

**Sentenza:** 11 Maggio 2021, n. 134

**Materia:** commercio – orari degli esercizi commerciali

**Parametri invocati:** art. 117, commi secondo, lettera e) e quarto della Costituzione, e agli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), in relazione all'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

**Giudizi:** legittimità costituzionale in via principale e incidentale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri e TAR Trento

**Oggetto:** art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (*Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022*)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

#### **Sintesi:**

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si pronuncia sui ricorsi promossi in via principale e in via incidentale, rispettivamente dal Presidente Consiglio dei ministri e dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, avverso l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (*Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali*), come modificato dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 6 agosto 2020, n. 6 (*Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022*).

La norma oggetto di censura prevede al primo comma che «[p]er favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza».

Nei commi successivi l'articolo detta ulteriori disposizioni specifiche prevedendo: l'attribuzione alla Giunta provinciale della individuazione dei Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale-turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive (commi 2 e 3) e la possibilità per i Comuni, in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano notevole afflusso di persone, di derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva fino a un massimo di diciotto giornate annue (comma 4). Individua poi le attività per le quali non trova applicazione lo stesso articolo della legge provinciale (comma 5) e stabilisce le sanzioni amministrative per la violazione delle previsioni della legge.

Sia il Governo che il TAR sollevano questione di legittimità costituzionale con riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. in quanto la previsione in via generale dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva per gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio risulta violare la competenza statale in materia «tutela della concorrenza», in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011, come convertito.

Tale ultima disposizione, come noto, ha infatti eliminato i limiti e le prescrizioni relative al «rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio» ed è stata riconosciuta dalla

Corte come espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza fin dalla sentenza n. 299 del 2012.

In entrambi i ricorsi, principale e incidentale, oltre alla violazione della competenza esclusiva statale si censura anche la violazione di alcune disposizioni dello Statuto di autonomia: invero la competenza legislativa concorrente riconosciuta alla Provincia autonoma nelle materie del commercio, della tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale (art. 3), usi e costumi locali (art. 4) e tutela del paesaggio (art. 6) deve essere comunque esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e anche l'eventuale competenza a carattere residuale, come ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 Statuto dagli artt. 8 e 9 dello Statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e, dunque, nel rispetto dell'art. 117 c. 2 lett. e).

La difesa della Provincia autonoma afferma che la disciplina degli orari degli esercizi di vendita al dettaglio non coinvolgerebbe solo la materia del commercio, ma anche quelle contemplate dall'art. 8, primo comma, numeri 3), 4) e 6), dello Statuto speciale di autonomia, materie che concorrerebbero a definire le scelte fondamentali relative allo sviluppo economico dei territori provinciali, prevalentemente montani.

A ciò aggiunge che la norma impugnata intende rispondere alle diverse esigenze di un territorio in cui si contrappongono, da un lato, il fondovalle dell'Adige, attrattivo di rilevanti attività commerciali e con una pluralità di addetti ai relativi esercizi; dall'altro, le valli laterali e le zone di montagna, dove prevalgono piccoli esercizi a conduzione familiare, con popolazioni molto legate alla tradizionale celebrazione delle festività collegate a ricorrenze religiose.

La Corte accoglie le censure formulate dai ricorrenti e afferma la fondatezza della questione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. richiamandosi al proprio consolidato orientamento secondo il quale la disciplina sugli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali afferisce alla materia della tutela della concorrenza che, essendo materia di competenza esclusiva dello Stato, non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni, ivi comprese le autonomie speciali.

Fin dalla sentenza n. 299 del 2012, la Corte ha affermato che la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere “finalistico” e, dunque, “trasversale”, è «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

Rientrano nella materia anche le misure “*dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche*”, cosicché il legislatore statale può intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che di per sé rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Sempre nella sentenza n. 299 del 2012 si è affermato che la liberalizzazione degli orari di apertura 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 si configura come intervento nell'ambito della cosiddetta concorrenza “nel mercato”, in quanto diretto a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, ambito che – secondo la costante giurisprudenza della Corte - si affianca a quello della concorrenza “per il mercato”, nel quale rientrano gli interventi volti a configurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

Prosegue quindi la Corte confermando che la competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idonea ad impedire il pieno esercizio della competenza statale in materia di concorrenza la cui disciplina costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. Ciò che la stessa Corte ha riconosciuto anche con riferimento al rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato,

ad esempio in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenze n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 380 del 2007).

La Corte richiama quindi le numerose precedenti pronunce che, sulla base delle argomentazioni ora esposte, hanno sancito l'illegittimità costituzionale di normative – anche di Regioni ad autonomia speciale - volte a disciplinare in modo restrittivo l'orario di apertura domenicale e festivo degli esercizi commerciali, in quanto lesive della disciplina statale di "liberalizzazione" (sentenze n. 98/2017; n. 239/2016; n. 104/2014; n. 65/2013; n. 38/2013; n. 27/2013).

La sentenza n. 98 del 2017 ha stabilito inoltre che la liberalizzazione del commercio opera senza distinzioni, non rilevando pertanto una eventuale classificazione di Comuni come località a prevalente economia turistica.

Infine ricorda come il principio di liberalizzazione può essere attuato solo con il concorso di tutte le amministrazioni - centrali, regionali e locali – e il rispetto dei medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie.

Del resto gli stessi statuti di autonomia speciale *“prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita.”*

Con la sentenza in esame la Corte conferma, quindi, la propria costante giurisprudenza secondo la quale la *“tutela della concorrenza assume [...] carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale [...], potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (sentenza n. 56 del 2020; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 78 del 2020 e n. 287 del 2016)”*.

E sebbene la Corte riconosca che – come tentato anche da altre regioni – la normativa oggetto del giudizio in esame intende rispondere a problematiche emerse anche a livello nazionale (quale l'esigenza di intervenire per mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti), la stessa evidenza che tali esigenze sono riscontrabili in una pluralità di ambiti territoriali e settori di attività e che pertanto *“solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull'intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali.”*

Da qui la dichiarazione in illegittimità costituzionale delle norme impugnate in accoglimento dei ricorsi.