



*Avvocatura Generale dello Stato*

Ct. 27935/13 (avv. Maddalo)

**ECC. MA CORTE COSTITUZIONALE  
RICORSO EX ART. 127 DELLA COSTITUZIONE**

per

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

contro

la **REGIONE UMBRIA**, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore

**PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

degli artt. 9, 43 e 44 della Legge Regionale dell'Umbria 6.5.2013 n. 10, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 19.6.2012.

\*\*\*

Sul B.U.R. Umbria 8.5.2013 n. 22 è stata pubblicata la Legge Regionale 6.5.2013 n. 10 recante:

*«Disposizioni in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Ulteriori modifiche ed integrazioni della legge regionale 3 agosto 1999, n. 24, della legge regionale 20 gennaio 2000, n. 6 e della legge regionale 23 luglio 2003, n. 13»*

Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni contenute nell'art. 9, nella parte in cui integra le previsioni dell'art. 10 bis della L.R. n. 24/2011, e negli artt. 43 e 44 e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

**MOTIVI**

**1.** L' art. 9 della L.R. n. 22/2013, rubricato "poli commerciali", integra le previsioni contenute nell'art. 10 della L.R. 24/1999, il quale regola i "centri commerciali", introducendo in tale legge l'art.10 bis.

Preliminamente, deve precisarsi che la definizione di "polo commerciale" è frutto dell'elaborazione legislativa regionale in materia, non rinvenendosi, nella legislazione nazionale, una simile definizione né, tantomeno, una specifica disciplina.

**1.2** Ciò premesso, si osserva che il comma 3 quater dell'art. 10 bis classifica come polo commerciale «gli esercizi commerciali inseriti in un medesimo piano attuativo con progetto di carattere unitario e oggetto di richiesta di approvazione unica oltre che di autorizzazione per ciascuna attività commerciale prevista dal medesimo progetto», e precisa che:

«Sono classificati polo commerciale, inoltre, gli esercizi commerciali inseriti in:  
a) edifici contigui i cui perimetri si tocchino;  
b) edifici nei quali sono inseriti più esercizi Commerciali in piani sovrastanti;  
c) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare inferiore a 40 metri;  
d) edifici adiacenti i cui perimetri si trovino ad una distanza lineare superiore a 40 metri, qualora vi siano collegamenti strutturali di qualsiasi tipo tra detti edifici;  
e) un unico edificio dotato di più ingressi autonomi e indipendenti e servizi non gestiti unitariamente».

**1.3** Il comma 3-quinquies - aggiunto al medesimo articolo 10 bis della L.R. n. 24/1999 - prescrive, ai fini del precedente comma, che:

«Il perimetro dell'edificio e le distanze tra gli edifici sono calcolate con le modalità stabilite dal Reg. reg. 3 novembre 2008, n. 9 (Disciplina di attuazione dell'art. 12, comma 1, lettere a) e d-bis) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia) - Criteri per regolamentare l'attività edilizia e per il calcolo delle superfici, delle volumetrie, delle altezze e delle distanze relative alla edificazione).

Al fini della classificazione di polo commerciale sono considerati anche gli edifici separati da strade delle tipologie F-Strade locali e F-bis-Itinerari ciclopedonali di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)».

**1.4** Orbene, con le norme regionali sopra citate, viene, di fatto, introdotta l'eventualità che un esercizio di vicinato debba essere sottoposto ad autorizzazione preventiva, in quanto facente parte di un "polo commerciale" come definito dalla norma, potendosi pertanto verificare la possibilità che, a

priori, l'esercente non sia in condizioni di conoscere i requisiti di accesso all'attività stessa.

Infatti, l'avvio dell'attività verrebbe sottoposto a disposizioni specifiche, in relazione alla superficie di vendita complessiva eventualmente derivante dall'appartenenza, appunto, ad un polo commerciale che, in alcuni casi, non è l'evidenza chiaramente individuabile in tale fase; e ciò anche alla luce dei complessi criteri previsti al comma 3 quinque.

