

**GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA
AREA GENERALE DI COORDINAMENTO SVILUPPO ECONOMICO
SETTORE REGOLAZIONE DEI MERCATI**

**DELIBERAZIONE DI GIUNTA REGIONALE
AVENTE AD OGGETTO
INTERVENTI URGENTI ED INDIFFERIBILI
IN MATERIA DI GRANDE DISTRIBUZIONE**

RELAZIONE TECNICA

A) Il contingentamento della grande distribuzione

B) La definitiva abolizione dei contingenti

C) La liberalizzazione delle attività economiche introdotta dal d.l. n. 138/2011, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. n. 148/2011.

D) Sintetiche valutazioni finali

E) Proposte programmatiche

**DELIBERAZIONE DI GIUNTA REGIONALE
AVENTE AD OGGETTO “INTERVENTI URGENTI ED INDIFFERIBILI
IN MATERIA DI GRANDE DISTRIBUZIONE”**

ooo ooo ooo

RELAZIONE TECNICA

ooo ooo ooo

A) IL CONTINGENTAMENTO DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE

Ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. n. 114/98 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59”, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio.

La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza di servizi indetta dal Comune; le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro 90 gg. dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione.

La Regione adotta le norme sul procedimento concernente le domande relative alle grandi strutture di vendita; stabilisce il termine comunque non superiore a 120 gg. dalla data di convocazione della conferenza di servizi entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego.

La Legge Regionale della Campania n. 1/2000, recante le “Direttive regionali in materia di distribuzione commerciale. Norme di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114”, ai commi 1 e 2 dell'art. 3, avente ad oggetto la “Programmazione regionale per l'insediamento delle grandi strutture di vendita”, stabilisce quanto segue:

“1. La compatibilità territoriale delle grandi strutture di vendita è inoltre soggetta nel periodo di prima applicazione della presente Legge Regionale, ossia fino al 1 gennaio 2002, ai contingentamenti di superficie, determinati per le rispettive aree, contenuti nella specifica tabella di programmazione regionale per l'insediamento di dette strutture, di cui all'Allegato C.

2. Successivamente, oltre il termine di cui al comma 1 del presente articolo, è determinato, con cadenza biennale, dalla Giunta regionale, su indicazione dell'Osservatorio Regionale, previo parere della Commissione Consiliare competente da rendersi entro 30 giorni, il nuovo contingente di superficie ammissibile per le strutture di vendita della grande distribuzione per ogni specifica area o ulteriore diversa zonizzazione che si reputi necessaria al fine di consentire un equilibrato sviluppo di tutte le forme distributive, salvaguardando il principio di libero accesso al mercato, gli interessi dei consumatori, i livelli occupazionali garantiti da tutte le imprese della distribuzione commerciale”.

Con riferimento a tale competenza, la Regione Campania ha emanato i relativi provvedimenti, di cui, cronologicamente, l'ultimo è costituito dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 76 del 5 febbraio 2010 (pubblicata sul BURC n. 14 del 15 febbraio 2010), valida sino allo scadere del 2° anno successivo alla data di pubblicazione sul BURC, in forza della quale “Ai sensi e per gli effetti della L.R. n 1/2000 e della Legge n. 248/2006, fatta salva la residua disponibilità di cui alla Delibera di Giunta Regionale n. 2104/06, ed al netto della riserva di cui all'art. 3, comma 3 della L.R. n.1/2000, si programma per lo sviluppo della grande distribuzione nella Regione Campania, considerata quale unica area territoriale, la superficie di vendita di mq 100.000, di cui mq 15.000 per il settore alimentare e mq 85.000 per il settore non alimentare”.

Per effetto dell'intervenuta Legge n. 248/2006 “Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”, a tutela della concorrenza e dell'uniformità di mercato, la delibera di Giunta Regionale n. 76/2010 è stata impostata eliminando la programmazione territoriale sub regionale, ma considerando l'intero

territorio regionale come un'unica area di utenza, onde evitare di assumere un provvedimento che potesse essere palesemente in conflitto con la citata nuova normativa statale.

La Relazione Tecnica della stessa Delibera G.R. n. 76/2010 chiariva che:

- *incombe sulla Giunta Regionale il potere di deliberare le misure inerenti alla grande distribuzione, affinché si operi un equilibrato sviluppo di tutte le forme distributive e siano salvaguardati il principio di libero accesso al mercato, gli interessi dei consumatori ed i livelli occupazionali garantiti da tutte le imprese della distribuzione commerciale;*
- *la determinazione di parametri quantitativi non può essere stabilita per le singole aree funzionali sovracomunali omogenee, perché è impedita la loro introduzione “a livello territoriale sub regionale”, non essendo, invece, vietata considerando il territorio regionale quale un'unica area territoriale, alla stregua di un unico bacino d'utenza a disposizione della scelte imprenditoriali per l'insediamento delle grandi strutture di vendita;*
- *la Giunta Regionale ha la facoltà ed il potere normativo di deliberare la programmazione dello sviluppo della grande distribuzione non solo per le aree funzionali sovracomunali omogenee stabilite dall'art. 1 della L. R. n. 1/2000, ma anche per “ulteriore diversa zonizzazione che si reputi necessaria”;*
- *i parametri fondamentali di riferimento per la programmazione dello sviluppo della grande distribuzione sono rappresentati dall'equilibrio di consistenza tra le differenti forme distributive e, conseguentemente, dalla salvaguardia dei livelli occupazionali da esse dipendenti, avendo a mente che lo sviluppo degli esercizi di vicinato e delle medie strutture è affidato alle relative pianificazioni stabilite dalle amministrazioni comunali, cui compete, per tali attività commerciali, di fornire agli imprenditori interessati le opportune possibilità di sviluppo e crescita economica ed occupazionale;*
- *gli obiettivi fondamentali dell'intervento regionale nei confronti delle imprese del commercio sono costituiti, pertanto, dalla tutela della concorrenza secondo condizioni di pari opportunità, dal libero accesso al mercato, dalla libera circolazione delle merci e dei servizi e dal corretto ed uniforme funzionamento del mercato, eliminando, altresì, limiti o vincoli che possano, normativamente o amministrativamente, agire nel senso di determinare gli assetti del mercato o la struttura dell'offerta di specie;*
- *gli obiettivi fondamentali dell'intervento regionale nei confronti dei consumatori sono, invece, rappresentati dagli elementi della programmazione che servano ad assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi.*

Il quadro normativo suesposto per la programmazione dello sviluppo della grande distribuzione è stato successivamente messo in crisi dall'entrata in vigore di nuove disposizioni statali e comunitarie, nonché dal deciso intervento della giustizia amministrativa.

ooo ooo ooo

B) LA DEFINITIVA ABOLIZIONE DEI CONTINGENTI

Già all'epoca dell'emanazione della delibera n. 76 del 05.02.2010 erano state evidenziate le novità normative introdotte dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, che erano intervenute ad abrogare i contingenti per le aree sub regionali e le procedure da seguire per effettuare comunque la programmazione della grande distribuzione.

La **Legge 4 agosto 2006 n. 248**, di conversione del Decreto Legge n. 223/2006, presenta alcuni aspetti normativi di forte rilievo:

- l'art. 1, comma 1, avente ad oggetto “Finalità ed ambito di intervento”, stabilisce che:
“Le norme del presente titolo, adottate ai sensi degli articoli 3, 11, 41 e 117, commi primo e secondo, della Costituzione, con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile e della

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, recano misure necessarie ed urgenti per garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea ed assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore, in relazione all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro”;

- *l'art. 3, comma 1, chiarisce che la legge opera “1. Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione;*
- *la successiva lettera d) dell'art. 3, comma 1, prevede che: “le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e le attività di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza ... d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale”;*
- *l'art. 3, comma 4, prescrive che: “Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1 entro il 1° gennaio 2007”.*

In merito alla Legge n. 248/2006, il Ministero dello Sviluppo Economico ha emanato la **Circolare 28/09/2006 n. 3603/C**, con cui ha chiarito i principali aspetti di detta legge. Innanzitutto, la Circolare illustra l'ambito territoriale di applicazione della legge: *“In via preliminare, si richiama l'attenzione sull'art. 3, comma 4, della legge il quale dispone che: “Le Regioni e gli Enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1, entro il 1° gennaio 2007”.* Per effetto della citata disposizione, la presente circolare è riferita alla legislazione statale in materia di commercio ancora vigente negli ambiti territoriali nei quali non sia stata esercitata dalle Regioni o dalle Province Autonome la potestà legislativa sulla materia del commercio per effetto dell'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Ove detta potestà sia stata esercitata, restano vigenti fino al predetto termine di cui all'art. 3, comma 4, le disposizioni legislative e regolamentari emanate dagli enti territoriali”.

Per quanto riguarda la norma di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) della Legge n. 248/2006, la Circolare chiarisce che: *“La disposizione sancisce l'incompatibilità con il principio di tutela della concorrenza della prescrizione del rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale. Non sono pertanto ammissibili eventuali programmazioni fondate sulla fissazione di volumi di vendite o quote massime di mercato, comunque individuate, riferite ad ambiti territoriali predefiniti, che non trovano riscontro nella normativa e nella giurisprudenza statale e comunitaria riguardante la tutela della concorrenza.*

Una programmazione che preveda una siffatta valutazione, può determinare, infatti, ingiustificate distorsioni della concorrenza, in quanto è in grado di impedire la crescita delle imprese e il conseguimento di economie di scala che, nei contesti di mercato caratterizzati dalla presenza di qualificati concorrenti, possono condurre a benefici per i consumatori. Tale programmazione avrebbe l'effetto, pertanto, di limitare l'esercizio dell'attività imprenditoriale senza tutelare la concorrenza e i consumatori, recando al contrario un potenziale danno agli stessi”.

La Regione Campania ricade appieno nell'ambito territoriale di applicazione della Legge n. 248/2006, in quanto il processo di adeguamento della L.R. n. 1/2000 alle modifiche legislative successive alla sua emanazione, pur avviato presso la Commissione regionale competente (la III Commissione consiliare permanente), non è stato completato.

In merito alla Legge 248/2006 è intervenuta la **Sentenza della Corte Costituzionale n. 430 del 14/12/2007** sulle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 sollevate dalla Regione Veneto e dalla Regione Siciliana. La Corte, non solamente ha sancito la legittimità costituzionale della Legge 248/2006, ma ha anche fornito ulteriori elementi di interpretazione legislativa.

Dapprima i giudici delle leggi hanno chiarito la legittimità dell'intervento statale in materia di tutela della concorrenza: *“In linea preliminare, occorre inoltre osservare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'espressione «tutela della concorrenza», utilizzata dal legislatore costituzionale all'art. 117, secondo comma, lettera e), coerentemente con quella operante nel sistema giuridico comunitario, comprende, tra l'altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche.*

In tale maniera, vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenza n. 401 del 2007). Si tratta, in altri termini, dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che è una delle leve della politica economica del Paese (sentenze n. 80 del 2006; n. 242 del 2005; n. 175 del 2005; n. 272 del 2004)”.

