

Ric. n. 906/2000 -

Sent. n. 1295/2001

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione terza,
costituito dai magistrati:

Umberto Zuballi -Presidente
Italo Franco -Consigliere, relatore

Mauro Springolo -Consigliere
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 906/2000, proposto da XXX. in persona dell'amministratore delegato dr. NNN, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Bassani, Giorgio Roderi e Alfredo Bianchini, con domicilio eletto presso lo studio del terzo in Venezia, piazzale Roma n.464, come da mandato in calce al ricorso

contro

la Regione Veneto, in persona del presidente della G.R. pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege nella sede di Venezia, piazza S. Marco n. 63;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta regionale n. 2337 del 6.7.99 avente ad oggetto disciplina regionale delle vendite straordinarie, nonché di ogni altro atto preordinato, consequenziale o connesso.

Visto il ricorso, notificato il 24.3.2000 e depositato presso la Segreteria il 29.3.2000, con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto, depositato l'8.4.2000;

visti gli atti tutti della causa;

viste le memoria prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

uditi alla pubblica udienza del 26 aprile 2001, relatore il Consigliere Italo Franco, l'avv. Bianchini per la parte ricorrente, e l'avv. dello Stato Cerillo per la P.A. resistente.

Ritenuto in fatto e considerato e in diritto quanto segue:

FATTO

Esponde la società ricorrente, gruppo di vendita al dettaglio di generi non alimentari presente nella regione (grande distribuzione), con vari marchi, di essere venuta a conoscenza della D.G.R. n. 2337 del 6.7.99 (la quale, in attuazione di quanto stabilito nell'art. 15.6 del D.Lgs. n. 114/98, specifica la disciplina delle vendite straordinarie) e della sua portata lesiva, in data 29.2.2000, quando gliene è stata contestata la violazione, con conseguente irrogazione di sanzione pecuniaria, sanzione tempestivamente opposta davanti al giudice ordinario. Detta delibera, ritenuta lesiva nei confronti di essa S.p.A. e produttiva di danno gravissimo, viene impugnata con il ricorso in epigrafe davanti al giudice amministrativo.

Con il primo mezzo si deduce violazione dell'art. 15, co. 5 del D.Lgs. 31.3.98 n. 114; eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria; violazione del principio costituzionale di buona amministrazione e di libera organizzazione dell'attività di impresa.

Si sostiene che, in contrasto con quanto previsto nella norma attributiva di competenza, la Regione ha introdotto -accanto all'obbligo di indicazione, per le vendite straordinarie, del

prezzo originario e della percentuale di ribasso (scontò), previsto nell'art. 15.5- anche l'indicazione del prezzo finale. In tal modo si sarebbe introdotto un ulteriore vincolo all'attività di impresa, aggravando l'obbligo di legge. Tale ulteriore agevolazione del consumatore non corrisponde agli obiettivi perseguiti dal D.Lgs. n. 114/98, mentre costringe XXX alla riformulazione di centinaia di migliaia di cartellini di vendita, donde l'illogicità e il contrasto con la legge statale.

Con il secondo motivo si deduce violazione dell'art. 15.5 citato in relazione all'art. 22 del D.Lgs. n. 114/98; violazione dell'art. 23 Cost. e dell'art. 1 della L. 24.11.81 n. 689, sull'assunto che verrebbe violato il principio di riserva di legge, ex art. 1 cit., per non avere la legge statale comminato le sanzioni di cui all'art. 22 per mancata esposizione del prezzo finale, e che non possono prevedersi sanzioni con atti amministrativi (in questo caso, della Regione).

Si è costituita la Regione Veneto, eccependo preliminarmente l'irricevibilità del gravame, rivolto contro un atto generale -emesso il 6.7.99 e pubblicato nel B.U.R. il 3.8.99- immediatamente lesivo, e dunque impugnabile nei termini ordinari, ampiamente decorsi nella fattispecie. Rispetto allo stesso meramente consequenziale è l'atto irrogativo della sanzione. Viene, altresì, eccepita l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, poiché, contro l'irrogazione della sanzione, è stata proposta opposizione davanti al g.o., il quale può disapplicare la delibera qui impugnata ove la riconosca illegittima. Nel merito si eccepisce l'infondatezza delle censure, per essere la delibera n. 2337/99 soltanto uno sviluppo della disciplina già posta nell'art. 15.5 del D.Lgs. n. 114/98 animata dall'intento di favorire l'acquirente-consumatore, con l'esposizione anche del prezzo finale di vendita.

