

Circolare in ordine agli effetti prodotti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 165 dell'11 giugno 2014 sull'ordinamento regionale vigente in materia di Commercio.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 165 dell'11 giugno 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge regionale 28 settembre 2012, n. 52 (*Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2001, n. 201 e del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005*) e della legge regionale 5 aprile 2013, n. 13 (*Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012*).

Poiché entrambe le leggi censurate modificavano la legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (*Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti*), la pronuncia della Corte ha comportato la disapplicazione di alcune parti di quest'ultima.

A seguito delle richieste di chiarimento pervenute da diversi Comuni, si è ritenuto opportuno fornire una sintesi delle norme dichiarate costituzionalmente illegittime e degli effetti prodotti dalla disapplicazione delle stesse.

La Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i seguenti articoli:

1) in materia di grandi strutture di vendita:

- **articolo 12 della L.R. n. 52/2012** (che modifica l'articolo 18 (*“Commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita”*)), comma 1, della L.R. n. 28/2005), limitatamente alla parte in cui stabilisce che l'autorizzazione è rilasciata dal Suap *“secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18 ter a 18 octies”*;
- **articoli 13, 14, 15 e 16 della L.R. n. 52/2012** (che introducono nella L.R. n. 28/2005 gli articoli 18-ter (*“Istruttoria comunale per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita”*)), 18-quater (*“Documentazione istruttoria allegata alla domanda di autorizzazione alle grandi strutture di vendita”*)), 18-quinquies (*“Istruttoria regionale per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita”*) e 18-sexies (*“Conferenza dei servizi per l'esame delle domande di autorizzazione alle grandi strutture di vendita”*)), giudicati lesivi degli articoli 41 (libertà di iniziativa economica) e 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione (competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza), che a sua volta, in riferimento all'esercizio delle attività commerciali, trova espressione nell'articolo 31, comma 2, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214*);
- **articoli 17 della L.R. n. 52/2012 e 2 della L.R. n. 13/2013** (il primo introduce nella L.R. n. 28/2005 l'articolo 18-septies (*“Requisiti obbligatori delle grandi strutture di vendita”*) e il secondo modifica lo stesso articolo), dichiarati illegittimi in quanto lesivi dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) Cost.;
- **articoli 12 e 18 della L.R. n. 52/2012** : (il primo modifica l'articolo 18 (*“Commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita”*)), comma 1 della L.R. n. 28/2005; il secondo introduce l'articolo 18-octies (*“Rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita”*)), illegittimi in quanto richiamano altri articoli, a loro volta dichiarati illegittimi.

In particolare: l'articolo 12 è dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui stabilisce che l'autorizzazione è rilasciata dal SUAP "secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies"; l'articolo 18 è illegittimo in quanto stabilisce che il rilascio dell'autorizzazione è subordinato alla conformità del progetto ai requisiti di cui all'articolo 18-septies della L.R. n. 28/2005.

2) in materia di strutture di vendita in forma aggregata:

- **articolo 20 della L.R. n. 52/2012 e 6 della L.R. n. 13/2013** (il primo introduce l'articolo 19-quinquies ("*Strutture di vendita in forma aggregata*") nella L.R. n. 28/2005, il secondo aggiunge un comma allo stesso articolo), ritenuti in contrasto con gli articoli 34, comma 3, del D.L. n. 201/2011 e 1 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27*), che recepiscono le prescrizioni della Direttiva 2006/123/CE e vietano l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. Inoltre, la Corte ha ritenuto che tale disposizione contrastasse con l'articolo 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, potendo condizionare l'offerta quantitativa.

3) in materia di outlet:

- **articolo 5, comma 2, della L.R. n. 13/2013** (che modifica l'articolo 19-quater ("*Vincoli commerciali*") della L.R. n. 28/2005), dichiarato illegittimo per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, in quanto restringe la libertà imprenditoriale nella comunicazione dei prezzi praticati e ostacola il libero esercizio della concorrenza.

