

SENTENZA N.176  
ANNO 2004

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Gustavo	ZAGREBELSKY	Presidente
- Valerio	ONIDA	Giudice
- Carlo	MEZZANOTTE	"
- Fernanda	CONTRI	"
- Guido	NEPPI MODONA	"
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19 (Modifiche della legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: «Norme ed indirizzi per il settore del commercio»), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 18 dicembre 2002, depositato in cancelleria il 24 successivo ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2002.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Marche;

*udito* nell'udienza pubblica del 6 aprile 2004 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 dicembre 2002 e depositato il successivo 24 dicembre, ha sollevato, ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione – dell'art. 5 della legge della Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19 (Modifiche della legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: «Norme ed indirizzi per il settore del commercio»), pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione Marche 21 ottobre 2002, n. 112, disposizione che ha introdotto l'art. 8-*bis* della citata legge regionale n. 26 del 1999.

L'art. 8 della legge regionale n. 26 del 1999 – premette la difesa erariale – dispone che «le province, sulla base di quanto stabilito dal piano di inquadramento territoriale, in relazione alla rete viaria di importanza nazionale (STINF 7), interregionale (STINF 8), regionale (STINF 9) e degli accessi, stabiliscono con i propri piani di coordinamento territoriali gli insediamenti della grande distribuzione a livello sovracomunale, ovvero i criteri e le procedure per la loro individuazione esclusivamente in relazione alla localizzazione degli insediamenti negli ambiti comunali».

L'art. 5 della legge impugnata inserisce, dopo il suddetto art. 8, l'art. 8-*bis*, rubricato «Sospensione del rilascio delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita», il quale prevede che «il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita è sospeso fino all'approvazione dei piani di coordinamento territoriale, che stabiliscono, d'intesa con i Comuni, la programmazione riguardante la grande distribuzione con relativa individuazione di zone idonee, anche attraverso la valutazione dell'impatto dei flussi di traffico riferiti alla grande distribuzione in ambito provinciale di cui all'articolo 8».

Tale disposizione, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, penalizzerebbe le grandi strutture di vendita, condizionandone l'apertura all'adozione di un atto amministrativo «futuro “*incertus quando*” e subordinando, quindi, la relativa iniziativa economica alla efficienza e alla tempestività – se non addirittura al buon volere – di più autorità amministrative facenti capo a diversi soggetti e discriminando oltremodo le grandi distribuzioni rispetto alle iniziative minori». Da qui l'asserita violazione, secondo la difesa erariale: a) dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, «che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza»; b) dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, «che pone come limite alla potestà legislativa regionale i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che garantisce, tra gli altri, il diritto di stabilimento»; c) dell'art. 41 della Costituzione, «che tutela la libertà dell'iniziativa economica privata»; d) dell'art. 3 della Costituzione, «che sancisce il principio di uguaglianza».

In sintesi, conclude l'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata appare ispirata a principi di rigida programmazione, incompatibili con i principi liberistici che regolano il mercato e la concorrenza a livello costituzionale e comunitario.

2.— Con memoria depositata il 3 gennaio 2003 si è costituita la Regione Marche, chiedendo che il ricorso venga dichiarato non fondato.

In ordine alle singole censure contenute nel ricorso la difesa della Regione – dopo aver premesso che la competenza in materia di commercio è attribuita in via esclusiva alla Regione dall'art. 117, quarto comma, della Costituzione – ritiene, innanzitutto, che la norma impugnata non violi l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, in quanto non inciderebbe sul regime di concorrenza tra imprese, limitandosi a disciplinare il meccanismo di programmazione previsto a livello regionale per l'apertura delle grandi strutture commerciali; né, si aggiunge, «lo Stato ha dettato norme a tutela della concorrenza relative all'apertura delle grandi strutture commerciali che si possono considerare violate dalle previsioni della legge regionale impugnata». Per ragioni analoghe, continua la difesa della Regione, non sussisterebbe la violazione dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del «diritto di stabilimento»: la disposizione censurata non vieterebbe, infatti, lo «stabilimento» delle imprese commerciali, ma regolamenterebbe il meccanismo cui è subordinato il rilascio delle autorizzazioni all'apertura degli insediamenti commerciali. Nessun rilievo assume, nella prospettiva regionale, la sospensione delle suddette autorizzazioni fino all'approvazione del piano territoriale di coordinamento provinciale, atteso che detto piano «deve (...) essere adottato in tempi determinati dal legislatore regionale, che disciplina anche il potere sostitutivo della Regione, in caso di inerzia della Provincia».

L'assenza di violazione dell'art. 41 della Costituzione deriverebbe invece – sempre secondo la Regione – dal fatto che detta norma consente alla legge di determinare «i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

Infine, per quanto attiene all'asserita violazione dell'art. 3 della Costituzione, la Regione ritiene ragionevole subordinare il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura delle grandi strutture commerciali all'adozione da parte della Provincia di piani di coordinamento territoriali «anche al fine di disciplinare i criteri e le procedure per la localizzazione di tali strutture».

3.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Marche ha depositato una memoria con la quale ha ribadito, ampliandole, le argomentazioni svolte al momento della costituzione.

4.— Nella pubblica udienza del 6 aprile 2004 i difensori delle parti hanno illustrato le rispettive ragioni. In particolare, la difesa della Regione, con il consenso della controparte, ha esibito documentazione attestante l'adozione, in tempi anteriori e successivi all'entrata in vigore della norma censurata, da parte delle quattro province marchigiane dei rispettivi piani territoriali di coordinamento.

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 18 dicembre 2002 e depositato il successivo 24 dicembre, ha sollevato questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 41, 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione – dell'art. 5 della legge della Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19 (Modifiche della legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: «Norme ed indirizzi per il settore del commercio»), che ha introdotto l'art. 8-*bis* nella legge della stessa Regione 4 ottobre 1999, n. 26.

La disposizione impugnata prevede la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita «fino all'approvazione dei piani di coordinamento territoriale, che stabiliscono, d'intesa con i Comuni, la programmazione riguardante la grande distribuzione con relativa individuazione di zone idonee, anche attraverso la valutazione dell'impatto dei flussi di traffico riferiti alla grande distribuzione in ambito provinciale (...)». Secondo il ricorrente tale disciplina – subordinando il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita all'adozione di un provvedimento amministrativo futuro ed «*incertus quando*» – si porrebbe in contrasto con: a) l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, «che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza»; b) l'art. 117, primo comma, della Costituzione, «che pone come limite alla potestà legislativa regionale i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che garantisce, tra gli altri, il diritto di stabilimento»; c) l'art. 41 della Costituzione, che tutela la libertà dell'iniziativa economica privata, in quanto l'esercizio della stessa sarebbe subordinata «alla efficienza e tempestività (...) di più autorità amministrative facenti capo a diversi soggetti»; d) l'art. 3 della Costituzione, in quanto discriminerebbe le grandi distribuzioni rispetto «alle iniziative minori».

2.— In via preliminare devono essere dichiarate inammissibili le censure di violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, per mancanza dei requisiti argomentativi minimi che l'atto introduttivo del giudizio sulle leggi in via principale deve contenere.

Infatti, nella specie, il ricorrente, con riferimento alla censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, si limita ad affermare che la norma impugnata «riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela della concorrenza». L'assenza di qualsiasi motivazione

impedisce a questa Corte di valutare quale possa essere l'incidenza dell'intervento regionale sul regime della concorrenza e dunque sull'equilibrio economico generale (cfr. [sentenza n. 14 del 2004](#)).

Parimenti generica è la censura relativa all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto non viene in alcun modo chiarito attraverso quali modalità il diritto di stabilimento sarebbe violato dalla norma impugnata.

3. — Nel merito la questione non è fondata.

3.1.— Innanzitutto, occorre delineare il quadro normativo regionale in cui si colloca la disposizione impugnata.

La legge della Regione Marche 4 ottobre 1999, n. 26 (Norme ed indirizzi per il settore del commercio) – nel dare attuazione al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) – ha dettato, tra l'altro, una serie di disposizioni volte a coordinare gli interventi nel settore del commercio con la programmazione urbanistica.

In particolare, per l'«esercizio del commercio in sede fissa», si stabilisce che i Comuni provvedano, attraverso il piano regolatore generale, a programmare lo sviluppo del commercio sul proprio territorio, individuando le aree commerciali e le loro interconnessioni con le zone residenziali, l'assetto viario, la dotazione dei parcheggi, le zone produttive (art. 2, comma 3).

Per gli insediamenti della grande distribuzione a livello sovracomunale la citata legge regionale ha indicato nel piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) lo strumento attraverso il quale garantire la necessaria correlazione tra le discipline degli insediamenti commerciali e del settore urbanistico (art. 8).

Con successiva legge 15 ottobre 2002, n. 19, la Regione Marche ha introdotto nel testo della suddetta legge n. 26 del 1999 l'impugnato art. 8-*bis*, con cui si è specificato che è sospeso il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino all'“approvazione” dei piani territoriali di coordinamento provinciale che dovranno stabilire, d'intesa con i Comuni, la programmazione riguardante la grande distribuzione con relativa individuazione di zone idonee «anche attraverso la valutazione dell'impatto dei flussi di traffico». La *ratio* della norma è quella di evitare una dislocazione sul territorio di grandi centri di distribuzione commerciale in assenza di una previa programmazione urbanistica, al fine di salvaguardare l'interesse pubblico ad un ordinato e razionale assetto del territorio.

3.2.— Il ricorrente – ritenendo che manchi un termine certo entro il quale deve essere “approvato” il piano territoriale di coordinamento provinciale, con conseguente protrazione *sine die* dell'impedimento al rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di grandi strutture di vendita – muove da un erroneo presupposto interpretativo. Per comprenderne le ragioni occorre, innanzitutto, analizzare la normativa statale e regionale di disciplina del piano in esame.

Detto piano è stato introdotto nel sistema della pianificazione sovracomunale dall'art. 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), il cui contenuto è stato poi trasfuso nell'art. 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Tale norma ha sancito l'obbligo per la provincia di predisporre ed adottare il piano territoriale di coordinamento al fine di determinare gli «indirizzi generali di assetto del territorio» ed ha demandato alla legge regionale di stabilire le procedure di approvazione.

La Regione Marche ha provveduto a disciplinare i piani in questione con la legge 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio). In particolare, l'art. 12, nel determinare il contenuto dei piani, ha previsto che gli stessi debbano indicare: «a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle opere pubbliche che comportano rilevanti trasformazioni territoriali, delle maggiori infrastrutture pubbliche e private e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica, idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali; e) l'indicazione dei tempi, delle priorità e delle misure di attuazione del piano territoriale di coordinamento, tra cui eventuali piani, programmi o progetti di scala intercomunale; f) i criteri ai quali i Comuni devono attenersi nel valutare i fabbisogni edilizi e nel determinare la quantità e la qualità delle aree necessarie per un ordinato sviluppo insediativo».

Il procedimento di formazione dei piani è, invece, disciplinato dall'art. 25 della stessa legge n. 34 del 1992 che, oltre a scandirne le fasi di svolgimento, ha imposto l'osservanza di taluni termini infraprocedimentali. Lo stesso art. 25, al comma 10, ha previsto che le medesime regole procedurali dell'approvazione si applicano anche nei casi in cui si debba provvedere all'adeguamento ovvero alla variazione del piano.

Con norma di chiusura, infine, l'art. 74 della legge in esame ha stabilito in due anni – decorrenti dalla entrata in vigore della stessa – il termine complessivo di durata del procedimento di pianificazione territoriale.

4.— Deve, quindi, ritenersi che la disposizione censurata – stabilendo la necessità dell'armonizzazione tra la programmazione urbanistica e il settore del commercio – abbia imposto l'obbligo di inserire in detti piani un nuovo contenuto – che si aggiunge a quello previsto dall'art. 12 della legge regionale n. 34 del 1992 – consistente nella individuazione di zone idonee per l'insediamento delle grandi strutture di vendita «anche attraverso la valutazione di impatto dei flussi di traffico».

