

Ric. n. 1969/03

Sent. n.1161/04

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza sezione,
con l'intervento dei signori magistrati:

Umberto Zuballi	Presidente
Angelo Gabbricci	Consigliere, relatore
Riccardo Savoia	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1969/03, proposto da

Associazione Commercio Turismo e Servizi - ASCOM della
provincia di Treviso, in persona del vicepresidente *pro tempore*,

FILCAMS C.G.I.L. della provincia di Treviso, in persona del
segretario *pro tempore*,

Federazione Italiana Sindacati Servizi Commercio - FISASCAT
C.I.S.L della provincia di Treviso, in persona del segretario generale
pro tempore,

UILTUCS U.I.L. della provincia di Treviso, in persona del
segretario generale *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv. ti
Pavanini e Luigi Benvenuti, con domicilio eletto presso il loro studio,
in Venezia, Santa Croce 205;

contro

il Comune di Villorba, in persona del sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avv. B. Barel, con domicilio eletto presso
lo studio dell'avv. E. Rizzi in Venezia, Santa Croce n. 312/a;

e con l'intervento *ad adiuvandum*

della Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore* della
giunta regionale, rappresentata e difesa dagli avv. ti Morra e Londei,
con domicilio eletto presso la sede della giunta regionale in Venezia,
Dorsoduro 3901,

per l'annullamento:

1) dell'ordinanza 2 luglio 2003, n. 2394, prot. 19048, del sindaco di
Villorba, avente ad oggetto la deroga all'obbligo di chiusura
domenicale nel periodo di luglio, agosto e settembre 2003 per

a) gli esercizi commerciali di vendita al minuto in sede fissa;
b) gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e
bevande;

2) nonché di qualsivoglia atto ad essa antecedente, conseguente o
connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villorba e
della Regione Veneto;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 25 febbraio 2004 - relatore il
consigliere avv. Angelo Gabbricci - l'avv. Zambardi, in sostituzione di

Pavanini, per le associazioni ricorrenti, l'avv. Signor, in sostituzione di Barel, per il Comune resistente nonché l'avv. Londei per la Regione Veneto;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

L'ordinanza 2 luglio 2003, n. 2394, del sindaco di Villorba ha autorizzato gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio, nonché quelli di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, presenti nel territorio comunale, "a sospendere facoltativamente la normale chiusura obbligatoria nelle giornate di domenica nel periodo che va dal 1 luglio al 15 settembre 2003".

Nel suo preambolo, tale determinazione viene motivata sia in relazione alle manifestazioni che il Comune aveva organizzato in quell'intervallo, sia perché, sempre nei mesi di luglio, agosto, e nella prima quindicina di settembre "il territorio del Comune di Villorba è caratterizzato da numerose sagre paesane e manifestazioni", sia, infine, per "l'esigenza di garantire un idoneo servizio a tutta la collettività in un periodo, come quello estivo, caratterizzato dalla chiusura generalizzata per ferie sia da parte degli esercizi commerciali che dei pubblici esercizi".

Il provvedimento è stato impugnato collettivamente dalla Ascom Treviso e dalle rappresentanze provinciali dei sindacati di categoria Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil.

Si è costituito in giudizio il Comune di Villorba, che ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso; la Regione Veneto ha spiegato intervento *ad adiuvandum*, di cui parimenti il Comune ha eccepito l'inammissibilità.

DIRITTO

1.1. Il Comune afferma che la rappresentanza legale dell'Ascom spetterebbe al solo presidente: il vice presidente, che se ne qualifica rappresentante ed ha sottoscritto il mandato alle liti, non avrebbe avuto la necessaria legittimazione, sicché *in parte qua* il ricorso sarebbe inammissibile.

In replica, la difesa della ricorrente ha prodotto lo statuto dell'Ascom Treviso, ed ha fatto segnatamente riferimento all'art. 23, nella parte in cui, dopo aver stabilito che il presidente ne ha la rappresentanza legale, aggiunge che lo stesso "ha la firma di tutti gli atti e della corrispondenza dell'Associazione, firma che può delegare al vice-presidente vicario, ai vice-presidenti, al direttore e ai funzionari dell'Associazione".

