciplina statale degli orari di vendita, posta dagli artt. 11 e 12 del d.lgs. n. 114 del 1998, applicata nella Regione Veneto.

La nuova disposizione statale, secondo la ricorrente, travolgerebbe anche la legge regionale del Veneto 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande), nella parte in cui disciplina gli orari di vendita.

L'introduzione di un divieto siffatto viene giustificata, come si evince dal comma l dell'art. 3 del decreto legislativo in esame, nel quale si incardina la novella, facendo riferimento alle «disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi» e 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, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione».

Ritiene la Regione Veneto che la modifica apportata all'art. 3, comma l, del citato decreto non costituisca né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato in relazione alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, lettere e) ed m), Cost.

Quanto all'ordinamento dell'Unione, non vi sarebbe alcuna disposizione europea incompatibile con una normativa interna che disciplini giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Con specifico riferimento al principio di libera circolazione delle merci e al correlato divieto (art. 34 TFUE) di misure equivalenti a restrizioni quantitative, la giurisprudenza comunitaria – prosegue la ricorrente – ha ben chiarito che non sono vietate quelle normative nazionali applicabili a tutti gli operatori che svolgono attività commerciale nello Stato membro considerato e che investono nella stessa maniera, in diritto e in fatto, la commercializzazione di prodotti nazionali e quella di prodotti importati (si citano le sentenze Keck e Mithouard, 24 novembre 1993, causa C-267-268/91, punti 16-17, e Hunermund, 15 dicembre 1993, causa C-292/92, punto 21).

Il criterio del mutuo riconoscimento delle differenti normative nazionali investirebbe, secondo la giurisprudenza citata, le normative sul prodotto e non l'attività di vendita, cosicché resterebbero estranee al campo di applicazione dell'art. 34 TFUE quelle normative nazionali che non investono affatto gli scambi o l'integrazione dei mercati.

In particolare, la Corte di giustizia – si sostiene – ha fatto applicazione di questi principi proprio in tema di disciplina nazionale dei giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali. In tali occasioni si è riconosciuto che la normativa nazionale «persegue un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario» in quanto «le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socio-culturali nazionali o regionali» e «spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario» (sentenze 23 novembre 1989, causa C-145/88, B & Q; 28 febbraio 1991, causa C-312/89; Conforama, e causa C-332/89, Marchandise; 16 dicembre 1992, causa C-169/91, B & Q; 2 giugno 1994, cause riunite C-69 e 258/93, Punto Casa e PPV, punto 12; 22 giugno 1994, causa C 401-402/92, Tankstation, punti 12-14; 20 giugno 1996, cause riunite C-418/93, C-419/93,

C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C- 10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Semeraro, punto 28).

Anche con riferimento al principio comunitario di libera prestazione di servizi, quand'anche inteso nel senso più ampio in modo da includere il diritto di stabilimento, è da ritenere che le disposizioni del TFUE che lo sanciscono (artt. 56 e seguenti, 49 e seguenti TFUE) e così pure la recente normativa europea di attuazione (direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno) non siano in alcun modo incompatibili con normative nazionali sui giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

Il diritto di stabilimento nei Paesi membri è riconosciuto agli operatori economici senza discriminazioni, ma pur sempre nel rispetto delle specifiche normative nazionali. Infatti, fra gli ostacoli vietati o da monitorare secondo la direttiva «Bolkestein» non sono menzionate le regole interne sui giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali. Ciò renderebbe superfluo osservare che la stessa direttiva «Bolkestein» ammette eccezioni ai divieti posti, in presenza di motivi imperativi di interesse generale, di talché perfino nel suo ambito di applicazione permane uno spazio di operatività per il diritto interno e, dunque, anche per la legislazione regionale.

Neppure la disciplina della concorrenza posta dal diritto dell'Unione (artt. 101-109 TFUE) sarebbe incompatibile con disposizioni nazionali su giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali che siano prive di effetti discriminatori ed anticoncorrenziali e prive di collegamenti con comportamenti propri delle imprese.

Secondo la Regione ricorrente si potrebbe ritenere vero il contrario: misure nazionali di totale liberalizzazione dei giorni ed orari di apertura degli esercizi commerciali agevolerebbero comportamenti anticoncorrenziali, favorirebbero concentrazioni di imprese restrittive della concorrenza e lo sfruttamento abusivo di posizioni dominanti a danno del consumatore e del suo diritto di fruire di una struttura distributiva articolata, diffusa e anche di prossimità al tessuto urbano consolidato delle città e dei paesi ove si concentra la residenza.

La Regione Veneto richiama anche la risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 (2010/2109 – INI) su un commercio al dettaglio più efficace e più equo, nella quale si è sottolineato che: «le PMI costituiscono l'ossatura dell'economia europea e rivestono un ruolo unico nella creazione di posti di lavoro, in particolare nelle zone rurali, e nel favorire l'innovazione e la crescita nel settore del commercio al dettaglio nelle comunità locali in tutta l'UE» (punto 17); che «la pianificazione del commercio al dettaglio deve fornire un quadro strutturale che permetta alle imprese di competere, rafforzare la libertà di scelta dei consumatori e consentire l'accesso a beni e servizi, in particolare nelle regioni meno accessibili o scarsamente popolate oppure in caso di mobilità ridotta dei consumatori» (punto 16); oltre al «ruolo sociale, culturale e ambientale svolto dai negozi e mercati locali per il rilancio delle zone rurali e dei centri urbani» (punto 16).

Sul piano della prassi europea, sarebbe significativo il fatto che, secondo una recente analisi, in tutti i Paesi membri dell'Unione giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali sono regolamentati, con fissazione di orari massimi di apertura nei giorni feriali, variabili secondo le condizioni climatiche e gli usi locali, e non è mai concessa assoluta libertà di apertura, in tutti i giorni dell'anno.

Parimenti significativa sarebbe la mancanza di iniziative da parte della Commissione UE volte a contestare le normative nazionali per infrazione al diritto dell'UE.

Passando all'ordinamento interno, la disciplina degli orari e dei giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non sarebbe riconducibile all'area della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost.: non a quella della tutela della

concorrenza, per considerazioni analoghe a quelle svolte con riferimento al diritto dell'Unione, data la consonanza di principi e di regole, e neppure a quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost.

La possibilità per il consumatore di acquistare merci e servizi in tutti i giorni festivi o in orari notturni non sembrerebbe, infatti, configurare un livello essenziale di prestazioni di cui questi debba assolutamente fruire, tanto più che, ove così fosse, si renderebbe necessario introdurre semmai prescrizioni volte ad imporre agli operatori economici, quantomeno a rotazione, l'apertura festiva e notturna appunto a tutela dei consumatori; mentre la disposizione censurata è chiaramente orientata ad attribuire una mera facoltà agli operatori economici.

L'acquisto di beni o servizi in ogni giorno ed ogni ora non è d'altra parte riconducibile fra i diritti civili o i diritti sociali, nel significato attribuito dalla Carta costituzionale a questi termini, né dei consumatori, né degli esercenti.

La disciplina dei giorni ed orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali non ricadrebbe nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, bensì nella competenza esclusiva regionale in materia di commercio, come affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (sono citate le sentenze n. 1 del 2004; n. 64, n. 165 e n. 430 del 2007; n. 350 del 2008; n. 247 e n. 288 del 2010; n. 150 del 2011; nonché l'ordinanza n. 199 del 2006).

La tutela della concorrenza non rappresenterebbe, dunque, un limite «esterno», atto a comprimere, fino a svuotare, la competenza regionale nella materia del commercio. Costituirebbe, semmai, un limite «interno» alla normativa regionale, nel senso che quest'ultima dovrebbe conformarsi ai generali obiettivi di non discriminazione fra operatori economici, di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica (vengono citate le sentenze n. 18 del 2012 e n. 150 del 2011).

Secondo la ricorrente, l'applicazione delle regole di tutela della concorrenza non può spingersi fino a misconoscere o a pregiudicare altri valori che configurino motivi imperativi di interesse generale ritenuti meritevoli di tutela dallo stesso diritto dell'Unione, dalla Costituzione e dal diritto primario statale. L'esigenza di un ragionevole contemperamento tra valori è al fondo di quella giurisprudenza costituzionale che, di recente, ha riconosciuto la legittimità di leggi regionali in materia di commercio che introducevano differenziazioni di regime con riferimento alle dimensioni dell'impresa, in quanto ispirate all'esigenza di interesse generale di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale (sono citate le sentenze n. 64 del 2007 e n. 288 del 2010).