Successivamente la Corte Costituzionale sancisce che il presupposto logico su cui la Legge n. 248/2006 si fonda è che *“il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta, occorrendo invece, al fine di promuovere la concorrenza, eliminare i limiti ed i vincoli sui quali ha appunto inciso la norma, che ha quindi fissato le condizioni ritenute essenziali ed imprescindibili per garantire l'assetto concorrenziale nel mercato della distribuzione commerciale.*

Infatti, sono all'evidenza strumentali rispetto a questo scopo tutte le prescrizioni recate dal citato comma 1 dell'art. 3, analiticamente sopra riportate (§ 3), in quanto dirette a rimuovere limiti all'accesso al mercato, sia soggettivi - fatti salvi quelli imposti dalla tutela di interessi generali (comma 1, lettera a) -, sia riferiti alla astratta predeterminazione del numero degli esercizi (comma 1, lettera b), sia concernenti le modalità di esercizio dell'attività, nella parte influente sulla competitività delle imprese (comma 1, lettere c, d, e, ed f e comma 2), anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza (comma 1, lettera f-bis), mentre il comma 3 neppure concerne le Regioni ed il comma 4 reca una prescrizione che costituisce il naturale effetto dell'inderogabilità della norma, una volta ricondotta la materia all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Si tratta dunque di prescrizioni coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire che le attività di distribuzione dalle stesse considerate possano essere svolte con eguali condizioni. Questa finalità ha, infatti, reso necessario fissare i presupposti in grado di assicurare l'organizzazione concorrenziale del mercato, con quella specificità ineludibile a garantirne il conseguimento”.

Il quadro normativo di riferimento si è però ulteriormente delineato nel senso dell'eliminazione dei contingenti con l'entrata in vigore sia del D.Lgs. 59/2010, sia della Legge n. 148/2011.

In data 08/05/2010 è entrato in vigore il **Decreto Legislativo n. 59 del 26/03/2010**, recante l'attuazione della Direttiva 2006/123/CE, che si applica a *“qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale”*, ai sensi dell'art. 50 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.), il quale stabilisce che *“i servizi comprendono in particolare: a) attività di carattere industriale; b) attività di carattere commerciale; c) attività artigiane; d) attività delle libere professioni”*.

Il Decreto Legislativo n. 59/2010, ha stabilito, tra l'altro, quanto segue:

- all'articolo n. 10, avente ad oggetto la *“Libertà di accesso e di esercizio della attività di servizi”*, che *“Nei limiti del presente decreto, l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie”*, e che *“Nei casi in cui l'accesso o l'esercizio di un'attività di servizi sono subordinati alla presentazione all'amministrazione competente di una dichiarazione di inizio attività, ove non diversamente previsto, si applica l'articolo 19, comma 2, secondo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*;
- all'articolo 12, avente ad oggetto i *“Requisiti subordinati alla sussistenza di un motivo imperativo di interesse generale”*, che l'accesso e lo svolgimento di una attività di servizio possono essere subordinati al rispetto di requisiti solamente *“nei casi in cui sussistono motivi imperativi di interesse generale”*;
- all'articolo 13, avente ad oggetto le *“Notifiche”*, comma 1, che *“l'efficacia di nuove disposizioni che prevedono i requisiti di cui all'articolo 12, comma 1, è subordinata alla previa notifica alla Commissione europea”*;
- all'articolo 14, avente ad oggetto i *“Regimi autorizzatori”*, comma 1, che, fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi e albi professionali, *“regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo”*;
- all'articolo 14, comma 1, che *“l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili”*, ed al comma 3, che *“il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili”*;
- all'articolo 17, avente ad oggetto i *“Procedimenti di rilascio delle autorizzazioni”*, che *“1. Ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi di cui al presente decreto si segue il procedimento di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero, se così previsto, di cui all'articolo 20 della medesima legge n. 241 del 1990”*, e che *“2. Qualora sussista un motivo imperativo di interesse generale, può essere imposto che il procedimento si concluda con l'adozione di un provvedimento espresso”*;
- all'articolo 8, avente ad oggetto le *“Definizioni”*, comma 1, che per *“motivi imperativi d'interesse generale”* si intendono *“ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale”*, e

che per “requisito” s’intende “qualsiasi regola che imponga un obbligo, un divieto, una condizione o un limite al quale il prestatore o il destinatario debba conformarsi ai fini dell’accesso ed esercizio della specifica attività esercitata e che abbia fonte in leggi, regolamenti, provvedimenti amministrativi ovvero in disposizioni adottate da ordini, collegi e albi professionali; non costituiscono requisiti le disposizioni in materia ambientale, edilizia ed urbanistica, nonché quelle a tutela della sanità pubblica, della pubblica sicurezza, della sicurezza dei lavoratori e dell’incolumità delle persone e che si applicano indistintamente ai prestatori nello svolgimento della loro attività economica e ai singoli che agiscono a titolo privato”;

- all’articolo 9, avente ad oggetto la “Clausola di specialità”, che *“In caso di contrasto con le disposizioni del presente decreto, si applicano le disposizioni di attuazione di altre norme comunitarie che disciplinano aspetti specifici dell’accesso ad un’attività di servizi o del suo esercizio per professioni o in settori specifici”*;
- all’art. 11, comma 1, lett. e), che *“L’accesso ad un’attività di servizi o il suo esercizio non possono essere subordinati al rispetto dei seguenti requisiti: [...]*

e) l’applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell’esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell’attività o alla valutazione dell’adeguatezza dell’attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti”.

La Regione Campania, ai sensi della legge regionale 11 dicembre 2008 n. 18 “Legge comunitaria regionale” (pubblicata sul BURC n. 51 del 15.12.2008), ha disposto, con regolamento regionale n. 11/2010 (decreto del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 94 del 9 aprile 2010, pubblicato sul BURC n. 28 del 12.04.2010), l’attuazione della direttiva 2006/123/CE nell’ambito delle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali e delle disposizioni della medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale.

Oltre a ribadire i principi e le disposizioni fondamentali della direttiva e del decreto legislativo di recepimento con riferimento all’accesso ad attività di servizi, ai regimi autorizzatori, all’esercizio di attività di servizi in regime di libera prestazione ed allo SUAP, il citato regolamento stabilisce, all’art. 3, i compiti della Giunta Regionale.

