Bur n. 42 del 01/06/2012

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza del 29 febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto dal Pam Panorama spa c/Comune di Treviso ed altri.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ordinanza

sul ricorso numero di registro generale 73 del 2012, proposto da:

Pam Panorama S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Angela Turi, Pier Vettor Grimani, Giorgio Roderi, con domicilio eletto presso Pier Vettor Grimani in Venezia, S. Croce, 466/G;

contro

Comune di Treviso, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Antonello Coniglione, Gianpaolo De Piazzi, domiciliata per legge in Venezia, S. Marco, 4091;

Regione del Veneto, in personale del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Ezio Zanon, Luisa Londei, domiciliata per legge in Venezia, Cannaregio, 23;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Filcams Cigl, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Franciosi, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

per l'annullamento

dell'ordinanza sindacale del 30.12.2011 prot n. 43, limitativa della possibilità di apertura domenicale degli esercizi commerciali al dettaglio;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Treviso e di Regione Veneto;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2012 il dott. Giuseppe Di Nunzio e uditi per le parti i difensori P.V. Grimani e G. Roderi per la parte ricorrente, A. Coniglione per il Comune di Treviso, L. Londei e E. Zanon per la Regione del Veneto, A. Franciosi per gli interventi ad opponendum;

1. Parte ricorrente - appartenente al settore della grande distribuzione - impugna l'ordinanza sindacale in oggetto, in quanto limitativa della possibilità di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio per l'anno 2012.

2. A seguito del D.L. 6.12.11, n. 201 (c.d. Decreto Salva Italia), convertito nella L. 22.12.11, n. 214, che ha modificato l'art. 3, comma 1°, lett. d) bis, del D.L. 4.7.2006, n. 223, convertito nella L. 4.8.06 n. 248, emanato ai sensi dell'ordinamento

comunitario sulla concorrenza, "...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 2°, lett. e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali... sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: ... d-bis) il rispetto degli orari di apertura e chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura settimanale dell'esercizio;...".

Successivamente alla nuova legge statale è intervenuta la legge della Regione Veneto 27.12.11, n. 30 che, all'art. 3, ha previsto lo stesso tipo di limitazione agli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio ad dettaglio preesistente alla novella legislatura statale. In particolare ha previsto che tali attività "osservano la chiusura domenicale e festiva" (art.3, comma 2°) e che "derogano l'obbligo di chiusura domenicale e festiva di al comma 2°" in limitate ipotesi determinate nonché, in via sperimentale, in ulteriori ipotesi (art. 3, commi 4°, 6° e 7°).

Il Comune di Treviso, con il provvedimento gravato, ha dato attuazione al suddetto art. 3 della L.R. 27.12.2011 n. 30.

3. Causa petendi del ricorso, esaminato in fase cautelare, è la necessità di annullare, previa sospensiva, l'impugnata ordinanza sindacale prescindendo dalla legge regionale del Veneto n. 30 del 27.12.11 o disapplicandola ovvero rimettendo la questione della sua costituzionalità alla Corte Costituzionale.

3.1. Sotto il profilo della rilevanza dell'eccezione di incostituzionalità, il Collegio osserva innanzitutto come il principio di gerarchia delle fonti normative nazionali non consenta di prescindere da una legge regionale contraria a una legge statale quando la prima è successiva alla seconda, come sovviene nella fattispecie concreta.

In secondo luogo, non è possibile disapplicare la legge regionale interna per contrasto coi principi del diritto comunitario, in quanto - a parte altre considerazioni - la disapplicazione sarebbe possibile solo nei confronti di una norma comunitaria self-executing, ipotesi che qui non ricorre.

Profili di illegittimità per vizi formali, quali insufficienze di motivazione, oltre che sprovvisti di fumus boni iuris, sarebbero comunque logicamente subordinati al predetto nucleo della causa petendi.

La questione di costituzionalità è quindi rilevante perché sarebbe possibile e necessario annullare l'ordinanza sindacale impugnata se la Corte Costituzionale annullasse, in parte qua, l'art. 3 della L.R. 30/11.