1.5 Lo stesso art. 10 bis, infatti, dispone, ai commi da 1 a 3-ter:

«*Per polo commerciale si intende un complesso di esercizi contigui o adiacenti la cui superficie di vendita complessiva sia pari o superiore alle dimensioni di una media struttura di tipo M3, comprendente almeno una media struttura di vendita e costituente un'unica entità economico commerciale. Il polo, a seconda della superficie, è considerato un'unica media struttura M3 o un'unica grande struttura di vendita.*

2. *L'apertura di un polo commerciale avviene sulla base di un apposito progetto o mediante l'avvio di più operazioni formalmente distinte di apertura, trasferimento o ampliamento o accorpamento di attività commerciali in un arco di tempo inferiore a trentasei mesi. Tali operazioni sono considerate contestuali quando vengono superati i limiti dimensionali minimi previsti per le tipologie G e M3.*

3. *La domanda di autorizzazione per il polo commerciale è presentata con la stessa procedura di cui all'articolo 18<sup>1</sup>, dal promotore o dal legale rappresentante*

---

<sup>1</sup> Il quale, nella sua attuale formulazione, dispone che:

«*La domanda per il rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita e per le medie strutture superiori di tipologia M3 è presentata dall'interessato al Comune territorialmente competente mediante lo Sportello unico per le attività produttive. Alla domanda è allegato il progetto urbanistico preliminare con la documentazione relativa alla destinazione d'uso dei suoli ed un analitico studio progettuale di sviluppo e di incidenza, i cui contenuti costituiscono elementi essenziali ai fini della valutazione.*

2. *Il Comune, entro i successivi quindici giorni dal ricevimento della domanda, provvede ad integrare, se necessario e per quanto di sua competenza, la documentazione allegata e, nel contempo, invita l'interessato a procedere alla eventuale regolarizzazione o integrazione, nel termine di trenta giorni dalla relativa comunicazione. La domanda, completa degli allegati, è inviata entro quindici giorni dalla regolarizzazione alla Regione.*

3. *Decorso il termine di cui al comma 2 senza che l'interessato abbia provveduto a quanto richiesto la domanda è archiviata.*

4. *La domanda è esaminata da una Conferenza di servizi indetta dal Comune competente a cui partecipano un rappresentante della Regione, un rappresentante della Provincia e un rappresentante del Comune, e, a titolo consultivo, il rappresentante dell'impresa interessata.*

5. *Nel termine di trenta giorni, decorrente dall'invio alla Regione della documentazione di cui al comma 2, il Comune, previa intesa con la Provincia e con la Regione, indice, presso la propria sede, la Conferenza di servizi, che deve concludersi non oltre il novantesimo giorno successivo alla data di indizione.*

6. *Della data di indizione della Conferenza è data notizia, mediante comunicazione dell'ordine del giorno a tutti i comuni appartenenti alla medesima area sovra comunale configurabile come unico bacino di utenza.*

7. *Alle riunioni della Conferenza di servizi, svolte in seduta pubblica, sono invitati a partecipare a titolo consultivo, ai sensi dell'articolo 5-quater, rappresentanti dei comuni facenti parte del bacino di utenza, delle organizzazioni imprenditoriali del commercio, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e delle associazioni dei consumatori. Ove il bacino*



## *Avocatura Generale dello Stato*

*dell'organismo di gestione del polo o, in mancanza, dal titolare dell'esercizio che, con il proprio ingresso nel polo, fa superare i limiti dimensionali minimi previsti.*

**3-bis.** *L'autorizzazione di polo commerciale è rilasciata a:*

- a) soggetto promotore;*
- b) presidente dell'organismo unitario di gestione del polo;*
- c) ciascun titolare delle autorizzazioni delle attività che ne fanno parte.*

**3-ter.** *La diversa articolazione interna della superficie di vendita degli esercizi commerciali presenti in un polo commerciale sono soggette a SCIA da presentare secondo le modalità di cui all'articolo 4-bis<sup>2</sup>, salvo superamento degli standard*

---

*d'utenza riguardi anche parte del territorio di altra regione confinante, la Conferenza di servizi richiede alla stessa un parere non vincolante.*

**8.** *La Conferenza di servizi tiene conto delle disposizioni dettate dagli atti di cui agli articoli 5-bis e 5-ter.*

**9.** *La Conferenza di servizi prende atto degli accertamenti tecnici e di conformità urbanistica effettuati dal Comune e valuta l'impatto territoriale localizzativo di accessibilità e di dotazioni infrastrutturali e le caratteristiche qualitative e funzionali dal punto di vista commerciale, i programmi di sviluppo dell'iniziativa e gli effetti della medesima sul bacino di utenza anche in base ad un analitico studio progettuale di sviluppo e di incidenza, redatto dal proponente, i cui contenuti costituiscono elemento qualificante della valutazione».*

**11.** *La Conferenza di servizi adotta la determinazione conclusiva sulla base della valutazione di cui ai commi 8 e 9.*