Sulla base di tali considerazioni la disposizione di legge censurata, nella sua assolutezza e inderogabilità, non troverebbe base giuridica legittimante né nel diritto dell'Unione né nell'art. 117, secondo comma, Cost. e violerebbe la competenza esclusiva regionale in materia di commercio di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La norma censurata, conseguentemente, precluderebbe alla Regione anche l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia considerata e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai Comuni.

La novella legislativa avrebbe un effetto opposto a quello perseguito. Essa, dunque, non sarebbe adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo, privando di qualsiasi tutela altri interessi pubblici specifici pur meritevoli anch'essi di cura. In particolare, verrebbe a precludere la stessa possibilità di graduare il processo di liberalizzazione, in modo che non travolga gli operatori economici più deboli, cioè il mondo delle piccole e medie imprese

commerciali che per dimensioni e struttura non sono immediatamente in grado di competere 24 ore su 24, in tutti i giorni festivi dell'anno, così come invece le grandi imprese distributive. Col rischio di disarticolare un mercato distributivo caratterizzato fin qui da una pluralità di formule e di offerte, capace di garantire anche servizi di prossimità, essenziali nei piccoli paesi e nei centri storici sia per i consumatori che per l'ambiente urbano e sociale.

La Regione Veneto cita anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo il quale nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali vengono in gioco una pluralità di valori, oltre a quello della concorrenza, quali la salvaguardia delle aree urbane, dei centri storici, della pluralità tra diverse tipologie di strutture commerciali e della funzione sociale svolta dai servizi commerciali di prossimità.

Gli effetti negativi della liberalizzazione assoluta, immediata e indifferenziata, dei giorni e degli orari di apertura degli esercizi commerciali introdotta dalla disposizione statale censurata si coglierebbero – per la ricorrente – con riferimento in particolare a quegli esercizi che somministrano alimenti e bevande fino a tarda ora, così da acuire la tensione sociale e sollevare problemi di ordine e sicurezza pubblici.

Il risultato realmente conseguito dalla misura statale, osserva la Regione, si rivelerebbe controproducente ed incoerente con lo stesso obiettivo dichiaratamente perseguito, di meglio tutelare i consumatori e di rafforzare la concorrenza leale e trasparente.

La ricorrente presenta anche istanza di sospensione ai sensi 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per il grave pregiudizio che la norma recherebbe alla concorrenza e trasparenza del mercato e alla certezza del diritto per tutte le parti coinvolte, operatori economici e consumatori.

La istantanea soppressione di ogni limite agli orari e giorni di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, specie con riguardo alle attività di somministrazione di alimenti e bevande, determinerebbe nel Veneto un forte allarme sociale, anzitutto con riguardo alla sicurezza pubblica nelle ore notturne, e un grave disorientamento sia della clientela che degli operatori e delle stesse amministrazioni comunali, incalzate dalla popolazione a intervenire d'urgenza per dare indicazioni univoche e criteri di comportamento uniformi.

Risponderebbe dunque all'interesse generale sospendere l'esecuzione dell'art. 31, comma 1, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, per evitare pericoli per la sicurezza pubblica e il rischio concreto di un'irreversibile alterazione del mercato, a danno soprattutto delle piccole e medie imprese.

2.1.— In data 8 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

3.— Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo, la Regione siciliana ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione dell'art. 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La Regione afferma che la norma impugnata – nell'eliminare, per tutte le attività commerciali, ogni limite agli orari «di apertura e di chiusura», abolendo specificamente anche «l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale», in precedenza oggetto solo di talune deroghe – dispone in un ambito rientrante nella competenza esclusiva di cui all'art.14, lettere d) ed e), dello statuto d'autonomia.

A conferma di ciò la ricorrente evidenzia di aver già disciplinato la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'ubicazione degli stessi nell'esercizio della propria potestà esclusiva.

La nuova disciplina, inoltre, investendo una pluralità di piccoli negozi, ambulanti, supermercati e ipermercati, produrrebbe pesanti conseguenze per i piccoli esercizi e per i consumatori. Una di esse sarebbe la chiusura dei negozi dei centri storici che fungono da presidio sociale, fenomeno questo che creerebbe sia problemi di ordine pubblico sia difficoltà per le fasce più deboli della popolazione come gli anziani.

In conclusione, ad avviso della Regione, la previsione impugnata porterebbe un indubbio vantaggio esclusivamente agli ipermercati ed alla grande distribuzione commerciale.

Il titolo di legittimazione che lo Stato pretende di invocare per imporre anche nella Regione siciliana l'assenza di qualunque regola è la «tutela della concorrenza» ma, in tal caso, è necessario verificare che le norme statali «siano essenzialmente finalizzate a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti del mercato, allo scopo di accertarne la coerenza rispetto all'obiettivo di assicurare un mercato aperto e in libera concorrenza» (sono citate le sentenze n. 150 del 2011, n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Secondo la ricorrente, non vi sarebbe alcun dubbio che la norma in esame non favorisce in alcun modo la libertà di concorrenza perché assoggetta alla medesima deregolamentazione soggetti economici che versano in condizioni differenti finendo, in buona sostanza, per favorirne alcuni a scapito di altri.

3.1.— In data 8 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

4.— Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo, la Regione Lazio ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione dell'art.117, quarto comma, Cost.

La ricorrente premette che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 modifica la lettera d-bis) dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, che – in espressa attuazione della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza «ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione» – ha eliminato tutti i limiti e le condizioni all'esercizio delle attività commerciali e di somministrazione di cibi e bevande con eccezione delle vendite sottocosto e dei saldi di fine stagione.

La lettera d-bis), in origine, era stata introdotta dal comma 6 dell'art. 35 del d.l. n. 98 del 2011 che aveva tolto il limite del rispetto degli orari di apertura e di chiusura e l'obbligo della chiusura domenicale, festiva e della mezza giornata di chiusura infrasettimanale solo «in via sperimentale» e limitatamente ai «comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Le modifiche introdotte hanno eliminato entrambi i limiti suddetti, rendendo così la liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali permanente e non più solo sperimentale ed applicabile in tutto il territorio nazionale, e non solo nelle località turistiche e d'arte.

La norma sarebbe gravemente lesiva della competenza legislativa esclusiva regionale, in particolare, dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, a seguito della modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione la materia del «commercio» e la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientrerebbero nella competenza esclusiva residuale delle Regioni (si citano le sentenze n. 150 del 2011 e n.

350 del 2008; nonché l'ordinanza n. 199 del 2006).

La ricorrente precisa di essere consapevole che la Corte costituzionale ha rilevato che sono riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le regole in materia di commercio direttamente afferenti alla tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale e volte a garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale (è citata la sentenza n. 288 del 2010). La medesima Corte, tuttavia – prosegue la Regione –, ha riconosciuto che «la tutela della concorrenza non é materia di estensione certa, ma presenta i tratti di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti ed è configurabile come trasversale», e ha anche precisato che, avendo la tutela della concorrenza influenza sulle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (come il commercio), «l'esercizio da parte dello Stato della suddetta competenza trasversale ad esso riservata deve essere in sintonia con le accresciute competenze regionali a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione» (sentenza n. 430 del 2007).

Nella specie, la norma sarebbe illegittima, ad avviso della ricorrente, perché non lascia spazio ad un intervento del legislatore regionale che rimetta alla programmazione territoriale la tutela di una più estesa fruizione degli esercizi commerciali da parte dei consumatori.

Inoltre non sarebbe sufficiente la mera autoqualificazione formale operata dal legislatore statale per ricondurre una disciplina nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, essendo necessario esaminarne il contenuto sostanziale e verificare se lo scopo cui la norma tende permette di ricondurre la stessa in tale ambito.

Nel caso in esame, la piena ed indiscriminata liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali non sarebbe uno strumento per tutelare la concorrenza. La «tutela della concorrenza» di cui alla lettera e) dell'art. 117 Cost. comprenderebbe, infatti, le misure legislative di tutela in senso proprio che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (si menzionano le sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Con la liberalizzazione indiscriminata degli orari, verrebbe in questione piuttosto il rapporto tra l'Amministrazione ed il privato e non, invece, la concorrenza tra gli imprenditori che hanno diritto alla parità di trattamento e ad agire in un mercato libero senza barriere. L'assenza totale di programmazione degli orari di apertura e di chiusura comporterebbe che le grandi distribuzioni commerciali possano facilmente fronteggiare l'estensione degli orari di apertura mentre i piccoli commercianti, avendo maggiori difficoltà ad incrementare il numero di personale dipendente, verrebbero ad essere discriminati.