Replica alle eccezioni avversarie il patrocinio ricorrente con memoria conclusionale, ribadendo che la Regione ha previsto sanzioni amministrative con un atto generale, e nemmeno con una legge, ed ha irrogato le sanzioni ex art. 22 del D.Lgs. n. 114/98 per un comportamento non previsto dalla legge statale come sanzionabile, e -quanto all'eccepita irricevibilità- che viene qui impugnato un atto generale di cui si è fatto applicazione nel caso concreto.

All'udienza i patroni comparsi hanno confermato le rispettive conclusioni, dopo di che la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

1- Come risulta dalla narrativa che precede, il giudizio all'esame del Collegio trae origine da un verbale di contestazione di violazioni delle disposizioni dettate in materia di vendite straordinarie con gli art. 15, co. 6° e 14, co. 1°, e di irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste per le violazioni di siffatte norme nell'art. 22.3 del D.Lgs. n. 114/98. Il patrocinio ricorrente precisa -come pure si evince dalla narrativa in fatto- che contro l'atto di irrogazione di dette sanzioni è stata proposta opposizione al giudice ordinario. In pari tempo è stata proposta azione davanti a questo giudice amministrativo, chiedendosi l'annullamento della D.G.R. n. 2337 del 6.7.99, atto a contenuto generale di cui -si sostiene- si è fatta applicazione con il verbale sopra menzionato.

In relazione a siffatta impostazione - in sé interessante in quanto coinvolge tesi teorico-sistematiche circa i rapporti tra le giurisdizioni civile e amministrativa da un'angolazione che poche volte, a quanto ne risulta, si è presentata- la resistente regione ha eccepito *in limine* l'irricevibilità del gravame, per essere lo stesso intempestivo rispetto al giorno di pubblicazione dell'impugnata D.G.R. n. 2337/99 sul B.U.R. del 3.8.99, e indi inammissibilità per difetto di interesse, sul rilievo che la medesima D.G.R. potrebbe essere disapplicata dal giudice civile ove riscontrata illegittima.

2.1- In ordine alla prima di tali eccezioni corre l'obbligo di apportare qualche chiarimento al fine della corretta impostazione della questione.

Vero è che, per gli atti soggetti a pubblicazione, per espressa disposizione di legge o di regolamento -ancora più oggi alla luce della nuova formulazione dell'art. 21 della L. n. 1034/71 introdotta con l'art. 1.1 della L. 21.7.2000 n. 205- il termine per l'impugnazione decorre dal giorno della pubblicazione. Tuttavia osserva il Collegio che non è dato rinvenire (in particolare, nell'art. 15, co. 6° del D. Lgs n. 114/98, norma attributiva di competenza alle regioni in ordine alla disciplina delle modalità di svolgimento, forme di pubblicità e durata delle vendite straordinarie) un obbligo esplicito di pubblicazione degli atti (emessi a seguito di consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio) contenenti detta disciplina. Di conseguenza, non si può ritenere intempestivo il ricorso, non sapendo donde ricavare un onere di informazione circa l'esistenza di simili atti da parte delle imprese del commercio.

Sotto un profilo di teoria generale, poi, è ben noto che gli atti a contenuto generale che non siano immediatamente lesivi *ex se* (come sembra il caso -si nota incidentalmente- della D.G.R. n. 2337/99, che si limita a fornire qualche completamento di dettaglio della disciplina statale, *in nuce* già presente nel menzionato art. 15) sono impugnabili congiuntamente con i provvedimenti che ne costituiscono applicazione nel caso concreto. Tanto, si deve presumere, vale anche nell'ipotesi di atti soggetti a pubblicazione, non immediatamente lesivi, quando sia scaduto il termine di decadenza per l'impugnazione, decorrente dalla data di pubblicazione.