In particolare, la Giunta regionale individua i procedimenti previsti da leggi e regolamenti regionali incompatibili con le disposizioni cogenti di cui agli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 della direttiva 2006/123/CE, nel rispetto dei principi fondamentali della normativa statale e tenuto conto dei criteri direttivi di cui agli articoli 4, 5, 6 della direttiva medesima, predisponendo, in conformità ai principi di semplificazione, la modulistica unificata per le amministrazioni interessate. Il provvedimento di individuazione dei procedimenti previsti da leggi e regolamenti regionali incompatibili con le disposizioni cogenti della direttiva servizi è trasmesso alla Commissione consiliare competente per il parere.

Con deliberazione n. 816 del 26 novembre 2010, pubblicata sul BURC n. 79 del 6 dicembre 2010, la Giunta Regionale ha effettuato una prima ricognizione dei procedimenti rientranti nel campo di applicazione della direttiva servizi, prevedendo la disapplicazione delle parti procedurali recate dalle disposizioni regionali risultate in contrasto con gli articoli 9, 10, 11, 12, 13 e 14 della direttiva medesima e con il regolamento regionale n. 11/2010. Il provvedimento stabilisce anche l’abrogazione esplicita, con successivo disegno di legge, delle disposizioni incompatibili con la normativa comunitaria e la verifica annuale dello stato di avanzamento degli interventi regionali per l’attuazione della direttiva 2006/123/CE, al fine di procedere ad ulteriori disapplicazioni delle disposizioni regionali contrastanti.

Determinazioni in ordine all’esecutività della richiamata D.G.R. sono contenute nella deliberazione n. 95 del 21 marzo 2011, pubblicata sul BURC n. 20 del 28 marzo 2011.

Nella deliberazione n. 816/2010 non vi è alcun riferimento all’art. 3 della L.R. n. 1/2000, in

quanto il Settore Legislativo della Giunta Regionale, interpellato sul punto dalla scrivente AGC 12, ha segnalato l'inopportunità della mera disapplicazione, mediante un atto deliberativo, delle disposizioni relative al contingentamento della grande distribuzione, paventando, come conseguenza della disapplicazione della norma non accompagnata dal contestuale adeguamento normativo della disciplina ai principi medio tempore intervenuti, un vuoto legislativo nella programmazione regionale in materia.

Pertanto, oltre al provvedimento adottato ai sensi del comma 1 dell'art. 3 del regolamento regionale n. 11/2010, si rende necessaria l'adozione di una disciplina di riforma delle direttive regionali in materia di distribuzione commerciale approvate con la legge regionale n. 1/2000 e dei relativi provvedimenti di attuazione e, più in generale, del complesso della normativa regionale in materia di attività produttive (commercio, artigianato, carburanti). Nelle more dell'adozione di tali provvedimenti (in corso di istruttoria ed oggetto di futuri tavoli di concertazione con i soggetti interessati) e nell'approssimarsi del termine di scadenza della D.G.R. n. 76/2010, si ritiene opportuno intervenire in via amministrativa nella programmazione della grande distribuzione, al fine di evitare il già paventato vuoto nella programmazione regionale in materia. Va, comunque, precisato che, non essendo stati superati i limiti del contingentamento fissato nella richiamata deliberazione n. 76/2010 con le richieste di autorizzazione sino ad ora pervenute, di fatto la permanenza dei requisiti fissati nell'atto deliberativo non ha comportato alcun pregiudizio delle posizioni giuridiche soggettive dei soggetti istanti.

Il significato e gli effetti della Legge n. 248/2006 e del D.Lgs. n. 59/2010 in merito alla rimozione dei limiti ed vincoli normativi o amministrativi nell'insediamento delle attività commerciali, sono stati recepiti dal Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione - Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, oltre che nella circolare della Divisione IV- Promozione della Concorrenza, Divisione XVII- Qualità dei prodotti e dei servizi e Divisione XXI- Registro delle imprese n. 3635/C del 06/05/2010, in cui è ribadita la conferma del divieto di fissare contingenti e parametri numerici legati alla mera logica dell'equilibrio tra domanda e offerta, già sancito dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d. l. 4 luglio 2006, n. 223, - dalla **Risoluzione Ministeriale n. 168923 del 18.11.2010**, della Divisione IV "Promozione della Concorrenza", in cui è stato chiarito che: *"La scrivente Direzione Generale ritiene di dover far presente che suddetti criteri, basati evidentemente su una programmazione numerica, avrebbero già dovuto essere modificati, a seguito della Legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, che all'articolo 3 comma 1 prevedeva che "le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande debbano essere svolte senza una serie di limiti e prescrizioni, tra cui "d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale". E' noto come tale intervento, nel dare attuazione ai principi comunitari in materia di libera concorrenza (e dunque dispiegandosi ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 430 del 2007), fosse principalmente diretto a rimuovere limiti all'accesso al mercato, anche allo scopo di ampliare la tipologia di esercizi in concorrenza ed aumentare la competitività dei vari settori dell'economia, inserendosi in un quadro di complessiva modernizzazione del commercio.*

I principi del Trattato e del nostro ordinamento costituzionale impongono, del resto, che i poteri pubblici non interferiscano sul libero gioco della concorrenza, astenendosi dallo stabilire inderogabilmente il numero massimo degli esercenti da autorizzare in una determinata area. Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali sono astrattamente possibili purché non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia, in altri termini, sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta alla presunta entità della domanda.

In sintesi, come espressamente evidenziato dal Consiglio di Stato (sent. n. 2808 del 2009), la ratio delle disposizioni del decreto-legge n. 223 del 2006 “è nel senso che appare ormai precluso alle amministrazioni adottare misure regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull’equilibrio fra domanda e offerta, che deve invece determinarsi in base alle sole regole del mercato”.

Non solo, il Decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 “Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”, all’articolo 11 elenca, tra i requisiti vietati, al comma e) “l’applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell’esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell’attività o alla valutazione dell’adeguatezza dell’attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione, che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d’interesse generale”.

