

Pubblicato il 14/01/2019

N. 00298/2019REG.PROV.COLL.  
N. 00500/2016 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 500 del 2016,  
proposto da

Federdistribuzione - Federazione Associazioni Imprese e  
Organizzazioni Associative Distribuzione Moderna Organizzata,  
in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e  
difesa dagli avvocati Filippo Arturo Satta, Giorgio Roderi e  
Antonio D'Aloia, con domicilio eletto presso lo studio  
dell'avvocato Filippo Arturo Satta in Roma, Foro Traiano, n. 1/A;

***contro***

Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin, Andrea  
Manzi e Ezio Zanon, con domicilio eletto presso lo studio  
dell'avvocato Andrea Manzi in Roma, via Federico Confalonieri,  
n. 5;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Terza, n. 00766/2015, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2018 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Roderi e Caruso, su delega di Manzi.

FATTO

1. Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sez. III, con la sentenza 1° luglio 2015, n. 766, ha respinto il ricorso proposto da Federdistribuzione - Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associative della Distribuzione - per l'annullamento del Regolamento Regionale 21.6.2013, n. 1 recante "Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale", pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Veneto 25.6.2013, n. 53.

2. Secondo il TAR, in sintesi:

- la realizzazione di una grande struttura di vendita ha un considerevole impatto sul territorio, condizionandone la destinazione e gli sviluppi futuri, e ciò impone, di per sé, la necessità che i principi in materia di liberalizzazione del commercio siano contemperati dalla tutela di un interesse generale, evidentemente inciso dalla realizzazione di una struttura di una tale dimensione: tanto trova conferma negli artt. 1 e 2 della L. n. 27-2012, che ammette l'esistenza di restrizioni, fissando la

legittimità di limiti per evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale; nello stesso senso è anche l'art. 31, comma 2, L. n. 214-2011 che riconosce espressamente alle Regioni il potere di individuare aree nelle quali sia limitato l'insediamento delle attività commerciali; ne consegue la legittimità in materia di un controllo preventivo dell'amministrazione competente e quindi l'ammissibilità di un regime autorizzatorio;

- è altrettanto incontestata la necessità di distinguere fra atti di programmazione economica - che in linea di principio non possono più essere fonte di limitazioni all'insediamento di nuove attività - e atti di programmazione aventi natura non economica, i quali, invece, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono imporre limiti rispondenti ad esigenze annoverabili fra i motivi imperativi di interesse generale (art. 11, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 59-2010, art. 34, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 201-2011), orientamento confermato dalla Corte di Giustizia UE con sentenza 24 marzo 2011 resa nella causa C-400/08;

- deve ritenersi altrettanto ammissibile una disciplina regionale che non impone limitazioni di tipo economico, ma stabilisce solo una disciplina idonea a tutelare il territorio e l'ambiente urbano nel rispetto delle disposizioni nazionali sopra ricordate, come confermato anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 104-2014);

- è infondato anche il motivo di censura (quarto) con il quale si sostiene che l'esistenza di un regime giuridico differenziato, in relazione alla superficie del punto vendita, costituirebbe un'alterazione del confronto concorrenziale idoneo a violare il

principio di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica privata, un regime differenziato tra le varie strutture di vendita non essendo di per sé sintomo dell'asserita alterazione del confronto concorrenziale, tanto più che la necessità di un'autorizzazione non pregiudica la possibilità che un qualsiasi soggetto possa ottenere lo stesso titolo abilitativo;

- non risulta apprezzabile la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 1 del regolamento e dell'art. 13 della L. Reg. n. 50-2012 (quinto motivo del ricorso) nella parte in cui detta disposizione introdurrebbe una misura asseritamente discriminatoria in danno degli imprenditori per il fatto che le strutture di vendita non ubicate all'interno dei centri storici sono soggette al pagamento di un onere aggiuntivo, trattandosi di una previsione, frutto di una scelta di merito, volta a favorire la collocazione di strutture di vendita nell'ambito dei centri storici e urbani;

- infondato è il motivo (settimo), concernente la legittimità del regolamento nella parte in cui prevede la tutela dei lavoratori e il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nei tavoli di concertazione e di monitoraggio previsti dalla normativa vigente sul presupposto che si tratterebbe di una previsione estranea alla disciplina dell'attività commerciale, atteso che l'art. 2, comma 1, lett. h), della legge ricordata regionale fa propri i principi contenuti nel diritto europeo (e in particolare con la direttiva Bolkestein) nella parte in cui prevede che la tutela dei lavoratori e nello specifico l'impegno ad assumere lavoratori, possa consentire di introdurre limiti all'attività economica, disposizioni peraltro recepite anche nel d.lgs. 26 Marzo 2010, n. 59.

