



Sentenza N. 299 del 19 dicembre 2012

Materia: Concorrenza, livello essenziale delle prestazioni e commercio

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli articoli 3, 77, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione e del principio di leale collaborazione

Ricorrenti: Regioni Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: 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:

- Art. 31, commi 1 e 2

Esito: Dichiarazione di inammissibilità della questione, relativamente agli articoli 3 e 77 Cost., e di non fondatezza, relativamente agli articoli 117, 118 e al principio di leale collaborazione

L'art. **31, comma 1** del Decreto legge 6 dicembre **2011, n.201** ha esteso in via permanente a tutto il territorio nazionale la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di cibi e bevande.

L'art. **31, comma 2** dello stesso Decreto ha previsto **che l'apertura di nuove attività** commerciali può essere sottoposta a limiti soltanto per finalità connesse alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano e dei beni culturali. Inoltre, ai sensi del medesimo comma, le regioni sono chiamate ad adeguarsi a tale prescrizione entro il termine di 90 giorni decorrente dall'entrata in vigore della legge di conversione del Decreto.

La liberalizzazione in argomento ha preso avvio con il 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*) che, all'art. **3, comma 1**, ha sottratto le attività commerciali e di somministrazione di cibi e bevande ad una serie di limiti e prescrizioni, in adeguamento alla normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza e al fine di garantire ai consumatori un livello minimo ed uniforme delle condizioni di accessibilità all'acquisto di beni e servizi su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art.**117, comma secondo, lettera e) ed m)** della Costituzione.

Il Decreto legge 223/2006 è stato convertito con legge 4 agosto 2006, n.248.



In materia è, successivamente, intervenuto l'art. **35, comma 6** del Decreto Legge 98/2011 (conv. in Legge 111/2011), che ha modificato il testo dell'art. 3 del Decreto 223/2006 **introducendo, al comma 1, la lettera d-bis**, in forza della quale, alle attività commerciali e di somministrazione di cibi e bevande non può essere imposto *“in via sperimentale, 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 ubicato nei comuni inclusi negli elenchi delle località turistiche o città d'arte”*. Inoltre, **Il comma 7 del medesimo art. 35** ha previsto che *“Le regioni e gli enti locali adequano le proprie disposizioni legislative e regolamentari alla disposizione introdotta dal comma 6 entro la data del 1° gennaio 2012”*.

Sulla stessa materia è tornato il Decreto legge 13 agosto 2011, n.138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo – manovra bis*) che ha conservato la liberalizzazione in via sperimentale, ampliandola, però, a tutto il territorio nazionale; tuttavia non avendo la legge di conversione (148/2011) confermato l'innovazione, la norma è rimasta quella risultante dalla modifica di cui all'art. 35 del Decreto legge 98/2011.

Infine, **l'art. 31, comma 1** del Decreto legge 201/2011 ha reso permanente la liberalizzazione (non più sperimentale, come previsto in precedenza) e l'ha estesa a tutto il territorio nazionale (non più soltanto ai comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte).

La liberalizzazione permanente su tutto il territorio nazionale degli orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di cibi e bevande ha destato un certo malcontento negli esercenti di piccole imprese di commercio e di somministrazione, in considerazione della loro minor forza competitiva, determinata dalle minori dimensioni, in confronto ai grandi centri di distribuzione ed alcune regioni hanno anche percepito nell'intervento legislativo statale un'invasione della loro attribuzione in materia di commercio.

La Regione Toscana ha ritenuto che l'articolo **31 del d.l. 201/2011**, estendendo e rendendo permanente la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, abbia inciso sul **comma 6, ma non sul comma 7, dell'art. 35, del d.l. 98/2011**, sulla base del quale, le Regioni e gli enti locali avrebbero dovuto adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari **entro il 31 dicembre 2011**. In proposito, la Regione Toscana è intervenuta legislativamente con gli **artt. 88 e 89** della legge regionale **27 dicembre 2011, n. 66** (Legge finanziaria 2012) sostituendo, nel rispetto dei principi nazionali, gli **artt. 80 e 81 della l.r. 28/2005**, recante disciplina in materia di commercio.

