



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
Direzione Generale per il Mercato, Concorrenza, Consumatori,
Vigilanza e Normativa Tecnica
DIVISIONE IV Promozione della concorrenza

Risoluzione n. 180107 del 5 novembre 2013

Oggetto: Liberalizzazione delle attività economiche e semplificazione dei procedimenti -
Quesito

Il Comune indicato in indirizzo chiede chiarimenti in merito all'applicabilità di alcune norme della Regione (...) in materia di commercio che prevedono il rilascio del titolo autorizzatorio, anche alla luce dei numerosi provvedimenti di liberalizzazione delle attività economiche e di semplificazione degli adempimenti e procedimenti che sono stati emanati nel corso del 2012 e del recentissimo D.L. 21-6-2013, n. 69 (Decreto del Fare), convertito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98, nello specifico l'articolo 30, comma 5-ter.

Fa presente che la Legge di codesta Regione (...), concernente l'attività di commercio al dettaglio in sede fissa, prevede, agli articoli (...), il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede, l'ampliamento della superficie di vendita e la modifica del settore merceologico per medie e grandi strutture di vendita e centri commerciali.

Precisa, inoltre, che per le grandi strutture di vendita e i centri commerciali è prevista una ulteriore procedura complessa.

Altresì, per le grandi strutture di vendita, l'articolo (...), stabilisce la sospensione delle autorizzazioni per un periodo massimo di due anni dall'entrata in vigore del Regolamento regionale(...), regolamento che ad oggi non risulta approvato con la conseguenza che ad oggi sono sospese le autorizzazioni per l'apertura di nuove grandi strutture di vendita e centri commerciali di grandi dimensioni.

Premesso quanto sopra, chiede se possano considerarsi ancora vigenti ed applicabili le norme della Regione (...) che prevedono il rilascio del titolo autorizzatorio.

Chiede, altresì, di specificare per quali attività produttive sia ancora vigente il regime autorizzatorio.

Al riguardo si rappresenta quanto segue.

Gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 dispongono rispettivamente che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di



una media e di una grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio.

Nel caso delle medie strutture di vendite il termine entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego è di novanta giorni, per le grandi strutture di vendita è di centoventi giorni, oltre ad essere prevista, per queste ultime, una procedura più complessa in quanto la domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata anche da una conferenza di servizi indetta dal comune.

Stante quanto sopra, pertanto, appare evidente l'allineamento alla disciplina normativa nazionale di quella regionale in discorso.

Si evidenzia, al riguardo, che gli articoli citati, relativi alle medie e grandi strutture di vendita, non sono stati oggetto di modifiche da parte del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 e s.m.i., che ha recepito la Direttiva 123/2006/CE relativa ai servizi nel mercato interno, la quale ha indicato, quale strumento principale per perseguire l'obiettivo della semplificazione normativa e amministrativa delle procedure e delle formalità relative all'accesso e allo svolgimento delle attività di servizio, la necessità di limitare l'obbligo di autorizzazione preliminare alle attività di servizio e di prevedere requisiti per l'accesso all'attività solo nei casi in cui tale autorizzazione e tali requisiti siano giustificati da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente, in conformità e nel rispetto dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Di conseguenza, tali autorizzazioni, se ancora previste, sono state ritenute necessarie ai fini indicati.

L'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nella formulazione vigente, prevede espressamente che la segnalazione certificata di inizio di attività sostituisce *“ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi (...)”*.

La disposizione, pertanto, sancisce l'inammissibilità dell'istituto della SCIA nei casi in cui, ai fini dell'avvio di un'attività, la disciplina di settore disponga la necessità di strumenti di programmazione, che nei casi delle attività commerciali in discorso appare ancora necessario.

Con riferimento alle attività di commercio al dettaglio e di somministrazione di alimenti e bevande, resta attualmente ferma la necessità dell'autorizzazione nei seguenti casi:

- apertura degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico nelle zone tutelate
- trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione al pubblico nelle zone tutelate
- trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione al pubblico da zona non tutelata a zona tutelata
- apertura di una media struttura di vendita



- trasferimento di sede di una media struttura di vendita
- ampliamento della superficie di una media struttura di vendita
- apertura di una grande struttura di vendita
- trasferimento di sede di una grande struttura di vendita
- ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita
- avvio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio
- avvio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche in forma itinerante

Con particolare riferimento al commercio sulle aree pubbliche, appare utile sottolineare che la scrivente Direzione, con nota n. 74808 del 6-5-2013, non ha escluso la possibilità che tale attività di vendita potrebbe essere oggetto di una revisione delle modalità di accesso, finalizzata sia alla semplificazione che ad una più efficace azione di controllo da parte della Pubblica Amministrazione.

