

LA CORTE COSTITUZIONALE RESPINGE IL RICORSO DELLA REGIONE VENETO CONTRO LE NORME DI SEMPLIFICAZIONE STATALE .

di Saverio Linguanti

La Corte Costituzionale procede nel suo lavoro di esame dei vari ricorsi regionali contro le norme di liberalizzazione dello Stato e questa volta con sentenza n° 62 del 26 marzo 2013 si pronuncia avverso il ricorso presentato dalla Regione Veneto su tre particolari questioni .

Con ricorso notificato il 5 giugno 2012 e depositato il successivo 11 giugno la Regione Veneto ha infatti impugnato, tra gli altri, gli articoli 29, 40, 41, 50, comma 1, 53, comma 7, e 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35), per violazione degli articoli 117, quarto comma, 118 e 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Regione Veneto ha impugnato in particolare l'art. 40 del d.l. n. 5 del 2012 intitolato «Soppressione del vincolo in materia di chiusura domenicale e festiva per le imprese di panificazione di natura produttiva» , disposizione nazionale che ha abrogato il secondo periodo dell'art. 11, comma 13, della legge 3 agosto 1999, n. 265 .

Ricordiamo che l'art. 11, comma 13, della legge n. 265 del 1999 così disponeva: *«È abrogata la legge 13 luglio 1966, n. 611. All'attività di panificazione autorizzata ai sensi della legge 31 luglio 1956, n. 1002, si applicano gli articoli 11, comma 4, 12 e 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114»*.

In sostanza la norma statale del DL n° 5 impugnata , provvede ad abrogare quella proposizione normativa (secondo periodo) che assoggettava l'attività di panificazione ad alcune disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 .

Come noto , lo scopo perseguito dal legislatore nazionale con il DL n° 5 attraverso l'abrogazione del rinvio alle disposizioni che regolamentavano la chiusura domenicale e festiva, era quello di liberalizzare le aperture dei panifici **per la commercializzazione della propria produzione** , in pratica parificandole alle attività commerciali per ciò che riguarda la liberalizzazione delle aperture disposta con il DL 6 dicembre 2011, n. 201 convertito nella legge n° 214/2011 .

Ebbene la regione Veneto ha impugnato la norma dell'articolo 40 del DL n° 5/2012 , ritenendola lesiva dell'articolo 117 quarto comma della Costituzione nonché lesiva della legge regionale 21 settembre 2007, n. 29 art. 25, norma di propria competenza legislativa esclusiva .

Di nuovo tornava ad essere invocata dalla regione Veneto (come già avevano fatto altre regioni come la Toscana, la Lombardia , il Piemonte , il Lazio) la circostanza che , in base alla giurisprudenza costituzionale precedente , la materia del commercio ricomprenderebbe anche la disciplina delle aperture e degli orari , compresa la commercializzazione dei prodotti anche di propria produzione ; senza contare poi che anche la materia dell'artigianato (dove possono essere ricondotti i panificatori) debba essere considerata di competenza legislativa residuale regionale (le sentenze richiamate sono la n. 150/2011, la n. 288 e n. 247 del 2010 , la n° 350/2008, la n. 430/2007 ed altre).

Secondo la regione Veneto una completa liberalizzazione delle aperture domenicali e festive dei panificatori *“non perseguirebbe affatto l'obiettivo di una più efficace tutela della concorrenza, dal momento che essa determinerebbe, al contrario, il rafforzamento nel mercato delle sole aziende che per le loro maggiori dimensioni sono in grado di cogliere tale opportunità, a discapito delle imprese minori le quali, non essendo in grado di garantire una apertura continuativa, risulterebbero penalizzate e giocoforza emarginate dal mercato”*.

Su questa problematica e sulla conseguente decisione espressa nella sentenza in commento n° 62.2013, ha inciso in modo rilevante la precedente decisione costituzionale contenuta nella sentenza n° 299 del 2012 , dove la corte ha già chiarito che attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi .

Secondo i supremi giudici in sostanza, la materia «tutela della concorrenza» non è una «materia di estensione certa» o delimitata, ma si configura come «trasversale», corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche oggetto dell'intervento normativo statale e quindi la trasversalità della materia è in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80/2006, n. 175/2005, n. 272/2004). Per queste motivazioni secondo la Corte Costituzionale la liberalizzazione nazionale degli orari deve intendersi come *“razionalizzazione della regolazione”* e rappresenta uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico.

La Corte aveva già precisato nella sentenza n° 299/2012 che l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali *“favorisce, a beneficio dei consumatori, la*

creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore " e ciò rappresenta uno strumento per perseguire la finalità della tutela della concorrenza .

Pertanto con la sentenza in commento n° 62/2013 anche richiamando la precedente pronuncia n° 299/2012 , i giudici respingono il ricorso della regione Veneto sull'articolo 40 dichiarando la questione inammissibile anche perché la regione Veneto non ha definito la questione di legittimità costituzionale nei suoi precisi termini e non ha adeguatamente motivato, *" al fine di rendere possibile l'inequivoca determinazione dell'oggetto del giudizio e la verifica della fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati e della sussistenza in concreto dell'interesse a ricorrere "* (si vedano anche le sentenze n.120/2008 e n° 64/2007).

La regione Veneto aveva poi impugnato un'altra controversa norma del DL n° 5/2012, vale a dire l'art. 41 che eliminava l'obbligo del possesso dei requisiti dell'articolo 71 del dlgs n° 50/2010 per la somministrazione di alimenti e bevande svolta in occasione di sagre, fiere, manifestazioni religiose, tradizionali e culturali o eventi locali straordinari . Si sottolinei peraltro come il DL n° 5 non ancora convertito in legge prevedesse all'articolo 41 l'eliminazione anche dei requisiti morali ; fortunatamente in sede di conversione la disposizione è stata riscritta e l'eliminazione ha riguardato i soli requisiti professionali.

Ciò premesso , secondo quanto sostenuto nel ricorso dalla regione Veneto , la disciplina dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, anche se relativa a situazioni temporanee e particolari, rientrerebbe nella materia del commercio, e, pertanto, l'intervento statale sarebbe lesivo della competenza legislativa residuale delle Regioni in tale materia ex art. 117, quarto comma, della Costituzione .

La regione richiamava, per sostenere la propria posizione ricorrente, una precedente sentenza (la n° 1/2004) con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma statale (l'art. 52, comma 17, legge 28 dicembre 2001, n. 448– legge finanziaria 2002»), che escludeva l'applicabilità della legge 11 giugno 1971, n. 426 (Disciplina del commercio), alle sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico, per lesione della competenza riconosciuta alle regioni nella materia del commercio dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione .

A difesa della posizione statale è interessante leggere nella sentenza come l' Avvocatura dello Stato abbia argomentato che la disposizione in esame si inserisca nell'ambito degli interventi pro-concorrenziali di competenza esclusiva dello Stato anche perché semplificando gli adempimenti necessari per la somministrazione temporanea di alimenti e bevande, "si collocherebbe in un

quadro di norme volte a ridurre l'incidenza degli oneri amministrativi sul fatturato, anche al fine di favorire l'avvio dell'attività economica, a fronte della crescente crisi internazionale e dei costi della burocrazia sempre più gravosi per le imprese” .

Anche su questo punto del ricorso tuttavia la suprema Corte ha ritenuto nella sentenza n° 62/2013 come la questione NON sia fondata.

Secondo i giudici la norma di semplificazione amministrativa dell'articolo 41 del dl n° 5/2012 è da ricondurre alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto *«anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di “prestazione” (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un “livello essenziale” a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati»* (si vedano in proposito le sentenze n. 207/2012 e n. 203/2012).

Secondo i supremi giudici la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non rappresenta una materia in senso stretto bensì una competenza del legislatore statale *«idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»* .

Pertanto si deve ritenere che con l'articolo 41 in questione e con le norme di semplificazione il legislatore statale abbia voluto dettare regole del procedimento amministrativo valevoli in ogni regione , e che tali regole adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongano al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione (si legga anche la sentenza n° 207/2012).

In sostanza la disposizione dell'articolo 41 , secondo i giudici della Corte , rappresenta l'inizio di una fase procedimentale , strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), *“tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima “* .