SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
17 ottobre 1995 *

Nei procedimenti riuniti C-140/94, C-141/94 e C-142/94,

aventi ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nelle cause dinanzi ad esso pendenti tra

DIP SpA

e

Comune di Bassano del Grappa (C-140/94),

tra

LIDL Italia Srl

e

Comune di Chioggia (C-141/94),

e tra

Lingral Srl

* Lingua processuale: l'italiano.

e

Comune di Chioggia (C-142/94),

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 30, 85 e 86 del Trattato CE,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori G. Hirsch, presidente di sezione, G. F. Mancini e F. A. Schockweiler (relatore), giudici,

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la DIP SpA, dagli avvocati I. Cacciavillani e P. Piva, del foro di Venezia,

— per la LIDL Italia Srl e la Lingral Srl, dagli avvocati B. Barel, del foro di Treviso, e P. Piva, del foro di Venezia,

— per la Commissione delle Comunità europee, del signor G. Marenco, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della DIP SpA, della LIDL Italia Srl, della Lingral Srl e della Commissione, all'udienza dell'11 maggio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 luglio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con tre ordinanze 24 febbraio 1994, pervenute alla Corte il 24 maggio successivo, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 85, 86 e 30, al fine di potersi pronunciare sulla compatibilità con tali norme della disciplina italiana in materia di autorizzazioni per l'apertura di esercizi di vendita al minuto.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di cause tra le società DIP, LIDL Italia e Lingral e i comuni di Bassano del Grappa e Chioggia, relative al rifiuto dei sindaci dei comuni in questione di autorizzare l'apertura di esercizi di vendita al minuto da parte delle società.

3 L'apertura di esercizi di vendita al minuto è, ai sensi dell'art. 24 della legge 11 giugno 1971, n. 426, recante disciplina del commercio (GURI n. 168 del 6 luglio 1971, in prosieguo: la «legge italiana»), subordinata a un'autorizzazione amministrativa

rilasciata dal sindaco del comune, previo parere di una commissione comunale e tenuto conto dei criteri fissati da un piano di sviluppo e adeguamento della rete di vendita elaborato dai comuni sentita la commissione.

4 Gli artt. 15 e 16 della legge italiana stabiliscono la composizione della commissione designata dal consiglio comunale.

5 Nei comuni capoluoghi di provincia e in quelli aventi più di 50 000 abitanti la commissione si compone di 14 membri, che sono:

— il sindaco o un suo delegato, con funzioni di presidente;

— due esperti designati dal consiglio comunale, competenti in materia di urbanistica e traffico;

— il direttore dell'UPICA (Ufficio provinciale per l'industria, il commercio e l'artigianato);

— un rappresentante dell'Ufficio provinciale del turismo;

— cinque esperti dei problemi della distribuzione: tre nominati dalle organizzazioni sindacali dei commercianti a posto fisso, uno dalle organizzazioni della

cooperazione di consumo e uno dalle organizzazioni sindacali dei venditori ambulanti;

— quattro rappresentanti nominati dalle confederazioni nazionali dei lavoratori.

6 Nei comuni aventi meno di 50 000 abitanti le commissioni si compongono di 10 membri, che sono:

— il sindaco o un suo delegato;

— due esperti designati dal consiglio comunale, competenti in materia di urbanistica e traffico;

— tre esperti dei problemi della distribuzione, designati dal consiglio comunale previo parere delle organizzazioni dei commercianti e delle organizzazioni della cooperazione di consumo;

— tre rappresentanti dei lavoratori;

— un rappresentante di un ufficio sociale.

7 Ai sensi dell'art. 43 della legge italiana, fino all'approvazione dei piani di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita, le autorizzazioni sono rilasciate dal sindaco

previo parere conforme della commissione, nel rispetto dei criteri indicati dalla legge.

8 La DIP, la LIDL Italia e la Lingral hanno chiesto alle amministrazioni comunali di Bassano del Grappa e di Chioggia l'autorizzazione ad aprire esercizi di vendita al minuto.

9 Le società hanno presentato ricorso per annullamento contro le decisioni di rigetto adottate dai sindaci dei comuni in questione previo parere della commissione comunale.