Inoltre, al punto 4.8 e ss. della sentenza impugnata, il TAR stabilisce, espressamente, che: “4.8 In particolare si evidenzia che risulterebbe violato l’art. 31 della L. n. 214/2011 nella parte in cui avrebbe previsto il termine del 30 Settembre 2012 entro cui le Regioni avrebbero dovuto adeguare i propri ordinamenti. 4.9 Al fine di dimostrare l’infondatezza della tesi della ricorrente è sufficiente evidenziare come la Corte Costituzionale nella sentenza n. 65/2013 ha sancito che il termine del recepimento risultava individuato nel 31 dicembre 2012 e, ciò, considerando che l’ art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) ha disposto che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione”. 5. Nemmeno possono condividersi i rilievi diretti a sostenere la violazione dei doveri di adeguamento della norma statale e di leale collaborazione tra soggetti di diritto costituzionale e, ciò, considerando come la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha ritenuto di impugnare la L. Reg. 50/2012 per i motivi ora contestati”.

3. Federdistribuzione ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendone l’erroneità e riproponendo a tal fine le censure del ricorso di primo grado, malamente apprezzate, superficialmente esaminate ed ingiustamente respinto con motivazione lacunosa ed affatto condivisibile.

4. Ha resistito al gravame la Regione Veneto, chiedendone il rigetto.

5. All'udienza pubblica del 15 novembre 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. E' controversa la legittimità del Regolamento Regionale del 21 giugno 2013, n. 1, recante "Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale", anche in ragione della pretesa incostituzionalità della L. Reg. n. 50-2012, che ne costituisce il fondamento, recante "Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione Veneto", asseritamente in contrasto con i principi di libertà di insediamento, di apertura degli esercizi commerciali e di liberalizzazione delle attività economiche, disposti dalla legislazione nazionale.

Nello specifico l'art. 4 della predetta legge regionale, al dichiarato fine di assicurare uno sviluppo delle attività commerciali compatibile con il buon governo del territorio e con la tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, con la salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici e con la tutela del consumatore, autorizza la Giunta regionale ad adottare un regolamento contenente gli indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale in attuazione dei seguenti criteri:

- garanzia della sostenibilità economica, sociale, territoriale ed ambientale del sistema commerciale;
- localizzazione degli interventi commerciali all'interno dei centri storici e urbani;
- incentivazione del risparmio di suolo, favorendo gli interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, gli interventi di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate

e gli interventi che non comportassero aumento della cubatura esistente in ambito comunale;

- rafforzamento del servizio di prossimità e del pluralismo delle forme distributive.

Il regolamento regionale deve altresì dettare i criteri per l'individuazione, da parte degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, delle aree idonee all'insediamento delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati e delle grandi strutture di vendita, nonché definire le modalità per la valutazione integrata degli impatti e l'individuazione delle misure compensative e di mitigazione atte a rendere sostenibili gli insediamenti e definire ogni altra disposizione di dettaglio per l'attuazione della legge.

A tale disposizione legislativa la Giunta regionale ha dato attuazione con l'impugnato regolamento n. 1 del 21 giugno 2013, approvando gli indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale.

2. Ciò premesso, la Sezione è dell'avviso che l'appello sia infondato, il che consente di prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo e del presente appello per carenza di legittimazione, oltre che per carenza di interesse a ricorrere e di genericità dei motivi, sollevate dalla difesa dell'amministrazione regionale.

3. Son innanzitutto infondate le censure concernenti le asserite violazioni dell'art. 3 dello Statuto regionale, dell'art. 56 del Trattato dell'Unione Europea, degli articoli 10 e 11 della Costituzione, degli artt. 31 e 34 della legge n. 214-2011, nonché dell'art. 1 della legge n. 27-2012.

3.1. Sotto il profilo costituzionale, sebbene la materia del “commercio” e delle “attività produttive” rientri nella potestà legislativa esclusiva regionale, è oramai *ius receptum* nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che il principio di liberalizzazione delle attività economiche vada inquadrato nell’ambito della competenza statale in tema di “tutela della concorrenza” (cfr., tra le altre, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007), che perciò assume portata “trasversale” (così Corte Cost. n. 200 e n. 299 del 2012 e, da ultimo, n. 38 del 2013).

L’intervento di liberalizzazione di cui al d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, rientra a pieno titolo in tale tipologia di legislazione esclusiva dello Stato, tanto più che il richiamato art. 31, in tema di esercizi commerciali, qualifica “la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio” (senza limiti e vincoli, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali) come principio generale dell’ordinamento nazionale, in riferimento alla “disciplina dell’Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi”.

La norma è perciò direttamente vincolante nei confronti dei legislatori regionali, chiamati ad adeguare i propri ordinamenti entro il 30 settembre 2012, nel senso che l’insediamento delle attività economiche è assoggettabile a specifiche restrizioni, solo se giustificate da un interesse pubblico, costituzionalmente rilevante e compatibile con l’ordinamento comunitario, nel

rispetto dei principi di non discriminazione, stretta necessità e proporzionalità.

Quanto al vincolo imposto ai legislatori regionali, va richiamato il principio - desumibile anche dall'art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2003 - regolatore del rapporto tra le due fonti normative non gerarchicamente ordinate, per il quale la normativa regionale in materia riservata alla legislazione esclusiva statale vige fintantoché non sia applicabile la normativa statale intervenuta (cfr. Cons. Stato, V, 5 maggio 2009, n. 2808).