Orbene, il ricorso risulta sottoscritto da Roberto De Lorenzi, che, all'epoca, rivestiva effettivamente la qualità di vice presidente vicario, e la difesa Ascom non ha provato che questi fosse stato delegato dal presidente a rilasciare la procura alle liti – anche ammesso, ciò che peraltro non pare sostenibile, che il legale rappresentante possa validamente delegare ad altro soggetto la rappresentanza processuale dell'associazione, ove tale delega sia disgiunta dall'attribuzione di

poteri di rappresentanza anche sostanziale (conf., per la soluzione negativa, Cass. lav., 3 novembre 1997, n. 10765); né può trovare applicazione l'ulteriore previsione, recata sempre dall'art. 23, secondo la quale il vice presidente vicario sostituisce il presidente "in caso di impedimento", poiché, in specie, questo non è stato neppure enunciato.

In conclusione, quanto alla Ascom, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, poiché la stessa, in violazione dell'art. 75, III comma, c.p.c., non risulta stare in giudizio "per mezzo di chi le rappresenta a norma della legge o dello statuto".

1.3. Il Comune eccepisce altresì il difetto della capacità di stare in giudizio per le tre associazioni sindacali, e, in ogni caso, la carenza del necessario potere rappresentativo in capo ai firmatari del ricorso.

A ciò il loro difensore oppone, peraltro genericamente, che gli statuti delle stesse associazioni attribuirebbero espressamente l'autonoma rappresentanza, anche giudiziale, al segretario delle strutture locali su base provinciale.

Orbene, quanto a FISASCAT CISL - Treviso, effettivamente lo statuto ne dichiara l'autonoma soggettività, ed assegna la rappresentanza legale al segretario generale, che era all'epoca Mirco Ceotto, il quale ha dunque correttamente rilasciato la procura alle liti; analogamente, dalla documentazione depositata si desume che Vigilio Biscaro e Massimo Marchetti, indicati in ricorso rispettivamente come segretari di FILCAMS CGIL Treviso e UILTUCS UIL Treviso rivestivano all'epoca tale incarico, e ne erano i legali rappresentanti, e così pure che queste erano dotate di autonomia soggettiva: sicché, quanto ai tre sindacati ricorrenti, l'eccezione, per come proposta, va respinta.

2.1. Il Comune eccepisce ancora la carenza di interesse a ricorrere.

Invero, l'atto introduttivo del giudizio è stato depositato il 17 settembre 2003 presso la segreteria del Tribunale, ed in quel momento sarebbe mancata l'attualità e la concretezza della lesione denunciata, avendo l'ordinanza sindacale esaurito la sua funzione la precedente domenica 14 settembre, e non vi sarebbe alcun interesse ad ottenere l'annullamento di un atto, i cui effetti si erano già esauriti.

2.2. L'eccezione è peraltro infondata.

Invero, è da rammentare che la lesione della posizione d'interesse legittimo consegue senz'altro all'emissione del provvedimento che l'ha causata, e ciò fonda in capo al suo titolare la legittimazione ad impugnare l'atto lesivo.

A sua volta, l'interesse a ricorrere – e cioè l'utilità derivante dall'accoglimento del ricorso per il titolare della posizione lesa – non cessa solo perché nel corso del giudizio - ovvero, ancor prima, nell'intervallo che la legge assegna per la presentazione del gravame (e che il soggetto legittimato deve poter integralmente utilizzare senza pregiudizio) - il provvedimento a termine ha esaurito i suoi effetti.

Infatti, in generale, anche successivamente a quel momento

permane l'interesse a non vedere adottati successivi provvedimenti similari, in relazione agli effetti conformativi del giudicato, nonché quello all'eventuale proposizione di un'azione di risarcimento per il ristoro del danno subito (cfr. C.d.S., IV, 7 novembre 2002, n. 6100, nonché, *ex multis*, IV, 12 dicembre 2000, n. 6594, e 18 marzo 1997, n. 259).

