

AS951 - PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA - PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

Roma, 27 giugno 2012

Presidente della Giunta Provinciale della Provincia di Monza e Brianza
Presidente della Giunta Regionale della Regione Lombardia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 19 giugno 2012, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 intende esprimere il seguente parere con riferimento al "*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*" (in seguito anche PTCP) adottato dal Consiglio Provinciale di Monza Brianza con delibera n. 31 del 22 dicembre 2011.

Il PTCP rappresenta lo strumento amministrativo per la determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale, in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti e, quindi, alla localizzazione delle maggiori infrastrutture, delle principali linee di comunicazione e delle linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale.

L'art. 44 del PTCP, rubricato "*Grandi strutture di vendita*", disciplina i criteri ai quali dovrà ispirarsi un successivo *Piano di settore per il commercio* per definire, tra l'altro, l'eventuale localizzazione di grandi strutture di vendita. Con riferimento a tale aspetto, l'art. 44 citato stabilisce un generale divieto di realizzare grandi strutture di vendita, derogabile solo nel caso in cui "*il Piano di settore per il commercio ne dimostri la necessità*" (art. 44, comma 4), introducendo un ostacolo generico e ingiustificato all'iniziativa economica nella misura in cui lo strumento (il piano generale per il commercio) cui rinvia il PTCP è "*volto ad individuare le abitudini di acquisto dei cittadini, per la qualificazione dei fabbisogni pregressi ed insorgenti di attrezzature commerciali e per il monitoraggio della rete distributiva*" (art. 44, comma 2).

Tra i criteri ai quali il piano di settore per il commercio dovrà ispirare la eventuale localizzazione delle grandi strutture di vendita figura l'esigenza di "*contribuire alla costruzione dei sistemi integrati del commercio, in grado di garantire un giusto equilibrio tra media e grande distribuzione e la rete degli esercizi di vicinato*" (art. 44, comma 2, lettera c, del PTCP).

Sul punto, l'Autorità intende ribadire un principio generale stabilito dal Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59, attuativo della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno consistente nel riconoscere che "*l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*" (art. 10). Ovviamente, nei casi in cui sussistono motivi imperativi di interesse generale, l'accesso e l'esercizio di un'attività possono essere soggetti, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, a regimi di autorizzazione e ad altre restrizioni (art. 12). Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, la salute degli animali e la protezione dell'ambiente urbano costituiscono motivi imperativi di interesse generale (56° considerando della Direttiva, cit.).

Tra i requisiti ai quali non è possibile subordinare l'accesso ad un'attività o il suo esercizio, l'art. 11, comma 1, lettera e), del Decreto Legislativo n. 59/10 individua esplicitamente la "*verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti*".

Deve, infine, tenersi conto delle novità introdotte in tale ambito dal Legislatore nazionale con il d.l. 138/2011 recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*", convertito nella legge n. 148/11, il quale all'art. 3, comma 1, dispone che "*Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della*

legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di: a)vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; b)contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; d)disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; e) disposizioni che comportano effetti sulla finanza pubblica”.

Alla luce del quadro regolamentare così ricostruito, l’art. 44, commi 2 e 4, del PTCP adottato dall’Amministrazione Provinciale di Monza e Brianza solleva seri dubbi di carattere concorrenziale, in quanto introduce alcune restrizioni esplicitamente “vietate” dall’art. 11 del Decreto Legislativo n. 59/10. Le predette norme subordinano infatti la realizzazione delle grandi strutture di vendita a criteri di carattere quantitativo, scevri da qualsiasi considerazione attinente i motivi imperativi di interesse generale richiamati al considerando 56 della Direttiva Servizi cit. Il Piano generale per il commercio, di cui l’art. 44 del PTCP fissa i principi, dovrebbe essere volto ad individuare le abitudini di acquisto dei cittadini, per la qualificazione dei fabbisogni pregressi ed insorgenti di attrezzature commerciali. Attività di qualificazione che, a sua volta, dovrebbe costituire un criterio di valutazione dell’esistenza di quel *“giusto equilibrio tra media e grande distribuzione e la rete degli esercizi di vicinato”*, la cui ricerca è propedeutica all’assenso o al diniego di una richiesta di autorizzazione alla realizzazione di grandi strutture di vendita nel territorio della Provincia di Monza e Brianza.

Siffatte verifiche consistono dunque in analisi *“dell’esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato”*, nella *“valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell’attività”* e nella *“valutazione dell’adeguatezza dell’attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti”* e corrispondono esattamente a quelle che il D.Lgs. 26 marzo 2010 n. 59 considera ingiustificate in un’ottica di liberalizzazione delle attività economiche.

In conclusione, l’Autorità osserva che le previsioni dell’art. 44, commi 2 e 4 del PTCP, adottato con delibera n. 31/2011, risultano fortemente restrittive della concorrenza, laddove stabiliscono criteri di localizzazione delle grandi strutture di vendita suscettibili di introdurre un’indebita e ingiustificata restrizione all’accesso ed all’esercizio di attività economiche non giustificata da motivi imperativi di interesse generale.

Pertanto, l’Autorità invita l’amministrazione provinciale di Monza e Brianza a modificare il PTCP nei termini indicati, al fine di ripristinare corrette dinamiche concorrenziali nella pianificazione delle aree destinate ad accogliere le grandi strutture di vendita.

Ai sensi dell’articolo 21 *bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la Giunta Provinciale dovrà comunicare all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Laddove entro tale termine esse non dovessero conformarsi ai principi concorrenziali sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella