

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

(Sezione Seconda ter)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 3409/2000 proposto da SOC GRUPPO COIN S.P.A. in persona del suo Amministratore delegato dott. Paolo Ricotti, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Bassani, Giorgio Roderi e Antonella Giglio con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Roma alla via S. Valentino 21;

contro

il Comune di Roma in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Bonanni con domicilio eletto presso lo stesso nella sede dell'Avvocatura comunale alla Via del Tempio di Giove, 21 (Campidoglio);

per l'annullamento

della ordinanza del Sindaco del Comune di Roma n. 129 del 22/12/1999 concernente "Disciplina delle vendite straordinarie";

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 10 novembre 2003 il relatore Consigliere

Paolo Restaino e udito, altresì, l'avv. Bassani per la soc. ricorrente e l'avv.

Delfini, in sostituzione dell'avv. Bonanni;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Viene impugnata dalla ricorrente Soc. Gruppo Coin S.p.a. l'ordinanza del Sindaco del Comune di Roma n. 129 del 22 dicembre 1999, contenente disposizioni per la "Disciplina delle vendite straordinarie- Collegamento alla Legge Regionale 18 novembre 1999 n. 33";

Premette l'istante Gruppo Coin S.p.A. di essere titolare di numerosi esercizi commerciali di vendita al dettaglio nel Comune di Roma da cui ha ottenuto le necessarie autorizzazione amministrative;

Evidenzia il proprio interesse alla regolare attuazione delle nuove regole introdotte nell'ordinamento giuridico dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998 n. 114, ispirate al conseguimento dell'obiettivo dell'adeguamento della disciplina del commercio alle nuove regole di libertà di impresa e di circolazione delle merci, ed in particolare di quelle inerenti alla disciplina delle vendite straordinarie, comprendente sia le vendite di liquidazione, sia le vendite di fine stagione, sia infine, le vendite promozionali;

Rappresenta che l'art. 15, sesto comma, del D.L.vo cit. rimette alle Regioni, il compito di disciplinare le modalità di svolgimento ed i periodi e la durata delle vendite di liquidazione e delle vendite di fine stagioni, mentre analogo potere non viene alle stesse Regioni conferito per la disciplina delle vendite promozionali, rimessa alla libera iniziativa dei singoli esercenti in osservanza dei principi di liberalizzazione ed autonomia organizzativa dell'attività commerciale.

Rappresenta che invece la Regione Lazio, attraverso un improprio esercizio del potere delegato, si è dotata, nell'ambito di una più generale

regolamentazione dell'attività commerciale, di nuove disposizioni in materia di vendite straordinarie, con la legge 18 novembre 1999 n. 33, i cui articoli da 46 a 50 riguardano la disciplina di dettaglio di ciascuna attività di vendita, ed il cui art. 49 riguarda, più specificamente, le vendite promozionali, per le quali stabilisce l'obbligo di preventivo avviso di 15 giorni antecedenti l'avvio della vendita ed ancora per le quali stabilisce una possibilità massima di due vendite promozionali all'anno, con durata massima di quindici giorni ciascuna.

Evidenzia che sulla base delle nuove disposizioni di legge, il comune di Roma ha ritenuto di poter esercitare il potere di regolamentare tale materia, senza invece che ciò sia previsto da alcuna norma ed ha adottato in data 22 dicembre 1999, l'ordinanza n. 129, con la quale ha dettato ulteriori norme di disciplina delle vendite straordinarie.

Avverso tale provvedimento comunale, di cui viene espressamente chiesto l'annullamento, vengono dedotti i seguenti motivi di gravame:

I) Violazione della legge 8 giugno 1990 n. 142 in relazione all'art. 15 della Legge regionale del Lazio 18 novembre 1999 n. 33. Incompetenza assoluta. Eccesso di potere per erroneità, travisamento e difetto dei presupposti. Sviamiento.

L'Amministrazione comunale ha esercitato un potere di normazione dell'attività commerciale, con la introduzione di limitazioni alla stessa attività, non previsto da alcuna norma di legge.

Infatti la potestà regolamentare conferita dalla legge 8 giugno 1990 n. 142 ai Comuni è circoscritta nei limiti della attività organizzativa dell'ente, mentre

non vi è norma che consenta l'esercizio del potere regolamentare nella materia del commercio.

Viene perciò rilevata la incompetenza tanto del soggetto quanto dell'organo (l'Assessorato) che ha adottato il provvedimento impugnato.

In via complementare, viene prospettata la incostituzionalità anche della legge regionale n. 33 del 1999 che ha introdotto , così come anche la Ordinanza impugnata adottata con il richiamo alla stessa, norme di disciplina della vendita promozionale senza che ciò fosse previsto dal Decreto Legislativo n. 114 del 1998, né dall'art. 117 della Costituzione.

Viene, al riguardo, ribadito che la norma contenuta nell'art. 15, sesto comma, del D.Lvo n. 114/1998 ha conferito alle Regioni la sola regolamentazione amministrativa in materia di vendite di liquidazione e di vendite di fine stagione; non anche le vendite promozionali.