La recentissima **Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 31 marzo 2011, n. 1973**, avente ad oggetto la legittimità, alla luce dei parametri normativi nazionali e comunitari, del contingentamento delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita stabilito con la delibera regionale della Calabria n. 409/2000, ha rimosso ogni eventuale residuo dubbio in materia di contingenti. Detta decisione è di particolare importanza ai fini che qui occupano, in quanto ha giudicato una normativa regionale che per molti aspetti è analoga a quella della Regione Campania, con l’unica differenza che la programmazione della grande distribuzione nella Regione Calabria è effettuata per contingentamento numerico delle grandi strutture di vendita ammissibili ed, invece, per contingentamento dimensionale di superficie nella Regione Campania.

La decisione del CdS n. 1973/2011 ha statuito che: *“La delibera regionale si pone in contrasto con il d.l. n. 223/06, avendo chiaramente perseguito proprio la finalità di contingentare le autorizzazioni ripartendo le quote di mercato. Il d.l. n.223/06, in ossequio ai principi comunitari in materia, ha introdotto un principio generale a tutela della concorrenza, che garantisce la piena libertà di iniziativa economica e contrasta l’introduzione di limiti e contingentamenti dei titoli abilitativi necessari per l’esercizio di determinate attività commerciali, tra cui rientra quella in questione.*

Come già affermato dalla Sezione con la decisione n. 2808/2009, tendenzialmente i criteri limitativi di ordine quantitativo in tema di apertura di nuovi esercizi commerciali si pongono in contrasto con la lettura che dell’art. 3 della legge n. 248 del 2006 ha offerto la Corte costituzionale con la sent. n. 430 del 2007, nel solco di una giurisprudenza più volte confermata (n. 80 del 2006, n. 242 del 2005).

Limitazioni all’apertura di nuovi esercizi commerciali sono astrattamente possibili purché non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia, in altri termini, sull’apprezzamento autoritativo dell’adeguatezza dell’offerta alla presunta entità della domanda.

I principi del Trattato e del nostro ordinamento costituzionale impongono che i poteri pubblici non interferiscano sul libero gioco della concorrenza, astenendosi dallo stabilire inderogabilmente il numero massimo degli esercenti da autorizzare in una determinata area. Peraltro, un contingentamento delle autorizzazioni implica di per sé un contrasto con l’art. 3 del d.l. n. 223/06, essendo onere dell’amministrazione, o in questo caso dell’appellante, dimostrare che il limite sia stato posto per ragioni e finalità compatibili con il citato d.l..

[...]

L’accertamento del contrasto tra la delibera n. 409/2000 e il d.l. n. 223/06 determina l’inapplicabilità dei limiti fissati dalle regioni e la conseguente legittimità dell’autorizzazione rilasciata in favore della società controinteressata.

Si è, quindi, in presenza di un atto legittimo alla data della sua adozione, ma contrastante con sopravvenute disposizioni normative.

*Posto, tuttavia, che l'invalidità di un atto costituisce una condizione patologica originaria da vagliare in ragione della normativa *ratione temporis* vigente, è più corretto ritenere che un atto ad efficacia prolungata che si ponga in contrasto con la normativa sopravvenuta in un torno di tempo posteriore alla sua emanazione, piuttosto che essere affetto da un'illegittimità sopravvenuta, sia caratterizzato da una condizione di inefficacia sopravvenuta che impedisce allo stesso di produrre effetti ormai contrastanti con la legge e, ove si tratti di atto regolamentare, sia suscettibile di disapplicazione".*

La sentenza è altresì estremamente rilevante perché il Consiglio di Stato dispone che l'accertamento del contrasto tra la norma regionale e la legge n. 248/2006 determina l'inapplicabilità dei limiti fissati dalle regioni, in quanto un atto ad efficacia prolungata che si ponga in contrasto con lo *jus superveniens* è caratterizzato da una condizione di inefficacia sopravvenuta.

ooo ooo ooo

**C) LA LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' ECONOMICHE INTRODOLTA
DAL D.L. N. 138/2011, CONVERTITO IN LEGGE, CON MODIFICAZIONI,
DALL'ART. 1, COMMA 1, L. N. 148/2011.**

L'entrata in vigore, il 17 settembre u.s. della Legge n. 148/2011 rende indifferibile un intervento da parte della Giunta Regionale della Campania, nelle more dell'adeguamento della normativa regionale in tema di distribuzione commerciale ai principi generali vigenti in materia.

La Legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 - Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (G.U.R.I. 13 agosto 2011, n. 188), oltre alle misure di stabilizzazione finanziaria, ha previsto anche norme per la liberalizzazione delle attività economiche e per lo sviluppo.

In particolare, l'art. 3, avente ad oggetto l'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche, ha stabilito quanto segue:

1. Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;*
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;*
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;*
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;*
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.*

2. Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese.

3. Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1.

4. L'adeguamento di Comuni, Province e Regioni all'obbligo di cui al comma 1 costituisce elemento di valutazione della virtuosità dei predetti enti ai sensi dell'articolo 20, comma

3, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

[...]

6. Fermo quanto previsto dal comma 5 per le professioni, l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa.

7. Le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza.

Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

8. Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente sono abrogate quattro mesi dopo l'entrata in vigore del presente decreto, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

9. Il termine "restrizione", ai sensi del comma 8, comprende:

a) la limitazione, in forza di una disposizione di legge, del numero di persone che sono titolate ad esercitare una attività economica in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica attraverso la concessione di licenze o autorizzazioni amministrative per l'esercizio, senza che tale numero sia determinato, direttamente o indirettamente sulla base della popolazione o di altri criteri di fabbisogno;

b) l'attribuzione di licenze o autorizzazioni all'esercizio di una attività economica solo dove ce ne sia bisogno secondo l'autorità amministrativa; si considera che questo avvenga quando l'offerta di servizi da parte di persone che hanno già licenze o autorizzazioni per l'esercizio di una attività economica non soddisfa la domanda da parte di tutta la società con riferimento all'intero territorio nazionale o ad una certa area geografica;

c) il divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;

d) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica;

e) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;

f) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;

g) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore;

h) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale;

i) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

10. Le restrizioni diverse da quelle elencate nel comma 9 precedente possono essere revocate con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo.

