



SERVIZIO COMMERCIO TURISMO E QUALITÀ AREE TURISTICHE

IL RESPONSABILE

PAOLA CASTELLINI

Ai Sigg. Dirigenti settore Commercio
dei Comuni della Regione

REG. TIPO ANNO NUMERO
75 2013 / 46607
DEL 20 / 02 / 2013

Ai Sigg. Dirigenti settore Commercio
delle Province della Regione

Oggetto: disposizioni statali in tema di liberalizzazione delle attività economiche.

A seguito di alcune misure di liberalizzazione delle attività economiche, disposte da una serie di recenti disposizioni normative statali, pervengono allo scrivente Servizio numerose richieste di chiarimenti in merito all'effetto delle medesime sulla normativa vigente di livello regionale.

Per promuovere la massima omogeneità a livello regionale si forniscono le seguenti indicazioni .

Le recenti disposizioni in tema di liberalizzazione delle attività economiche (D.L. 13-8-2011 n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito in legge n. 148 del 2011 , D.L. 6-12-2011 n. 201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito in legge n.214 del 2011, D.L. 24 -1- 2012, n.1 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" convertito in legge n. 27 del 2012, D.L. 09 - 1- 2012 n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" convertito in legge n. 35 del 2012) richiedono alle Regioni una serie di verifiche sulla rispondenza dei propri ordinamenti al principio di libertà di iniziativa economica.

Tali verifiche riguardano essenzialmente due aspetti, ovvero i requisiti per l'esercizio di un'attività economica e i contenuti della pianificazione territoriale in materia commerciale.

- Verifica dei requisiti per l'esercizio di un'attività economica
Il decreto legge 138/2011 (art. 3, comma 1) e il decreto legge 201/2011 (art. 31, comma 2) dispongono che le Regioni, entro il 30 settembre 2012, eliminino le restrizioni all'esercizio delle attività economiche, se dette restrizioni non sono giustificate da esigenze connesse alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, dei beni culturali e, in ogni caso, da diritti costituzionalmente garantiti di rango non inferiore al diritto di libera iniziativa economica.

Viale Aldo Moro n. 38 Torre
40127 Bologna

Tel 051.5273353 - 6430
Fax 051.5273024 - 6599

Mail: comtur@regione.emilia-romagna.it
Pec: comtur@postacert.regione.emilia-romagna.it

La disposizione, peraltro ribadita dai decreti legge 1/2012 e 5/2012, ricalca il contenuto dell'art. 16 della direttiva Bolkestein (dir. 2006/123/CE), secondo cui i requisiti devono essere giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda le attività di commercio, la normativa della Regione Emilia-Romagna non prevede restrizioni da ritenersi ingiustificate e pertanto da modificare o eliminare entro il 30 settembre 2012.

Tale valutazione e' già stata compiuta nella fase di emanazione della legge regionale n.4 del 2010 con la quale sono stati recepiti nell'ordinamento regionale i principi della direttiva Bolkenstein.

Va peraltro rilevato che i regimi autorizzatori per le medie e le grandi strutture di vendita nonché la previsione di criteri per il rilascio delle autorizzazioni per le medie strutture di vendita sono stati confermati dal decreto legislativo 6 agosto 2012 n. 147, recante disposizioni integrative e correttive del D. Lgs. 59 del 2010.

- Verifica dei contenuti della pianificazione territoriale in materia commerciale

Il combinato disposto dei commi 1, lett. b), e 4 dell'art. 1 del d.l. 1/2012 impone alle Regioni di abrogare entro il 31 dicembre 2012 "le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa **con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico**".

La norma dispone che, diversamente, interverrà il Governo in forma sostitutiva ex art. 120 della Costituzione e questo elemento concorrerà nella valutazione della virtuosità della Regione ai fini della partecipazione al patto di stabilità'.

Sotto questo aspetto devono pertanto essere valutate le disposizioni regionali in materia di grandi e medie strutture di vendita.

La normativa regionale affida agli strumenti di pianificazione di area vasta (PTCP) e di livello comunale (PSC e POC o RUE) la individuazione delle aree idonee agli insediamenti di grandi e medie strutture di vendita, secondo il loro dimensionamento e la loro attrattività'.