3.1. Di seguito, va esaminata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione processuale.

Invero, secondo il Comune, l'azione di un'associazione di categoria contro un provvedimento come quello in esame tutelerebbe gli interessi di parte degli iscritti all'associazione, e, cioè, dei dipendenti contrari allo svolgimento dell'attività lavorativa in giornata festiva, ma pregiudicherebbe invece quella parte a ciò favorevole.

Verrebbe così contraddetto il canone giurisprudenziale per cui l'interesse ad agire, che le associazioni possono far valere, deve necessariamente riguardare la categoria rappresentata in modo complessivo ed unitario, sicché essa può far valere gli interessi degli iscritti solamente se questi non siano in contrasto, neanche potenzialmente, tra di loro.

3.2. Orbene, è intanto opportuno rammentare che l'ordinanza impugnata si riferisce tanto agli esercizi commerciali quanto a quelli di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande; categorie rette peraltro da separate discipline, sì da rendere conveniente esaminare separatamente l'eccezione, con riguardo anzitutto alla prima.

3.3. Va ora considerato che l'ordinanza impugnata fu preceduta da un incontro, organizzato dal Comune e svoltosi il 16 maggio 2003, nel corso del quale le tre associazioni sindacali si pronunciarono sfavorevolmente sulla deroga alla chiusura domenicale poi disposta.

Attraverso tale riunione, il sindaco intese dare applicazione a quanto prescritto dall'art. 11 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 114, il quale, al V comma, dispone che il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 – e cioè le organizzazioni locali dei consumatori, delle imprese del commercio e dei lavoratori dipendenti - individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti commerciali al dettaglio possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, soggiungendo che detti giorni “comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno”.

3.4. Orbene, tenendo conto della replica contenuta nella memoria dei ricorrenti, va intanto rammentato come la giurisprudenza (C.d.S., IV, 29 agosto 2002, n. 4343), nel vagliare la portata dell'art. 9 della l. 7 agosto 1990, n. 241, per la parte in cui prevede la facoltà di intervento nel procedimento dei soggetti portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, ha chiarito che la disposizione non riconosce, di per sé, legittimazione processuale a tutti i soggetti portatori di interessi collettivi, i quali abbiano in concreto partecipato al procedimento,

giacché la stessa disposizione “si limita a sancire un principio generale”, e ciò “a differenza di quelle che attribuiscono a specifici Enti esponenziali di interessi collettivi la facoltà di partecipare ad un particolare procedimento”.

Quest’ultimo inciso appare in specie particolarmente rilevante: il citato art. 11, V comma, costituisce appunto una “disposizione particolare”: questa, prevedendo l’intervento delle associazioni sindacali nel procedimento per la deroga all’obbligo di chiusura festiva, ha riconosciuto ad esse una peculiare funzione rappresentativa dei lavoratori di categoria, determinando la presunzione che gli interessi individuali di questi siano coerenti con quello, a tutela del quale l’associazione sindacale agisce.

Così, la stessa associazione è legittimata ad impugnare le ordinanze in materia non solo e non tanto perché ha partecipato al procedimento, ma perché la legge le assegna una funzione rappresentativa degli interessi dei lavoratori, che essa può tutelare, anche giudizialmente, a prescindere da qualsiasi ipotetico conflitto: che, comunque, nel caso, l’Amministrazione resistente ha enunciato ma non ha concretamente dimostrato, neppure per semplici indizi.

3.5. È poi da osservare che una previsione simile è contenuta, questa volta per i pubblici esercizi, nell’art. 14 della l.r. 14 settembre 1994, n. 40, il quale attribuisce al sindaco, sentite, tra le altre, “le associazioni di categoria maggiormente rappresentative”, di consentire, per determinati periodi ed in presenza di particolari situazione, la deroga all’obbligo di chiusura settimanale: e valgono dunque, anche per questo elemento dell’ordinanza gravata, le precedenti considerazioni in tema di legittimazione attiva.