Secondo la ricorrente, un fenomeno del genere sarebbe espressione non di tutela concorrenziale, ma piuttosto di un rafforzamento di posizioni dominanti, con la conseguenza che, in luoghi dove non è presente il punto vendita di una grande distribuzione, l'assenza assoluta di un minimo di programmazione degli orari di apertura potrebbe determinare anche carenza assoluta di servizio in determinate fasce orarie.

Ne conseguirebbe che, poiché «non possono ricondursi alla "tutela della concorrenza" quelle misure statali che non intendono incidere sull'assetto concorrenziale dei mercati o che addirittura lo riducono o lo eliminano» (sentenza n. 430 del 2007), la norma dovrebbe essere dichiarata illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione lamenta anche la violazione dell'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che la norma determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

La ricorrente premette di essere consapevole che, nei giudizi costituzionali in via principale, le Regioni possono dolersi soltanto per «lesioni» del proprio ambito di competenza, e precisa che la compromissione del principio di uguaglianza sostanziale, facendo venir meno il fine della tutela della concorrenza, è suscettibile di incidere sul radicamento stesso della competenza legislativa in capo allo Stato.

Infine, la disposizione in esame costituirebbe sicuramente una norma di dettaglio che esula dalla competenza statale: sono infatti le regioni a dover esercitare la loro competenza legislativa in materia di commercio, mentre, nella specie, non sarebbero state minimamente coinvolte in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale in palese violazione del principio di «leale collaborazione».

4.1.— In data 4 aprile 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso con le medesime argomentazioni svolte nell'atto di costituzione relativo al ricorso della Regione Piemonte.

5.— Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012, e depositato il successivo 2 marzo, la Regione Lombardia ha impugnato l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione dell'art.117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost.

La ricorrente, dopo aver esposto i contenuti della norma impugnata, afferma che la modifica del quadro normativo apportata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha modificato l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, è invasiva delle competenze regionali e, quindi, costituzionalmente illegittima.

In primo luogo risulterebbe violato l'art. 117, primo e quarto comma, Cost. in quanto la disciplina degli orari degli esercizi commerciali, secondo la giurisprudenza della Corte, si ascrive alla materia «commercio» rientrante nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (si riportano le sentenze n. 288 del 2010, n. 350 del 2008, n. 64 del 2007 e n. 1 del 2004; e l'ordinanza n. 199 del 2006).

In tali occasioni, la Corte ha rilevato, in particolare, che il d.lgs. n. 114 del 1998 trova applicazione nei confronti delle Regioni solo qualora le stesse non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia (è richiamata l'ordinanza n. 199 del 2006, con riferimento all'allora vigente legge della Regione Lombardia n. 22 del 2000, in materia di orari di esercizi commerciali).

La Regione Lombardia prosegue affermando che il legislatore statale, con la norma censurata, impedirebbe l'emanazione di qualsiasi normativa sugli orari di tutti gli esercizi commerciali (in precedenza tale liberalizzazione era prevista solo per gli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte), senza prevedere alcuna eccezione o limite a tutela di interessi pubblici preminenti.

In tal modo, la norma si porrebbe in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkenstein) che, pur dettando norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla invece tali eccezioni.

Ne deriverebbe, dunque, un contrasto della norma statale con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la giurisprudenza costituzionale considera le direttive comunitarie come norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa statale o regionale all'art. 117, primo comma, Cost. (è citata la sentenza n. 129 del 2006).

In ordine alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. la ricorrente osserva che la

citata Direttiva, nel prevedere disposizioni intese alla massima liberalizzazione dei servizi, fa comunque salva la possibilità di introdurre limitazioni all'esercizio dell'attività economica a tutela di motivi imperativi di interesse generale (considerando n. 40 della Direttiva).

I motivi imperativi di interesse generale, definiti dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), come «ragioni di pubblico interesse», attengono, tra l'altro, all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, all'incolumità pubblica, alla protezione dell'ambiente urbano, alla quiete pubblica, compreso l'assetto territoriale nell'ambito urbano. Tali motivi imperativi, secondo la disciplina della Direttiva, giustificano restrizioni alle attività economiche liberalizzate.

In particolare, ai sensi della Direttiva, l'esercizio di una attività di servizi può essere subordinato a criteri di programmazione economica e/o alla verifica dell'esistenza di una domanda di mercato, ove si tratti di tutelare motivi imperativi di interesse generale, così come la previsione di una autorizzazione si può giustificare con tali motivi (artt. 11, comma 1, lettera e; 12, comma 1; 13, comma 1; 20, comma 1).

Il legislatore comunitario, dunque, pur manifestando una decisa contrarietà verso fenomeni di programmazione o pianificazione dei servizi, li ritiene comunque ammissibili in presenza dei predetti motivi imperativi di interesse generale. Dunque la normativa comunitaria – rileva la ricorrente –, pur ponendosi l'obiettivo di eliminare gli ostacoli e i vincoli all'esercizio di un'attività economica, ammette deroghe, a garanzia di interessi della collettività di rango primario.

Ciò sarebbe confermato dal fatto che la Corte di giustizia ha ritenuto che «le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte rispondenti alle peculiarità socio culturali nazionali e regionali» e che «spetta agli stati membri effettuare queste scelte, attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario» (Corte di giustizia CE 20 giugno 1996 C-418/93).

Secondo la ricorrente, le prescrizioni del diritto comunitario prevedono sempre un bilanciamento tra liberalizzazione ed i predetti motivi imperativi di interesse generale (è richiamata la sentenza della Corte di giustizia CE 20 giugno 1996 C-418/93), mentre la norma in esame non prevedrebbe alcun bilanciamento ponendosi così in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impedisce qualsiasi norma regionale che possa imporre un limite all'apertura festiva e/o notturna, ancorché limitatissimo o circoscritto ad una parte molto ristretta del territorio di un dato comune, ad esempio per motivi di igiene, pubblica sicurezza, o di quiete pubblica.

Il predetto contrasto, secondo la ricorrente, si risolverebbe altresì in una immediata e diretta compressione delle potestà legislative regionali residuali in materia di commercio che di fatto sarebbero «azzerate».

La norma statale violerebbe, pertanto, anche l'art. 117, quarto comma, Cost. in quanto al legislatore regionale è stata sottratta ogni possibilità di intervento nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali (già esercitata dalla Regione con legge reg. 2 febbraio 2010, n. 6, recante «Testo Unico sul commercio»), a tutela di interessi pubblici che, invece, l'ordinamento comunitario in primis, ma anche l'ordinamento nazionale, hanno sempre tutelato.

Tale affermazione sarebbe coerente anche con l'orientamento della Corte costituzionale, formatosi sulle normative regionali in materia di commercio, che ha comunque riconosciuto la possibilità per il legislatore regionale di tener conto, nel disciplinare gli orari di chiusura e apertura degli esercizi commerciali, di particolari esigenze legate alla tutela di interessi pubblici. Al riguardo, viene citata la sentenza n. 288 del 2010, nella quale si evidenzia l'assenza di contrasto tra la legge regionale in materia di orari degli esercizi commerciali e «gli

obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza», e si aggiunge che la normativa produce altresì «effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta, in quanto evita che vi possano essere distorsioni determinate da orari di apertura significativamente diversificati, in ambito regionale, nei confronti di esercizi commerciali omogenei».

Nella stessa sentenza si riconosce la legittimità di leggi regionali che operano differenziazioni, «anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa».

In conclusione, a parere della ricorrente, la liberalizzazione in materia di esercizi commerciali dovrebbe trovare un limite in interessi generali, cui si riferisce la Direttiva comunitaria. Invece la norma censurata liberalizza, senza ammettere eccezioni o deroghe, neanche con riferimento a specifiche esigenze di tutela dell'ordine pubblico, della quiete pubblica, della sicurezza, o di vita e lavoro della collettività locale. Verrebbe meno così anche la possibilità, per il legislatore regionale, di realizzare una ordinata distribuzione sul territorio e nel tessuto urbano delle attività imprenditoriali, nel rispetto, tra l'altro, del contesto sociale e della tutela dei soggetti economicamente più deboli.

In subordine, considerato l'eccepito contrasto della normativa statale con i principi dell'ordinamento comunitario e con la Direttiva citata, la Regione chiede alla Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE, «al fine di chiarire se la citata Direttiva in materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale».

Il legislatore statale, con la norma censurata, avrebbe anche ecceduto i limiti della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), Cost., ingerendosi nella competenza residuale della Regione in materia di commercio.