Tuttavia, occorre distinguere le ipotesi in cui il legislatore nazionale si sovrapponga ai legislatori regionali, dettando una propria compiuta disciplina - nel caso di specie, delle attività economiche- destinata a sostituirsi alle leggi regionali in vigore, nel qual caso l'effetto sostitutivo-abrogativo di queste ultime è automatico (cfr., per un'ipotesi in tema di esercizio delle attività commerciali, il precedente di questo Consiglio di Stato, V, 27 maggio 2014 n. 2746), da quelle in cui la legge statale non stabilisce regole, ma piuttosto introduce disposizioni di principio, le quali, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenza.

In virtù della tecnica normativa utilizzata dagli interventi legislativi statali in tema di liberalizzazione, basata prevalentemente su principi e non su regole, il legislatore nazionale non ha occupato (tutti) gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole regioni avrebbero continuato ad esercitare le loro competenze, conformandosi ai principi stabiliti a livello statale.

3.2. Sotto il profilo comunitario, come si ricava dal combinato disposto degli artt. 2 e 4 della legge regionale n. 50-2012, la Regione ha esercitato la potestà legislativa residuale in materia di commercio riconosciuta dalla Costituzione per le finalità di garanzia della sostenibilità economica, sociale, territoriale ed ambientale del sistema commerciale; della compatibilità della localizzazione degli interventi commerciali all'interno dei centri storici e urbani; dell'incentivazione del risparmio di suolo, favorendo gli interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, gli interventi di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate e gli interventi che non comportassero aumento della cubatura esistente in ambito comunale; nonché (a tutele del consumatore e del cittadino) per il rafforzamento del servizio di prossimità e del pluralismo delle forme distributive, nel rispetto, dunque, dei principi di cui alla nota Direttiva Bolkestein, atteso che l'intervento normativo è stato incentrato proprio sul principio di libertà dell'esercizio dell'attività commerciale che, come è noto, non è illimitata, ma deve essere posta in equilibrio con altri principi e valori di pari rango se non superiore (tutela dell'ambiente, lotta al degrado urbano, divieto di consumo di nuovo suolo, quando è possibile un'alternativa).

Infatti la Direttiva Bolkestein, nell'enunciare principi generali in ordine all'esercizio delle attività economiche, improntati su una sostanziale liberalizzazione e sulla semplificazione delle procedure amministrative ai fini dell'esercizio medesimo, ha espressamente sancito il divieto di programmazione delle predette

attività fondata su meccanismi di ordine quantitativo ovvero sulla base delle esigenze del mercato.

Nel contempo, tuttavia, la medesima normativa europea ammette l'introduzione di vincoli a tutela dei cd. motivi imperativi di interesse generale indicati all'articolo 4, punto 8).

Il legislatore regionale ha dato attuazione al suddetto principio europeo stabilendo, all'art. 2, comma 2, L.R. n. 50-1992, che il principio della libertà di esercizio dell'attività commerciale può essere temperato dalla previsione di un controllo pubblico, preventivo o successivo, a tutela dei motivi imperativi di interesse generale previsti dalla normativa europea, nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità. Non vi è stata pertanto alcuna intrusione nelle competenze esclusive dello Stato o contrasto con gli interventi di liberalizzazione.

Tale impostazione è coerente con le pronunce della Corte Costituzionale che hanno comunque previsto la necessità di garantire un bilanciamento tra competenze statali e competenze regionali (Corte Cost. n. 320 del 2004 e 407 del 2002, come confermato dalle sentenze nn. 65 del 2013, 18 del 2012, 150 del 2011 e 288 del 2010).

Infatti sono considerati pacificamente legittimi gli interventi volti a regolamentare le attività economiche che siano necessari o proporzionati rispetto alla tutela dei beni costituzionalmente protetti, atteso che il principio di liberalizzazione delle attività economiche deve essere "adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela degli altri beni di valore costituzionale", quali la salvaguardia e tutela del territorio, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici.

Peraltro il fatto che la disciplina regionale veneta in materia di commercio non contrasti con il sistema di riparto delle competenze e con il principio di leale collaborazione tra istituzioni è suffragato dalla circostanza che la legge non ha costituito oggetto di impugnativa in via principale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne ha ritenuto pertanto sotto questo profilo la legittimità: l'unico rilievo formulato dal Governo aveva riguardato un individuato contrasto della legge regionale con la normativa statale in materia di VAS in relazione alla possibilità che l'interessato potesse rivolgere al SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) le richieste di autorizzazione (ritenute pertanto implicitamente legittime dallo stesso Governo) o le segnalazioni di inizio attività ed alla diversa disciplina della VIA prevista per le grandi strutture di vendita in relazione alla superficie. La Corte Costituzionale con la sentenza n. 251 del 2013 ha riconosciuto che le disposizioni regionali sono state "adottate nell'esercizio della competenza residuale in materia di commercio", ritenendo quindi legittimo l'intervento regionale e non invasivo della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza.

La Corte Costituzionale ha ribadito, peraltro, che la competenza esclusiva dello Stato rispetto alle regole di tutela della concorrenza pur se caratterizzate dalla portata trasversale e dal contenuto finalistico delle relative statuizioni non priva le Regioni delle competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma le orienta ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale: sentenza n. 8 del 2013.