L'art. 80 della l.r. 28/2005, come sopra modificato, lascia la possibilità di programmare le aperture notturne e lascia autonomia ai Comuni di derogare, senza motivazione, ma previa concertazione con le parti sociali interessate, ai limiti alle ore giornaliere e alle aperture domenicali e festive. La Regione Toscana ha ritenuto la suddetta disciplina conforme al dettato del d.l. 201/2011; tuttavia, nel caso l'art. 31, in questione, fosse interpretato dalla Corte come preclusivo di qualsiasi intervento legislativo regionale, ha proposto ricorso lamentando la violazione della competenza



residuale regionale in materia di commercio (art.117, quarto comma Cost.) e le relative attribuzioni amministrative (art.118).

Le Regioni hanno lamentato che l'art. 31, comma 1, del Decreto 201/2011, viola le seguenti norme:

Art.117, comma primo, Cost. - Le ricorrenti ritengono che la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, contrariamente al dettato dell'art. 31, comma 1, non trova giustificazione nell'adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto Comunitario poiché non sono ravvisabili nell'Ordinamento dell'Unione disposizioni che impediscano alla normativa interna di disciplinare gli orari di apertura degli esercizi di vendita;

Art.117, comma secondo, lettere e) ed m) Cost. - il carattere trasversale della tutela della concorrenza non deve svuotare del tutto la competenza regionale che, nella fattispecie, le ricorrenti hanno ritenuto essere quella residuale in materia di commercio di cui all'art.117, quarto comma, Cost.; si lamenta, in particolare, che l'intervento statale non è legittimato né dalla finalità di tutela della concorrenza, né da quella della determinazione dei livelli minimi delle prestazioni poiché, da un lato, l'art. 31, comma 1, non viene ad incidere sulla apertura dell'attività di impresa al mercato, ma soltanto sugli orari di apertura; dall'altro lato, non riguarda l'erogazione di standard minimi di servizi civili e sociali;

Art. 117, comma terzo, Cost. – **La Regione Lombardia** ipotizza anche la lesione della competenza concorrente in materia di governo del territorio per il legame con l'assetto territoriale; mentre, per **la Regione Lazio**, la norma regola nel dettaglio la materia, senza lasciare alcuno spazio alla disciplina regionale;

Art. 117, quarto comma, Cost. - Tutte le ricorrenti hanno ritenuto che l'art. 31, comma 1, del d.l. 201/2011, leda la competenza residuale delle Regioni;

Art. 117, sesto comma, Cost. - **La Regione Lombardia** ha lamentato la lesione della potestà regolamentare in materia di commercio;

Statuti ad autonomia speciale - Le tre Regioni ad autonomie speciale, Sicilia, Sardegna e Friuli – Venezia Giulia hanno censurato l'art. 31, comma 1, per lesione dei loro statuti autonomi. Inoltre **la Regione autonoma Sardegna** è stata anche l'unica che ha impugnato il comma 2, dell'art. 31, che, rendendo possibile l'introduzione di vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali, prevede i suddetti vincoli soltanto per finalità di tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, senza tener conto di altre finalità meritevoli, con conseguente violazione degli artt. 3 e 117 Cost., nonché degli artt. 3,4,5 dello Statuto autonomo che attribuiscono le competenze legislative alla Regione Sardegna;

Art. 3, Cost. – Per **la Regione Lazio**, la liberalizzazione indiscriminata degli orari porrebbe in essere una deregolamentazione con effetti penalizzanti sulle piccole imprese, in contrasto con il



dichiarato fine di tutela della concorrenza, determinando, pertanto, la delegittimazione del radicamento in capo allo Stato della competenza a legiferare; delegittimazione che ridonderebbe in una violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost. per lesione della competenza residuale della Regione in materia di commercio.