Al riguardo, la Regione ricorda che la Corte, con giurisprudenza costante (sono citate le sentenze n. 401 del 2007, n. 175 del 2005, n. 14 e n. 272 del 2004) ha riconosciuto alla materia della tutela della concorrenza il carattere della «trasversalità», da intendersi come attitudine ad intervenire in più settori anche molto diversi dell'ordinamento, influendo così sulle competenze legislative esclusive o concorrenti regionali.

La trasversalità, pertanto, ben può toccare la materia del commercio ed è certamente possibile che il legislatore statale intervenga «in nome» della concorrenza in tale ambito. Tuttavia la Corte – osserva la ricorrente – ha più volte affermato che, proprio in considerazione della sua natura trasversale e funzionale, la tutela della concorrenza non è «illimitata». In particolare, si è riconosciuto (sentenza n. 430 del 2007) che «la "tutela della concorrenza", proprio in quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una "materia di estensione certa", ma presenta i tratti "di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti" ed è configurabile come "trasversale" (da ultimo, e per tutte, sentenza n. 401 del 2007), caratterizzata da una portata ampia (sentenza n. 80 del 2006)». Dunque, per la capacità di questa materia di influire anche su quelle di competenza regionale, si è ravvisata la necessità «di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale non vada oltre la "tutela della concorrenza" e sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione» (sentenze n. 175 del 2005, n. 272 del 2004 e n. 14 del 2004).

Ne conseguirebbe che la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della

concorrenza non possa mai escludere del tutto la potestà legislativa regionale in materie di competenza concorrente o esclusiva della Regione, ma debba essere intrinsecamente contenuta e limitata.

L'intervento del legislatore statale che voglia assicurare nella materia del commercio la tutela della concorrenza, non può legittimamente determinare un sostanziale e completo svuotamento delle competenze regionali in uno dei segmenti principali di siffatta materia: quello che riguarda orari e giorni di apertura. La natura trasversale della materia «tutela della concorrenza» deve, quindi, esplicarsi secondo rigorosi limiti, al fine di non vanificare le competenze regionali.

Il legislatore statale, nel caso di specie, eliminando ogni vincolo di orario per gli esercizi commerciali (e senza alcuna deroga, come visto) avrebbe «soppresso» la potestà legislativa regionale residuale in materia, travalicando i limiti della potestà legislativa esclusiva in materia di concorrenza, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

Il legislatore statale, inoltre, eccedendo i limiti della propria potestà legislativa in materia di concorrenza, con la norma in esame, si sarebbe ingerito non solo nella competenza residuale della Regione in materia di commercio, ma anche nella competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», in quanto la definizione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali sarebbe legata allo specifico assetto territoriale e, in particolare, a quello urbano.

La legge reg. 2 febbraio 2010, n. 6, recante «Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere», all'art. 103, infatti, nel prevedere disposizioni di regolazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, differenzia la predetta regolazione degli orari proprio in rapporto al territorio (centri storici, ecc.).

L'art. 31, comma 1, violerebbe, pertanto, anche il terzo comma dell'art. 117 Cost., con riferimento alla materia del governo del territorio.

Infine, a parere della Regione, risulterebbe violato anche il sesto comma dell'art. 117 Cost. in quanto, una volta stabilito che la disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza legislativa residuale delle Regioni, alle stesse spetterebbe anche la potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost.

La norma statale censurata, ingerendosi nella competenza legislativa regionale in materia di commercio, avrebbe eliminato la possibilità di esercizio, da parte della Regione, della relativa potestà regolamentare, in violazione del citato art. 117, sesto comma, Cost.

Secondo la Regione, infatti, la completa liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali priverebbe, in sostanza, la legislazione regionale del suo oggetto, risultando automaticamente abrogate le norme regionali che contengono la disciplina dei predetti orari. La norma statale, dunque, verrebbe ad incidere anche sulla competenza regolamentare dei Comuni in materia. Infatti, nella Regione Lombardia la legge reg. n. 6 del 2010 recante il T.U. sul commercio ha previsto che gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali siano stabiliti sulla base delle indicazioni della Regione, contenute all'art. 103, e sulla base dei criteri adottati dai comuni, in attuazione delle indicazioni regionali.

Per effetto della predetta norma statale, dunque, essendo state svuotate le competenze legislative regionali in materia di orari, di riflesso, verrebbero meno anche le competenze regolamentari, sia della Regione che degli enti locali. Questo in un settore che tradizionalmente ha sempre visto la presenza, oltre che di leggi regionali, anche di regolamenti i quali, tenendo conto delle specificità locali, hanno potuto apprezzare, e dovranno poter

apprezzare anche in futuro, se in determinati contesti, e per la tutela di primari interessi pubblici, si debbano porre regole ed almeno alcuni ragionevoli limiti al principio di una liberalizzazione «selvaggia» in tema di orari e giorni di chiusura degli esercizi commerciali.

5.1.— In data 8 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

6.— Con ricorso notificato il 24 febbraio 2012 e depositato il successivo 2 marzo la Regione autonoma Sardegna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 31, commi 1 e 2, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione degli artt. 3 e 117 Cost. e 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La ricorrente ritiene che le norme impugnate siano lesive della competenza normativa residuale della Regione in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., nel cui ambito la medesima Regione ha, peraltro, già approvato la legge regionale 18 maggio 2006, n. 5, recante «Disciplina generale delle attività commerciali». In tal senso sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale che hanno detto che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» di competenza esclusiva residuale delle Regioni (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008).

Sulla base di tali sentenze sarebbe chiara, a parere della ricorrente, la lesività del primo comma dell'art. 31 del decreto-legge impugnato, per violazione degli artt. 117, quarto comma, Cost. Il legislatore statale non potrebbe neanche invocare, a fondamento della legittimità dell'articolo censurato, l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. perché la norma impugnata non regola l'accesso al commercio e, con esso, la competizione degli operatori commerciali, non elimina barriere all'ingresso nel mercato, né di tipo soggettivo, correlate ai requisiti personali e professionali del commerciante, né di tipo oggettivo, correlate (ad esempio) al contingentamento dell'offerta, né elimina alcun onere relativo allo svolgimento dell'attività commerciale, né, infine, incide sulle intese restrittive della concorrenza tra imprese, sull'abuso di posizione dominante o, ancora, sulla fissazione anticoncorrenziale del livello dei prezzi. In definitiva, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. sarebbe stato erroneamente invocato a fondamento normativo della disposizione in esame.

La ricorrente ritiene che anche il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, violi le attribuzioni della Regione autonoma Sardegna, in particolare gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello statuto di autonomia della Regione Sardegna.

La Regione, in assenza del vincolo posto dalla norma impugnata, potrebbe infatti individuare, nell'esercizio delle competenze legislative attribuite dagli artt. 3, 4 e 5 dello statuto di autonomia e nel rispetto della disciplina comunitaria, altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali. Sarebbe dunque irragionevole e in violazione dell'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli altri parametri sopra indicati, precludere alla Regione di far valere questi motivi ulteriori.

A questo proposito, la ricorrente ricorda che la disposizione in esame non tiene conto, al fine di determinare lo spazio residuo per l'intervento regionale, di finalità già ritenute meritevoli di tutela dallo Stato con l'art. 6, comma 1, lettere da a) a e), del d.lgs. n. 114 del 1998, quali, in particolare: la «realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore»; «l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive»; la compatibilità dell'impatto «territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con

particolare riguardo a fattori quali la mobilità»; il traffico e l'inquinamento e la valorizzazione della funzione commerciale al fine della «riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio»; la salvaguardia e la riqualificazione dei «centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale»; la salvaguardia e la riqualificazione della «rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali e al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale».

Infine, in base all'art. 117, quinto comma, Cost. lo Stato avrebbe dovuto tenere in debito conto le competenze della Regione autonoma Sardegna, al fine di attuare la normativa comunitaria.

6.1.— In data 4 aprile 2012 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso con le medesime argomentazioni svolte negli atti di costituzione relativi ai ricorsi della Regione Piemonte e della Regione Lazio.

7.— Con ricorso notificato il 23 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo la Regione Toscana ha impugnato l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.

La Regione premette che la norma impugnata introduce alcune modificazioni alla lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, avente ad oggetto la disciplina degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali.

Tale ultima disposizione era già stata modificata dall'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, norma che era stata oggetto anch'essa di impugnazione da parte della Regione Toscana.