3.3. 6. Né è possibile ritenere abrogata la legge regionale n. 50-2012 per effetto di norme entrate in vigore anteriormente (L. n. 148-2011, L. n. 214-2011 e L. n. 27-2012, che peraltro ribadiscono che la liberalizzazione delle attività economiche incontra dei limiti nella tutela di principi valori, quali quelli richiamati dalla contestata legge regionale).

Infatti, l'art. 31 del D.L. n. 201-2011, convertito in legge n. 214-2011, ha precisato che le Regioni e gli enti locali possono “prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possono insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”, coerentemente con quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 59-2010 di recepimento della Direttiva Bolkenstein.

Il principio di cui le norme sono portatrici è in definitiva quello dell'assenza di contrasto tra le attività commerciali e l'assetto urbano come conformato dagli strumenti di pianificazione, cosicché anche le limitazioni urbanistiche al commercio sono da ritenersi tutt'ora possibili in presenza di preminenti interessi pubblici, quali quello alla tutela dell'ambiente urbano, purché siano ragionevoli, proporzionate e non finalizzate a contingentare le attività.

La normativa della Regione Veneto non persegue macroscopicamente finalità lesive o restrittive della concorrenza, avendo lo scopo di tutelare altri interessi pubblici rilevanti, tra cui la tutela dell'“ambiente urbano”, con la conseguenza che sia

l'intervento legislativo in sé che quello regolamentare, che ne costituisce, è da considerarsi legittimo.

3.4. Quanto alla diversa ma concorrente questione della asserita sopravvenuta abrogazione delle norme regionali incompatibili, invocata dall'appellante, si deve sottolineare preliminarmente che, in settori, quali quello del "commercio" e della "tutela della concorrenza" - connotati, appunto, da competenze legislative statali "trasversali"- l'entrata in vigore della normativa statale ha prodotto un effetto abrogativo delle disposizioni regionali soltanto nei limiti dell'incompatibilità, nel senso che l'inutile decorso del termine assegnato dal legislatore statale per l'adeguamento degli ordinamenti regionali ha determinato la perdita di efficacia di quelle disposizioni regionali, legislative e regolamentari, che erano incompatibili con i principi e con le regole affermati dalla sopravvenuta normativa statale.

Al riguardo, giova osservare che l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito nella l. n. 27 del 2012, contiene delle previsioni di abrogazione, attraverso le quali il legislatore statale ha imposto alle Regioni l'adeguamento dei propri ordinamenti relativamente ad ogni tipo di attività che rientrasse in dette previsioni, restando fermo, in caso contrario, l'effetto abrogativo stabilito dalla legge statale. Con riferimento all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 e succ.mod (cioè con riferimento all'apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio regionale), la disposizione aggiunta col comma 4 *ter* del citato art. 1 ha comportato che, decorso inutilmente il termine del 30 settembre 2012, abbiano perso efficacia (*id est*, siano state abrogate) le norme legislative (e regolamentari) regionali preesistenti che ponevano limitazioni alle

attività commerciali, divenute non (più) compatibili con il nuovo sistema.

Occorre allora esaminare le norme regionali preesistenti per stabilire quali siano quelle che, in quanto contrastanti con la normativa statale sopravvenuta, abbiano perso efficacia dopo il 30 settembre 2012: al riguardo l'appellante sostiene che si sarebbero dovute reputare abrogate *in toto* -per contrasto con le norme in tema di liberalizzazione delle attività commerciali - le disposizioni legislative regionali che assoggettavano la realizzazione di una grande struttura di vendita al previo rilascio di un formale provvedimento di autorizzazione.

Il regolamento impugnato ha la sua ragione fondante nella permanente vigenza delle norme che assoggettano l'apertura di grandi strutture di vendita a specifica autorizzazione: vanno perciò esaminate le disposizioni legislative che, non solo in ambito regionale, ma anche nazionale, regolavano alla data del 25 ottobre 2012 l'apertura delle grandi strutture di vendita.

La norma di riferimento non può che essere l'art. 9 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), come modificato dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva "servizi" o "Bolkestein").

Ciò posto va innanzitutto confutata la tesi che il disposto dell'art. 9 del d.lgs. n. 114 del 1998 sia stato abrogato o superato in forza della direttiva "servizi" e/o a seguito del suo recepimento nell'ordinamento nazionale col d.lgs. n. 59 del 2010: sebbene, infatti, quest'ultimo abbia abrogato o modificato (in particolare, con gli artt. da 65 a 70) diverse norme della disciplina relativa al

settore del commercio, è rimasto del tutto invariato il testo dell'art. 9 del d.lgs. n. 114 del 1998, il cui primo comma prevede che "L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio."

E' pertanto da escludere che si sia intervenuta un'abrogazione tacita delle norme del D.Lgs. 114/98 secondo per incompatibilità con le norme del D.Lgs. n. 59/2010, in quanto il testo sopravvenuto abroga espressamente le norme anteriori ritenute non conformi ai requisiti richiesti dalla direttiva 2006/123/CE; d'altronde, come previsto dagli artt. 4 e 9 di quest'ultima e come sottolineato dai numerosi precedenti della Corte Costituzionale che hanno riguardato il recepimento della direttiva nell'ordinamento interno (non ultimo quello sopra richiamato di cui alla sentenza n. 65/2013), sono consentiti limiti e deroghe al regime di liberalizzazione delle attività economiche, giustificati da uno dei "motivi imperativi di interesse generale" contemplati dalla stessa direttiva.