Art. 77, Cost. – La **Regione Piemonte** ha lamentato che il Governo avrebbe abusato del potere di decretazione di urgenza nell'adozione della norma sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale;

Principio di leale collaborazione – Per la **Regione Piemonte**, la norma avrebbe dovuto prevedere un'intesa nella Conferenza Stato- Regioni; analogamente la **Regione Lazio** ha lamentato il mancato coinvolgimento delle Regioni;

Art. 118, Cost. – Per le **Regioni Veneto e Toscana**, la norma determinerebbe una lesione dell'autonomia amministrativa delle Regioni in materia di commercio; per la Regione **Friuli-Venezia Giulia**, inoltre, la norma violerebbe il principio di sussidiarietà, in base al quale, il livello istituzionale più adeguato a valutare la migliore regolazione degli orari è quello più vicino ai cittadini: comunale e regionale;

La **Regione Lombardia** ha ritenuto che, pur essendo ravvisabile nel diritto comunitario una contrarietà alla pianificazione dei servizi, vengono ammesse delle deroghe per motivi di interesse generale, e, pertanto, ha anche chiesto, in subordine, alla Corte Costituzionale, di sollevare in qualità di giudice di ultima istanza, la **pregiudiziale interpretativa** dinanzi alla Corte di Giustizia, ai sensi **dell'art. 267 del TFUE**, per chiarire se la Direttiva sui servizi 2006/123/CE possa essere di impedimento alla legge nazionale a introdurre limiti alla liberalizzazione di attività economiche anche in presenza di interessi generali da tutelare.

La Corte ha preliminarmente ritenuto inammissibili: per insufficiente motivazione, la questione sollevata dalla Regione Lazio, in relazione alla supposta violazione **dell'art. 3, Cost.**; per assenza di motivazione, la questione sollevata dalla Regione Piemonte, in relazione alla supposta violazione **dell'art. 77, Cost.**

Nel merito, le altre questioni di legittimità costituzionale sopra riassunte, sollevate dalle Regioni verso l'art. 31, commi 1 e 2 del d.l. n. 201/2011, sono state ritenute dalla Corte infondate.

La decisione della Corte è articolata in cinque punti legati tra loro.

1. La Corte ha ritenuto di fondamentale importanza, e quindi prioritario, qualificare la norma, verificando la legittima adozione dell'art. 31, comma 1, del d.l. 201/2011, nell'esercizio della competenza statale riservata, ex art 117, comma secondo, lettere e) e m), Cost., per finalità di tutela della concorrenza e salvaguardia dei diritti civili e sociali, oppure, in caso di verifica negativa, dichiarando l'illegittimità della legiferazione statale vertente nella materia di commercio e, pertanto, di competenza regionale residuale ex art. 117, comma quarto, Cost.



Su questo punto, ai fini della qualificazione giuridica della norma, la logica della Corte si dipana geometricamente nei seguenti passaggi:

- la nozione di concorrenza della giurisprudenza costituzionale riflette quella comunitaria che comprende: a) le misure legislative che contrastano i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, b) le misure legislative che promuovono l'apertura dei mercati, rimuovendo i vincoli all'esercizio di attività economiche;
- le suddette misure di promozione dell'apertura dei mercati sostanziano un'accezione dinamica di tutela della concorrenza;
- in tale accezione dinamica della concorrenza, uno degli strumenti è la razionalizzazione della regolazione delle attività economiche al fine di eliminare gli inutili oneri regolamentari e mantenere soltanto quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali (sentenza n.200 del 2012);
- l'intervento di liberalizzazione di cui all'art. 31, comma 1 è giudicato proporzionale ai fini della tutela della concorrenza.

2. Ritenendo le misure in esame coerenti e proporzionate al fine di promuovere la concorrenza, la Corte ha voluto legare la coerenza di questo pensiero - in materia di orari di apertura di esercizi commerciali - con il proprio precedente orientamento giurisprudenziale, manifestato sulle discipline regionali in vigore prima che venisse adottata la norma di cui **all'art. 31, comma 1**, quando la normativa statale di riferimento era ancora il **decreto legislativo 114 del 1998** (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio). In quelle decisioni, la Corte ha ritenuto legittima la disciplina regionale quando è stata riscontrata più favorevole alla liberalizzazione degli orari rispetto alla disciplina statale del 1998 (**Sentenza 288/2010**), mentre, al contrario, ha dichiarato l'illegittimità della disciplina regionale in materia quando l'ha riscontrata meno favorevole (**Sentenza 150/2011**).