4.1. Ancora, l’Amministrazione resistente eccepisce l’inammissibilità del ricorso per l’omessa notificazione a soggetti controinteressati, i quali andrebbero qui individuati nelle imprese commerciali che si sono avvalse della deroga, nei dipendenti “che hanno visto con favore l’ordinanza sindacale”, nonché nelle organizzazioni locali dei consumatori: peraltro, anche tale eccezione non può essere accolta.

4.2. Infatti, come rilevato dai ricorrenti, il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza, per cui non sono individuabili controinteressati all’impugnazione di uno strumento urbanistico generale (*ex multis* C.d.S., a.p., 21 luglio 1997, n. 14, e 8 maggio 1996, n. 2) può applicarsi anche all’atto generale in questione.

Infatti, l’interesse qualificato, che costituisce la premessa per il riconoscimento della posizione di controinteressato, deve essere espressamente ed individualmente tutelato dal provvedimento e oggettivamente percepibile come un vantaggio, e ciò non è rinvenibile nel provvedimento *de quo*, destinato per tale a garantire la più efficiente organizzazione dell’attività commerciale, prescindendo dalle posizioni dei singoli imprenditori, dei loro dipendenti ovvero dei consumatori: senza dire che, quanto al profilo formale, non è certo

possibile stabilire facilmente quali, tra questi soggetti, siano favorevoli al provvedimento.

5. Per quanto concerne, infine, la ritualità dell'atto d'intervento della Regione Veneto, va rammentato che, giusta art. 22, II comma, l. 6 dicembre 1971, n. 1034, chi ha interesse nella contestazione può intervenire con l'osservanza delle norme di cui agli articoli 37 e seguenti del regolamento di procedura avanti alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato: la domanda di intervento "è notificata alle parti nel rispettivo domicilio di elezione ed all'organo che ha emanato l'atto impugnato", e deve essere depositata in segreteria entro venti giorni dalla data della notificazione.

Nel caso, risulta che l'atto d'intervento in questione fu consegnato per la notificazione all'ufficiale giudiziario il giorno 1 ottobre 2003, con ciò esauendo la Regione i propri adempimenti (cfr. C. Cost., 26 novembre 2002, n. 477, 23 gennaio 2004, n. 28, e, da ultimo 2 aprile 2004, n. 107); lo stesso atto fu depositato in giudizio il giorno seguente, nel corso dell'udienza camerale cautelare, senza le relazioni di notifica, ma con la prova della suddetta consegna, e nuovamente il giorno 25 febbraio 2004 con le relazioni di notifica.

A sua volta, il Comune di Villorba si è costituito in giudizio il giorno 2 ottobre 2003, nel corso della stessa udienza camerale, formalizzando in quel momento la propria elezione di domicilio presso il difensore.

La notificazione dell'atto d'intervento, effettuata nel domicilio reale dello stesso resistente, è dunque rituale poiché risale, quanto alla Regione istante, al 1° ottobre, secondo quanto prima ricordato: poiché la notificazione si perfeziona, per il notificante, alla data di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, è irrilevante, ai fini della ritualità della notificazione, l'elezione di domicilio del notificato effettuata in un momento successivo, a partire dal quale troverà applicazione l'art. 141 c.p.c..

6.1. Così finalmente superate tutte le questioni preliminari proposte dall'Amministrazione resistente, pare opportuno affrontare quello che per tutte le parti si presenta come il principale *thema decidendum* della controversia, che attiene all'interpretazione del ripetuto art. 11, V comma, d. lgs. 114/98, sulla cui permanente vigenza – come in generale di tutte le disposizioni contenute in quell'atto normativo – pur dopo la riforma del titolo V Cost. non possono sussistere dubbi (cfr. art. 1, II comma, l. 5 giugno 2003, n. 131, nonché T.A.R. Veneto, III, 21 ottobre 2003, n. 5342).