Resta allora da verificare se, pur essendosi mantenuto il regime autorizzativo per l'apertura di grandi strutture di vendita con il d.lgs. n. 59 del 2010, si sia successivamente ritenuto, in ambito statale, di sostituire l'autorizzazione con la presentazione di una SCIA, in forza delle norme sopravvenute, poste dall'appellante a fondamento del secondo motivo di gravame.

Non risulta decisiva in tal senso la modifica dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 59 del 2012, introdotta dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147.

Infatti, il testo come modificato (“In tutti i casi diversi da quelli di cui all'articolo 14 per i quali le norme vigenti, alla data di entrata in vigore del presente comma, prevedono regimi autorizzatori o di dichiarazione di inizio attività, si applica l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.”) fa salvi i casi dell'art. 14 (per il cui comma 1: “ [...] regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo”): tra tali casi rientra proprio il regime autorizzatorio relativo all'apertura delle grandi strutture di vendita, che, per quanto detto sopra, è stato mantenuto quando è entrato in vigore il decreto legislativo sulle liberalizzazioni n. 59 del 2010.

La pretesa sufficienza della sola SCIA non può essere condiviso nemmeno per il tramite dell'applicazione delle disposizioni in materia di segnalazione di inizio di attività, di cui all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come sostituito dall'art. 49, comma 4 *bis*, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122. Si tratta infatti di normativa generale - peraltro, in parte anche precedente la normativa specificamente destinata a regolare il settore del commercio - che avrebbe potuto trovare applicazione soltanto se tale normativa di settore non avesse avuto l'ambito di operatività sopra specificato, che richiede l'instaurazione di procedimento amministrativo complesso finalizzato al rilascio dell'autorizzazione; questo non è limitato all'«accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge e da atti amministrativi a contenuto generale» e per di più è inserito in un contesto regolato da «strumenti di

programmazione settoriale>>, sicché esula, anche per questo, dall'applicazione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e succ. mod.

Quanto ai successivi interventi di legislazione statale di liberalizzazione, va fatta menzione dell'art. 3 (abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche) del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 (recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il cui comma 1 prevede quale "principio fondamentale per lo sviluppo economico e ... la piena tutela della concorrenza tra imprese" (comma 2) che Comuni, Province, Regioni e Stato (entro il termine portato al 30 settembre 2012 dalla su citata legge n. 27 del 2012, art. 4 bis) "adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi [...]" previsti dalle successive lettere da a) ad e).

In effetti, il terzo comma della stessa disposizione aggiungeva che "Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi

dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1”.

Tuttavia questo comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 200 del 20 luglio 2012, anche in ragione della generalizzata “soppressione” delle disposizioni statali incompatibili e della “conseguente diretta applicazione” dell'istituto della SCIA.

La legislazione statale successiva (in particolare, art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, convertito con la legge n. 214 del 2011 e art. 1 del d.l. n.1 del 2012, convertito con la legge n. 27 del 2012) ha imposto termini di adeguamento della legislazione regionale, ma sono rimaste ferme le norme statali di riferimento (non rilevando, ai fini del presente appello, le vicende della legislazione statale in tema di liberalizzazione posteriori al 31 dicembre 2012).

Non rileva pertanto che vigesse il principio generale dell'ordinamento di cui all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e succ. mod. della “libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio”, al quale le Regioni si sarebbero dovute adeguare entro il 30 settembre 2012 e non rileva che non vi si fosse (ancora) adeguata la Regione Veneto; vigeva per contro il regime autorizzatorio per l'apertura di grandi strutture di vendita, previsto dalla normativa statale in tema di commercio, specificamente dall'art. 9 del d.lgs. n. 114 del 1998, alla quale, per tale aspetto, era conforme la previsione dell'art. 15 della legge

regionale n. 15 del 2004, all'epoca in vigore e non abrogata (come constatato con la D.G.R. n. 1010/2012).

3.5. Sotto altro punto di vista deve ricordarsi, come peraltro già accennato, come la materia della tutela della concorrenza si collochi notoriamente tra le materie cosiddette "trasversali", in cui la Corte Costituzionale ha riconosciuto che spetta allo Stato l'intervento legislativo di rilevanza macroeconomica, cioè la disciplina che individui gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, restando garantite le competenze regionali di natura concorrente o residuale che devono necessariamente tenere conto della realtà produttiva regionale, senza che per questo siano di ostacolo alla libertà di circolazione di persone o cose tra le regioni o all'esercizio del diritto al lavoro.

Si riconosce pertanto la necessità di un bilanciamento tra competenze statali e competenze regionali (Corte Cost. sent. n. 320-2004) che deve tener conto della titolarità, comunque, in capo alle Regioni, di competenze legislative, quali ad esempio il governo del territorio, nell'ambito delle quali spetta al legislatore regionale garantire il perseguimento dei valori di rilevanza costituzionale in maniera ottimale in relazione a interessi funzionalmente collegati al proprio territorio e tuttavia non incompatibili con le esigenze di carattere unitario definite dallo Stato.