La precedente versione della lettera d-bis) dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 sopra citato prevedeva che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, nonché le attività di somministrazione di alimenti e bevande, dovessero essere svolte senza il limite, tra gli altri, del «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 ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte» (comma 6). Era previsto, inoltre, (al successivo comma 7) che le Regioni e gli enti locali dovessero adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro il 31 dicembre 2011.

A parere della ricorrente, la modifica introdotta dalla norma in questa sede impugnata non avrebbe inciso sul termine entro il quale le Regioni dovevano adeguare le proprie disposizioni legislative alla novella introdotta dal legislatore statale.

L'art. 31 avrebbe, invece, disciplinato il diverso profilo relativo all'avvio di nuove attività commerciali, che non può più essere sottoposto a contingenti limiti territoriali e/o altri vincoli di qualsiasi natura, eccetto i vincoli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, ed avrebbe previsto, con riferimento a detta disciplina, il termine dei novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 214 del 2011, per l'adeguamento delle Regioni.

La Regione Toscana, successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge contenente la norma oggetto del presente giudizio, ma entro il termine prescritto dal precedente art. 35, comma 7, d.l. n. 98 del 2011, è nuovamente intervenuta sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali con gli artt. 88 e 89 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66 (Legge finanziaria per l'anno 2012), che hanno sostituto gli

artt. 80 e 81 della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), nel rispetto dei principi nazionali.

In particolare, il nuovo art. 80 non distingue tra comuni turistici e non, e neppure contiene alcun riferimento alle fasce orarie entro cui tenere aperti i negozi (con possibilità, quindi, di programmare aperture notturne); inoltre, i limiti alle ore giornaliere e alle aperture domenicali e festive sono derogabili dal Comune, senza specifica motivazione, previa concertazione con le parti sociali interessate (commi 1 e 2, per gli orari di apertura, e commi 5 e 6, nonché commi 7 e 8 per le chiusure domenicali e festive).

La Regione Toscana ritiene, pertanto, di aver disciplinato, con la legge reg. n. 66 del 2011, la materia degli orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali non ponendo sostanzialmente ulteriori limiti per l'accesso al mercato, ma limitandosi a regolamentare aspetti propri inerenti la materia del commercio e, comunque, rispettando i nuovi orientamenti espressi dal legislatore statale in materia.

Secondo la ricorrente, pertanto, non sussisterebbe alcun contrasto tra le due richiamate normative (art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 e artt. 80 e 81 della legge reg. n. 66 del 2011).

Il ricorso, è, quindi proposto, solo in via cautelativa, nel caso in cui l'art. 31, comma 1, sopra citato fosse interpretato nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di orario degli esercizi commerciali.

Secondo la Regione Toscana, nell'ipotesi in cui la disciplina statale in esame dovesse essere intesa nel senso di impedire ogni intervento regolativo della materia da parte delle Regioni, si evidenzierebbe il contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost. per violazione delle competenze regionali in materia di commercio, nonché delle relative attribuzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost.

La Corte costituzionale ha, infatti, più volte affermato che la regolamentazione degli orari e/o delle giornate di apertura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio, di competenza residuale delle Regioni (si richiamano le sentenze n. 150 del 2011, n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008).

La Regione afferma che non può essere a tal proposito condivisa la tesi della Presidenza del Consiglio secondo cui la disciplina in esame troverebbe fondamento nei titoli di competenza statale relativamente alla materie di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli minimi nel settore della distribuzione commerciale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed m), Cost.

Le misure legislative di tutela della concorrenza, per la ricorrente, hanno, infatti, ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata (si citano le sentenze n. 63 del 2008 e n. 430 del 2007).

Nel caso di specie, non si ravviserebbero esigenze di tutela della concorrenza, posto che non si interviene per eliminare situazioni di squilibrio esistenti tra gli operatori del settore, come affermato anche dalla Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 288 del 2010).

Si precisa, nel ricorso, che la Corte ha già riconosciuto la legittimità di leggi regionali che operano delle differenziazioni, anche con specifico riferimento alla dimensione dell'attività dell'esercente commerciale, al fine di tutelare la piccola e media impresa. In particolare, si è

ritenuto legittimo tutelare (sia pure con riferimento a censure relative agli artt. 3 e 41 Cost.) «l'esigenza di interesse generale – peraltro espressamente richiamata dal citato art. 6, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 114 del 1998 – di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale» (sentenza n. 64 del 2007).

Si assume, infine, che una volta stabilito che la disciplina degli orari degli esercizi commerciali é ascrivibile alla materia «commercio», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., non risulta di per sé lesiva di parametri costituzionali la scelta del legislatore regionale di regolamentare il settore operando delle differenziazioni non solo in relazione alla dimensione dell'esercizio commerciale, ma anche, come si è detto, tenendo conto di altri fattori, tra i quali il settore merceologico di appartenenza e gli effetti sull'occupazione.

D'altra parte, sostenere che i presunti obiettivi concorrenziali perseguiti dalle norme statali citate prevalgano sulla potestà regionale in materia di commercio, significherebbe, ad avviso della Regione, esautorare totalmente la competenza regionale in questo ambito.

Se é vero, infatti, che, è precluso alle Regioni, pur nell'esercizio di una propria competenza legislativa esclusiva, porre ostacoli alla concorrenza, è altrettanto vero che «poiché la materia commercio può intersecarsi con quella "tutela della concorrenza", riservata alla competenza legislativa dello Stato, le Regioni, nell'esercizio di tale loro competenza, possono dettare una disciplina che determini anche effetti pro-concorrenziali perché altrimenti il carattere trasversale e potenzialmente omnicomprensivo della materia "tutela della concorrenza" finirebbe con lo svuotare del tutto le nuove competenze regionali attribuite dal legislatore costituente (sentenze n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007)»: in tal senso, la sentenza n. 150 del 2011.

Inoltre, la norma impugnata non sarebbe volta a promuovere la concorrenza tra i diversi soggetti del mercato in quanto non interverrebbe a rimuovere disparità di trattamento preesistenti tra gli operatori, effettivi o potenziali, di un determinato mercato, anzi, a ben vedere accentuerebbe le discriminazioni tra i piccoli e medi esercenti e la grande distribuzione.

In altri termini, le nuove regole statali altererebbero quella parità di condizione e di pari opportunità (che é alla base della concorrenza), tra esercenti della grande distribuzione e piccoli e/o medi esercenti, i quali ultimi non possono competere, con i nuovi orari e aperture nei giorni festivi, con i grandi centri commerciali non avendo i mezzi per usufruire delle nuove regole, con aperture incondizionate che determinano costi aggiuntivi, per il personale, per la vigilanza e per la gestione degli immobili.

In ogni caso, per la ricorrente, anche a voler ammettere il carattere pro-concorrenziale dell'art. 31 in esame, questo non potrebbe determinare un totale svuotamento delle competenze regionali in materia di commercio, come invece avverrebbe nel caso in cui lo stesso art. 31 in oggetto venisse interpretato nel senso di precludere qualsiasi intervento legislativo regionale in materia di orari di negozi.

È noto infatti che – in base al pacifico orientamento della Corte costituzionale al riguardo – l'intervento del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza, proprio in quanto materia trasversale che incide su diversi ambiti (anche estranei alla competenza dello Stato), è legittimo solo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità.

In particolare, la Regione richiama la sentenza n. 272 del 2004 (confermata dalla sentenza n. 345 del 2004), secondo cui una norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata e vincolante da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale.

Il fatto che la materia della regolamentazione degli orari e giornate di apertura degli esercizi commerciali non rilevi ai fini della tutela della concorrenza sarebbe confermato anche dal diritto comunitario.

Secondo la ricorrente «Il Trattato CE, infatti, agli artt. 49 e 56 del Trattato (rispettivamente ex artt. 43 e 49), in materia di attività di imprese si preoccupa di sancire le seguenti libertà fondamentali: libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali e libertà di stabilimento. In particolare, per quanto qui interessa, quest'ultima è tesa a garantire l'accesso e l'esercizio di un'attività economica in un Paese dell'UE diverso da quello di origine. È dunque evidente che tale libertà garantita dal Trattato non riguarda in alcun modo l'aspetto dell'orario degli esercizi commerciali. In particolare, non vengono neppure in rilievo le finalità di tutela della concorrenza così come definite a livello comunitario, agli artt. da 101 a 106 del Trattato (ex artt. da 81 a 86): a riguardo la Corte di giustizia, proprio con riferimento a normative degli stati membri che regolavano l'apertura domenicale degli esercizi commerciali ha riconosciuto "che le normative in questione perseguivano un obiettivo legittimo alla luce del diritto comunitario. Invero, le discipline nazionali che limitano l'apertura domenicale di esercizi commerciali costituiscono l'espressione di determinate scelte, rispondenti alle peculiarità socioculturali nazionali o regionali. Spetta agli Stati membri effettuare queste scelte attenendosi alle prescrizioni del diritto comunitario, in particolare al principio di proporzionalità" (confronta sentenza del 16 dicembre 1992 – Causa C-169/91)».