6.2. In fatto va premesso come la precedente ordinanza sindacale 14 maggio 1999, n. 1873, tuttora in vigore, abbia stabilito che, in Comune di Villorba, oltre alle domeniche del mese di dicembre, per gli esercizi di vendita al dettaglio è possibile derogare all'obbligo di chiusura le ultime domeniche di carnevale, di ottobre e di novembre, la domenica della Palme, quella successiva al 1 maggio, e nel giorno della festività del santo patrono; a questi sei giorni – esclusi quelli di

dicembre - si sono aggiunte, per effetto dell'ordinanza qui impugnata, le undici domeniche comprese tra il 1 luglio ed il 15 settembre 2003.

6.3. Secondo le associazioni sindacali ricorrenti si sarebbe così violato il ripetuto art. 11, V comma: il limite delle otto domeniche o festività nel corso dell'anno, escluso comunque il mese di dicembre, costituirebbe infatti “un tetto massimo e non un limite minimo tale da consentire all'amministrazione di individuare altre festività per le quali consentire la deroga alla chiusura”.

Ciò sarebbe dimostrato, oltre che dal letterale tenore dello stesso art. 11, commi V e IV (per cui gli esercizi di vendita al dettaglio “osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio”), anche dal raffronto con la previsione del seguente art. 12, nella quale, ribadito l'obbligo della chiusura festiva e domenicale degli stessi esercizi, se ne prevede l'esonero esclusivamente per i comuni ad economia prevalentemente turistica, per le città d'arte e per le zone interessate dagli afflussi turistici, categorie nelle quali pacificamente non rientra il Comune di Villorba: per cui anche la previsione di cui all'art. 11, V comma, si porrebbe “come derogatoria un obbligo generalizzato, posto a salvaguardia del rispetto della concorrenza e dei diritti dei lavoratori dipendenti dalle imprese commerciali, e quindi di stretta interpretazione”.

6.4. Il Comune di Villorba, a sua volta, nelle difese proposte ha sostenuto un'opposta interpretazione letterale, per cui la locuzione “comprendono comunque”, non stabilirebbe un limite massimo; tale conclusione sarebbe confermata da argomenti storici - la previgente l. 558/71 non avrebbe previsto limiti massimi alla deroga - e sistematici, poiché l'interpretazione delle ricorrenti dell'art. 11, V comma, sarebbe lesiva dell'autonomia dell'Ente locale - il quale, nell'esercizio di un proprio potere, incontrerebbe oggi un limite prima non esistente, e tanto confliggerebbe con un quadro normativo che conferisce maggiori poteri all'ente locale.

7.1. Invero, non pare anzitutto al Collegio revocabile in dubbio che, tanto la previgente l. 28 luglio 1971, n. 558, quanto il d. lgs. 114/98, stabiliscono, quale regola generale, quella per cui gli esercizi di vendita al dettaglio devono osservare la chiusura domenicale e festiva.

A tale prescrizione si accompagnano due principali deroghe: anzitutto quella fissata dall'art. 12 del d. lgs. 114/98, per cui nei comuni “ad economia prevalentemente turistica, nelle città d'arte o nelle zone del territorio dei medesimi, gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di chiusura predetto”; e, inoltre, quella in questione, per cui, come già detto, i comuni che non appartengono alle categorie testé elencate, individuano “i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva”, giorni che “comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno”.

7.2. Orbene, vi è intanto da osservare che, se quest'ultima disposizione dovesse essere intesa secondo quanto affermato nelle difese del Comune, non si garantirebbe così all'Ente locale una maggiore autonomia, ma gli si imporrebbe invece senz'altro di stabilire la deroga, oltre che per il mese di dicembre, anche per altre otto festività, pur se l'Amministrazione non ne riconoscesse le condizioni.

Inoltre, se effettivamente la disposizione stabilisse soltanto un limite minimo, qualsiasi Comune potrebbe introdurre una disciplina che estendesse a tal punto la deroga, sino a giungere a disapplicare di fatto il rammentato criterio generale della chiusura festiva, privando così il termine "deroga" del suo significato di eccezione, e permettendo un'apertura continuativa – o pressoché tale – che il legislatore tuttavia consente soltanto nei casi stabiliti dal citato art. 12.

