

LA LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' COMMERCIALI AL VAGLIO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO.

TAR LAZIO - ROMA, SEZ. II BIS - sentenza 14 gennaio 2014 n. 455 - Pres. Pugliese, Est. Sestini

Il processo di liberalizzazione, portato a compimento con il provvedimento governativo (D.L. n. 1/2012), ma la cui attuazione incontra resistenze nella legislazione Regionale, trova nuova linfa nelle pronunce giurisprudenziali del G.A.

Nonostante le pronunce del Giudice Amministrativo non siano univoche sul punto, la decisione del T.A.R. Lazio in tema di autorizzazione per strutture sanitarie apre spiragli importanti verso un modello di mercato effettivamente liberalizzato.

Conforme *In riferimento alle autorizzazione per medio-grandi strutture di vendita:*
T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271.

Difforme *Sulla natura meramente programmatica delle norme contenute nel D.L. n.1/2012:* C.G.A., Sez. Giurisdizionale, n. 292, 15 maggio 2014; *Sui limiti imposti da esigenze di natura urbanistica:* C.d.S, sez. VI , n.2060, 10 aprile 2012; *In tal senso, sul rapporto tra pianificazione urbanistica e autorizzazione commerciali:* C.d.S., Sez. IV, n. 5343,17 ottobre 2012.

Il commento di Giuseppe Durano

Le decisioni emanate dal G.A. in tema di "liberalizzazione del mercato" fanno chiaramente emergere il contrasto esistente tra orientamenti liberistici e orientamenti fortemente protezionisti.

La pronuncia del T.A.R. Lazio, pionieristica sul tema della liberalizzazione delle attività commerciali, mira ad attuare i proclami liberalizzatori affermati dai recenti provvedimenti legislativi. Non può essere sottaciuto come l'orientamento del G.A. romano si innesti in un panorama giurisprudenziale fluttuante, nel quale si rinvengono pronunce di senso totalmente opposto (cfr. C.G.A. Regione Sicilia, n.292/2014), che impediscono agli operatori economici l'accesso a un mercato totalmente liberalizzato.

SOMMARIO: 1. La sentenza - 2. I problemi affrontati - 2.1 Il processo di liberalizzazione nel nostro ordinamento. - 2.2 Le liberalizzazioni tra legislazione statale e regionale. - 3. Liberalizzazione nel D.L. n.1/2012: norme cogenti o programmatiche? - 4. L'esistenza di vincoli al principio di libertà di impresa.

1. La sentenza.

La sentenza in esame ha ad oggetto un provvedimento di diniego, adottato dal Comune di Grottaferrata, con cui veniva negato il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione di un presidio ambulatoriale polispecialistico (nel caso di specie con sezione diagnostica per immagini e laboratorio di analisi con sezione di microbiologia). Il provvedimento negativo dell'Amm.ne comunale fondava le proprie basi sul parere negativo fornito dalla Regione Lazio, secondo la quale non era dovuta l'autorizzazione all'operatore sanitario in quanto a livello regionale vi era un numero sufficiente di erogatori del servizio. L'Amm.ne regionale, a sua volta, basava il proprio ragionamento facendo leva sul "*fabbisogno emergente dalla pianificazione sanitaria regionale*", dato numerico che predetermina il numero di strutture necessarie al soddisfacimento delle esigenze sanitarie della popolazione.

Sulla base delle predette considerazioni, l'Amm.ne comunale ha quindi ritenuto di non dover concedere l'autorizzazione alla parte istante, dovendosi rispettare il regime autorizzatorio disciplinato dal D.lgs. n. 502/1992, art. 8 ter.

In base a tale norma, introdotta dal D.lgs. n.229/1999 e modificata dall'art. 8 D.lgs. n.254/2000, le attività sanitarie e sociosanitarie sono subordinate ad autorizzazione amministrativa, da concedere compatibilmente con il fabbisogno complessivo e la localizzazione delle strutture già presente a livello regionale. La Regione Lazio ha dato attuazione a tale sistema con l'emanazione della L.R. n. 4/2003 e del R.R. n. 2/2007, provvedimenti che prevedono esplicitamente che il rilascio delle autorizzazioni in materia sanitaria debba essere effettuato dal Comune previo rilascio del parere regionale, al fine di verificare l'effettivo fabbisogno e garantire una migliore fruibilità del servizio¹. Preme evidenziare come le normative regionali che hanno dettato discipline autorizzatorie in materia di commercio sono il frutto di una vecchia concezione di "pianificazione economica" che oggi contrasta con l'interpretazione dell'art.41 Cost.², influenzata dai principi comunitari affermati dal Trattato dell'Unione Europea.

¹ La libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale va comunque temperata con il diritto alla salute, costituzionalmente riconosciuto dall'art. 32 della Costituzione, il quale legittima la programmazione del fabbisogno allo scopo di garantire la più ampia e razionale distribuzione sul territorio dell'offerta sanitaria nell'interesse della salute dei cittadini. D'altro canto l'iniziativa economica in campo sanitario è soggetta, per l'appunto, ad una stretta regolamentazione al fine di garantire quei livelli essenziali di assistenza uniformi su tutto il territorio nazionale. Di conseguenza la regolamentazione imposta dalla normativa all'esercizio dell'attività sanitaria non può considerarsi un limite all'esercizio dell'attività imprenditoriale, posto che la libertà di iniziativa economica in questo caso appare recessiva rispetto alla tutela del diritto alla salute " (T.A.R. Lazio - Sez. Terza Quater, Sent. n. 6661/2012).