Inoltre la Corte di giustizia UE in merito ad una legge regionale del Lazio recante disciplina dell'orario, dei turni e delle ferie delle farmacie aperte al pubblico, avrebbe ribadito l'estraneità di detta normativa all'ambito di applicazione dei principi in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei servizi (ex artt. 43 e 49 del Trattato CE), affermando esplicitamente che «l'interpretazione dell'art. 49 CE […] non é pertinente ai fini della soluzione della causa principale» e che «l'esercizio del diritto di stabilimento sancito dall'art. 43 CE non è in questione nella causa principale» (sentenza del 1° luglio 2010 causa C-393/08).

Inoltre, con la stessa sentenza, la Corte di giustizia ha affermato che «le altre disposizioni del diritto comunitario in materia di concorrenza di cui il giudice del rinvio chiede l'interpretazione, in particolare gli artt. 81 CE e 86 CE, risultano, del pari, manifestamente inapplicabili in un contesto quale quello del procedimento principale».

Secondo la ricorrente non può ritenersi utilmente invocata, a fondamento della legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, in parola, neanche la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Anche in questo caso la Regione richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale con la quale si è avuto modo di chiarire che: «nell'attività posta in essere dai centri di telefonia sono rinvenibili alcuni degli elementi tipici degli esercizi commerciali, tant'è vero, ad esempio, che l'art. 6 della legge regionale in questione si occupa proprio degli orari e delle modalità di esercizio di tale attività (profili ascrivibili alla materia del "commercio": si vedano le sentenze n. 243 del 2005 e n. 76 del 1972). […] Non é invece pertinente, in questa sede, l'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto la disciplina regionale dei centri di telefonia non incide sulla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (sentenza n. 168 del 2008).

Infine, a ulteriore conferma della sua tesi, la ricorrente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 150 del 2011, con la quale è stato ribadito espressamente che «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia "commercio" (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e che "il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo

1997, n. 59), […] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia" (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

Da quanto sopra esposto sarebbe, pertanto, evidente che l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, ove fosse interpretato come preclusivo di ogni intervento regionale di regolamentazione in materia di orari e/o giornate di apertura degli esercizi commerciali, risulterebbe lesivo della competenza regionale costituzionalmente garantita in materia di commercio, in violazione dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118 Cost.

7.1.— In data 15 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato chiedendo il rigetto del ricorso.

8.— Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, per violazione degli artt. 3, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo comma, Cost. o, qualora ritenuto più favorevole, dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia)

La Regione, dopo aver riportato il contenuto della norma impugnata, precisa che l'art. 1, comma 1-bis), del d.l. n. 223 del 2006 dispone che «le disposizioni di cui al presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione». Tuttavia osserva che dalla prima parte del comma l si potrebbe ricavare la pretesa della norma di vincolare anche le Regioni a statuto speciale.

La ricorrente fa notare che né il d.l. n. 223 del 2006 né il d.l. n. 201 del 2011 – pur prevalendo sulle precedenti disposizioni incompatibili – abrogano specificamente le disposizioni precedentemente dettate dal d.lgs. n. 114 del 1998, che aveva ad oggetto la riforma della disciplina relativa al settore del commercio.

Le regole generali, valide per tutti gli esercizi commerciali, erano dettate dall'art. 11 del citato d.lgs. n. 114 del 1998, che prevedeva un forte coinvolgimento dei Comuni e delle associazioni di categoria nella regolamentazione degli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi commerciali.

Una disciplina specifica era invece dettata per le località turistiche e le città d'arte dall'art. 12, comma 1, il quale disponeva (o, secondo la Regione, ancora dispone, non essendo stato espressamente abrogato) che «nei comuni ad economia prevalentemente turistica, nelle città d'arte o nelle zone del territorio dei medesimi, gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di cui all'articolo 11, comma 4».

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, prosegue la ricorrente, la materia del commercio è divenuta di competenza residuale delle Regioni, la cui legislazione ha apportato rilevanti modifiche al sistema del d.lgs. n. 114 del 1998, nel senso di una più ampia libertà degli esercenti nella determinazione degli orari.

In particolare, viene fatto osservare che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha dettato una disciplina completa della materia con la legge reg. 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), che, al capo IV del Titolo II dedicato al Commercio in sede fissa, disciplina gli orari degli esercizi commerciali.

La disciplina regionale ha sempre mantenuto un quadro normativo di favore per la libera

determinazione dell'esercente, bilanciato, però, con altri valori in gioco, anch'essi tutelati dalla Costituzione, quali: tutela dei lavoratori (artt. 4, 35 e 117, comma terzo), tutela della salute (artt. 32 e 117, terzo comma), tutela di una ordinata convivenza (art. 2) e, anche, tutela della libertà religiosa (art. 19) e dell'interesse delle popolazioni – e degli stessi lavoratori del settore commerciale – a vivere certe giornate e certi momenti della giornata in quel particolare clima civile e spirituale che deriva dalla sospensione delle attività commerciali, e che costituisce esso stesso un valore protetto.

Tali valori rientrano nelle competenze regionali, o espressamente (la sanità e la tutela del lavoro: art. 117, terzo comma, Cost.) o in via residuale, o come generali valori costituzionali da rispettare in tutte le materie di competenza, a partire ovviamente dalla disciplina del commercio.

La Regione ricorda che in altri paesi europei tali valori hanno trovato riconoscimento in esplicite regole, talora addirittura di livello costituzionale: ad esempio, l'art. 140 Grundgesetz – attraverso il richiamo dell'art. 139 Cost. dell'11 agosto 1919 (Costituzione di Weimar) – sancisce che «la domenica e i giorni festivi riconosciuti dallo Stato rimangono protetti come giorni di riposo lavorativo e di elevazione spirituale», e su tale base la Corte costituzionale tedesca nel 2004 ha fondato la legittimità e la necessità di una regolazione restrittiva dell'apertura dei negozi.

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia rammenta di essere dotata di 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. (in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

La ricorrente ritiene che la totale liberalizzazione degli orari, senza alcuna considerazione dei valori costituzionali concorrenti, ecceda i limiti della potestà legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, violi i principi di proporzionalità e i valori costituzionali così trascurati ed invada l'ambito in cui spetta alla Regione dettare una disciplina degli orari commerciali che tenga conto anche dei predetti valori concorrenti.

Viene ribadito che la materia degli orari dei negozi rientra nella potestà legislativa delle Regioni, come è stato più volte espressamente confermato dalla Corte costituzionale (sono menzionate le sentenze n. 150 del 2011, n. 288 e n. 247 del 2010).

La Regione ricorrente afferma di essere consapevole che il solo richiamo alla giurisprudenza costituzionale sul commercio non basta a fondare l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata, in quanto occorre anche dimostrare che lo Stato non possiede, in relazione ad essa, un legittimo titolo costituzionale di intervento.

I titoli da prendere in considerazione sono espressamente enunciati nel testo in cui l'impugnata disposizione è inserita, cioè nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, secondo il quale gli oggetti ai quali tale comma si riferisce sono disciplinati «ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed 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, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m)».

La Regione fa ulteriormente notare che l'inserimento degli orari in questo contesto normativo è frutto di un ripensamento: tanto é vero che proprio dalla assenza di esso aveva tratto argomento la Corte, nella sentenza n. 150 del 2011, per confermare a contrario

l'appartenenza della materia alla disciplina del commercio.

In ogni modo, così come la constatazione che la disciplina degli orari appartiene alla materia del commercio non chiude il problema del rapporto con la tutela della concorrenza (avendo tale materia, «dato il suo carattere "finalistico", anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (sentenza 150 del 2011); così l'attrazione degli orari tra le materie "influenzate" dalla concorrenza non legittima automaticamente ogni intervento statale nella materia del commercio.

La Regione sottolinea, ai fini del giudizio sull'art. 31, comma 1, che la Corte costituzionale, nel valutare l'effetto della sostituzione di una disciplina che consentiva una più ampia apertura domenicale rispetto ad una disciplina più restrittiva, ne ha bensì riconosciuto un effetto proconcorrenziale, ma lo ha qualificato marginale e indiretto.