3.2. Si tratta ancora di stabilire se la questione di costituzionalità sia oltre che rilevante, anche non manifestamente infondata.

Alla luce del dettaglio normativo e della giurisprudenza costituzionale (cfr D.Cost. n. 18 del 23.1.12; n. 150 del 18.4.11; n. 288 del 4.10.10) e amministrativa (cfr. D.d.S. Sez V, 29.11.11, n. 6297), da una parte, la questione - della quale si controverte - dei limiti dell'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali rientra in astratto nella potestà legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, comma 4°, quale materia del "commercio"; d'altra parte, tuttavia, la stessa questione, rientra in astratto anche nella legislazione esclusiva dello Stato ove incida sulla "tutela della concorrenza" di cui all'art. 117, comma 2°, lett. e) Cost. o sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" di cui all'art. 117, comma 2°, lett. m) Cost.

In concerto, la legge statale in esame ha espressamente fatto riferimento, nel liberalizzare le aperture domenicali e festive, alle citate lett. e) ed m) dell'art. 117, comma 2°, Cost., mentre la successiva legge regionale - come si è visto - ha essenzialmente mantenuto fermo il regime precedente di divieto di apertura domenicale e festiva, con l'evidente conseguenza di incidere sul confronto concorrenziale tra imprese più o meno strutturate, o semplicemente intenzionate, in relazione all'esercizio dell'iniziativa economica in tali giorni e di incidere, altresì, sui livelli di prestazioni di beni e servizi disponibili per i consumatori ed utenti.

La giurisprudenza sopra citata ha invero riconosciuto che la potestà legislativa residuale regionale in materia di commercio possa estendersi alla disciplina degli orari e giorni di apertura degli esercizi, affinché non sia svuotata di un contenuto essenziale, ma con il limite di poter incidere sulla tutela della concorrenza e sui livelli di prestazioni minime in modo da aumentarli, sia pure indirettamente e marginalmente, e non invece in modo da comprimerli rispetto alla disciplina esclusiva statale, così come effettuato con l'art. 3 della L.R. 30/11.

Più precisamente, la nuova legislazione statale ha liberalizzato, in attuazione dei ripetuti principi costituzionali, perdurando solo la possibilità di restrizioni eccezionali derivanti dalla necessità di attuare diversi principi costituzionali e comunitari, peraltro espressamente richiamati dall'art. 31, comma 2°, D.L. 6.12.11, n. 201, ove ammette derogatoriamente limiti "concessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

La sopravvenuta legislazione regionale ha invece invertito la regola in eccezione, stabilendo - con incisione negativa sulla tutela della concorrenza, sui livelli essenziali di prestazioni e sull'iniziativa economica - l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo ipotesi derogatorie specificatamente indicate.

Il Collegio reputa dunque che l a disciplina dettata dall'art. 3 della legge regionale n. 30/2011 presenti profili non manifestamente infondati di contrasto con gli art. 52 e 117, comma 2°, lett. e) ed m), Cost.

4. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27.12.11 n. 30 in relazione agli artt. 41 e 117, comma 2°, lett. e) ed m) della Costituzione.

Con separata ordinanza resa all'esito dell'odierna camera di consiglio, è già stata disposta, in accoglimento provvisorio dell'incidente cautelare, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato fino alla decisione, da parte della Corte Costituzionale, della questione di legittimità costituzionale (cfr. D.d.S., A.P., ord. 20.12.1999, n. 2) ed è stato rinviato l'esame ulteriore della domanda cautelare all camera di consiglio che sarà fissata dopo la comunicazione di detta decisione (cfr. Corte Costituzionale 18.06.1997, n. 183).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), Pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, visti gli artt. 134 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, nonché 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 41 e 117, comma 2°, lett. e) ed m), della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge Regione Veneto 27.12.11, n. 30.

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Regione Veneto e sia comunicata al Presidente del Consiglio Regionale del Veneto.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente, Estensore

Riccardo Savoia, Consigliere

Stefano Mielli, Primo Referendario