Da ciò consegue che, nella prospettazione adottata dalla parte ricorrente, il ricorso deve ritenersi ricevibile, dal momento che l'atto generale in questione deve considerarsi impugnato congiuntamente con l'atto applicativo (il menzionato verbale di contestazione della violazione, con contestuale indicazione della somma da versare in misura ridotta con effetto liberatorio ai sensi dell'art. 16 della L. n. 689/81), per quanto la contestazione giudiziale di quest'ultimo atto sia avvenuta mediante opposizione davanti a diverso giudice. L'eccezione di irricevibilità deve, pertanto, ritenersi infondata.

2.2- Quanto all'eccezione di inammissibilità, è vero che, secondo la sistematica dei rapporti fra le due giurisdizioni -su questo punto ancora oggi ancorata alle regole poste con gli art. 2, 4, e 5 della L. n. 2248/1865, all. E- il giudice ordinario ha il potere (non di annullare, bensì) di disapplicare gli atti amministrativi che incidono sulla vicenda sottoposta al suo esame, ove incidentalmente ne ravvisi l'illegittimità. Tuttavia, ad avviso del Collegio non può pretendersi di sacrificare l'eventuale interesse del ricorrente a vedere rimosso dal mondo del diritto, mediante annullamento, un atto amministrativo di natura normativa (come, ad es., un regolamento) o a contenuto generale, interesse che potrebbe essere giustificato dal fatto che consimili atti si prestano ad una serie indefinita di applicazioni, e dunque essere osservati anche in futuro, a prescindere dalla dichiarazione incidentale di illegittimità che, in ipotesi, sia stata pronunciata dal giudice ordinario in sede di disapplicazione (disapplicazione che, vale la pena forse di sottolineare, lascia in vita l'atto).

Le considerazioni appena esposte conducono alla conclusione di rigetto anche della seconda eccezione mossa dalla Regione.

3- Invece, il ricorso deve dichiararsi inammissibile sotto altro profilo, sfuggito ad entrambe le difese.

Ed invero, leggendo il verbale di contestazione (e contestuale di irrogazione delle sanzioni in misura ridotta), appare evidente che non vi è nesso alcuno tra detto atto e la pregressa D.G.R. n. 2337/99 qui impugnata. Ivi si legge, infatti, che le violazioni contestate riguardano l'esposizione sui banchi di merce oggetto di vendita straordinaria senza alcuna separazione dagli altri prodotti posti in vendita al prezzo ordinario. Su altri articoli in vendita straordinaria, inoltre, non veniva indicata la percentuale di sconto, come prescritto tanto dalla norma di legge statale, quanto dalla D.G.R. in contestazione. Infine, in relazione a vari prodotti esposti nella vetrina, si contestava l'omessa indicazione di prezzo, senza affermare che si trattava di articoli soggetti a vendita straordinaria.

Ora, il dubbio che si potesse trattare di merce in vendita straordinaria sembra fugato dall'indicazione delle norme che si assumono violate: accanto all'art. 15.6 (violazione, in verità, scarsamente attendibile, visto che la stessa è rivolta alle regioni, cui, come già ricordato, viene attribuita la competenza in ordine alla disciplina delle modalità, ecc., delle vendite straordinarie), figura, infatti, l'art. 14, co 1°, che pone, in relazione ai prodotti posti in vendita ordinaria al dettaglio, l'obbligo di indicazione del prezzo. Insomma, sembra evidente che, con il verbale menzionato, vengono contestate altre violazioni, affatto diverse da quella riferita dalla società ricorrente. L'atto generale impugnato non appare, di conseguenza, lesivo per la parte ricorrente sotto il profilo lamentato.

Manca, pertanto quel nesso, di cui si è parlato poco addietro, fra atto generale presupposto e provvedimento applicativo, che solo può giustificare, nel nostro sistema, l'impugnazione differita nel tempo degli atti generali (e, prima ancora, degli atti normativi).

Conclusivamente, il ricorso deve dichiararsi inammissibile, sotto il profilo appena esposto. Le spese ed onorari di giudizio 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 in epigrafe, respinta ogni contraria domanda ed eccezione, lo dichiara inammissibile.

Condanna la parte ricorrente a rimborsare alla Regione Veneto le spese ed onorari di giudizio, forfettariamente liquidate in lire 6.000.000 (seimilioni), oltre agli oneri di legge (IVA e CAP).

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 26 aprile 2001.

Il Presidente

l'Estensore

Il Segretario