



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1381 del 2013, proposto da:  
Federdistribuzione - Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle  
Organizzazioni Associative della Distribuzione, rappresentata e difesa dagli avv.  
Angela Turi, Pier Vettor Grimani, Giorgio Roderi, con domicilio eletto presso Pier  
Vettor Grimani in Venezia, S. Croce, 466/G;

***contro***

Regione Veneto, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Antonella Cusin, Ezio  
Zanon, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;

***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.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2015 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con il presente ricorso la Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associative della Distribuzione Moderna Organizzata ha impugnato il Regolamento Regionale del 21 giugno 2013 n. 1 recante “*indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale*”.

A tal fine la Federazione sopra citata ha affermato di essere un ente rappresentativo e un organismo autonomo di coordinamento delle Aziende che operano nel Settore della Distribuzione Moderna Organizzata.

Nel ricorso così proposto si evidenziava come la L. Reg. n. 50/2012 diretta a disciplinare le “*Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione Veneto*” si porrebbe in contrasto i principi di libertà di insediamento, di apertura degli esercizi commerciali e di liberalizzazione delle attività economiche, disposti dalla Legislazione nazionale.

In particolare il regolamento attuativo di detta disciplina, precisamente il Regolamento Regionale del 21 giugno 2013 ora impugnato, sarebbe illegittimo e incostituzionale, proprio in considerazione dell’asserita incostituzionalità della Legislazione regionale che ne costituisce il presupposto, disciplina sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, seppur per ragioni differenti da quelle alla base del presente ricorso.

Nello specifico parte ricorrente sosteneva l’esistenza dei seguenti vizi:

1. violazione dell'art. 3 dello Statuto della Regione Veneto in relazione all'art. 117 lett. e) della Costituzione; difetto di attribuzione, violazione del principio di proporzionalità e buona amministrazione ex art. 97 Cost, nonché di libera prestazione dei servizi; violazione degli artt. 10 e 11 della Costituzione; violazione e falsa applicazione degli artt. 31 e 34 della L. 214/2011 e dell'art.1 della L. n. 27/2012. A parere della ricorrente nel regolamento impugnato sarebbero presenti disposizioni suscettibili di incidere sulla libertà economica, disciplina quest'ultima che rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato;
2. violazione dell'art. 31 della L. n. 214/2011 e dell'art. 1 della L. n. 27/2012; violazione del dovere di collaborazione tra enti costituzionali, difetto di motivazione e del presupposto;
3. violazione dell'art. 3 della L. n. 148/2011 e dell'art. 1 della L. n. 27/2012 anche in relazione agli artt. 31 e 34 della L. n. 214/2011, nella parte in cui la nuova disciplina regolamentare sottopone all'emanazione di un'autorizzazione espressa l'apertura di grandi e medie strutture di vendita con superficie superiore a 1.500 mq;
4. violazione sotto ulteriore profilo degli artt. 31 e 34 della L. n. 214/2011, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto la previsione di un regime giuridico differenziato in relazione alla superficie del punto vendita costituirebbe un'alterazione del confronto concorrenziale idoneo a contrastare, tra l'altro, con il principio di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica privata;
5. illegittimità degli artt. 1 del Regolamento e 13 della L. Regionale per contrasto con gli artt. 3, 23, 41 e 117 lett. e) e m) della Costituzione; violazione del D.Lgs. 114/1998 e degli artt. 31 e 34 della L.n. 214/2011, nonché dell'art. 1 della L. n. 27/2012 anche sotto il profilo della irragionevolezza, della disparità di trattamento e di proporzionalità e buona Amministrazione;

6. illegittimità degli artt. 2 e 4 del Regolamento e 4 della Legge regionale per irragionevolezza e per violazione del principio di proporzionalità e buona amministrazione;

7. eccesso di potere per sviamento; violazione e falsa applicazione degli artt. 31 e 34 della L. n. 214/2011 e dell'art. 1 della L. n. 27/2014;

8. violazione del dovere di leale collaborazione fra soggetti di diritto costituzionale; illegittimità costituzionale dell'art. 31 comma II della L. n. 214/2011 limitatamente alla modifica apportata con l'art. 30 della Legge del 09 Agosto 2013 n. 98 per violazione dei canoni costituzionali di cui agli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione. A parere della ricorrente la L. reg. n. 50/2012, e il suo regolamento attuativo, sarebbero in contrasto con la normativa nazionale anche per violazione dei principi in materia di adeguamento alla superiore norma statale.