Secondo la ricorrente, è evidente che la totale liberalizzazione degli orari dei negozi, e la sostanziale interdizione per le Regioni di dettare in relazione ad essi qualunque regola limitativa, non ha nulla a che fare con la tutela della concorrenza intesa come parità di condizione tra imprese nell'accesso al mercato: dato che la disciplina degli orari vale allo stesso modo per tutte le imprese che si trovino nelle situazioni indicate dalle norme.

Del resto, è pacifico che il diritto dell'Unione europea non esclude affatto una ragionevole disciplina degli orari, che viene rimessa alla sensibilità ed alle esigenze degli Stati membri.

Al contrario, la supposta misura di tutela della concorrenza, per il suo effetto di totale deregolazione, si tradurrebbe in un fattore distorsivo, in quanto scorrettamente avvantaggerebbe gli operatori maggiori, che per la ampiezza e complessità della loro organizzazione sono in grado di mantenere l'apertura per sette giorni su sette e per un orario non limitato (se non dalla convenienza), rispetto agli operatori familiari o comunque minori, che, per limiti di personale, non potrebbero competere neppure sottoponendosi ad un regime di autosfruttamento, che del resto contraddirebbe il diritto costituzionale al riposo.

In questa situazione, la forzosa deregolamentazione operata dallo Stato e la connessa interdizione di dettare qualunque disciplina che in termini di ragionevolezza bilanci il valore della promozione delle attività commerciali con gli altri valori concorrenti e costituzionalmente tutelati, come sopra enunciati e come riconosciuti anche in sede europea (e rientranti nelle competenze regionali), violerebbe al tempo stesso i principi e le regole costituzionali che custodiscono tali valori, i principi di autonomia delle Regioni e delle comunità, come espressi dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e dal principio di sussidiarietà (dato che si impedisce al livello istituzionale più adeguato, che è senz'altro quello locale, di valutare caso per caso e periodo per periodo quale sia la migliore regolazione degli orari).

In altri termini, la competenza legislativa delle Regioni nella disciplina del commercio sarebbe espropriata ed annullata in una parte rilevante, senza una ragione di cogente e proporzionata tutela del bene affidato alla competenza statale.

La norma in questione violerebbe persino la competenza finalistica statale in materia di tutela della concorrenza, se è vero che compito di tale tutela è di produrre una regolazione che consenta una competizione corretta tra le diverse imprese, e di impedire che la mancanza di qualunque regola produca la sopravvivenza dei soli operatori maggiori, a prescindere dalla qualità della loro offerta commerciale.

Sarebbero, dunque, violati il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, nonché l'art. 118, primo comma, Cost.

Infine, la ricorrente osserva che la normativa contestata non potrebbe essere giustificata neppure ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come presunto «livello essenziale» delle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Non si tratterebbe, infatti, di una "prestazione", più di quanto non lo sia qualunque altra regolazione; e sarebbe inoltre evidente che i diritti civili e sociali dei cittadini e degli interessati non subiscono alcuna lesione da una ragionevole disciplina dell'orario dei negozi, mentre al contrario può determinare una lesione una situazione di totale deregolamentazione, che semmai impedisce una razionale organizzazione dei tempi dei propri acquisti.

8.1.— In data 11 maggio 2012 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

9.— In prossimità dell'udienza le Regioni Toscana, Sardegna, Veneto e Friuli-Venezia Giulia, hanno presentato memorie con le quali hanno ribadito le ragioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

10.— L'Avvocatura dello Stato, sempre in prossimità dell'udienza, ha presentato memorie con le quali ha ribadito le proprie argomentazioni a sostegno dell'infondatezza dei ricorsi delle Regioni Lazio e Sardegna.

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 19, 29, 39, 44, 45, 47, 49 e 50 del registro ricorsi dell'anno 2012, hanno promosso, in via principale, varie questioni di legittimità costituzionale, tra cui alcune relative all'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), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, denunciato per contrasto con gli articoli 3, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione.

La Regione siciliana lamenta anche la lesione ad opera della norma sopra indicata dell'art. 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 modifica la lettera d-bis) dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge l4 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 4 agosto 2006, n. 248 – lettera introdotta dall'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 – eliminando dal precedente testo le parole «in via sperimentale» e «dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale − al dichiarato fine di garantire 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 – individua gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 ha aggiunto la lettera d-bis) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 estendendo in tal modo l'elenco degli ambiti normativi per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni anche alla 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.

Come si è detto, l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la citata lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3, eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale e dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

Secondo le Regioni ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), Cost.

Le Regioni autonome Sicilia, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia evocano come parametri anche quelli dei rispettivi statuti di autonomia che attribuiscono loro la competenza esclusiva nella materia del commercio, se ritenuti più favorevoli rispetto all'art. 117, quarto comma, Cost.

La Regione Piemonte lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione in quanto l'interferenza con la materia regionale del commercio avrebbe richiesto la previsione di un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Piemonte censura la norma anche in relazione all'art. 77 Cost. perché mancherebbero i presupposti per la decretazione d'urgenza.

Anche la Regione Lazio lamenta la lesione del principio di leale collaborazione perché, pur spettando alle regioni l'esercizio della competenza legislativa in materia di commercio, nel caso in esame esse non sono state minimamente coinvolte in alcun livello del procedimento di adozione della normativa statale.

Inoltre, sempre secondo la Regione Lazio, la norma impugnata violerebbe anche l'art. 3 Cost. per la disparità di posizione e di condizione che determina tra le grandi distribuzioni ed i piccoli commercianti.

Le Regioni Veneto, Lombardia e Toscana ritengono che la norma violi anche l'art. 118 Cost. perché precluderebbe alle regioni l'esercizio della propria autonomia amministrativa nella materia in oggetto e la possibilità di attribuire funzioni amministrative ai comuni.

Secondo la Regione Lombardia, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma Cost., ponendosi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE che, nel dettare norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla delle eccezioni non previste dal legislatore statale.

In subordine, la Regione Lombardia, considerato l'eccepito contrasto della normativa

statale con la «direttiva servizi», chiede alla Corte, come giudice di ultima istanza, di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE al fine di chiarire «se la citata Direttiva in materia di servizi debba essere interpretata nel senso che, con riferimento alle attività economiche liberalizzate, osti ad una normativa nazionale che escluda totalmente un intervento diretto ad introdurre limiti all'esercizio delle predette attività, anche laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale».

A parere della Regione Lombardia risulterebbero violati anche l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia del «governo del territorio» anch'essa coinvolta, sotto il profilo dell'assetto territoriale e urbano, dalla disciplina degli orari degli esercizi commerciali, e il sesto comma dell'art. 117 Cost. in quanto, una volta stabilito che la disciplina degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali rientra nella materia del commercio di competenza legislativa residuale delle regioni, alle stesse spetta anche la potestà regolamentare.

La sola Regione autonoma Sardegna solleva questione di legittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui prevede che i motivi che giustificano la possibilità di introdurre limiti alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio siano solamente la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., nonché, se ritenuti più favorevoli, agli artt. 3, 4 e 5 del proprio statuto di autonomia.

Secondo la ricorrente, tale norma, precludendo ogni possibilità di intervento regionale volto all'individuazione di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario cui subordinare l'apertura degli esercizi commerciali, violerebbe le attribuzioni della Regione autonoma Sardegna.

2.— Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza delle censure.

Tale costituzione, in relazione ai ricorsi delle Regioni Veneto, Sicilia, Lombardia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, è inammissibile.

In tutti questi casi, infatti, il Presidente del consiglio dei ministri si è costituito oltre il termine perentorio stabilito dall'art. 19, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.— Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate coi medesimi ricorsi dalle sopraindicate Regioni.

3.1.— Va precisato che la Regione Piemonte ha impugnato il decreto-legge mentre le altre Regioni hanno impugnato la legge di conversione, che lo ha convertito, per ciò che riguarda la norma impugnata, senza modificazioni.

I ricorsi sono tutti ammissibili, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (tra le molte, sentenze n. 383 del 2005, n. 287 del 2004 e n. 272 del 2004).

4.— Preliminarmente, deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Lazio relativa alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non sufficientemente motivata.

La ricorrente, infatti, si limita elusivamente a rivendicare la sua legittimazione a far valere un parametro diverso da quelli relativi al riparto della competenza legislativa senza argomentare circa le ragioni della lamentata violazione del parametro costituzionale evocato.

5.— Del pari deve dichiararsi inammissibile la censura della Regione Piemonte relativa alla violazione dell'art. 77 Cost. per mancanza dei presupposti per la decretazione d'urgenza, perché in nessun modo motivata.