I criteri per la individuazione di tali aree (cf. deliberazione consiliare n. 1253 del 1999 e s.m.i., delibera della giunta regionale n. 1705 del 2000 e s.m.i.) individuano prevalentemente valutazioni di carattere urbanistico e territoriale, riservando alla valutazione degli assetto socio economici un ruolo del tutto accessorio. Stante questo quadro normativo si ritiene di escludere che si tratti di " disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa **con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico**".

Nell'ambito dei sopraddetti strumenti urbanistici vengono poi definite le modalità di attuazione, in relazione alle valutazioni di sostenibilità ambientale .

L'impostazione complessiva della normativa regionale appare coerente con i principi delle recenti normative statali nonché con gli orientamenti costanti sia della Corte di Giustizia europea che della giurisprudenza di livello nazionale.

Si evidenzia infatti che secondo una giurisprudenza costante della Corte di Giustizia dell'Unione Europea le restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale a condizione che siano atte a garantire la realizzazione degli obiettivi della protezione dell'ambiente, della razionale gestione del territorio e della tutela dei consumatori. Per contro, finalità di natura meramente economica non possono assurgere a motivi imperativi di interesse generale.

In particolare, per quanto afferisce alla razionale gestione del territorio, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-400/08 contro la Spagna) ha affermato che "la localizzazione e la dimensione dei grandi esercizi commerciali appaiono mezzi idonei a raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente" (cfr p.to 80 del dispositivo della citata sentenza).

Anche il Consiglio di Stato con recente sentenza del 10/04/2012, n. 2060, ha avuto modo di affermare che le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica.

Gli interessi pubblici sottesi alla pianificazione urbanistica sono da ritenersi prevalenti rispetto agli altri, perché sono finalizzati al coordinamento ed al bilanciamento di tutti gli interessi in gioco, compresi quelli relativi all'esercizio delle attività economiche, che tuttavia non sono gli unici.

Per quanto concerne il settore alimentare è del tutto evidente che l'attrattiva delle strutture commerciali e il carico urbanistico che esse producono deriva in misura determinante dal settore merceologico della attività svolta.

Il carico urbanistico del settore alimentare risulta di gran lunga superiore a quello del non alimentare e a questa impostazione sono orientate le misure contenute nella disciplina regionale (cf. delibere del Consiglio regionale n. 1253 del 1999 e s.m.i; n. 344 del 2002, delibera della Giunta regionale n. 480 del 2003, delibera dell'Assemblea legislativa n. 155 del 2008).

Ciò premesso si ritiene che a decorrere dal gennaio 2013 permanga appieno la validità delle scelte compiute dagli organi preposti nell'ambito degli strumenti di pianificazione vigenti di livello provinciale e comunale e nuovi insediamenti siano autorizzabili solo se conformi alle previsioni degli strumenti vigenti medesimi.

Risulta altresì evidente che rientra nella piena competenza dell'Ente titolare dello strumento di pianificazione la valutazione in merito alle motivazioni che hanno determinato le scelte compiute negli strumenti medesimi e solo qualora si ravvisasse l'ipotesi di scelte, nell'ambito degli strumenti di pianificazione, basate su motivazioni a **prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico**, tali prescrizioni risulterebbero incompatibili con i principi contenuti nelle norme statali sopra richiamate e andrebbero rimosse.

Si ritiene infine di concludere la presente nota con una indicazione di carattere generale.

In ossequio alle disposizioni del d.lgs. 114/1998 e della legge regionale di attuazione del medesimo, l.r. 14/1999, in base al quale le medie strutture e le grandi strutture sono autorizzabili solo in aree destinate dallo strumento urbanistico a tali tipologie di insediamenti, risulta evidente che tale prescrizione costituisce vincolo inderogabile.

Eventuali valutazioni da parte dei soggetti titolari degli strumenti, in merito all'adeguatezza delle scelte compiute nell'ambito degli strumenti vigenti ai nuovi principi potranno consentire l'avvio di procedimenti di varianti, ma sono esclusi automatismi che consentano insediamenti in aree aventi destinazione diversa da quella richiesta.

Il contenuto della presente nota è stato condiviso dal Responsabile del Servizio regionale "Affari generali, giuridici e programmazione finanziaria della direzione generale programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali".

Con cordialità

Dr.ssa Paola Castellini

