

Sentenza della Corte costituzionale n. 9/2018

Materia: commercio.

Parametri invocati: articoli 3, 41, 117, secondo comma, lettera e).

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano.

Oggetto: articoli 44, 44bis e 44ter, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), il primo come novellato dall'articolo 8, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura), e l'ultimo come novellato dall'articolo 3 della legge della provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali).

Esito: inammissibilità.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legislazione della Provincia autonoma di Bolzano in materia di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive. In particolare, la prima questione investe gli articoli 44 e 44bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), il primo nella versione introdotta dall'articolo 8, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura). Il citato articolo 44 (comma 4), regola il commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi e, in particolare, stabilisce che, in esse, il 25 per cento della cubatura (il 40 per cento nel territorio dei Comuni di Bolzano e Merano) può essere destinato al commercio al dettaglio e alla prestazione di servizi; che, in sede di prima applicazione, il 90 per cento di questo 25 per cento è riservato alla prestazione di servizi; che, ai fini della quota residua per il commercio al dettaglio, occorre computare anche gli esercizi già esistenti; che le attività di commercio al dettaglio in zone produttive devono essere disciplinate da un regolamento della Giunta provinciale; che, fino all'emanazione del predetto regolamento, si applica il previgente articolo 44ter, comma 3, della legge provinciale 13/1997 (come sostituito dall'articolo 3 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 marzo 2013, n. 3 (Modifica della legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5, "Ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci" e di altre leggi provinciali)), il quale prevede limitazioni allo svolgimento del commercio al dettaglio in zone produttive analoghe a quelle di cui all'articolo 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), dichiarato costituzionalmente illegittimo, *in parte qua*, con la sentenza n. 38 del 2013. Quanto all'articolo 44bis della legge provinciale 13/1997, esso prevede l'apertura di un unico centro commerciale di rilevanza provinciale in una delle zone produttive del territorio comunale di Bolzano, previa trasformazione della zona stessa in zona produttiva con destinazione particolare. La questione è sollevata congiuntamente sulle disposizioni

richiamate, sul presupposto che esse siano *“strettamente e intimamente connesse tra di loro”* in quanto *“espressione del medesimo pensiero di fondo, quello di porre ostacoli e limiti alla libertà di apertura di esercizi commerciali”*. Tali disposizioni violerebbero gli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché – anziché limitarsi a prevedere aree interdette agli esercizi commerciali per i motivi contemplati dall’articolo 31, comma 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 – disciplinano in maniera esaustiva il commercio al dettaglio in zone produttive, introducendo restrizioni con giustificazioni diverse da quelle previste dal citato articolo 31, comma 2.

Una seconda questione ha ad oggetto il solo articolo 44bis della legge provinciale 13/1997, il quale violerebbe l’articolo 3 Cost., perché la previsione di un singolo centro commerciale di rilevanza provinciale nelle zone produttive contrasterebbe con il divieto di disparità di trattamento previsto nell’articolo 31, comma 2, del d.l. 201/2011, convertito dalla legge 214/2011, a sua volta riconducibile al principio costituzionale di eguaglianza.

Infine, una terza questione è sollevata sull’articolo 44ter, comma 3, della legge provinciale 13/1997, come sostituito dall’articolo 3 della legge provinciale 3/2013, il quale – sino alla emanazione da parte della Giunta degli indirizzi e criteri vincolanti in merito all’idoneità delle aree ricomprese in zone produttive per l’esercizio del commercio al dettaglio – conferma il previgente divieto del commercio al dettaglio in zone produttive, eccettuati il centro commerciale di rilevanza provinciale e le attività relative a merci ingombranti. Tale questione è sollevata sul presupposto che sussista un *“dubbio assoluto [...] non risolvibile in via interpretativa”* su quale sia la disciplina da applicare: se il novellato articolo 44 (comma 4) oppure il previgente articolo 44ter, comma 3, della stessa legge provinciale. Pertanto, il rimettente ritiene rilevante e non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale del citato articolo 44ter, comma 3, per violazione degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche in relazione all’articolo 31, comma 2, del d.l. 201/2011, perché anche la disposizione in questione afferma, con riguardo alle zone produttive, una regola generale incompatibile con quella sancita dallo Stato, basata sulla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali.