11. Singole attività economiche possono essere escluse, in tutto o in parte, dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8; in tal caso, la suddetta esclusione, riferita alle limitazioni previste dal comma 9, può essere concessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, qualora:

a) la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana;

b) la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del

grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata;
c) la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa”.

Alla luce di quanto fin qui esposto, la Legge Regionale n. 1/2000 basa la programmazione del sistema distributivo della grande distribuzione sul parametro del contingentamento quantitativo della superficie autorizzabile delle nuove grandi strutture di vendita.

Tale contingentamento, già esorbitante dai limiti fissati con la direttiva servizi, presenta un contrasto ancora più evidente rispetto alla liberalizzazione delle attività economiche introdotta dal cd. “decreto sviluppo”.

L'intervento della Giunta Regionale è chiaramente urgente ed indefettibile, al fine di evitare che dal prossimo 13 dicembre si verifichi uno stato di totale deregulation, ossia di anarchia, nell'ambito del sistema commerciale. Venendo abrogati i contingentamenti e non sussistendo altre forme di legittima programmazione dello sviluppo, gli insediamenti della grande distribuzione potranno essere realizzati ad libitum, nel solo rispetto della compatibilità urbanistica dei siti di realizzazione.

Al fine di comprendere quali strumenti possano essere legittimamente utilizzati dall'ente regionale per contemperare lo sviluppo delle grandi strutture di vendita con l'equilibrato sviluppo di tutte le forme distributive, salvaguardando il principio di libero accesso al mercato, gli interessi dei consumatori, i livelli occupazionali garantiti da tutte le imprese della distribuzione commerciale, è opportuno inquadrare brevemente le norme che finora si sono susseguite nella disciplina dei contingentamenti e nell'abolizione dei medesimi, anche alla luce delle inerenti decisioni dei giudici amministrativi.

ooo ooo ooo

D) SINTETICHE VALUTAZIONI FINALI

Al termine dell'exkursus normativo e giurisprudenziale, appare chiaro che:

- i contingentamenti non possono essere più programmati, in alcuna forma, né per singole aree sovracomunali sub regionali (cfr. Legge n. 248/2006), né per l'intero territorio regionale (cfr. D.Lgs. n. 59/2010);
- i contingentamenti eventualmente ancora sussistenti saranno definitivamente abrogati a partire dal 13/12/2011 (cfr. Legge n. 148/2011);
- atti di programmazione dell'Ente Regionale in merito all'accesso ed all'esercizio degli esercizi commerciali sono astrattamente possibili, purché non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia, in altri termini, sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta alla presunta entità della domanda (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sent. n. 1973/2011);
- le disposizioni qualificate come “requisiti” diventano efficaci solamente previa notifica alla Commissione Europea e successiva relativa autorizzazione (cfr. D.Lgs. n.59/2010), intendendosi per “requisiti” gli obblighi, i divieti, le condizioni o i limiti ai quali ci si debba conformare ai fini dell'accesso e dell'esercizio dell'attività imprenditoriale;
- non costituiscono “requisiti” - e pertanto la relativa efficacia non è subordinata alla previa notifica alla Commissione Europea - le disposizioni che attengono esclusivamente alle materie di ambiente, edilizia, urbanistica, tutela della sanità pubblica, tutela della pubblica sicurezza, tutela dei lavoratori e tutela dell'incolumità delle persone (cfr. D.Lgs. n.59/2010);
- sono ammissibili interventi regionali di programmazione della grande distribuzione purché adottati a tutela della concorrenza, intendendosi per “tutela della concorrenza” le misure legislative che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione, nonché le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 430/2007), perché la “tutela della concorrenza”, proprio in

quanto ha ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una materia di estensione certa, ma presenta i tratti di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti ed è configurabile come “trasversale”, caratterizzata da una portata ampia;

- sono ammissibili gli interventi di programmazione emanati al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale;
- la competenza della Giunta Regionale per adottare urgenti interventi in materia di grande distribuzione discende non tanto dalla L.R. n. 1/2000, quanto dall’ordinamento comunitario, al quale attingono del resto tutte le disposizioni a tutela della concorrenza, del mercato e dei consumatori.

ooo ooo ooo

E) CONCLUSIONI PROGRAMMATICHE

Quanto sopra esposto ci conduce ad ovvie conseguenze: gli atti di programmazione della Giunta Regionale (dei quali si ribadisce l’urgenza e l’indefettibilità) in merito allo sviluppo della grande distribuzione possono essere impostati solamente su:

- fattori programmatici di natura “qualitativa” che non siano “requisiti”;
- fattori a tutela della concorrenza e del mercato;
- fattori a tutela dei consumatori.

In buona sostanza le limitazioni potranno essere connesse ad ambiente, edilizia, urbanistica, tutela della sanità pubblica, tutela della pubblica sicurezza, tutela dei lavoratori, tutela dell’incolumità delle persone, ma non a parametri quantitativi dello sviluppo delle imprese commerciali. Risulta sin d’ora evidente che i citati fattori di programmazione della grande distribuzione sono in parte tra di loro confliggenti, perché alcuni sono tesi ad un incremento della presenza delle grandi strutture di vendita, altri, invece, sono finalizzati a contenere tali nuove iniziative. E’ necessario raggiungere un equilibrio tra tali parametri, anche la fine di evitare che un atto regionale fortemente limitativo possa essere oggetto di contenziosi amministrativi, in quanto contrastante con i superiori principi di promozione del mercato tutelati non solo dalle norme e dal diritto comunitario, ma anche nelle norme statali di attuazione.

Il tutto senza creare contrasto con le norme della L.R. n. 1/2000, ma regolando aspetti non disciplinati dalla stessa legge regionale.