Ritiene la società ricorrente che la illegittimità costituzionale della suindicata legge regionale, inerisca alla violazione dei principi che governano l'attività amministrativa e delle regole di coerenza, logicità, economia a questi conseguenti, nonché alla violazione del principio di libertà dell'iniziativa economica privata, ed infine ad un eccesso di delega perpetrato nell'esercizio del potere legislativo regionale, mentre, quanto al provvedimento adottato dal Sindaco del Comune di Roma, viene evidenziata la sua illegittimità conseguente alla illegittimità della norma regionale già sopra delineata.

II) Violazione dell'art. 15 D.Lvo 31 marzo 1998 n. 114 in relazione all'art. 2 dell'ordinanza sindacale impugnata: Illogicità e incoerenza.

Viene evidenziato che in alcune sue parti il provvedimento comunale ora impugnato si rileva ingiustificatamente restrittivo delle disposizioni contenute del Decreto Legislativo n. 114/98.

Mentre quest'ultimo riconosce la possibilità di effettuare vendite di liquidazione "al fine di esitare in breve tempo tutte le proprie merci, a seguito di: cessazione dell'attività commerciale, cessione dell'azienda, trasferimento dell'azienda in altro locale, trasformazione o rinnovo dei locali...", l'ordinanza sindacale n. 129/99 espunge quest'ultima possibilità, restringendo in modo del tutto illogico ed ingiustificato un regime che, nell'ottica di una riorganizzazione e razionalizzazione dell'attività commerciale, favorita dal nuovo regime introdotto dal D.Lvo n. 114, avrebbe dovuto perseguire l'intento esattamente opposto.

Viene altresì rappresentata la impossibilità, per la società ricorrente, di procedere a vendite a particolari condizioni in occasione di ogni singola ipotesi di ristrutturazione (od anche soltanto di semplice rinnovo dei locali), con gravissimo danno connesso alla esigenza di mantenere scorte di prodotti e merci che, invece sarebbe più conveniente porre in vendita a condizioni più favorevoli per il consumatore.

III) Violazione di legge (Art. 15 del D.Lvo 31 marzo 1998 n. 114 in relazione all'art. 49 della Legge regionale del Lazio 18 novembre 1999 n. 33 nonché all'art. 3 dell'ordinanza sindacale impugnata sotto altro profilo). Eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria, incoerenza, errore sul presupposto. Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Difetto assoluto della motivazione.

Viene denunciato il difetto di adeguata istruttoria e mancata corrispondenza con la norma di legge regionale della norma contenuta nell'art. 3 dell'ordinanza sindacale impugnata, secondo la quale le vendite promozionali dei prodotti di carattere stagionale o di moda di cui all'art. 48 della L. R. n. 33/99 non possono essere effettuate nel mese di dicembre e nei trenta giorni antecedenti la data fissata per l'inizio dei saldi.

Tale disciplina rileverebbe una errata rappresentazione delle diverse categorie di vendite straordinarie, tutte le volte in cui il Comune di Roma ha fatto riferimento a vendite promozionali in luogo delle vendite di fine stagione.

Sotto il profilo normativo viene rilevato che soltanto le vendite di fine stagione sono specificamente definite dall'art. 15 del D.Lvo n. 114/98, e che soltanto per esse vige il principio della riserva di legge di cui al sesto comma della norma citata, mentre le vendite promozionali, ai sensi dell'art. 49 della L.R. n. 33/99, possono svolgersi in ogni periodo dell'anno.

Da tanto viene desunta anche la assenza di adeguato coordinamento con la legge regionale, nonché il difetto di motivazione per la parte in cui non indica alcuna particolare ragione di interesse pubblico che valga a giustificare la disciplina più restrittiva adottata.

IV) Violazione dell'art. 15, comma 5, del D.Lvo 31 marzo 1998 n. 114 in relazione all'art. 46 della Legge Regionale del Lazio 18 novembre 1999 n. 33 nonché all'art. 4 dell'ordinanza sindacale impugnata (sotto altro profilo). Eccesso di potere per illogicità assoluta e violazione del canone costituzionale di buona amministrazione, nonché del principio di libera organizzazione dell'attività di impresa.

Ritiene la società ricorrente, che l'art. 4 della Ordinanza impugnata, che rimette al Corpo di Polizia municipale ed al Servizio ispettivo Annonario il controllo della regolarità delle vendite straordinarie, con particolare riferimento all'indicazione del prezzo, o in preteso rispetto dell'art. 46 della L.R. Lazio n. 33/99 secondo il quale "in tutte le forme di vendita straordinaria... le merci devono essere poste in vendita con l'indicazione del prezzo originario, dello sconto o del ribasso espresso in percentuale e del nuovo prezzo scontato o ribassato, abbia introdotto un vincolo ulteriore all'esercizio dell'attività d'impresa per nulla previsto dal D.L.vo n. 114/98 che invece ha inteso sancire il principio della trasparenza dei prezzi, nell'interesse del consumatore, stabilendo, al comma 5 dell'art. 15, il dovere di esporre tanto il prezzo originario quanto la sconto o ribasso espresso in percentuale, mentre la norma regionale aggrava in modo del tutto ingiustificato l'obbligo di legge, nella parte in cui introduce l'ulteriore obbligo di rappresentare anche il prezzo finale. Il contraddittorio è stato istituito nei confronti del Comune di Roma che, costituitosi in giudizio, sostiene nella propria memoria di difesa la infondatezza dei rilievi della società ricorrente prospettando anche una situazione di sopravvenuto difetto di interesse al ricorso ad opera delle disposizioni di cui alla nuova legge regionale n. 12 del 25/5/2001.