Ragioni di coerenza sistematica inducono dunque ad intendere la disposizione in questione nel senso indicato dalle ricorrenti: il legislatore ha cioè imposto la deroga per l'intero mese di dicembre, e, per i restanti undici mesi, il comune può individuare sino ad otto domeniche od altre festività nelle quali gli esercizi di vendita al dettaglio possono svolgere la loro attività.

7.3. Non pare d'altronde che, così facendo, il legislatore abbia realmente limitato i poteri attribuiti al Comune dal precedente art. 4 della l. 28 luglio 1971, n. 558.

Questo invero stabiliva che "nel periodo delle festività natalizie e di altre festività tipicamente locali possono essere sospese, secondo le tradizioni locali, la chiusura domenicale e festiva": ora, ragionevolezza e buona fede impongono di affermare che, nel corso di un anno, le "festività tipicamente locali" non possono essere che in numero contenuto, di massima inferiore ad otto, sicché l'espresso limite numerico, stabilito dall'art. 11 ha soltanto eliminato in radice incertezze applicative della precedente disposizione, formulata troppo genericamente.

7.4. L'ordinanza sindacale impugnata, eccedendo ampiamente i limiti di otto festività, stabilite dalla norma citata, è da giudicare illegittima e va dunque annullata nella parte in cui ha esonerato dall'obbligo di chiusura i negozianti al dettaglio per undici domeniche, superando quindi di nove festività il numero massimo per il Comune di Villorba, che ne aveva già definite sei.

8.1. Nella sua ultima memoria, il Comune, per l'ipotesi che il Collegio avesse condiviso l'interpretazione dell'art. 11, V comma, d. lgs. 114/98 fondante la censura proposta, ha ritenuto necessario esporre le proprie perplessità sulla costituzionalità della disposizione e sulla sua conformità alle norme del Trattato della Comunità Europea.

Anzitutto, una norma che vieti ai commercianti al dettaglio di lavorare in un determinato giorno della settimana contrasterebbe con i principi dettati dagli artt. 4 e 41 della Costituzione (sulla tutela del diritto del lavoro e della libera iniziativa economica), nonché con le

disposizioni del Trattato che vietano limitazioni alla circolazione di beni e servizi ed assicurano la libertà di accesso all'esercizio delle attività lavorative e la libertà di stabilimento.

La previsione di una chiusura periodica potrebbe anche trovare giustificazione nella necessità di tutelare il diritto dei lavoratori al riposo settimanale; ma sarebbe per questo sufficiente l'imposizione della chiusura per un giorno durante la settimana, senza predefinarlo, e permettendo così al dettagliante una scelta personale, secondo le proprie esigenze ed i propri specifici interessi: la limitazione al giorno di domenica violerebbe dunque anche il principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost.*.

Inoltre, prosegue il Comune, l'art. 11 vieta ad un commerciante al dettaglio di vendere nei giorni festivi determinati prodotti, quali articoli sportivi o di vestiario, ovvero ancora prodotti acquistati da artigiani: al contrario, secondo l'Amministrazione resistente, nessuna disposizione vieterebbe "la vendita, in quei giorni, di identici articoli sportivi o di vestiario negli *outlet* delle varie aziende (...)", così come di prodotti artigianali "in locali adiacenti agli stabilimenti di produzione da parte degli artigiani".

Sicché, in conclusione, il Comune di Villorba ritiene che "si debba disapplicare la disposizione di cui all'art. 11, c. 4, d.lgs. 114/98 per contrasto con il diritto comunitario ad efficacia diretta o quanto meno sospendere il procedimento *sub iudice* e sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, c. 4 e 5, d.lgs. 114/98, nella parte in cui impone agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di chiudere l'esercizio necessariamente la domenica e durante le festività previste dalla normativa statale".