Nelle more della presentazione e dell’approvazione di un testo legislativo di riforma della distribuzione commerciale, risultano alquanto limitate le possibilità di azione, tenuto conto anche del fatto che, in virtù del principio di cedevolezza richiamato dall’articolo 84, comma 1, del D.Lgs. n. 59/2010, “in relazione a quanto disposto dall’articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16, comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto”. Il che comporta, tra l’altro, la diretta applicazione delle norme statali sul territorio campano, anche in materia di distribuzione.

A. Fattori programmatici di natura “qualitativa” che non siano “requisiti”

- a) Con il D.Lgs. n. 4/2008 è stato introdotto l’obbligo di sottoporre a valutazione di impatto ambientale (VIA) la realizzazione di una serie di infrastrutture, elencate nell’Allegato IV, comma 7, tra le quali rientra la “costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 *“Riforma della disciplina relativa al*

settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

La norma ha chiarito che l'obbligo si applica alla fase della realizzazione e non a quella del progetto, come per altre infrastrutture presenti nello stesso elenco, e la giurisprudenza ha precisato che sono soggette a detta incombenza le istanze presentate successivamente al 13/02/2008.

Ciononostante, è opportuno prevedere la prescrizione di allegare alla domanda di autorizzazione per le grandi strutture di vendita lo **Studio di Impatto Ambientale**, contenente la descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti, nonché l'esposizione dei dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che la struttura può produrre e delle misure previste per il monitoraggio.

La produzione dello Studio di Impatto Ambientale è utile a chiarire gli elementi che potranno incidere sull'ambiente, dando attuazione alla L.R. n. 1/2000, art. 11, Allegato B, punto D), ove stabilisce genericamente, tra la documentazione minima da produrre per la richiesta di rilascio di autorizzazione per le grandi strutture di vendita, lo "Studio sull'impatto della struttura sull'ambiente e sul territorio, con particolare riferimento a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento", fornendo, invece, un documento i cui precisi contenuti sono espressamente stabiliti dalle norme in materia di ambiente. Sarà così possibile procedere ad un esame della domanda molto più approfondito, potendo analizzare preventivamente gli effetti della nuova struttura commerciale sull'ambiente.

- b) Rientra tra le norme atte a favorire la tutela dell'ambiente e della pubblica sicurezza anche la previsione di inserire tra la documentazione minima da produrre per la richiesta di rilascio di autorizzazione per le grandi strutture di vendita anche lo **Studio di Traffico**, al fine di valutare in quale maniera il flusso della clientela dell'insediamento commerciale possa incidere sul sistema viario e sulle ordinarie percorrenze veicolari.
- c) L'attenzione per l'ambiente, la sanità pubblica e la conservazione delle risorse naturali si deve tradurre anche in una prescrizione che stabilisca l'obbligo per le realizzazioni di nuovi edifici commerciali dell'uso di **fonti energetiche rinnovabili**, in misura crescente in funzione delle dimensioni della grande struttura di vendita.

In tal senso appare equo stabilire un incremento progressivo della percentuale di energia prodotta dalle fonti rinnovabili, partendo dal 30% al momento dell'apertura della struttura distributiva. Per lo stesso motivo si prevedono misure per il riuso delle acque per uso non potabile e per la cattura delle acque piovane.

- d) Ugualmente a tutela dell'ambiente e della sanità pubblica la domanda di apertura di una grande struttura di vendita deve essere corredata dall'analitico **piano di autonomo smaltimento dei rifiuti solidi urbani** prodotti nel contesto della nuova struttura commerciale.

E detto piano dovrà essere attivato preliminarmente all'apertura dell'insediamento.

- e) E' necessario valorizzare gli **aspetti urbanistici** inerenti alle realizzazioni commerciali, stabilendo che le domande da sottoporre all'esame della Conferenza dei servizi possano essere rappresentate solamente da quelle che rientrano nelle scelte di localizzazione urbanisticamente compatibili come fissate dagli strumenti comunali di intervento per l'apparato distributivo (SIAD).

Laddove, viceversa, l'insediamento non sia urbanisticamente compatibile, la procedura di variazione deve essere attivata con la partecipazione sin dall'inizio non solamente del Settore Urbanistica ma anche del Settore Regolazione dei Mercati della Giunta Regionale, come previsto nella Circolare Assessorile n. 1312/2002.

B. Fattori a tutela della concorrenza e del mercato

- a) Oltre a quanto previsto dalla L.R. in materia di decadenza dell'autorizzazione amministrativa, si introduce un **termine di decadenza della favorevole deliberazione della Conferenza dei servizi**, potendosi, pertanto, fissare

equamente in 6 anni il termine di decadenza della delibera della Conferenza dei servizi, ancorché l'autorizzazione non sia stata materialmente ancora rilasciata, risultando detto valore pari alla somma del termine per l'inizio dei lavori edilizi, per l'ultimazione delle opere e per l'apertura della struttura di vendita.

In tal modo si eviteranno artificiose rendite di posizione dovute a casi – numericamente non rari – in cui, a valle della favorevole conclusione della Conferenza dei servizi, non è stata intrapresa alcuna opera di realizzazione, sottraendo però chance a possibili concorrenti. Ciò impedirà ai promotori comportamenti dilatori e darà anche attuazione a recente giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato che ha riconosciuto alla determinazione della Conferenza dei servizi la natura di provvedimento ex se abilitativo.

b) **L'esame delle domande per le grandi strutture di vendita** va ricondotto a quanto stabilito dalla L.R. n. 1/2000 all'art. 5, comma 2, ove prevede che sono soggetti all'autorizzazione da assentire in Conferenza dei servizi solamente i seguenti casi:

- a) *la realizzazione di una nuova struttura;*
- b) *l'ampliamento dimensionale di una media struttura esistente oltre i valori massimi di superficie previsti per le medie strutture di vendita, in relazione alla classe del comune in cui è localizzata ;*
- c) *l'ampliamento dimensionale di una grande struttura di vendita di categoria inferiore che comporti il superamento dei limiti dimensionali minimi previsti per le strutture di categoria superiore;*
- d) *l'aggiunta merceologica di un intero settore, di cui all'art. 5, comma 1, del D.L.vo 114/98, precedentemente non autorizzato;*
- e) *l'accorpamento di due o più esercizi commerciali in un'unica struttura di vendita;*
- f) *la rilocalizzazione in un comune diverso da quello in cui era autorizzata la preesistente struttura.*

Ogni altra fattispecie di domanda non è riconducibile alla procedura della Conferenza dei servizi ex art. 9 D.Lgs. n. 114/1998 ed art.11 L.R. n. 11/2000 o perché inammissibile o perché di competenza esclusivamente comunale.