La Corte preliminarmente rileva come, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale, sono intervenute plurime e significative novità normative statali e provinciali:

- a) il decreto legislativo 7 luglio 2016, n. 146 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di pianificazione urbanistica del settore commerciale, recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica del 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche), ha introdotto nel d.P.R. 381/1974 l’articolo 40, a norma del quale *“[l]e Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, salvo quanto disposto dai commi successivi”* (primo comma); *“[a]ll fine di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, dei beni culturali, il governo del territorio e il mantenimento e la ricostruzione del tessuto commerciale tradizionale nonché la tutela della vivibilità dei centri storici, le province possono anche prevedere, senza discriminazione tra gli operatori e nel rispetto del principio di proporzionalità, aree interdette agli esercizi commerciali e limitazioni per l’esercizio del commercio nelle zone produttive”* (secondo comma); *“[l]e province, in relazione alla specificità topografica montana*

del territorio e alle particolari tradizioni che ne rappresentano l'identità, possono adottare misure di salvaguardia e riqualificazione delle attività commerciali, anche mediante piani di incentivazione purché si rispettino i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di aiuti di Stato" (terzo comma);

- b) la legge provinciale 22 dicembre 2016, n. 27 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2017), soprattutto relativamente all'articolo 2, che ha novellato l'articolo 44 della legge provinciale 13/1997. In seguito, l'articolo 8 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2017, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità 2018), ha posto una nuova disciplina per la pianificazione di esercizi per il commercio al dettaglio nelle zone produttive (comma 1); ha ulteriormente modificato l'articolo 44 della legge provinciale 13/1997 sul commercio al dettaglio nelle zone produttive (commi 2, 3, 4 e 6); ha posto una norma transitoria (comma 5) e ha altresì apportato modifiche alla legge provinciale 7/2012 (comma 7).

La Corte esamina, dunque, i profili di inammissibilità attinenti ai termini delle questioni sollevate e ritiene la prima e la terza questione inammissibili, in quanto presentano difetti di rilevanza, nonché un'impostazione dubitativa e ancipite. Sotto il primo profilo, la Corte osserva che il giudizio *a quo* verte sulla selezione della zona produttiva in cui, a norma dell'articolo 44bis della legge provinciale 13/1997, è ammessa la realizzazione di un centro commerciale di rilevanza provinciale. Ora, sebbene le disposizioni censurate sarebbero inscindibilmente legate in quanto espressive di una medesima impostazione fortemente limitativa del commercio al dettaglio, e segnatamente dei nuovi centri commerciali, nelle zone produttive ed è vero, inoltre, che spetta in primo luogo al giudice del giudizio principale la valutazione sulla rilevanza delle questioni da sottoporre all'esame della Corte, tuttavia il giudice costituzionale ritiene che le disposizioni censurate abbiano un diverso campo applicativo e contenuti ben distinguibili, pur essendo frutto di una medesima ispirazione teleologica. Inoltre, nel giudizio *a quo*, che ha ad oggetto l'identificazione della zona produttiva con vocazione particolare, non vengono in applicazione le norme relative al commercio al dettaglio nelle altre zone produttive, contenute nell'articolo 44 impugnato. Sotto il secondo profilo, poi, inerente il "*dubbio assoluto [...], non risolvibile in via interpretativa*" sulla base del quale il rimettente estende (con la terza questione) alla normativa del 2013 le censure già sollevate (nella prima questione) nei confronti della nuova disciplina sostanziale stabilita dalla novella del 2014, la Corte ritiene comprensibili le perplessità sollevate in considerazione di un quadro normativo provinciale tutt'altro che stabile e lineare. Nondimeno, ritiene che sia compito del giudice *a quo* identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta e, ancora, che omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l'ordinanza riporti questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili.

Per quanto attiene alla seconda questione di legittimità costituzionale, essa è ritenuta dalla Corte inammissibile per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Essa, infatti, si basa sulla laconica affermazione che la previsione di un unico centro commerciale contrasterebbe con il divieto di discriminazione tra gli imprenditori di cui all'articolo 31 del d.l. 201/2011, come convertito dalla l. 214/2011, il quale a sua volta sarebbe "*conseguenza applicativa*" del "*divieto di disparità di trattamento proclamato dall'articolo 3 [della] Costituzione*". Secondo la Corte, a tacere del fatto che il nesso tra la norma legislativa e il principio costituzionale è affermato in termini apodittici, una motivazione siffatta non considera le modalità di selezione della zona anzidetta e, in particolare, la possibilità che il ricorso a forme di evidenza pubblica soddisfi le richiamate esigenze di *par condicio*.