In questo campo la legislazione statale è intervenuta con l'art. 31, comma 2, D.L. n. 201-2011, secondo cui "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, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”.

Con riferimento al citato comma 2 dell'art. 31, la Corte costituzionale (sentenza n. 104-2014) ha ritenuto che si tratta di un legittimo intervento del legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di concorrenza: tuttavia la disposizione non preclude ogni ulteriore intervento normativo regionale sul punto. Occorre, infatti, osservare che, a differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere “anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori” e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

Tale specifica apertura al legislatore regionale per la regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici corrisponde, del resto, a un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, espresso a partire dalla sentenza n. 200-2012, che adotta una nozione di liberalizzazione intesa come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali»: in effetti non è escluso qualsivoglia intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, purché lo stesso sia proporzionale rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale.

3.6. In relazione al secondo e terzo motivo di appello si osserva che per quanto concerne la questione della tempestività dell'intervento del legislatore regionale possono richiamarsi le osservazioni svolte sub 3.4., resta fermo che la normativa regionale non ha introdotto alcuna forma di contingentamento, che del resto neppure l'appellante riesce ad individuare.

Anche quanto all'affermazione secondo cui il regime introdotto dalla nuova disciplina regionale non troverebbe giustificazione in ragioni di pubblico interesse, l'assunto è apodittico e privo di qualsiasi supporto elemento probatorio, risolvendosi in un mero inammissibile dissenso rispetto alle scelte del legislatore, tradotte poi nel Regolamento impugnato, essendo ivi indicati tutti motivi di cui non può ragionevolmente contestarsi la natura pubblica ed il pubblico interesse che li caratterizza e che, secondo i principi nazionali e comunitari, ben possono funzionalmente e fisiologicamente limitare l'attività economica in modo da renderla compatibile con gli altri valori costituzionalmente tutelati.

È sufficiente la lettura dello stralcio della relazione illustrativa alla legge regionale, nella parte dedicata alla giustificazione dell'introduzione dei regimi autorizzatori per le medie strutture di vendita, ossia con superficie superiore a mq. 1500, e per le grandi strutture di vendita, con superficie minima di mq. 2.501, per apprezzare come la normativa regionale sia coerente con le (ed ispirata alle) indicazioni che provengono dall'ordinamento nazionale e comunitario:

“.....giòva rammentare come in conformità alla disposizione di cui all'articolo 9 della citata Direttiva Servizi, la previsione o il mantenimento di un regime autorizzatorio debbano essere giustificati in presenza delle seguenti condizioni:

- a) il regime di autorizzazione non deve rivelarsi discriminatorio nei confronti del prestatore;
- b) la necessità del suddetto regime deve essere giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;
- c) l'obiettivo perseguito non può essere perseguito tramite una misura meno restrittiva, in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Orbene, si ritiene che le suddette fattispecie soggette al regime di autorizzazione, caratterizzato da un controllo di natura preventiva da parte della Pubblica Amministrazione, soddisfino le condizioni richieste dalla normativa comunitaria.

In particolare, con riferimento alla condizione di cui alla lettera a), si evidenzia che le misure proposte non si traducono in regimi discriminatori nei confronti del prestatore poiché esse assumono quali destinatari tutti gli operatori interessati, senza porre alcuna distinzione legata alla nazionalità. Parimenti, per quanto concerne

la condizione di cui alla lettera b), si ritiene che le sopra descritte fattispecie relative alle medie strutture aventi superficie superiore a mq. 1.500, nonché alle grandi strutture di vendita, atteso l'impatto generato dalle stesse, debbano restare assoggettate al regime autorizzatorio ai fini, in primo luogo, della necessità di assicurare un adeguato grado di tutela dell'ambiente e del territorio, ivi incluso l'ambiente urbano.

Occorre, in altri termini, mantenere l'attività di verifica preventiva effettuata dall'amministrazione in ordine alla compatibilità urbanistica, viabilistica e ambientale connessa all'insediamento di strutture di vendita la cui entità dimensionale assume un particolare rilievo sotto il profilo dell'impatto sul territorio.

Gioverà infatti rammentare, a titolo esemplificativo, che ad oggi, sulla base di valori medi calcolati in relazione alle previsioni contenute nella legge regionale in materia di dotazioni di parcheggio, nell'ipotesi di insediamento di una media struttura di vendita avente superficie pari a mq. 2.500 per la vendita di prodotti appartenenti al settore merceologico alimentare, occorre reperire un'area a servizi, incluse le suddette dotazioni di parcheggio pertinenziale, non inferiore a mq. 4.500/5.000; a tale dotazione, ordinariamente reperita attraverso l'utilizzo di aree scoperte, occorre aggiungere le superfici destinate a magazzini, uffici e altri servizi all'interno del fabbricato in cui è ubicata l'attività commerciale.

Si ritiene, altresì, che le ragioni testé esposte valgano a suffragare il soddisfacimento della condizione di cui alla lettera c) poiché appare di tutta evidenza come l'esigenza di una preventiva valutazione in ordine all'impatto territoriale connesso

all'insediamento o allo sviluppo di tipologie distributive di rilevanti dimensioni renda giocoforza inapplicabile la previsione di una misura meno restrittiva, quale, a titolo esemplificativo, l'applicazione del regime della S.C.I.A., attesi gli effetti negativi sotto il profilo della sostenibilità, in relazione ai quali un controllo a posteriori si rivelerebbe come strumento tardivo e inefficace".