- c) Altro elemento di valutazione deve essere costituito dagli impegni assunti dal soggetto richiedente sia in merito agli strumenti da mettere in essere per la **pubblicizzazione delle opportunità di lavoro** che si creeranno con l'insediamento commerciale, sia durante la realizzazione del manufatto, sia nel corso dell'esercizio delle attività.
- d) Ugualmente devono essere forniti elementi obiettivi in merito all'**entità delle ricadute occupazionali**, suddivise per addetti part time ed addetti full time, e con specifica previsione delle modalità di utilizzazione della forza lavoro nel corso delle aperture domenicali e festive.
- e) Occorre altresì correlare la durata di eventuali misure finanziarie o fiscali di vantaggio in favore del soggetto promotore o degli operatori commerciali con un ugual periodo di **durata degli impegni assunti nei confronti dei lavoratori** della medesima struttura distributiva.

C. Fattori a tutela dei consumatori

Come precisato precedentemente spesso le aspettative dei consumatori sono rappresentate dal progressivo sviluppo delle strutture commerciali, affinché la crescita del numero degli operatori possa portare ad un incremento delle politiche di marketing concorrenziale, potendo così accedere all'acquisto di beni e servizi di maggiore qualità ed ad un minor prezzo.

Un'esigenza che invece deve essere ben tutelata dagli operatori commerciali è costituita dai principi di corretta politica commerciale nei confronti della clientela, per cui si rende necessario che il soggetto promotore presenti il **piano di attuazione del Codice del consumo di cui al D.Lgs. n. 206/2005**, cioè produca le modalità operative attraverso le quali la normativa si tradurrà in servizio per il cliente (consumerismo).

ooo ooo ooo

Ai sensi di quanto suesposto, si propone di individuare i seguenti parametri per

l'insediamento e lo sviluppo delle grandi strutture di vendita che il rappresentante della Regione in sede di conferenza di servizi di cui all'art. 11 della LR 1/2000 dovrà valutare al fine del rilascio del nulla osta di cui alla medesima disposizione:

1. qualità ambientali dell'intervento da valutare in base allo Studio di Impatto Ambientale, contenente la descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti, nonché l'esposizione dei dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che la struttura può produrre e delle misure previste per il monitoraggio, che il proponente dovrà presentare ad integrazione della documentazione minima di cui all'Allegato B dell'art. 11 della L.R. n. 1/2000;
2. incidenza sul sistema viario e sulle ordinarie percorrenze veicolari del flusso della clientela dell'insediamento commerciale da valutare in base allo Studio di Traffico che il proponente dovrà presentare ad integrazione della documentazione minima di cui all'Allegato B dell'art. 11 della L.R. n. 1/2000;
3. impatto dell'intervento sul sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti da valutare in base ad analitico piano di autonomo smaltimento dei rifiuti solidi urbani prodotti nel contesto della nuova struttura distributiva che il proponente dovrà presentare ad integrazione della documentazione minima di cui all'Allegato B dell'art. 11 della L.R. n. 1/2000;
4. impatto, mantenimento e trasparenza delle opportunità occupazionali da valutare attraverso apposito programma che il proponente dovrà presentare ad integrazione della documentazione minima di cui all'Allegato B dell'art. 11 della L.R. n. 1/2000;
5. qualità consumeristica dell'intervento da valutare mediante il piano di attuazione del Codice del consumo di cui al D.Lgs. n. 206/2005, contenente le modalità operative attraverso le quali la normativa sarà tradotta in servizio per il cliente che il proponente dovrà presentare ad integrazione della documentazione minima di cui all'Allegato B dell'art. 11 della L.R. n. 1/2000;
6. impatto energetico dell'intervento da valutare attraverso l'analisi delle fonti energetiche rinnovabili utilizzate che devono determinare un abbattimento dei consumi in misura progressivamente crescente, partendo dal 30% al momento dell'apertura della struttura distributiva da valutare mediante relazione che il proponente dovrà presentare ad integrazione della documentazione minima di cui all'Allegato B dell'art. 11 della L.R. n. 1/2000.

Inoltre si propone di adottare le seguenti raccomandazioni nell'analisi delle domande di autorizzazione per le grandi strutture di vendita:

- le domande da sottoporre all'esame della Conferenza dei servizi sono rappresentate solamente da quelle che rientrano nelle scelte di localizzazione urbanisticamente compatibili come fissate dagli strumenti comunali di intervento per l'apparato distributivo (SIAD);
- qualora l'insediamento commerciale non sia urbanisticamente compatibile, la procedura di variazione deve essere attivata con la partecipazione sin dall'inizio non solamente del Settore Urbanistica ma anche del Settore Regolazione dei Mercati della Giunta Regionale, così come previsto nella Circolare Assessorile n. 1312/2002;
- la favorevole determinazione conclusiva della Conferenza dei servizi decade decorsi cinque anni dal relativo verbale, ancorché l'autorizzazione non sia stata materialmente ancora rilasciata;
- le domande da sottoporre all'esame della Conferenza dei servizi sono rappresentate da quelle ricadenti nella casistica prevista dalla L.R. n. 1/2000 all'art. 5, comma 2.