

La Corte costituzionale dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.r.g.a. di Bolzano in ordine alla disciplina provinciale in materia di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive

[Corte cost., sentenza 26 gennaio 2018, n. 9 – Pres. Lattanzi, Red. Cartabia](#)

Edilizia e urbanistica – Apertura di esercizi commerciali – Limiti – Provincia autonoma di Bolzano – Disciplina – Questione inammissibile di costituzionalità

E' inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 44 – come novellato dall'art. 8, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 ottobre 2014, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, acque pubbliche, energia, aria, protezione civile e agricoltura) – e 44-bis della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), sollevata in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in materia di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive (1).

(1) I.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.r.g.a di Bolzano (ordinanza 14 novembre 2014, n. 258, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia* 2015, 1, I, 59) in materia di esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive.

II.- In particolare, viene in rilievo la disciplina provinciale che regola il commercio al dettaglio nelle zone per insediamenti produttivi e, in particolare, la parte in cui si stabilisce che, in esse, il 25 per cento della cubatura (il 40 per cento nel territorio dei Comuni di Bolzano e Merano) può essere destinato al commercio al dettaglio e alla prestazione di servizi, nonché la relativa disciplina transitoria.

La questione è stata sollevata sul presupposto che le norme coinvolte siano «strettamente e intimamente connesse tra di loro» in quanto «espressione del medesimo pensiero di fondo, quello di porre ostacoli e limiti alla libertà di apertura di esercizi commerciali». Secondo la rimessione, le norme provinciali in oggetto violerebbero gli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché – anziché limitarsi a prevedere aree interdette agli esercizi commerciali per i motivi contemplati dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – disciplinano in maniera esaustiva il commercio al dettaglio in zone produttive, introducendo restrizioni con giustificazioni diverse da quelle previste dalla legislazione statale di cui al citato art. 31, comma 2.

Una seconda questione era sollevata in relazione all'art. 3 Cost., perché la previsione di un singolo centro commerciale di rilevanza provinciale nelle zone produttive contrasterebbe con il divieto di disparità di trattamento previsto nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, a sua volta riconducibile al principio costituzionale di eguaglianza.

Una terza questione, infine, era riferita alla norma che – sino alla emanazione da parte della Giunta degli indirizzi e criteri vincolanti in merito all'idoneità delle aree ricomprese in zone produttive per l'esercizio del commercio al dettaglio – confermava il previgente divieto del commercio al dettaglio in zone produttive, eccettuati il centro commerciale di rilevanza provinciale e le attività relative a merci ingombranti.

III.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta ritiene inammissibili tutte le questioni.

La prima e la terza, considerate congiuntamente dalla Corte, sono reputate inammissibili per difetto di rilevanza, nonché per un'impostazione dubitativa.

In proposito la Corte osserva che il giudizio *a quo* verte sulla selezione della zona produttiva in cui, a norma dell'art. 44-bis della legge provinciale n. 13 del 1997, è ammessa la realizzazione di un centro commerciale di rilevanza provinciale. Sono altri i giudizi in corso che riguardano le limitazioni al commercio al dettaglio nelle zone produttive; è dunque in questo distinto contenzioso che rilevano le questioni di legittimità costituzionale riguardanti le disposizioni. A conferma di ciò la sentenza in esame richiama quanto statuito di recente dal Consiglio di Stato (sez. IV, 21 giugno 2017, n. 3001).

La seconda questione di legittimità costituzionale viene poi dichiarata inammissibile per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto basata sulla laconica affermazione che la previsione di un unico centro commerciale contrasterebbe con il divieto di discriminazione tra gli imprenditori di cui all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, il quale a sua volta sarebbe «conseguenza applicativa» del divieto di disparità di trattamento ex art. 3 Cost.. Secondo la Corte, se per un verso il nesso tra la norma legislativa e il principio costituzionale è affermato dal Tar remittente in termini apodittici, per un altro e più generale verso una motivazione siffatta non considera le modalità di selezione della zona anzidetta e, in particolare, la possibilità che il ricorso a forme di evidenza pubblica soddisfi le richiamate esigenze di *par condicio*.