In particolare, per le grandi strutture di vendita, alle quali si indirizzano principalmente le disposizioni date dal regolamento regionale (artt. 3 e ss.), si deve ricordare che le stesse sono tradizionalmente caratterizzate non solo per la rilevante dimensione, che ne qualifica la specifica tipologia, ma anche per il notevole impatto sul territorio sotto il profilo urbanistico e ambientale, in considerazione della valenza sovracomunale del bacino di utenza.

Ciò impone necessariamente, in presenza dell'"interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario", la possibilità di un controllo preventivo (sub-specie del regime autorizzatorio) in quanto, come sopra evidenziato nello stralcio della relazione illustrativa della legge, un controllo di tipo successivo non costituirebbe una misura idonea a salvaguardare gli interessi pubblici di rango primario che la norma regionale intende tutelare.

In tal senso, quindi, la normativa regionale prevede una valutazione generale di carattere insediativo, di rango sovra comunale e provinciale, in modo da indirizzare la pianificazione locale delle grandi strutture di vendita secondo principi uniformi nel territorio regionale: risulta in tal senso significativa la disposizione di cui all'articolo 4 della legge regionale, attuato dal

regolamento, nella parte in cui indirizza la pianificazione locale verso i centri storici e urbani, favorendo la localizzazione degli interventi al loro interno e, ancor più, incentivando il risparmio del consumo di suolo, favorendo gli interventi di riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate oppure gli interventi di consolidamento delle polarità commerciali esistenti.

Tali previsioni, finalizzate ad assicurare ragionevolmente un maggior grado di tutela del territorio, costituiscono un indirizzo all'esercizio dell'attività commerciale che, in relazione alla predetta finalità, trova adeguata giustificazione, anche in relazione a quanto si è sopra rappresentato a proposito della "trasversalità" della materia".

Proprio la novellazione del principio di liberalizzazione delle attività commerciali di cui all'art. 31, comma 2, L. n. 214-2011, operata con la legge 9 agosto 2013, n. 98, legge di conversione del noto decreto cd. "Del Fare", nella parte in cui riconosce espressamente alle regioni il potere di individuare aree nelle quali sia limitato l'insediamento delle attività commerciali, conferma tale fisiologica limitazione dell'attività di insediamento delle grandi strutture di vendita.

D'altra parte, lo stesso art. 1, comma 1, lett. b) D.L. n. 1-2012, pur confermando per un verso un'impostazione fondamentalmente liberistica delle attività economiche, dall'altro non rinnega l'esigenza di un controllo delle programmazioni della rete commerciale e, a valle, delle valutazioni istruttorie ogni qual volta si debba autorizzare un grande insediamento di vendita.

La Corte di Giustizia ha rilevato in proposito che fra i motivi idonei a giustificare eventuali restrizioni della libertà di

stabilimento vi sono, tra gli altri, la protezione dell'ambiente (sent. 11.3 2010, causa C- 348/2008 Attanasio Group) e la razionale gestione del territorio (sent. 1.10.2009, causa C-567/2007, Woningstichting Sint Servatius).

3.7. Deve essere respinto il quarto motivo di gravame, dovendo ribadirsi quanto già ritenuto dal primo giudice e cioè che l'esistenza di un regime differenziato in presenza di situazioni dissimili non può costituire alterazione del confronto concorrenziale e non costituisce in ogni caso violazione del principio di uguaglianza (che impone che possano essere poste a raffronto solo situazioni omogenee).

Le previsioni regolamentari che subordinano il rilascio dell'autorizzazione commerciale per le grandi strutture di vendita ad una idonea pianificazione locale degli interventi sotto il profilo urbanistico, nonché ad una valutazione integrata degli impatti derivanti dall'insediamento commerciale sotto il profilo territoriale, ambientale e sociale, attuano le finalità poste dal legislatore regionale in funzione, in particolare, della sostenibilità degli interventi commerciali (art. 2, comma 1, lett. d), L.R. n. 50-2012) e trovano una specifica ragion d'essere in relazione agli indubbi impatti sul territorio.

Costituisce una costante di tutti detti atti normativi la distinzione tra atti di programmazione economica, che in linea di principio non possono essere più fonte di limitazioni all'insediamento di nuove attività, e atti di programmazione aventi natura non economica, i quali, invece, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono imporre limiti rispondenti ad esigenze annoverabili fra i motivi imperativi di interesse generale (art. 11,

comma 1, lett. e) d.lgs. n. 59-2010 e art. 34, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 201-2001), poiché costituiscono motivi imperativi di interesse generale la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio e la tutela del consumatore.

3.8. E' pertanto legittima la disciplina regionale che, nell'ambito delle competenze assegnate alla Regione, non ha in alcun modo imposto limitazioni di tipo economico, piuttosto avendo adeguato l'ordinamento regionale a salvaguardia dei non recessivi interessi alla tutela del territorio, della salute, dei lavoratori, dell'ambiente anche urbano e dei beni culturali e ciò nel rispetto dei principi di proporzionalità, non essendo imposti adempimenti particolarmente onerosi, nel rispetto del principio di non discriminazione, atteso che a tutti i soggetti economici vengono date uguali possibilità di intervenire sul mercato.