6.— Passando al merito delle censure, deve rilevarsi che questa Corte è chiamata, in primo luogo, a stabilire se l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 sia riconducibile alle materie richiamate dal legislatore statale quali «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed m), o se, al contrario, la norma costituisca una violazione della competenza legislativa residuale delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

Infatti, il motivo principale di doglianza delle Regioni, comune a tutti i ricorsi, è quello relativo alla violazione da parte della norma impugnata dell'art. 117, quarto comma, Cost. che riserva alla regione la competenza legislativa nella materia del commercio.

6.1.— La censura non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. 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).

In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007).

Come questa Corte ha più volte osservato, «Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Si è già precisato 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 (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

Pertanto, in questa accezione «dinamica» della materia «tutela della concorrenza», – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della

capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche –, è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione «statica», rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

In particolare, con riferimento alle misure di liberalizzazione, questa Corte ha avuto modo di affermare che «la liberalizzazione da intendersi come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di "ri-regolazione" tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale» (sentenza n. 200 del 2012).

Compito della Corte è, quindi, quello di valutare se le misure sottoposte al suo vaglio, che disciplinano o ridisciplinano importanti aspetti di regolazione del mercato, stabilendo nuovi criteri per il suo funzionamento, possiedano i requisiti per essere qualificate come normative che favoriscono la concorrenza.

Nel caso in questione, l'intervento del legislatore statale non incorre nella denunciata illegittimità. La norma in esame, infatti, attua un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche.

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 nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.

Del resto questa Corte, di recente, è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune normative regionali che disciplinavano la materia degli orari degli esercizi commerciali e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, ma prima dell'approvazione della norma impugnata, quando cioè il quadro normativo di riferimento della legislazione statale era rappresentato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio).

In tali occasioni si è ritenuto legittimo l'esercizio della competenza in materia di commercio da parte del legislatore regionale solo nel caso in cui le norme introdotte non determinassero un vulnus alla «tutela della concorrenza» (sentenze n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010).

Pertanto, nei casi in cui le stesse avevano introdotto una disciplina più favorevole rispetto a quella statale del 1998, nel senso della liberalizzazione degli orari e delle giornate di chiusura obbligatoria, esse sono state ritenute legittime (sentenza n. 288 del 2010); viceversa, allorché si è riscontrata una disciplina di segno contrario, ne è seguita una pronuncia di illegittimità

costituzionale (sentenza n. 150 del 2011).

Infine, deve anche evidenziarsi che la norma oggetto del presente giudizio inserisce la lettera d-bis) nell'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 che è già stato scrutinato da questa Corte sotto il medesimo profilo della violazione della competenza residuale delle regioni in materia di commercio di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 430 del 2007).

In tale occasione si è ritenuto che l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006 dettasse le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale, rimuovendo i residui profili di contrasto della disciplina di settore con il principio della libera concorrenza (sentenza n. 430 del 2007).

Tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3 sono state ritenute strumentali rispetto a questo scopo, in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia se riferite all'iscrizione in registri abilitanti o a requisiti professionali soggettivi (comma 1, lettera a), sia se riferite alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera b), sia se concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere c, d, e, ed f, e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza.

In conclusione, per gli stessi motivi, anche la nuova lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006 deve essere inquadrata nell'ambito della materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Le censure svolte dalle Regioni ad autonomia speciale in relazione alla dedotta violazione della propria competenza legislativa primaria nella materia del commercio, come attribuita dagli statuti, non sono fondate.

Al riguardo, va rilevato che dalla natura "trasversale" della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva 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. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007).

7.— La questione sollevata dalla Regione autonoma Sardegna relativa al comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 non è fondata.

La norma prevede che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, 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 e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Secondo la ricorrente, il comma 2 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui limita i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali solamente alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, víola gli artt. 3 e 117 Cost., nonché gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto della Sardegna.

Sulla base delle medesime argomentazioni esposte con riferimento al comma 1 dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, anche il comma 2 deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. «tutela

della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Va altresì ribadito che la competenza legislativa primaria della Regione in materia di commercio non osta all'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenze n. 12 del 2009 e n. 380 del 2007).

8.— La qualificazione della norma oggetto del presente giudizio quale esercizio della competenza esclusiva dello Stato nella materia tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., determina il rigetto di tutte le altre censure formulate dalle Regioni ricorrenti con riferimento alla violazione del riparto della competenza legislativa.

8.1.— In primo luogo, viene meno la censura circa il carattere di dettaglio dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che non lascia alcuno spazio ad una disciplina regionale della materia.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che, nell'ambito dell'esercizio della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, l'illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di un'eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma esclusivamente con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza Quest'ultima infatti, per sua natura, non può tollerare, anche per aspetti non essenziali, differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (sentenza n. 443 del 2007). Nel caso in oggetto, questa valutazione conduce a ritenere la scelta legislativa funzionale alla tutela della concorrenza.

8.2.— Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, a prescindere dalla considerazione che non può mai essere riferito al procedimento legislativo, esso non opera allorché lo Stato eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, una volta affermato che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005).

In ogni caso, la norma in esame, per la sua formulazione e per il suo contenuto, non necessita di alcuna attuazione e, quindi, un'intesa tra Stato e Regioni non avrebbe un oggetto su cui intervenire.

8.3.— Non sono fondate, per analogo motivo, anche le censure relative alla violazione degli artt. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia concorrente del «governo del territorio» e dell'art. 117, sesto comma, Cost. in relazione alla potestà regolamentare.

9.— La censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., che riserverebbe alle Regioni le funzioni amministrative in materia di disciplina del commercio o che determinerebbe la possibilità di attribuire tali funzioni ai Comuni, non è fondata.

Una volta riconosciuta la legittimità della norma che liberalizza gli orari e le giornate di apertura degli esercizi commerciali non restano funzioni amministrative da svolgere in questo specifico settore sotto il profilo della «tutela della concorrenza», mentre resta inalterata l'allocazione ai Comuni, da parte del legislatore regionale, di tutte le altre funzioni

amministrative in materia di commercio.

10.— Anche le censure proposte dalla Regione Lombardia relative alla violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché della disciplina di cui alla Direttiva 2006/123/CE, entrambe assunte come parametri interposti rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., non sono fondate.

La ricorrente formula tali doglianze sulla base di un erroneo presupposto interpretativo, ovvero che la norma impugnata non consenta eccezioni per motivi imperativi di interesse generale come invece prevede la citata direttiva o, più in generale, l'ordinamento comunitario.

La liberalizzazione dell'orario degli esercizi commerciali così come delle giornate di apertura, tuttavia, non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui tali esercizi sono tenuti in base alla legislazione posta a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente, l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza, la salute e la quiete pubblica.

Sarà, ad esempio, quindi possibile, già sulla base della vigente legislazione, per l'autorità amministrativa, nell'esercizio dei propri poteri, ordinare il divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari, oltre a quello legislativamente previsto dall'art. 6 del d.l. 3 agosto 2007, n. 117, recante «Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione» (scrutinato da questa Corte con la sentenza n. 152 del 2010); oppure disporre la chiusura degli esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico (sentenza n. 259 del 2010, relativa all'applicazione dell'art. 100 del regio decreto 16 giugno 1931, recante «Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza»); così come dovranno essere rispettate le norme che vietano emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica (avverso le quali è anche prevista dall'art. 659 del codice penale una tutela di carattere penale).

Anche con riferimento alla tutela dei lavoratori, la norma impugnata non consente alcuna deroga rispetto alla legislazione statale, oltre che alla contrattazione collettiva, in materia di lavoro notturno, festivo, di turni di riposo e di ogni altro aspetto che serve ad assicurare protezione e tutela ai lavoratori del settore della distribuzione commerciale.

11.— L'istanza di sospensione dell'efficacia delle norme impugnate, formulata dalle Regioni Piemonte, Veneto e Lazio, così come la richiesta della Regione Lombardia di sollevare questione pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 del TFUE rimangono assorbite dalla decisione circa la non fondatezza nel merito delle censure proposte con i ricorsi (ex plurimis, sentenza n. 189 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni 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, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso n. 29, dalla Regione siciliana con il ricorso n. 39, dalla Regione Lazio con il ricorso n. 44, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso n. 47;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Regione Lazio con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 77 Cost., dalla Regione Piemonte con il ricorso indicato in epigrafe.

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, secondo, terzo, quarto e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione, nonché all'articolo 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e all'articolo 14, lettere d) ed e), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dalle Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo comma, Cost., dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 118 Cost., dalle Regioni Veneto, Lombardia e Toscana;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, quarto comma, Cost. e agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 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.