**12.** *Il Comune procedente, nel caso di determinazione positiva della Conferenza, provvede al rilascio dell'autorizzazione entro trenta giorni dalla conclusione dei lavori della Conferenza stessa; entro lo stesso termine, in caso di determinazione negativa, provvede a comunicare al richiedente il motivato diniego. La domanda si intende accolta qualora, decorsi trenta giorni dalla adozione della determinazione positiva, il Comune non abbia provveduto al rilascio dell'autorizzazione (69).*

**13.** *Le deliberazioni della Conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro sessanta giorni dallo svolgimento della prima riunione. Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato all'acquisizione del parere del rappresentante della Regione.*

**14.** *Alle grandi strutture di vendita e alle medie superiori di tipologia M3 si applicano le disposizioni del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) relative alla verifica di assoggettabilità.*

**15.** *In caso di progetti che richiedono la valutazione di impatto ambientale, i relativi accertamenti e valutazioni tecniche sono acquisite dalla Conferenza di cui al comma 4.*

**15-bis.** *L'autorizzazione di cui al comma 1 decade nel caso di mancato avvio dell'attività entro due anni dalla scadenza del permesso di costruire o del relativo piano attuativo approvato, se presente.*

**15-ter.** *La diversa articolazione interna della superficie di vendita degli esercizi commerciali di una media struttura superiore M3 o di una grande struttura sono soggette a SCIA da presentare secondo le modalità di cui all'articolo 4-bis, salvo superamento degli standard urbanistici e di viabilità originariamente previsti. In tal caso trova applicazione la procedura di autorizzazione di cui al presente articolo»*

<sup>2</sup> Come sostituito dall'art. 2, comma 1, L.R. 6 maggio 2013, n. 10, e il quale dispone che:

«1. *L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita di un esercizio di vicinato e di una media struttura di vendita M1 sono soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), allo Sportello unico per le attività produttive e per l'edilizia (SUAPE) del Comune competente per territorio.*

2. *Il Comune disciplina l'integrazione del procedimento di SCIA di cui al comma 1 con il procedimento relativo alla presentazione della SCIA edilizia e alla richiesta di permesso di costruire inerente l'insediamento commerciale.*

3. *L'attività di vendita può essere iniziata dalla data di presentazione della SCIA ed è esercitata nel rispetto delle vigenti norme in materia igienico-sanitaria, edilizia, urbanistica e*

urbanistici e di viabilità originariamente previsti. In tal caso trova applicazione la procedura di autorizzazione di cui al comma 3».

1.5 Le citate norme regionali, quindi, introducono regole restrittive e discriminatorie, in contrasto con i principi di liberalizzazione contenuti nell'art. 31, comma 2 del D.L. n. 201/2011, convertito in L. n. 214/2011, secondo cui:

«in ottemperanza alla 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, in violazione quindi dell'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione, nonché in contrasto con il principio di libertà dell'iniziativa economica, di cui all'articolo 41 della Costituzione».

\*\*\*

## 2. L' art. 43 della L.R. n. 10/2013 - nel sostituire l'art. 7 della L.R. n.

---

di pubblica sicurezza, e di destinazioni d'uso dei locali. Qualora l'attività non sia iniziata entro centottanta giorni dalla data di presentazione della SCIA, salvo comprovati motivi di necessità, da dichiarare da parte dell'interessato, la SCIA cessa di produrre effetti giuridici.

4. Alla SCIA deve essere allegata la planimetria dei locali e delle aree in cui si esercita l'attività di vendita, ivi comprese le superfici diverse da quelle di vendita.

5. Negli esercizi abilitati alla vendita dei prodotti alimentari è consentito il consumo immediato dei medesimi prodotti, a condizione che siano esclusi il servizio di somministrazione assistito e le attrezzature ad esso direttamente finalizzate. È consentita la dotazione di soli piani di appoggio su un'area non superiore a 50 mq.

6. Il Comune dispone la chiusura di un esercizio di vicinato e di una media struttura di vendita M1, nel caso in cui:

a) non sussistono i requisiti morali oppure, ove richiesti, i requisiti professionali per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno);

b) venga accertata da parte della autorità competente la violazione delle disposizioni e delle prescrizioni dettate in materia di prevenzione e tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dettate per le attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza), negli esercizi abilitati alla vendita dei prodotti alimentari;

c) il titolare sospende l'attività per un periodo superiore a dodici mesi consecutivi, indipendentemente da intervenuti trasferimenti di titolarità, salvo motivata proroga per comprovata necessità;

d) non sono osservati i provvedimenti di sospensione dell'attività;

e) vengono commesse gravi e reiterate violazioni delle disposizioni contenute nella presente legge.