8.2. Orbene, è intanto da considerare che, se venisse accolta la difesa proposta dal Comune di Villorba, non se seguirebbe la legittimità del provvedimento gravato, il quale introduce delle eccezioni alla ripetuta regola generale della chiusura domenicale e festiva, presupponendone dunque la piena validità: la caducazione di questa regola travolgerebbe anche l'ordinanza sindacale di deroga, pervenendo così ad un esito affatto opposto a quello che è l'interesse dell'Ente in causa, e cioè la conservazione dell'atto impugnato.

8.3. Se, dunque, le questioni prospettate si presentano irrilevanti, v'è da aggiungere che le stesse appaiono altresì infondate.

La libertà d'impresa non è affatto incompatibile con un sistema di regole organizzative che, nell'interesse degli utenti e degli stessi operatori, ne disciplini lo svolgimento, se ciò non alteri il sistema concorrenziale ovvero non ostacola comunque in misura significativa lo svolgimento dell'attività stessa.

La previsione di intervalli – giornalieri, settimanali, annuali – in cui l'attività produttiva venga sospesa risponde ad un siffatto interesse (cfr., in senso favorevole, Corte di Giustizia CE, 20 giugno 1996, in causa 418/93, nonché, per l'affermazione che "l'obbligo di chiusura domenicale degli esercizi commerciali non costituisce misura

restrittiva o protezionistica ad ostacolo dello scambio e della circolazione dei beni e servizi”, C.d.S., V, 6 dicembre 1999, n. 2065), ed è dunque legittimo che essa venga prescritta, mentre la scelta di prefissare determinati giorni ed ore per tale sospensione costituisce una scelta discrezionale del legislatore, che non appare censurabile, quando venga contestualmente introdotto un flessibile sistema di deroghe ed eccezioni, come quelli contenuti nel d. lgs. 114/98, ovvero per il caso di commercianti ebrei, evidenziato nelle difese dell’Amministrazione, negli artt. 4 e 5 della l. 8 marzo 1989, n. 101.

Per quanto poi riguarda l’altro tema sollevato, relativo alla vendita diretta di prodotti presso magazzini aziendali o artigianali, l’Ente resistente fonda la sua tesi su affermazioni troppo generiche per consentire di apprezzare l’eventuale disparità di trattamento: del resto, tale disparità è ipotizzabile se situazioni analoghe sono diversamente regolate dalla disciplina positiva, laddove, in specie, il Comune rileva piuttosto una carenza di disciplina positiva, peraltro difficilmente ipotizzabile in un sistema che prevede un ampio utilizzo dell’istituto dell’analogia.

9.1. Si è fino a questo punto considerato il capo del provvedimento impugnato che si riferisce agli esercizi commerciali di vendita al minuto, ma lo stesso provvedimento, come già si è accennato *sub* 3, autorizza anche tutti gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande a sospendere facoltativamente la normale chiusura obbligatoria domenicale per il periodo 1 luglio – 15 settembre.

9.2. L’ordinanza richiama nel preambolo la l. 287/91 e l’art. 14 della l.r. 14 settembre 1994, n. 40, ma tale riferimento, secondo quanto esposto nel secondo motivo di ricorso, sarebbe “del tutto superfluo ed inadeguato”.

Infatti, l’art. 13 della stessa l.r. 40/94 stabilisce l’obbligo di chiusura settimanale per i pubblici esercizi – e, quindi, non necessariamente, nel giorno di domenica: verrebbe così lasciata all’esercente la scelta del giorno di chiusura, “senza alcuna necessità di autorizzazione da parte del sindaco”.

Il ripetuto art. 14, come già si è ricordato, attribuisce al sindaco, sentite congiuntamente “le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, l’azienda di promozione turistica e le associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello nazionale ed operanti in ambito regionale”, di consentire, per periodi che complessivamente non possono essere superiori a novanta giorni per ciascun anno solare, la deroga all’obbligo di chiusura settimanale, e ciò “per i periodi dell’anno in cui si verificano eccezionali flussi turistici”(I comma); analoghe deroghe possono essere altresì concesse “per avvenimenti eccezionali non ricorrenti o per avvenimenti a carattere nazionale con ripercussioni a livello locale o per armonizzare il sistema di apertura dei pubblici esercizi con quelli del commercio al dettaglio in forma fissa o ambulante” (II comma); inoltre, può essere ancora prevista una deroga temporanea , per non più di 5 giornate in

un anno solare per ciascun esercente, quando ricorrono particolari festività o manifestazioni o per motivi di interesse pubblico (III comma).