Stante quanto sopra, con riferimento nello specifico alla questione della sospensione tuttora in atto delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e centri commerciali, la scrivente, preso atto del fatto che il comma(...), stabilisce la proroga fino all'approvazione del regolamento di cui al citato articolo (...), delle disposizioni contenute nell'articolo (...), ovvero la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita, non può che limitarsi a segnalare che alla luce dei recenti interventi normativi di liberalizzazione, razionalizzazione e semplificazione intervenuti nell'ordinamento nazionale dal 2011 ad oggi, i criteri di programmazione, anche se necessari ove trattasi di strutture di vendita di superficie tale da poter determinare situazioni rilevanti ai fini dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, della sanità pubblica e della tutela dell'ambiente, devono essere comunque rispondenti ai principi contenuti nei provvedimenti normativi emanati.

Ci si riferisce, in particolare, all'articolo 3 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, relativo all'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche; all'articolo 1 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale prevede l'abrogazione delle norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche che non siano adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale con prevalente finalità o contenuto economico che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati o non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici, ponendo un trattamento differenziato rispetto a quelli già esistenti sul mercato, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici; all'articolo 31, secondo comma, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ribadisce che secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali.

Fermo quanto sopra, nel caso di specie, comunque, vanno altresì richiamati i principi di ragionevolezza e proporzionalità, espressamente citati nei provvedimenti di liberalizzazione, secondo i quali l'azione amministrativa si deve adeguare ad un canone di razionalità operativa, in modo da evitare delle decisioni arbitrarie ed irrazionali.



Ciò significa, ad avviso della scrivente, che non sembra rispondere ai su richiamati principi la mancata emanazione, da parte regionale, di un provvedimento che intende stabilire principi e criteri ai fini della programmazione della rete distributiva, soprattutto considerato che la mancata emanazione del medesimo comporta, stante quanto disposto dal comma (...), che richiama l'articolo (...), la sospensione del rilascio delle autorizzazioni per grandi strutture di vendita.

Tenuto conto, infatti, che il citato articolo (...) stabilisce la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita per un periodo non superiore a dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge e che prima del decorso di tale termine è stata emanata la L.R. (...), con conseguente entrata in vigore del sopra menzionato articolo (...), che proroga le sospensioni fino all'approvazione del regolamento regionale in discorso (tuttora non approvato), appare evidente che le autorizzazioni per le grandi strutture di vendite, salvo errata interpretazione della scrivente Direzione Generale, risultano sospese a partire dal 2008.

In assenza, comunque, di possibilità di intervento diretto sulla situazione determinatasi, la scrivente non può che inviare la presente nota a codesta Regione, la quale, in nome del costante rapporto di collaborazione, è pregata di fornire le proprie determinazioni.

In conclusione, con riferimento al richiamo, nel quesito, all'articolo 30, comma 5-ter del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 (c.d. Decreto del Fare), si osserva ulteriormente quanto segue.

Il citato articolo 30, comma 5-ter del D.L. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, ha modificato l'articolo 31, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, aggiungendo al comma 2 del citato articolo 31, un periodo secondo il quale le regioni possono prevedere, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali.

Riguardo al dettato normativo come modificato, si osserva, che il medesimo non può porsi in contrasto con i principi comunitari di libera concorrenza e libera prestazione dei servizi e con il dettato originario dello stesso articolo 31, comma 2, che individua quali principi generali dell'ordinamento nazionale *“la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”*.

Di conseguenza necessita una lettura coordinata del disposto del nuovo comma 2 dell'articolo 31, che escluda la possibilità di interventi regionali contrastanti con i principi generali dallo stesso articolo esplicitati.

Ciò significa che, nonostante il tenore letterale della previsione aggiunta in sede di conversione del D.L. 69/2013 citato, è sostenibile che le Regioni possano limitare, fino ad arrivare all'interdizione, l'insediamento di attività produttive e commerciali in precise zone del territorio, solo ed esclusivamente nel rispetto e nella salvaguardia dei superiori interessi enunciati nella prima parte della disposizione ossia la *“tutela della salute, dei lavoratori,*



5

dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”, così come già consentito a legislazione vigente *ante* modifica in quanto trattasi di interessi costituzionalmente protetti.

IL DIRETTORE GENERALE
(Gianfrancesco Vecchio)