

Sentenza della Corte costituzionale n. 239/2016

Materia: tutela della concorrenza.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

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

Esito: illegittimità costituzionale, non fondatezza.

Il ricorrente impugna diverse disposizioni della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), che violerebbero il parametro di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., concernente la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza: gli articoli 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), che prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di *"accordi volontari"* tra operatori e attraverso *"programmi di valorizzazione commerciale"*; l'articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell'ambito dei predetti progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici; l'articolo 17, commi 3 e 4, che subordina ad autorizzazione commerciale l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l'ampliamento della superficie di una *"media"* o *"grande struttura di vendita"* e prevede, per i *"centri commerciali"* e per le *"aree commerciali integrate"*, che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento necessitano di autorizzazione per l'intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo; l'articolo 18, che stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali e prevedere, altresì, che l'insediamento di *"grandi strutture di vendita"* e di *"medie strutture di vendita di tipo M3"* sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi; infine, l'articolo 45, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, *"a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi"*. Preliminarmente, la Corte ritiene inammissibili le questioni riferite alla violazione degli articoli 3, 41, 97 e 117, primo comma, Cost., per genericità o carenza della motivazione, tenuto conto che, per costante giurisprudenza della Corte, il ricorrente ha l'onere, oltre che di individuare l'oggetto della questione proposta (con riferimento alla normativa che si censura e ai parametri che si ritengono violati), anche di sviluppare un'argomentazione a sostegno del *vulnus* lamentato (sul punto: *ex multis*, e da ultimo, sentenza n. 38 del 2016). Quanto al merito della prospettata violazione della tutela della concorrenza, la Corte ritiene che essa sussista in relazione agli orari degli esercizi commerciali, in quanto contrastanti con l'espresso e assoluto divieto di limiti e prescrizioni in materia, contenuto nella normativa statale volta

ad assicurare la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali. In particolare, la Corte richiama l'articolo 3, comma 1, lettera dbis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e ricorda che, attualmente, in seguito alla modificazione disposta dall'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono *“senza i seguenti limiti e prescrizioni”* concernenti, tra l'altro, *“il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio;”* (sul punto, cfr. sentenze n. 27/2012, 65/2013 e 104/2014). Né vale a escludere la predetta violazione il carattere *“volontario”* degli accordi che la legge regionale impugnata prefigura, atteso che il divieto previsto riguarda ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio. È ritenuta fondata dalla Corte, sempre per contrasto con il parametro della tutela della concorrenza, anche la censura avanzata relativamente all'articolo 13, comma 7, lettera a), della l.r. 24/2015, che consente ai Comuni, nell'ambito di programmi di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o settori merceologici. Il divieto di vendita previsto dalla legislazione regionale risulta in contrasto con l'articolo 34, comma 3, lettera d), del d.l. 201/2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il *“divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti”* e con l'articolo 3, comma 9, lettera f), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni *“limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti”*. Anche l'articolo 17, commi 3 e 4, della l.r. 24/2015, che richiede apposite autorizzazioni da parte del Comune all'esercizio di attività commerciali, è ritenuto costituzionalmente illegittimo, in quanto lesivo della potestà esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost. Le disposizioni regionali censurate introducono, infatti, la necessità di un'autorizzazione comunale finalizzata, fra l'altro, a consentire l'esercizio del commercio, in ordine alla quale rimette ai Comuni l'individuazione di procedure e presupposti specifici. La previsione di un siffatto provvedimento autorizzatorio, a maggior ragione se di contenuto indefinito e rimesso sostanzialmente alla discrezionalità dell'amministrazione, contraddice esplicitamente i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativi e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo cui la SCIA è sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale, nonché dagli articoli 31 e 34 del d.l. 201/2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli *ex ante*, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo. Infine, la Corte precisa che le citate disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, costituiscono principi di liberalizzazione, e rientrano anzitutto nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenze n. 8 del 2013 e n. 200 del 2012), ricordando, altresì, che, in generale, i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sul punto, si veda la sentenza n. 164 del 2012) e che *“la loro violazione determina un vulnus all’art. 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.”*. Per quanto riguarda l’articolo 18 della l.r. 24/2015, che prevede zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi, la Corte non ritiene fondata la censura, in quanto l’articolo 31, comma 2, del d.l. 201/2011 non pone un divieto assoluto di regolazione, quale quello relativo agli orari di apertura degli esercizi commerciali, ma, al contrario, prevede, in capo alle Regioni e agli enti locali, la possibilità di individuare aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali, al fine di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali. La Corte richiama, in proposito, la propria giurisprudenza in tema di liberalizzazione intesa come *“razionalizzazione della regolazione”*, tale da non escludere interventi legislativi regionali regolativi delle attività economiche, purché giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l’ordinamento europeo. L’articolo 45, parimenti impugnato per violazione della competenza statale esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, stabilisce che i *“nuovi”* impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, *“a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi”*. La norma, quindi, introduce un obbligo *“asimmetrico”*, ovvero gravante solo sugli operatori di nuova entrata, di fornire un prodotto ecocompatibile, prevedendo, ai fini di un’eventuale deroga, la dimostrazione, da parte dell’interessato, che ottemperare al predetto obbligo determini ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e sproporzionati. La legislazione statale, invece, con l’articolo 17, comma 5, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d’iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo eccezionalmente la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, che siano subordinati, in ogni caso, al rispetto della proporzionalità e alla dimostrazione dell’eccessiva onerosità da parte non già dell’operatore economico, bensì dell’ente che rilascia l’autorizzazione. Nel caso in esame, la legge regionale colloca, invece, il predetto onere della prova proprio in capo all’operatore economico, rendendo così eccessivamente oneroso l’ingresso di nuovi operatori in un determinato settore di mercato, generando pertanto una discriminazione concorrenziale tra gli operatori già presenti e quelli che intendano accedervi. La Corte esprime, pertanto, una valutazione negativa sulla ragionevolezza e proporzionalità della norma regionale impugnata, in coerenza con la propria precedente giurisprudenza sul punto (si confronti, relativamente ad analoga norma regionale, anche la sentenza della Corte n. 125 del 2014).