Con memoria successiva all'atto di ricorso la società ricorrente fornisce ulteriori elementi a sostegno del gravame insistendo per il suo accoglimento.

Alla udienza del 10 novembre 2003 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Viene impugnato dalla Società ricorrente, titolare di vari esercizi commerciali di vendita al dettaglio, la Ordinanza del Sindaco di Roma n. 129 del 22/12/1999 che detta statuizioni per la effettuazione delle vendite straordinarie.

Non può accedersi alla eccezione del resistente Comune che prospetta una situazione di sopravvenuto difetto di interesse in ordine al proposto ricorso ad opera dell'art. 13 comma 1 della nuova legge reg. n. 12 del 25/5/2001 che avrebbe stabilito una disciplina delle vendite promozionali coincidente (in larga misura) con i contenuti della Ordinanza sindacale impugnata.

Tale nuova legge è stata infatti emanata dopo la emissione della impugnata Ordinanza sindacale del 22/12/1999 le cui statuizioni, di imperativa esecuzione, hanno avuto effetto per un periodo oltre annuale, per la quale ragione non può negarsi la permanenza dell'interesse della ditta ricorrente alla eliminazione di disposizioni riferite ad attività di vendita soggette a controlli, per la violazione delle quali sono previste apposite sanzioni alla cui applicazione non può escludersi che la stessa sia esente tenuto conto che alcune delle stesse possono comportare anche la predisponibilità di atti (punitivi) di sospensione della attività di vendita.

Tanto ritenuto, per quanto concerne le censure svolte nel ricorso, denuncia la istante, tra l'altro, la esistenza di un vizio di incompetenza non soltanto per essere stato esercitato un potere di normazione dell'attività commerciale, con la introduzione di limitazioni, in particolare alle attività relative alle vendite c.d. "promozionali", che nessuna norma di legge prevede, ma anche perché il provvedimento impugnato è stato emesso dal Sindaco, autorità cui non può riconoscersi competenza ad emanare disposizione a carattere

generale dirette a disciplinare, nella materia del commercio, settori o attività connesse con il suo esercizio, in assenza di specifica disposizione che tale potere gli conferisca sottraendolo agli organi consiliari del Comune cui deve ritenersi per legge devoluta ogni potestà regolamentare.

Tale rilievo appare al Collegio di evidente fondatezza.

Con la emanazione della Ordinanza di cui trattasi il Sindaco di Roma (rectius: l'Assessore al settore che tuttavia la stessa Ordinanza ha sottoscritto "per il Sindaco") non si è limitato a riprodurre le disposizioni di legge regionale (l. reg. 18/11/1999 n. 33) che contengono la disciplina delle vendite straordinarie, ovvero di legge statale cioè il D.Lvo 31/3/1998 n. 114 che demanda alle regioni la disciplina dei periodi e della durata delle vendite di liquidazione e delle vendite di fine stagione e contenente anche riferimenti normativi validi per le vendite promozionali.

Sono infatti rinvenibili nella stessa Ordinanza disposizioni contenenti statuizioni non soltanto riprodotte di disposizioni di legge regionale (o statale), alcune delle quali si traducono, per quanto concerne in particolare, le vendite promozionali, in ulteriori limiti della effettuazione di tali vendite.

Tali considerazioni rivelano con maggiore evidenza il carattere della stessa Ordinanza sindacale consistente in un provvedimento che contiene statuizioni a carattere generale da osservarsi dagli esercenti nei periodi di effettuazione delle vendite straordinarie la cui emanazione non può ritenersi rientrare tra le competenze del Sindaco cui, in materia di commercio, vengono demandati, sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, i compiti di coordinamento e di riorganizzazione esclusivamente degli orari

degli esercizi commerciali localizzati nel territorio comunale (cfr. attualmente, art. 50 T.U. degli enti locali di cui al D.Lvo 18.8.2000 n. 267).

In detti termini il ricorso trova definizione nel senso del suo accoglimento.

Quanto alle spese si ravvisano ragioni riferibili alla particolare normativa di settore che ne consentono la compensazione tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione II Ter, in accoglimento del ricorso indicato in epigrafe annulla l'atto impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 10 novembre 2003, con la partecipazione dei Magistrati:

Roberto SCOGNAMIGLIO	Presidente
Paolo RESTAINO	Consigliere est.
Antonio AMICUZZI	Consigliere