La pubblica amministrazione – contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente – è tenuta a procedere alla suddetta individuazione in tempi certi e secondo modalità definite.

In particolare, nell'ipotesi in cui la singola provincia non vi abbia ancora provveduto, essa dovrà procedere – ai fini della localizzazione di zone idonee per l'insediamento delle grandi strutture di vendita – all'adeguamento del contenuto del piano già precedentemente adottato. E per effetto del rinvio al procedimento di adozione, disposto, in tema di adeguamento, dall'art. 25, comma 10, della legge regionale n. 34 del 1992, dovrebbe trovare applicazione il termine biennale fissato dall'art. 74 della legge citata, per la originaria approvazione.

In ogni caso, anche a voler seguire una diversa interpretazione, si dovrebbe ritenere applicabile l'art. 2, commi 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), che impone alle pubbliche amministrazioni, anche per gli atti di pianificazione e di programmazione, di fissare per ciascun procedimento – in assenza di una determinazione di legge o di regolamento – il termine entro il quale lo stesso deve essere concluso. E nell'ipotesi in cui l'amministrazione non provveda alla fissazione del termine, modulandone la durata sulla base della complessità del procedimento da disciplinare, si applica quello suppletivo di trenta giorni (sentenze [n. 355 del 2002](#) e [n. 262 del 1997](#)).

È bene, infine, precisare che, per l'adeguamento del contenuto del piano, l'obbligo della amministrazione provinciale di iniziare il relativo procedimento e concluderlo entro i termini sopra

indicati è divenuto operante con l'entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2002, non essendo al riguardo ravvisabili margini di discrezionalità in capo alla amministrazione stessa.

5.— Va poi rilevato che la eventuale inosservanza del termine per la definizione dei procedimenti di pianificazione territoriale in esame, pur non comportando la decadenza dal potere, connoterebbe in termini di illegittimità il comportamento della pubblica amministrazione, con conseguente possibilità per i soggetti interessati di ricorrere in giudizio avverso il silenzio-rifiuto ritualmente formatosi, al fine di tutelare le proprie posizioni giuridiche soggettive attraverso l'utilizzo di tutti i rimedi apprestati dall'ordinamento: dal risarcimento del danno fino al giudizio di ottemperanza ([sentenze n. 355 del 2002](#) e n. [262 del 1997](#)).

6.— Il fatto, dunque, che siano individuabili termini certi entro i quali l'amministrazione provinciale ha l'obbligo di concludere il procedimento di adeguamento dei piani territoriali di coordinamento, permette di considerare infondata la censura di violazione dell'art. 41 della Costituzione. La presenza, infatti, di termini finali certi, nonché l'esistenza di strumenti di tutela azionabili in caso di inosservanza degli stessi da parte della pubblica amministrazione, forniscono una protezione adeguata alla libertà di iniziativa economica.

Deve, pertanto, ritenersi che la disposizione impugnata così interpretata – subordinando il rilascio dell'autorizzazione per l'apertura di una grande struttura di vendita alla previa programmazione urbanistica – introduca un limite non irragionevole all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale, qual è il governo del territorio.

7.— Priva di fondamento risulta, altresì, la censura relativa all'art. 3 della Costituzione, con la quale la difesa erariale assume che la norma impugnata discriminerebbe «le grandi distribuzioni rispetto alle iniziative minori». Al di là della genericità del riferimento alle «iniziative minori», risulta non irragionevole disciplinare una determinata tipologia di insediamenti commerciali – quali sono le grandi strutture di vendita, dotate di notevole impatto sull'assetto del territorio – in maniera differente rispetto alle altre strutture commerciali di dimensioni più ridotte.

per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Marche 15 ottobre 2002, n. 19 (Modifiche della legge regionale 4 ottobre 1999, n. 26 concernente: «Norme ed indirizzi per il settore del commercio»), che ha introdotto l'art. 8-*bis* nella legge della stessa Regione 4 ottobre 1999, n. 26, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 5 della predetta legge della Regione Marche n. 19 del 2002, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente  
Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 22 giugno 2004.