10 Nell'ambito di tali ricorsi, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sospeso il procedimento e proposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se dagli artt. 85 e 86 del Trattato scaturisca il divieto per uno Stato membro di introdurre:

1) una normativa che preveda una previsione pianificatoria della rete commerciale con contingentamento delle varie tabelle merceologiche e la conseguente preclusione all'apertura di nuovi esercizi quando il mercato, sulla base delle indicazioni del piano, venga ritenuto già sufficientemente servito;

2) una normativa che preveda il parere obbligatorio di un organo collegiale di cui facciano parte anche i rappresentanti degli operatori commerciali già presenti

sul mercato, sia al momento della predisposizione del piano che al momento del rilascio di nuove autorizzazioni».

11 Nel procedimento LIDL Italia (C-141/94), il giudice a quo fa inoltre riferimento all'art. 30 del Trattato in quanto la ricorrente è una consociata di una società stabilita in un altro Stato membro.

12 Il presidente della Corte, con ordinanza 29 giugno 1994, ha deciso, a norma dell'art. 43 del regolamento di procedura, di riunire i tre procedimenti ai fini della fase scritta, di quella orale e della sentenza.

13 Deve ritenersi che con la questione proposta il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto chiede sostanzialmente se gli artt. 3, lett. g), 5, 85, 86 e, là dove ricorre, 30, del Trattato ostino a che una legislazione di uno Stato membro assoggetti l'apertura di esercizi di vendita a un'autorizzazione amministrativa rilasciata dal sindaco del comune, a condizioni come quelle previste dalla legge italiana.

Sugli artt. 85 e 86 del Trattato

14 Occorre ricordare che gli artt. 85 e 86 del Trattato, di per sé stessi, riguardano esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri. Da una costante giurisprudenza emerge tutta-

via che il combinato disposto degli artt. 85 e 86 con l'art. 5 del Trattato fa obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le norme sulla concorrenza applicabili alle imprese (v., sull'art. 85 del Trattato, le sentenze 21 settembre 1988, causa 267/86, Van Eycke, Racc. pag. 4769, punto 16; 17 novembre 1993, causa C-185/91, Reiff, Racc. pag. I-5801, punto 14, e 9 giugno 1994, causa C-153/93, Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, Racc. pag. I-2517, punto 14; sull'art. 86 del Trattato, v. la sentenza 16 novembre 1977, causa 13/77, GB-Inno-BM, Racc. pag. 2115, punto 31).

15 La Corte ha dichiarato che si è in presenza di una violazione degli artt. 5 e 85 quando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero tolga alla propria normativa il suo carattere pubblico, delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica (v. sentenze Van Eycke, punto 16, Reiff, punto 14, e Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft, punto 14).

16 Va ricordato in proposito che nelle sentenze Reiff (punto 15) e Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft (punto 15) la Corte ha statuito che per fornire al giudice nazionale una risposta esauriente occorre accertare, in primo luogo, se una normativa del tipo di quella oggetto della causa principale possa far supporre esistente un accordo ai sensi dell'art. 85 del Trattato.

17 In relazione a una normativa quale la legge italiana, occorre anzitutto rilevare che nelle commissioni comunali siede solo una minoranza di membri designati o proposti dalle organizzazioni degli operatori economici, accanto a rappresentanti dei lavoratori e della pubblica amministrazione, e a esperti da questa designati.

18 Va aggiunto che i membri designati o proposti dalle organizzazioni degli operatori economici svolgono, a norma della legge, un ruolo di esperti dei problemi della distribuzione e non di rappresentanti degli interessi di categoria e che la commissione comunale, formulando i suoi pareri, deve rispettare l'interesse generale.

19 Dalle considerazioni che precedono, risulta che, in un regime di autorizzazioni di commercio come quello istituito dalla legge italiana, i pareri deliberati in seno alla commissione comunale non possono essere equiparati ad accordi tra gli operatori economici che i pubblici poteri abbiano imposto o agevolato, o dei quali abbiano rafforzato gli effetti.

20 In secondo luogo, occorre accertare, come detto dalla Corte nelle sentenze Reiff (punto 20) e Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft (punto 19), se la pubblica amministrazione abbia delegato le sue competenze, in materia di autorizzazioni di commercio, ad operatori economici privati.

21 Va rilevato in proposito che la legge italiana prevede che l'autorizzazione venga rilasciata dal sindaco del comune interessato, tenuto conto dei criteri fissati dal piano comunale di sviluppo e adeguamento della rete di vendita. Tale piano tende a garantire il miglior servizio possibile ai consumatori e il miglior equilibrio possibile tra gli esercizi commerciali fissi e il prevedibile volume della domanda proveniente dalla popolazione.