IV.- A fini di completezza si segnala,

a) in tema di inammissibilità della q.l.c. per difetto di motivazione, Corte cost., 25 giugno 2015, n. 120, in *Diritto & Giustizia* 2015, 2 luglio, secondo cui *“qualora la motivazione fornita dal giudice “a quo” sia insufficiente, in base al principio dell'autosufficienza dell'ordinanza di rimessione in relazione alle condizioni di ammissibilità della q.l.c., non è possibile un riferimento, in funzione integratrice, agli argomenti proposti sul punto dalle parti”*;

b) in tema di inammissibilità della motivazione della manifesta infondatezza *per relationem*, Corte cost., 26 marzo 2015, n. 49, in *Foro it.* 2016, 5, I, 1623 con nota di ROMBOLI, che ha dichiarato *“inammissibile, per erronea individuazione della disposizione da impugnare, nonché del presupposto interpretativo e dell’efficacia del principio di diritto espresso dalla Corte EDU e per insufficiente motivazione della rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 44, comma 2, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, nella parte in cui vieta di applicare la confisca urbanistica nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi, in riferimento agli art. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, comma 1, cost.”*;

c) sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza in riferimento alla disciplina delle aree interdette al commercio al dettaglio nelle zone produttive, la Corte costituzionale è intervenuta più volte; fra le tante cfr. Corte cost. 11 marzo 2013 n. 38, in *Foro it.* 2014, 6, I, 1665, secondo cui *“è incostituzionale l’art. 5 commi 1, 2 e 3 l. prov. Bolzano 16 marzo 2012 n. 7, nella parte in cui prevede che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso soltanto come eccezione, per le categorie merceologiche espressamente indicate e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della giunta provinciale”*;

d) sulle possibili limitazioni all'accesso al mercato giustificate da motivi imperativi di interesse generale, con esclusione delle ragioni di natura economica, Corte di giustizia UE. 24 marzo 2011, C-400/08, Commissione europea c. Regno di Spagna, secondo cui *“l’instaurazione di misure autorizzatorie preventive, e quindi a priori, deve essere considerata idonea a garantire la realizzazione dell’obiettivo di protezione dell’ambiente qualora risulti che l’intervento a posteriori costituisca alternativa meno efficace e più costosa. Il medesimo ragionamento vale per l’obiettivo di razionale gestione del territorio. Tuttavia, le disposizioni controverse si fondano su considerazioni di natura puramente economica che non possono considerarsi motivo imperativo di interesse generale; esse infatti richiedono l’applicazione di soglie massime attinenti al livello d’insediamento e all’incidenza sugli esercizi commerciali al dettaglio preesistenti, al di là delle quali è impossibile aprire grandi esercizi commerciali e/o esercizi commerciali di medie dimensioni”*;

e) sui rapporti fra liberalizzazioni e competenza legislativa regionale, Corte cost., 11 novembre 2016, n. 239, in *Giur. costit.*, 2016, 6, 2117 con nota di MANGIAMELI, secondo cui *“è costituzionalmente illegittimo l’art. 45 l. reg. Puglia 16 aprile 2015, n. 24. La norma impugnata, stabilendo che i «nuovi» impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, seppure a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi, introduce come regola un obbligo asimmetrico, in quanto gravante solo sui nuovi distributori. La legislazione statale, invece, con l’art. 17, comma 5, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv., con modif., in l. 24 marzo 2012, n. 27, pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d’iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d’eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, pur sempre subordinati al rispetto della proporzionalità. Pertanto, le previsioni regionali impugunate determinano una violazione dell’art. 117, comma 2, lett. e) Cost. in materia di*

tutela della concorrenza, in quanto rendono eccessivamente oneroso l'ingresso di nuovi operatori entranti in un determinato settore di mercato, con correlativa discriminazione concorrenziale tra operatori già presenti e quelli che intendano accedervi. Non vi è, inoltre, alcun elemento da cui desumere margini di flessibilità o caratteri che denotino la transitorietà del vincolo, con conseguente valutazione negativa della ragionevolezza e della proporzionalità della norma regionale impugnata”;

f) sui rapporti tra liberalizzazione del commercio e governo del territorio, Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 2017, n. 2026, in *Foro it.*, 2017, III, 401, secondo cui *“la liberalizzazione del mercato dei servizi sanciti dalla direttiva 123/2006/CE e dai provvedimenti legislativi, che vi hanno dato attuazione, non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla Pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali; in effetti la questione involge un giudizio sulla proporzionalità delle limitazioni urbanistiche opposte dall'Autorità comunale rispetto alle effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio; esigenze che, per l'appunto, devono essere sempre riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e non fondate su ragioni meramente economiche e commerciali, che si pongano quale ostacolo o limitazione al libero esercizio dell'attività di impresa che non deve comunque svolgersi in contrasto con l'utilità sociale”*.