Un regime differenziato tra varie strutture di vendita non costituisce in ogni caso, di per sé, sintomo dell'alterazione del confronto concorrenziale in particolare perché la necessità di un'autorizzazione non pregiudica comunque la possibilità che un qualsiasi soggetto possa ottenere lo stesso titolo abilitativo, come in definitiva correttamente ritenuto dal tribunale.

3.9. Sulla pretesa illegittimità costituzionale degli artt. 1 del regolamento e 13 della legge regionale n. 50-2012, in relazione alla previsione relativa all'onere di sostenibilità territoriale e sociale, come attuato dall'art. 10 del regolamento regionale, in quanto misura che si pretende discriminatoria in danno della categoria degli imprenditori commerciali della grande distribuzione al di fuori dei centri storici, cui l'onere è rivolto, si osserva quanto segue.

In realtà, come si è avuto modo fin qui di evidenziare, la predetta misura costituisce attuazione dei principi innovativi introdotti dal legislatore regionale a tutela del territorio, senza che la stessa sia di per sé idonea a pregiudicare l'iniziativa economica, perseguendo in realtà una generale finalità di rigenerazione del tessuto urbano attraverso la valorizzazione del settore commercio all'interno dei centri storici e urbani e prevedendo a tale scopo anche alcune disposizioni di maggiore flessibilità e semplificazione ai fini dell'insediamento delle grandi strutture di vendita all'interno dei centri storici, come la diretta competenza comunale al rilascio del provvedimento autorizzatorio commerciale, senza attivazione dell'ordinaria procedura di conferenza di servizi di cui all'art. 19 della legge regionale; la generica compatibilità urbanistica con il commercio, senza necessità di apposita variante localizzativa dell'area di intervento (art. 21, comma 5); la definizione degli standard di parcheggio sulla base di apposita convenzione con il comune anche in deroga alle previsioni di cui alla legge urbanistica 23 aprile 2004, n. 11 e successive modificazioni (articolo 21, comma 6, lett.a).

E' da escludere che il regime di tali autorizzazioni introduca procedure onerose, essendo finalizzate a facilitare lo stabilimento nel territorio, anche con la previsione di misure di sostegno dell'attività economica per la rivitalizzazione e riqualificazione del commercio nell'ambito dei centri storici e urbani, come sottolineato dalla difesa regionale: peraltro tale scelta rientra nella discrezionalità del legislatore, come tale insindacabile, salva la manifesta irrazionalità o irragionevolezza, che non è riscontrabile nel caso di specie.

3.10. Non merita favorevole considerazione il sesto motivo di gravame, sia in ragione di quanto fin qui osservato, sia perché nessuna discriminazione risulta esservi rispetto ai vecchi operatori, già tenuti, in base alla disciplina previgente, ad analoghi incombenti e prescrizioni.

A differenza di quanto avvenuto con riferimento agli orari degli esercizi commerciali, pure espressione della competenza statale a tutela della concorrenza, la legge dello Stato non pone divieti assoluti di regolazione, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consente alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere «anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali», purché ciò avvenga «senza discriminazioni tra gli operatori» e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

La possibilità rimessa al legislatore regionale di regolare le zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici è conforme a quanto affermato dal giudice delle leggi (cfr. sentenza 200 del 2012) secondo cui la liberalizzazione è da intendersi come «razionalizzazione della regolazione», compatibile con il mantenimento degli oneri «necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, così che la previsione di zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi rientra proprio in quegli spazi di intervento regionale che lo stesso legislatore statale, con il citato art. 31 del D.L. n. 201-2011, ha salvaguardato

a condizione che tale zonizzazione non si traduca nell'individuazione di aree precluse allo sviluppo di esercizi commerciali in termini assoluti e che le finalità del «dimensionamento della funzione commerciale» e dell'«impatto socio-economico» siano volte alla cura di interessi di rango costituzionale, indicati nella medesima disposizione (cfr., anche Corte costituzionale n. 239-2016).

3.11. Il Regolamento regionale è stato censurato anche nella parte relativa alla componente di cosiddetta responsabilità sociale, parte integrante della valutazione di compatibilità degli interventi commerciali, che attribuisce una particolare rilevanza al profilo occupazionale applicato al settore commercio.

Deve tuttavia rilevarsi al riguardo che l'art. 2, comma 1, lett. h), della legge regionale in questione si limita a fare propri i principi già contenuti nel diritto europeo (e in particolare con la Direttiva Bolkestein) nella parte in cui prevede che la tutela dei lavoratori e nello specifico l'impegno ad assumere lavoratori possa consentire di introdurre limiti all'attività economica, disposizioni recepite peraltro anche nel d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59), restando dunque legittime le correlative limitazioni all'esercizio dell'attività economica.

4. In conclusione l'appello deve essere respinto.

Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe indicato, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio in favore della parte appellata, spese che liquida in euro 5.000,00, oltre IVA e CPA ed altri accessori di legge, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**

**IL SEGRETARIO**