4) in materia di distribuzione di carburanti:

- **articolo 16 della L.R. n. 13/2013** (che sostituisce l'articolo 54 bis ("*Impianti senza gestore*"), comma 1, della L.R. n. 28/2005), illegittimo in quanto non conforme all'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'articolo 28, comma 7, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111*), come modificato dall'articolo 18 del D.L. n. 1/2012. Il maggior onere economico ed organizzativo imposto agli operatori toscani è in contrasto con il principio di parità concorrenziale, con ciò violando l'articolo 117, comma 2, lett. e) della Costituzione;
- **articolo 18 della L.R. n. 13/2013** (che sostituisce l'articolo 84 ("*Orario degli impianti di distribuzione dei carburanti*"), comma 3, della L.R. n. 28/2005), illegittimo in quanto in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 28, comma 7 del D.L. n. 98/2011.

In conseguenza della pronuncia della Corte, le norme dichiarate costituzionalmente illegittime devono essere disapplicate e pertanto vengono meno diverse disposizioni.

In particolare:

A) In materia di grandi strutture di vendita:

1) apertura, trasferimento di sede e ampliamento della superficie di vendita delle grandi strutture di vendita rimangono sottoposti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (*Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*), ma le domande di autorizzazione non sono sottoposte al parere preliminare della conferenza di servizi tra Regione, Comune e Provincia, prevista all'articolo 18-sexies della L.R. n. 28/2005, disapplicato;

2) essendo disapplicati gli articoli 18-ter e 18-octies della L.R. n. 28/2005, formalmente non vi è più obbligo di contestualità né tra richiesta di autorizzazione e richiesta di titolo abilitativo edilizio né tra rilascio di autorizzazione e rilascio di titolo abilitativo edilizio, in quanto la prima è prevista dal comma 2 dell'articolo 18-ter e la seconda dal comma 2 dell'articolo 18-octies. Tale obbligo permane invece, in ordine al rilascio, per le medie strutture di vendita, in quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, della L.R. n. 28/2005, rimasto in vigore. In concreto, tuttavia, va ricordato che le funzioni di coordinamento dei procedimenti vengono garantite dal SUAP, ai sensi del D.P.R. n. 160/2010;

2) l'autorizzazione alle grandi strutture di vendita viene rilasciata dal SUAP previa verifica dei seguenti requisiti:

a) collocazione in aree o edifici aventi una specifica destinazione d'uso per grandi strutture di vendita (condizione prevista all'articolo 64, comma 1, della L.R. n. 52/2012), a seguito di conferenza di pianificazione di cui agli articoli 66 e 69 della L.R. n. 52/2012;

b) dimensione della struttura di vendita contenuta entro i 15.000 mq (come previsto dall'articolo 64, comma 1, L.R. n. 52/2012) o entro i 20.000 mq (in presenza delle particolari condizioni previste dallo stesso articolo 64, al comma 2);

c) rispetto dei parametri relativi ai raccordi tra viabilità pubblica e struttura di vendita (di cui all'articolo 26 del D.P.G.R. 1 aprile 2009, n. 15/R (*Regolamento di attuazione della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28*) ed alle dotazioni di parcheggi (di cui agli articoli 27, 30 e 31 del D.P.G.R. n. 15/R/2009);

d) presenza di servizi igienici per la clientela (di cui all'articolo 32 del D.P.G.R. n. 15/R/2009).

Si ricorda che non devono più essere utilizzate le schede istruttorie approvate con decreto dirigenziale n. 1396 del 19/04/2013, previste dall'articolo 18-ter, comma 6, lettera a) della L.R. n. 28/2005.

Si ritiene opportuno effettuare un chiarimento specifico in relazione al requisito relativo alla presentazione del bilancio dei rifiuti prodotti e autosmaltiti dalla struttura, elencato al comma 1, lett. e), dell'articolo 18-quater della L.R. n. 28/2005 tra la documentazione istruttoria da allegare alla domanda di autorizzazione alle grandi strutture di vendita.