A dimostrazione della coerenza e della continuità dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale, particolarmente significativo è stato, infine, il richiamo alla propria Sentenza n. 430/2007, con la quale la Corte si pronunciò sull'art. 3, comma 1 del d.l. 223/2006, dichiarando legittima la norma che rimuoveva i limiti, ivi previsti, all'accesso al mercato. In sostanza, analogamente alla decisione contenuta nella Sentenza 430/2007, e riconoscendo in materia la competenza statale riservata ai fini di tutela della concorrenza, la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima anche la disposizione che rimuove limiti agli orari di apertura degli esercizi commerciali, quale risulta dall'art. 31, comma 1, del d.l. 201/2011, innovativo della lettera *d-bis* dell'art. 3, comma 1, del d.l. 223/2006.

3. La Corte ha ritenuto applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale (Sardegna e Friuli – Venezia Giulia) la medesima logica giuridica che ha condotto a considerare prevalente, per le regioni ad autonomia ordinaria, la tutela della concorrenza rispetto alle competenze regionali in materia di commercio e, pertanto, legittimo l'intervento legislativo statale ex art.117, comma 2, lettera e).



4. Sulla base della predetta qualificazione giuridica - ai sensi della quale, la norma sulla liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, di cui all'art. 31, comma 1, è stata ritenuta dalla Corte legittimamente adottata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza riservata a fini della tutela della concorrenza – la Corte ha fondato l'impianto di rigetto di tutte le restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate:

- specificamente in riferimento alla censura, mossa dalla **Regione autonoma Sardegna** al **comma 2, dell'art. 31**, di violazione degli artt. 3 e 117 Cost., nonché degli artt. **3,4,5 dello Statuto autonomo** - per aver previsto, la norma impugnata, la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali, soltanto per finalità di tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, e dei beni culturali, senza tener conto di altre finalità meritevoli - la Corte ha ribadito che anche 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"*.
- In riferimento alla censura (**Lazio**), con la quale è stato lamentato il carattere di dettaglio della norma, la Corte ha sottolineato, in particolare, che la norma sulla liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali è stata adottata per finalità di tutela della concorrenza e, pertanto, fungendo da garanzia, non tollera differenziazioni territoriali neppure per aspetti non essenziali.
- In riferimento alla censura (**Piemonte e Lazio**) di violazione del principio di leale collaborazione, la Corte ha ribadito la non applicabilità del principio in materia riservata alla competenza legislativa statale e che, non necessitando la norma impugnata di alcuna attuazione, viene a mancare l'oggetto di intervento di un'intesa tra Stato e Regioni.
- Il riconoscimento - nell'adozione della norma sulla liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali - della competenza legislativa statale riservata, per finalità di tutela della concorrenza, legittima anche il rigetto delle censure di lesione della competenza regionale concorrente in materia di territorio (Lombardia), di lesione della potestà regolamentare (Lombardia) e di lesione della competenza amministrativa delle Regioni in materia di commercio (**Toscana**).
- Relativamente alla censura di violazione dei principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, nonché della disciplina contenuta nella Direttiva 2006/123/CE, quali parametri interposti rispetto al primo comma dell'art. 117, Cost., la Corte ha rigettato il ricorso, ritenendo la doglianza frutto *"di un errore 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 Corte sottolinea la compatibilità di deroghe alla normativa sulla liberalizzazione, esemplificandole nel divieto di vendita di bevande alcoliche in determinati orari, nella chiusura di esercizi commerciali per motivi di ordine pubblico, divieto di emissioni troppo rumorose a presidio della quiete pubblica.

| | | |
|---|---|--|
|  | Osservatorio Legislativo Interregionale | Roma 28 Febbraio – 1 Marzo 2013 E. Ercoli – Regione Lazio Sentenze della corte costituzionale regioni ordinarie, |
|---|---|--|

- Infine, conseguentemente alla dichiarazione di non fondatezza dei ricorsi, la Corte non ha accolto neppure la richiesta di sospensione delle norme impugnate e la richiesta della Regione Lombardia di sollevare, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, presso la Corte di Giustizia, la questione pregiudiziale interpretativa della Direttiva 2006/123/CE.