Sulla base di tale disposizione, secondo le ricorrenti, in materia di pubblici esercizi non esisterebbe, nell'ordinamento giuridico regionale, e tanto meno in quello statale, un generale obbligo di chiusura domenicale cui derogare in speciali circostanze e che, comunque, le deroghe stabilite dall'ordinanza impugnata non rientrerebbero in nessuna delle ipotesi previste dall'art. 14.

9.3. La censura, per come prospettata, è palesemente inammissibile per carenza d'interesse.

Per quanto è dato comprendere, infatti, la tesi dei ricorrenti non è, in questo caso, che il sindaco non poteva autorizzare i pubblici esercizi a sospendere la chiusura obbligatoria nelle domeniche comprese nel noto intervallo, ma, viceversa, che questi potevano restare aperti in tali giorni senza necessità che uno specifico provvedimento lo consentisse.

Ora, a prescindere dalla dubbia fondatezza di tale asserzione – che la chiusura obbligatoria degli esercizi pubblici è prestabilita annualmente, e per un determinato esercizio ben può cadere di domenica – il Collegio è vincolato al titolo della censura quale prospettata dalla parte ricorrente: e sulla base di questa altro non può se non concludere per l'inammissibilità del ricorso *in parte qua*, giacché le associazioni sindacali assumono in sostanza che il provvedimento non è per quella parte lesivo, quanto semplicemente superfluo, sicché manca qualsiasi interesse al suo annullamento per la parte in questione.

10. Gli ulteriori motivi di ricorso attengono ad una insufficiente ovvero errata motivazione dell'ordinanza, all'irritualità del procedimento che ne ha preceduto l'emanazione, nonché alla necessità che il potere ordinatorio e derogatorio del sindaco sia comunque esercitato in conformità agli indirizzi fissati dal consiglio comunale e dalla Regione.

Essi, stante l'affermata carenza d'interesse all'impugnazione dell'ordinanza per la parte riferita ai pubblici esercizi, non possono che essere riferiti alla deroga all'obbligo di chiusura festiva: ma, in tali limiti, possono essere considerati senz'altro assorbiti, una volta stabilito che il sindaco non aveva comunque il potere di disporre le deroghe previste nell'ordinanza gravata.

11. La relativa novità delle questioni trattate e la parziale reciproca soccombenza inducono a compensare parzialmente le spese di giudizio tra le parti; il resto è posto a carico del Comune secondo quanto stabilito in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, terza Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

a) lo dichiara inammissibile quanto alla ricorrente Ascom;

b) lo dichiara altresì inammissibile nella parte in cui impugna l'ordinanza sindacale 2394/03, ove questa prevede deroghe per gli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande;

c) lo accoglie per il resto, e, per l'effetto, annulla il provvedimento in epigrafe impugnato *sub* 1 – parte a).

Compensa integralmente le spese di giudizio tra Ascom ed il Comune di Villorba, ed in ragione di metà tra questo e le ricorrenti Filcams Cgil, Fisascat Cisl e Uiltucs Uil, condannando il resistente alla rifusione del residuo in loro solidale favore nell'importo complessivo di € 2.500,00 di cui €400,00 per spese e la parte residua per diritti ed onorari, oltre i.v.a. e c.p.a.; compensa egualmente per metà le spese tra il Comune di Villorba e l'interveniente Regione Veneto, condannando il Comune alla rifusione del residuo, liquidandolo in € 2.000,00 di cui €200,00 per spese e la parte residua per diritti ed onorari, oltre i.v.a. e c.p.a..

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio addì 25 febbraio 2004.

Il Presidente

l'Estensore

Il Segretario