7. La reiterazione delle violazioni di cui al comma 6, lettera e), si verifica nel caso in cui la stessa violazione è commessa per due volte in un periodo di dodici mesi, anche se si è proceduto al pagamento in misura ridotta della sanzione.

8. La Giunta regionale definisce con proprio atto, nel rispetto della normativa statale, la modulistica da utilizzare per la segnalazione certificata di inizio attività di cui al comma 1, nonché la documentazione da allegare alla stessa SCIA, salvo quanto disposto dal comma 4».



## *Avocatura Generale dello Stato*

13/2003 concernente i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti - prescrive, al comma 1, che questi eroghino «*benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele, a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo*

**2.1** Tale previsione non appare in linea con il disposto del comma 5 dell'art. 17 del D.L.1/2011 convertito con modificazioni dalla L. 27/2012, il quale, nel modificare l'art. 83 del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella L. 133/2008, prevede che al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento dei mercati, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non può essere subordinato, tra l'altro, all'obbligo della presenza dell'obbligo.

**2.2** Pertanto, la prima parte della norma regionale nel prescrivere che in nuovi impianti debbano erogare «*benzina e gasolio e almeno un prodotto a scelta tra alimentazione elettrica, metano, GPL, biodiesel per autotrazione, idrogeno o relative miscele*, anche se a condizione che tale ultimo obbligo non comporti ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionati alle finalità dell'obbligo, appare limitativa della concorrenza, con violazione dell'art. 117 comma 1 e 2 lett. e) della Costituzione.

\*\*\*

**3.** L'art. 44, nell'ambito della disciplina degli impianti di erogazione di carburanti, prescrive al comma 1, con riguardo agli impianti c.d. "ghost", che «*possono essere installati nuovi impianti dotati di apparecchiature self-service pre-pagamento funzionanti senza la presenza del gestore, se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera q) e a condizione che ne sia garantita adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dal Comune*

**3.1** L'inciso «*se classificati di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 2,*

  
*Procura Generale dello Stato*

comma 1, lettera q)» risulta essere restrittivo della concorrenza in quanto condiziona l'apertura di un impianto senza gestore, al requisito prescritto dal citato art. 2, comma 1, lettera q), ovvero l'essere o l'unico impianto del Comune o un impianto posto ad almeno dieci chilometri dal punto di distribuzione più vicino anche se ubicato sul territorio di altro Comune limitrofo.

3.2. Tale previsione, condizionando l'apertura di impianti senza gestore risulta, quindi, in contrasto con le norme che hanno liberalizzato gli Impianti di distribuzione dei carburanti completamente automatizzati al di fuori dai centri abitati contenute nell'articolo 18 del D.L. n. 1/2012 come convertito in legge n. 27/2012, secondo cui non possono essere posti vincoli o limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, nonché all'art. 28, comma 7 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98.

E ciò in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

**P.Q.M.**

si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 9, 43 e 44 della Legge Regionale dell'Umbria 6.5.2013 n. 10, nelle parti e per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 19.6.2013 in copia autentica con l'allegata relazione.

Roma, 8 luglio 2013

  
Alessandro Maddalo  
avvocato dello Stato



Avvocatura Generale dello Stato

**RELATA DI NOTIFICA**

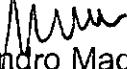
**AI SENSI DELL'ART. 55 DELLA LEGGE 19.6.2009 N. 69**

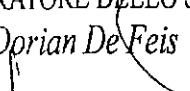
L'Avvocatura Generale dello Stato con sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ai sensi dell'art. 55 della legge 19.6.2009 n. 69, nell'interesse del **PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**, rappresentato e difeso ex lege, ha notificato il su esteso ricorso ex art.127 Cost. alla **REGIONE UMBRIA**, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, nella sua sede in (06121) Perugia, corso Vannucci n. 96, ivi spedendone copia conforme all'originale a mezzo di Poste Italiane s.p.a. – servizio integrato notifiche territoriale (SIN) di Roma – con raccomandata A/R n.

77952968301-4

in Roma l'8 luglio 2013

cron. n. 4886

  
Alessandro Maddalo  
avvocato dello Stato

  
PROCURATORE DELLO STATO  
Dorian De Feis

