

Il Tar Catania investe direttamente la Corte di giustizia UE della questione inerente la legittimità dei limiti dettati, per l'apertura di centri commerciali, sia dalla legge statale che da quella regionale

[Tar Catania, sez. I, ord., 26 ottobre 2016, n. 2742 – Pres. Vinciguerra, Est. Trebastoni](#)

Commercio – Centri commerciali – Apertura – Limiti – Disciplina nazionale e regionale – Compatibilità col diritto europeo – Dubbi pregiudiziali.

Vanno rimesse alla Corte di giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni pregiudiziali:

a) *se le norme del Trattato e le altre fonti di diritto dell'Unione "in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi" ostino oppure no a che una regolamentazione regionale in materia di commercio, esplicazione di potestà legislativa esclusiva, non sia considerata sostituita in toto dalla normativa nazionale – anch'essa esplicazione di potestà legislativa esclusiva, ed emanata in dichiarata applicazione della "disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi" – nella parte in cui tale normativa nazionale specifica a tutela di quali interessi e vincoli una attività economica può essere limitata;*

b) *se le norme del Trattato e le altre fonti di diritto dell'Unione "in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi" ostino conseguentemente oppure no a che una regolamentazione regionale in materia di commercio, esplicazione di potestà legislativa esclusiva, integri la normativa nazionale – anch'essa esplicazione di potestà legislativa esclusiva, ed emanata in dichiarata applicazione della "disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi" – e indichi quindi anche interessi e vincoli diversi, a tutela dei quali una attività economica può essere limitata, e che possono rendere necessario verificare previamente un rapporto equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante. (1)*

(1) I. - Con una lunga ed articolata ordinanza, la prima sezione del Tar Catania affida alla CGE alcuni dubbi di compatibilità, col diritto europeo, della disciplina interna in materia commerciale: sia quella di origine nazionale (in ordine alla previsione di possibili vincoli limitativi all'apertura di strutture commerciali di vendita); sia quella regionale (che, secondo il diritto vivente, consentirebbe al comune di individuare limiti di presenza sul territorio di medie e grandi strutture di vendita).

Sui limiti all'apertura di tali strutture si è già pronunciata in diverse occasioni la Corte Costituzionale, dichiarando illegittime norme regionali più restrittive rispetto alle previsioni nazionali (cfr. 11 giugno 2014 e 15 maggio 2014, n. [125](#), n. [165](#), in *Foro it.* 2014, I, 3042 e 3044; 18 aprile 2014, n. [104](#) e 28 ottobre 2013, n. [251](#), *ibidem*, I, 36 ivi ogni ulteriore richiamo di dottrina e giurisprudenza); più di recente la Corte ha esaminato i limiti

all'apertura di tali strutture rivenienti da leggi regionali che abbiano previsto, a livello procedimentale, la partecipazione di associazioni sindacali (25 febbraio 2016, [n. 39](#), *id.*, 2016, I, 1535, ivi ogni ulteriore riferimento, anche alla giurisprudenza del giudice amministrativo, in ordine alla nozione di centro, parco e polo commerciale, sui requisiti di ciascuna struttura, e sugli esercizi di vicinato).

II. - Il linea generale, il Tar siciliano ricostruisce sia il dato normativo nazionale ed i relativi principi – richiamando alcune più risalenti pronunce del giudice delle leggi – sia quello regionale.

All'esito di tale operazione esegetica, l'ordinanza richiama i principi ormai consolidati a livello nazionale a mente dei quali, ferma restando l'abolizione di "contingenti e limiti territoriali", è venuta meno anche la possibilità di utilizzare, al fine di negare autorizzazioni commerciali, vincoli che non siano quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.

In termini applicativi, esclusa per un verso una liberalizzazione totale, per un altro verso l'ordinanza ribadisce che i predetti vincoli statali non siano estensibili in via interpretativa e, inoltre, che nell'ambito degli stessi non siano ascrivibili quelli concernenti la materia definita "mobilità e traffico".

Nel caso di specie avrebbe dovuto infatti trovare applicazione la normativa regionale (in specie l'art. 9 della l.r. 22/12/1999 n. 28), secondo cui 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 nel rispetto della programmazione urbanistico-commerciale, nell'ambito della quale favorire, per il settore dei generi di largo e generale consumo, un rapporto equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente e fluttuante.

III. - Peraltro, a differenza di altre fattispecie in cui i giudici hanno rimesso la questione inerente la legittimità della sola disciplina regionale alla Corte Costituzionale – a fronte della violazione della competenza legislativa esclusiva statale ad esempio in tema di tutela della concorrenza – i giudici siciliani – anche a cagione del carattere speciale della legislazione e della relativa competenza, come garantite dallo statuto della Regione Sicilia – hanno deciso di rimettere la più ampia questione direttamente al giudice europeo.

Il rinvio pregiudiziale diretto si giustifica anche in considerazione:

a) della sottoposizione alla Corte del dubbio circa la compatibilità europea della stessa normativa nazionale, laddove detta i predetti possibili vincoli legati alla tutela di interessi sensibili;

b) del fatto che la stessa normativa nazionale di principio (oggetto delle pronunce costituzionali in precedenza richiamate), risulta a propria volta emanata in dichiarata applicazione della "disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi"

IV. - In generale, sul tema della tutela della concorrenza, fra le tante decisioni del giudice europeo si segnala: Corte giustizia UE, sez. IV, 26 novembre 2015, n. 345, in *Diritto & Giustizia* 2015, 27 novembre; sulla questione delle grandi strutture di vendita: Corte giustizia UE, sez. II, 24 marzo 2011, n. 400, in *Foro amm. CDS* 2011, 3, 749 concernente l'ordinamento spagnolo, a mente della quale *“le limitazioni prescritte dalla normativa controversa incidono significativamente sulla possibilità di aprire grandi esercizi commerciali nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna. Le ragioni che possono essere adottate da uno Stato membro al fine di giustificare una deroga al principio della libertà di stabilimento devono essere corredate di un'analisi dell'opportunità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato membro, nonché di elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione. Il Regno di Spagna non ha esposto elementi sufficienti diretti a illustrare le ragioni per le quali le restrizioni in causa sarebbero necessarie per raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente”*.