22 Occorre aggiungere che la commissione comunale è chiamata a fornire al sindaco soltanto un parere sulle singole autorizzazioni. Solo se il comune non dispone

ancora di un piano di sviluppo e adeguamento della rete di vendita approvato, le autorizzazioni possono essere accordate esclusivamente previo parere conforme della commissione.

23 Dalle considerazioni che precedono risulta che, in un regime come quello istituito dalla legge italiana, la pubblica amministrazione non ha delegato le proprie competenze a operatori economici privati.

24 Gli artt. 3, lett. g), 5 e 86 del Trattato potrebbero applicarsi a una normativa del tipo della legge italiana solo nel caso in cui fosse dimostrato che tale legge conferisce a un'impresa una posizione di potenza economica che le dà il potere di opporsi alla salvaguardia di un'effettiva concorrenza sul mercato in questione, dandole la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori (sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione, Racc. pag. 461, punto 38).

25 La Corte ha sancito che l'art 86 del Trattato vieta pratiche abusive derivanti dallo sfruttamento, da parte di una o più imprese, di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo, nel caso in cui il commercio fra Stati membri possa essere pregiudicato da tali pratiche (sentenza 27 aprile 1994, causa C-393/92, Almelo e a., Racc. pag. I-1477, punto 40).

26 Per accertare l'esistenza di una posizione dominante collettiva occorrerebbe che le imprese interessate fossero sufficientemente legate tra loro per adottare una linea d'azione comune sul mercato (sentenza Almelo e a., punto 42).

27 Sotto questo profilo, non può ritenersi che una normativa nazionale che subordini ad autorizzazione amministrativa l'apertura di esercizi di vendita al minuto, o limiti il numero degli esercizi per comune allo scopo di stabilire un equilibrio tra offerta e domanda, consegua l'effetto di conferire posizioni dominanti ai singoli commercianti, o all'insieme dei commercianti insediati in un comune una posizione dominante collettiva, caratterizzate dall'assenza di concorrenza tra di essi.

28 Dalle considerazioni che precedono discende che gli artt. 85 e 86 del Trattato, in combinato disposto con gli artt. 3, lett. g), e 5, del Trattato, non ostano a una normativa come la legge italiana.

Sull'art. 30 del Trattato

29 Sotto questo profilo basta rilevare che una normativa come la legge italiana non fa alcuna distinzione secondo l'origine delle merci distribuite dagli esercizi in questione, non si propone di disciplinare gli scambi di merci con gli altri Stati membri e gli effetti restrittivi che essa potrebbe produrre sulla libera circolazione delle merci sono troppo aleatori e indiretti perché l'obbligo da essa sancito possa essere considerato atto a ostacolare il commercio tra gli Stati membri (sentenza 14 luglio 1994, causa C-379/92, Peralta, Racc. pag. I-3453, punto 24, e giurisprudenza ivi citata).

30 L'art. 30 non può quindi ostare a una normativa come la legge italiana.

31 Tenuto conto di quanto precede, occorre risolvere la questione proposta dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto dichiarando che gli artt. 3, lett. g), 5,

85, 86 e 30 del Trattato vanno interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa di uno Stato membro che subordina l'apertura di esercizi di vendita al minuto a un'autorizzazione amministrativa rilasciata dal sindaco del comune, previo parere obbligatorio di una commissione comunale, se questa comprende solo una minoranza di membri designati o proposti dalle organizzazioni degli operatori economici in veste di esperti e deve rispettare, nei propri pareri, l'interesse generale e se il sindaco, titolare del potere decisionale, deve tenere conto dei criteri di interesse generale fissati in un piano di sviluppo e adeguamento della rete di vendita elaborato dal comune.

Sulle spese

32 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nelle cause principali il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con ordinanze 24 febbraio 1994, dichiara:

Gli artt. 3, lett. g), 5, 85, 86 e 30 del Trattato vanno interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa di uno Stato membro che subordina l'apertura di esercizi di vendita al minuto a un'autorizzazione amministrativa rila-

sciata dal sindaco del comune, previo parere obbligatorio di una commissione comunale, se questa comprende solo una minoranza di membri designati o proposti dalle organizzazioni degli operatori economici in veste di esperti e deve rispettare, nei propri pareri, l'interesse generale e se il sindaco, titolare del potere decisionale, deve tenere conto dei criteri di interesse generale fissati in un piano di sviluppo e adeguamento della rete di vendita elaborato dal comune.

Hirsch Mancini Schockweiler

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 ottobre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Seconda Sezione

G. Hirsch