

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1104 – CIVITANOVA MARCHE (MC) - QUESITI IN MATERIA DI LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE

Roma, 6 dicembre 2013

Presidente della Regione Marche  
Sindaco del Comune di Civitanova Marche

In relazione ai quesiti formulati in data 12 novembre 2013 dal Comune di Civitanova, relativi: i) alla compatibilità degli artt. 14, 15 e 16 della legge della Regione Marche n. 27 del 10 novembre 2009, recante “Testo unico in materia di commercio”, con la normativa nazionale e comunitaria in materia di liberalizzazioni e semplificazioni; ii) all’interpretazione della normativa nazionale in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di semplificazione degli adempimenti e dei procedimenti per l’apertura di nuovi esercizi commerciali, l’Autorità, nella sua Adunanza del 28 novembre 2013, ai sensi dell’art. 22 della legge n. 287/90, ha deliberato di esprimersi nei termini che seguono.

Come è noto, nel corso degli ultimi anni, sono state emanate diverse disposizioni normative volte a rimuovere gli ostacoli all’esercizio di attività economiche, che hanno consentito una riduzione degli oneri burocratici ed una semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi all’esercizio di attività di impresa.

In linea generale, dal quadro normativo nazionale vigente si desume che la libertà di impresa dovrebbe costituire la regola e che eventuali limitazioni all’esercizio della stessa possano essere espressamente previste e giustificate unicamente da esigenze di interesse generale non altrimenti perseguibili (così, ad esempio, eventuali limitazioni possono essere giustificate dalla necessità di evitare danni alla salute, all’ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza o all’ordine pubblico).

L’art. 31, comma 2, del D.L. 201/2011 recita infatti: “[..] 2. *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 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. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli*

*operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali”.*

Ne deriva che limitazioni all’accesso ai mercati, quali le autorizzazioni all’apertura di esercizi commerciali, risultano conformi a siffatte previsioni di liberalizzazione solo se giustificate dalla necessità di tutelare interessi costituzionalmente protetti e proporzionate al conseguimento di tali valori primari. In questo senso, la normativa nazionale è chiara nel prevedere che le Regioni e gli enti locali debbano tempestivamente provvedere ad adeguare i propri ordinamenti, fissando una data che allo stato risulta ampiamente superata. In questo senso l’Autorità, in una delle più recenti segnalazioni, la AS901<sup>1</sup>, ha chiaramente rappresentato come una delle criticità all’apertura dei mercati sia costituita dalle difficoltà insite nel dare piena attuazione a norme comunitarie ed interne che hanno introdotto come principio generale la limitazione del regime di autorizzazione a presupposti di stretta necessità ed al rispetto del principio di proporzionalità.

Tanto premesso, con riferimento al primo quesito posto dal Comune, si ritiene che le previsioni contenute nella legge regionale n. 27/2009, che prevedono *sic et simpliciter* un regime autorizzatorio per l’apertura di medie e grandi strutture di vendita e per l’apertura di esercizi commerciali, senza alcun riferimento agli interessi generali che ne giustificerebbero la previsione, possano presentare profili di possibile contrasto con i principi di liberalizzazione.

Invero, in attesa che Regione Marche proceda ad adeguare il “proprio ordinamento” in materia di commercio, è necessario interpretare le disposizioni vigenti ed in particolare gli artt. 14, 15 e 16 in modo conforme agli intervenuti principi di liberalizzazione, ritenendo pertanto che il regime delle autorizzazioni ivi previsto possa permanere solo laddove esso risulti giustificato da interessi generali e proporzionato rispetto alla tutela di tali interessi. In questo senso, nelle more, è necessario che la Regione, come peraltro rappresentato anche dal Ministero dello Sviluppo Economico con parere del 7 novembre 2013, emani un provvedimento amministrativo generale che stabilisca principi cui attenersi per il rilascio delle autorizzazioni, da cui si evincano gli interessi generali che si ritiene di dover tutelare ed i relativi criteri di proporzionalità.

In merito infine al quesito relativo all’interpretazione da dare al sistema di norme statali di liberalizzazione, si ricorda che l’Autorità ha già espresso il proprio orientamento in diverse segnalazioni, tra cui la segnalazione AS901 del 5 gennaio 2012 e, da ultimo, la segnalazione AS988 del 28 settembre 2012<sup>2</sup>. In quest’ultima, in particolare, l’Autorità ha valutato positivamente i decreti intervenuti in materia di liberalizzazione, ricordando come gli stessi abbiano garantito “*importanti passi avanti verso l’eliminazione degli ostacoli all’esercizio delle attività economiche*” ed auspicando quanto prima l’introduzione di una “*applicazione rigorosa del principio di proporzionalità, basata sull’individuazione puntuale dello specifico interesse generale che si intende in concreto tutelare e sulla valutazione circa il carattere necessario della restrizione*”.

---

<sup>1</sup> AS901, del 5 gennaio 2012 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza.*

<sup>2</sup> Cfr., AS988, del 28 settembre 2012, *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2013*, nonché AS901, cit..

---

L'Autorità auspica che la Regione ed il Comune in indirizzo vogliano tenere in debita considerazione i contenuti della presente segnalazione.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*

---