Nel corso del giudizio si costituiva la Regione Veneto che eccepiva in via preliminare l'inammissibilità per carenza di legittimazione, in quanto la ricorrente sarebbe espressione sia degli operatori della grande distribuzione, asseritamente pregiudicati dalle disposizioni regolamentari ora impugnate sia, nel contempo, degli stessi operatori che beneficiano di un *favor* nel caso di interventi che si pongono in linea con gli obiettivi di sviluppo del contesto urbano.

Eccepiva, altresì, la Regione Veneto l'inammissibilità per carenza di interesse a ricorrere in quanto non sussisterebbe alcuna lesività dell'atto regolamentare ora impugnato e, nel contempo, la genericità delle censure proposte.

Concludeva la stessa Amministrazione per una pronuncia di rigetto in considerazione dell'infondatezza del ricorso.

Alla Camera di Consiglio del 14 Novembre 2013 questo Tribunale respingeva l'istanza cautelare proposta.

Nel corso del giudizio tutte le parti avevano modo di precisare le rispettive conclusioni.

All'udienza del 10 Giugno 2015 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

1. In primo luogo è necessario evidenziare come sia possibile prescindere dall'esame delle questioni preliminari in considerazione dell'evidente infondatezza del ricorso e, ciò, pur apparendo non prive di fondamento le argomentazioni della Regione laddove sottolinea la genericità dei motivi proposti, specie nella parte in cui si assume che l'illegittimità del regolamento sarebbe una conseguenza dell'illegittimità costituzionale della legge regionale.

2. Sono, in particolare, infondati il primo, il secondo, il terzo e il sesto motivo con i quali si sostiene la violazione dell'articolo 3 dello Statuto regionale, dell'art. 56 del Trattato dell'Unione Europea, degli artt. 10 e 11 della Costituzione e degli artt. 31 e 34 della L. n. 214/2011, nonché dell'art.1 della L. n. 27 del 2012 e, più in generale, il venire in essere di un contrasto tra i principi di cui alla normativa nazionale e quella contenuta nel regolamento ora impugnato.

2.1 Sul punto è necessario evidenziare che, con l'art. 2 della L. Reg. 50/2012, la Regione ha inteso dare attuazione alla potestà legislativa in materia di commercio in applicazione dei principi contenuti nella legislazione statale di riferimento.

2.2 Detto art. 2 comma 2 prevede, infatti, che il principio di libertà di esercizio dell'attività commerciale può essere superato dalla previsione di un controllo pubblico preventivo o successivo, a tutela dei motivi imperativi di interesse generale previsti dalla normativa europea.

La legittimità di una tale impostazione trova conferma in alcune pronunce della Corte Costituzionale (Corte cost. 320/2004 e Corte Cost. 407/2002) nella parte in cui hanno previsto la necessità di garantire un bilanciamento tra competenze statali e regionali.

2.3 Si consideri ancora come proprio la relazione illustrativa alla legge regionale aveva precisato che l'introduzione di un regime autorizzatorio per le medie e le

grandi strutture di vendita doveva essere ricondotto ad un motivo imperativo di interesse generale, risultando indispensabile una preventiva valutazione dell'impatto territoriale connesso all'insediamento.

La realizzazione di una grande struttura di vendita ha un considerevole impatto sul territorio, condizionandone la destinazione e gli sviluppi futuri, circostanza quest'ultima che impone, di per sé, la necessità che i principi in materia di liberalizzazione del commercio siano temperati dalla tutela di un interesse generale, evidentemente inciso dalla realizzazione di una struttura di una tale dimensione.

2.4 Ne consegue la legittimità di un controllo preventivo, e quindi autorizzatorio, in quanto è parimenti evidente che un controllo successivo, come peraltro evidenziato nella stessa relazione sopra citata, non avrebbe potuto costituire una misura idonea a salvaguardare gli interessi pubblici evidentemente pregiudicati dall'effettiva realizzazione dell'opera.

Dette considerazioni risultano confermate dal tenore degli 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.

In questo senso è anche l'art. 31 comma 2 della L. n. 214/2011 che, a sua volta, riconosce espressamente alle Regioni il potere di individuare aree nelle quali sia limitato l'insediamento delle attività commerciali.

2.5 Si consideri, inoltre, che se è vero che a seguito della direttiva Bolkestein l'iniziativa economica non possa, di regola, essere assoggettata ad autorizzazioni e limitazioni, costituisce dato altrettanto incontestato 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) del D.Lgs. n. 59 del 2010, art. 34, comma 3, lett. a) del D.Lgs. n. 201 del 2011).

2.6 Detto orientamento è stato confermato sia dalla Corte di Giustizia UE (con sentenza 24 marzo 2011 resa nella causa C-400/08) che da alcuni pronunciamenti dei giudici di merito (T.A.R. Lazio Roma Sez. II ter, Sent., 03/02/2015, n. 1988) nella parte in cui hanno censurato solo l'introduzione da parte delle normative nazionali, solo di determinate restrizioni alla libertà di commercio e di stabilimento.