L'articolo 18-quater citato è stato introdotto dall'articolo 14 della L.R. n. 52/2012, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza in esame e quindi disapplicato. Tuttavia, il requisito del bilancio dei rifiuti era già previsto dall'articolo 4, comma 6, della L.R. 18 maggio 1998, n. 25 (*Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*), il quale stabilisce:

“Ai fini del rilascio dell'autorizzazione prevista dalla legislazione vigente per le medie e le grandi strutture di vendita, è richiesta la presentazione del bilancio dei rifiuti prodotti e autosmaltiti da parte delle strutture da insediare. Il bilancio è elemento indispensabile al fine della valutazione del raggiungimento degli standard minimi stabiliti dal piano regionale dei rifiuti. La priorità fra domande concorrenti in regola con gli standard urbanistici e commerciali, è data, a parità delle altre condizioni, a quella che presenta comparativamente il miglior bilancio rifiuti”.

Alla luce della sentenza, tale comma 6, benché non investito direttamente dalla declaratoria di illegittimità costituzionale ma costituendo una norma ripetitiva di una delle previsioni contenute nell'articolo dichiarato costituzionalmente illegittimo, si ritiene che debba seguirne la sorte, per illegittimità consequenziale alla decisione adottata dalla Corte.

Inoltre, per applicare i medesimi principi di tutela della concorrenza e non creare una disparità di trattamento tra medie e grandi strutture di vendita, si ritiene opportuno disapplicare il citato comma 6 anche nella sua parte nella quale prevede la presentazione del bilancio dei rifiuti per il rilascio dell'autorizzazione alle medie strutture di vendita.

B) In materia di distribuzione di carburanti:

1) per gli impianti funzionanti esclusivamente con l'utilizzo di apparecchiature self-service pre-pagamento e senza la presenza del gestore si richiama -e quindi viene applicata- la disciplina contenuta all'articolo 28, comma 7, secondo periodo del D.L. n. 98/2011, che prevede che *“nel rispetto delle norme di circolazione stradale, presso gli impianti stradali di distribuzione di carburanti posti al di fuori dei centri abitati, quali definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali, non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per le modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato”*.

Con la conseguenza che tali impianti potranno essere installati o potranno funzionare in modalità completamente automatizzata al di fuori dei centri abitati e non più soltanto nelle *“aree montane e insulari, carenti del servizio di distribuzione di carburanti...”* e anche senza assistenza;

2) non vi è più l'obbligo, durante l'orario di apertura dell'impianto, del funzionamento contestuale della modalità *“servito”* e della modalità *“self-service”* pre o post-pagamento. A tale proposito, si richiama - e viene quindi applicata - la disciplina contenuta all'articolo 28, comma 7, primo periodo del D.L. n. 98/2011, che vieta l'imposizione di *“specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi dipendenti o collaboratori.”*

Di conseguenza viene meno l'obbligo, durante l'orario di apertura dell'impianto, del funzionamento di *“almeno un erogatore di benzina e un erogatore di gasolio in modalità servito, con l'esclusione del collegamento con l'accettatore di banconote o almeno un'apparecchiatura self-service post-pagamento”*.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 84, comma 4, della L.R. n. 28/2005, che garantisce l'assistenza al rifornimento da parte del *“gestore o dei suoi dipendenti o collaboratori”* a favore degli utenti motorizzati, specialmente se diversamente abili.

Infine, appare utile, nell'ambito della presente circolare, chiarire, al fine di evitare possibili dubbi interpretativi in fase di applicazione delle norme, che, a seguito dell'entrata in vigore delle leggi regionali n. 52/2012 e n. 13/2013, molte disposizioni del D.P.G.R. n. 15/R/2009 erano già state disapplicate, in quanto assorbite dalla disciplina contenuta nelle leggi citate.

In particolare, **sono stati disapplicati:**

- l'articolo 7, in materia di concertazione per le aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali in sede fissa;
- il Capo I del Titolo III, in materia di medie strutture di vendita;
- il Capo II del Titolo III, in materia di strutture di vendita in forma aggregata;

- il Capo III del Titolo III, in materia di grandi strutture di vendita;
- il Titolo IV, in materia di orari;
- il Titolo V, in materia di formazione e requisiti professionali;
- il Titolo VII, contenente norme transitorie e finali.