In particolare vi sarebbe una restrizione quando tra l'altro si sia proceduto a fissare dei limiti all'apertura di qualsiasi grande esercizio commerciale, o si siano circoscritte le zone d'insediamento disponibili per nuove strutture, ovvero, si siano previsti limiti alle superfici di vendita che possono essere autorizzate, attuando una forma di contingentamento, riconducibile ad una motivazione economica, sul numero di richieste di autorizzazione presentate.

2.7 Tali misure restrittive della libertà di stabilimento possono trovare giustificazione soltanto quando sussistano "*motivi imperativi di interesse generale*" ed a condizione che dette restrizioni siano atte "*a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso*".

Con le stesse pronunce si è considerato legittimo un motivo imperativo di interesse generale, in quanto individuato nella protezione dell'ambiente, nella razionale gestione del territorio e nella tutela del consumatore, mentre lo stessa restrizione avrebbe dovuto essere considerata illegittima se correlata ad un intervento normativo adottato con finalità di natura puramente economica.

2.8 E' allora evidente come non possa che ritenersi altrettanto ammissibile una disciplina regionale che non ha imposto limitazioni di tipo economico, ma si è

limitata a porre una disciplina idonea a tutelare il territorio e l'ambiente urbano nel rispetto delle disposizioni nazionali sopra ricordate.

2.9 Detto orientamento è stato, peraltro, confermato di recente anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 104/2014) nella parte in cui ha previsto che *“espressione della competenza esclusiva dello Stato in questa materia è stato ritenuto l’art. 31 comma 2 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201... Tale disposizione detta una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli all’esplicitarsi dell’attività imprenditoriale nel settore commerciale stabilendo che costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, ...esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali”*.

3. Da ultimo va evidenziato come anche le esigenze di semplificazione della normativa devono essere temperate dalla necessità di rispettare gli interessi sopra citati, circostanza che è sufficiente per considerare non condivisibili anche le argomentazioni alla base del sesto motivo del ricorso.

3.1 Le censure sopra citate sono, pertanto, infondate e vanno respinte.

4. E', altresì, infondato anche il quarto motivo 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 contrastare, tra l'altro, con il principio di uguaglianza e di libertà di iniziativa economica privata.

4.1 Sulla base di quanto sopra rilevato è del tutto evidente che un regime differenziato tra le varie strutture di vendita non può, di per sé, costituire un sintomo dell'alterazione del confronto concorrenziale e, ciò, considerando come la necessità di un'autorizzazione non pregiudica la possibilità che un qualunque soggetto possa risultare destinatario dello stesso titolo abilitativo.



4.2 Inoltre le disposizioni regolamentari che subordinano il rilascio dell'autorizzazione commerciale delle grandi e medie strutture di vendita ad un'adeguata pianificazione, costituiscono attuazione della finalità perseguita dal Legislatore regionale di rendere sostenibili gli interventi commerciali, finalità quest'ultima perseguita proprio dalla L. Reg. n. 50/2012.

4.3 Non sussiste nemmeno l'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 discriminatoria, asseritamente in danno degli imprenditori e diretta a prevedere che le strutture di vendita non ubicate all'interno dei centri storici siano subordinate al pagamento di un onere aggiuntivo.

4.4 Detta disposizione, infatti, più che risultare astrattamente pregiudizievole, appare la conseguenza di una scelta del Legislatore regionale, assunta sulla base di una valutazione di merito, diretta a favorire l'installazione di strutture di vendita nell'ambito dei centri storici e urbani.

4.5 Altrettanto infondato è il settimo motivo nell'ambito del quale si contesta 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 e, ciò, in quanto detta disposizione nel momento in cui prevede che l'insediamento di una grande struttura di vendita sia gravato da maggiori oneri, risulterebbe estranea alla disciplina dell'attività commerciale di cui si tratta.

4.6 Sul punto va evidenziato che l'art. 2 comma 1 lett. h) della legge regionale 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 peraltro recepite anche nel D.Lgs. 26 Marzo 2010 n. 59.

4.7 Non possono essere condivise nemmeno le argomentazioni contenute nell'ottavo motivo laddove si sostiene la violazione del dovere di leale collaborazione tra soggetti di diritto costituzionale.

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.

In conclusione le censure proposte sono infondate e vanno respinte e, ciò, unitamente al ricorso nel suo complesso.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Rigetta.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 4.000,00 (quattromila//00) oltre iva e cpa.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/07/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)