² La dottrina inserisce l'art. 41 Cost. tra le norme cardine della "Costituzione economica". Si tratta di tutte quelle disposizioni costituzionali che, direttamente o indirettamente, abbracciano istituti o elementi di carattere economico. Lo scopo dei fautori della costituzione economica è quello di individuare le norme costituzionali che si occupano di economia e stabiliscono quale debba essere l'assetto del sistema economico dell'ordinamento. Cfr. ex multis F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica*, in *Diritto dell'economia*, 1992, pp.71 ss. ; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Mulino, Bologna, 1977, pp. 19-34; G.

La Corte Costituzionale ha, infatti, ribadito che la libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost. deve essere letta in chiave espansiva, rappresentando un'esplicazione fondamentale del principio di libertà dell'individuo³.

A tal proposito, affermano i Giudici del T.A.R. Lazio, *“la fissazione di limiti alla libertà di iniziativa economica può essere consentita solo ove detti limiti siano non incongrui e non irragionevoli”*, al fine di garantire una piena e soddisfacente esplicazione del principio costituzionale, che può incontrare ostacoli solo ed esclusivamente in altri valori costituzionali posti a garanzia del cittadino, quali il diritto alla salute, alla sicurezza, alla libertà e in linea generale qualora siano inficiati valori come l'ordine pubblico o l'utilità sociale. In tale ottica, sempre ad opinione del G.A. romano, *“la verifica di compatibilità regionale in materia di rilascio di autorizzazioni, effettuata in rapporto ad una pianificazione di distribuzione territoriale, non può risolversi, alla luce degli artt. 32 e 41 della Costituzione, che elevano la tutela della salute a diritto fondamentale dell'individuo e garantiscono la libertà di iniziativa di impresa, in uno strumento ablatorio delle prerogative dei soggetti che intendano offrire, in regime privatistico (vale a dire senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica e con corrispettivi a carico unicamente degli utenti), mezzi e strumenti di diagnosi e di assistenza sul territorio”*.

Prescindendo da considerazioni quantitative-qualitative sul servizio offerto, a parere del Collegio giudicante solo un interesse pubblico a carattere generale potrebbe giustificare un provvedimento che ostacoli il libero esercizio dell'attività economica.; tale peculiarità, tuttavia, non si rinviene nella disciplina regionale del Lazio, la quale fonda le proprie verifiche su considerazioni di tipo quantitativo, relative al fabbisogno, mirando così alla tutela degli operatori economici che si trovano sul mercato e mantengono una posizione di vantaggio rispetto ai nuovi *competitors* che si affacciano al mercato.

Il meccanismo cela, pertanto, una *“non consentita programmazione territoriale numerica autoritativa con prevalente finalità economica, non ragionevole e non proporzionata rispetto alle dichiarate finalità di tutela della salute, e suscettibile di impedire l'ingresso di nuovi*

BOGNETTI, *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, pp.3-19 e 21-31; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 21 ss.

³ La Corte costituzionale, con la sentenza 19 dicembre 2008, n. 428, ha precisato che la fissazione di limiti alla libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41, primo e secondo comma, Cost., può essere consentita solo ove detti limiti siano *“non incongrui e non irragionevoli”*; il Consiglio di Stato, da parte sua, ha recentemente espresso un analogo orientamento nella specifica materia in esame (Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2013, n. 550), sostenendo che la verifica di compatibilità regionale in materia di rilascio di autorizzazioni, effettuata in rapporto ad una pianificazione di distribuzione territoriale, non può risolversi, alla luce degli artt. 32 e 41 della Costituzione, che elevano la tutela della salute a diritto fondamentale dell'individuo e garantiscono la libertà di iniziativa di impresa, in uno strumento ablatorio delle prerogative dei soggetti che intendano offrire, in regime privatistico (vale a dire senza rimborsi o sovvenzioni a carico della spesa pubblica e con corrispettivi a carico unicamente degli utenti), mezzi e strumenti di diagnosi e di assistenza sul territorio.

operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, configurando una irrimediabile illegittimità”.

Il punto di svolta viene identificato dal T.A.R. Lazio nel D.L. n. 1/2012⁴, in base al quale, come si dirà più approfonditamente, , sono stati abbattuti gli ostacoli normativi alla piena esplicazione del principio di libertà di iniziativa economica.

Alla luce di tale provvedimento normativo devono essere riviste anche le singole normative regionali che pongono limiti irragionevoli e sproporzionati all’esercizio dell’attività economica. Non deve però essere sottaciuto come la Giurisprudenza Amm.va non sia univoca sul punto, atteso che in altre pronunce il G.A. ha perorato la stretta applicazione dei moduli procedurali autorizzatori previsti dalle normative regionali, sull’assunto che la liberalizzazione del mercato incontra ancora oggi limitazioni qualora vengano in rilievo vincoli *“connessi con la tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano”*. Tali barriere, secondo altro orientamento del Giudice Amm.vo⁵, non sono state definitivamente eliminate dal decreto n. 1/2012 - il quale ha rinviato a regolamenti governativi la concreta individuazione dei settori merceologici liberalizzati - ma influenzano tuttora l’accesso al libero mercato qualora siano coinvolti valori costituzionali preminenti rispetto al principio sancito dall’art. 41 Cost.

La chiave di volta, dunque, è rappresentata dall’individuazione di tali valori, i quali tracciano la linea di demarcazione tra ciò che riguarda interessi pubblici costituzionalmente garantiti e ciò che, invece, sottende una celata intenzione di attuare una programmazione economica delle attività imprenditoriali.

2. I problemi affrontati.

Prescindendo in prima battuta da una dettagliata analisi delle fattispecie trattate dalla menzionata giurisprudenza, preme evidenziare come, a fronte di una normativa nazionale apparentemente chiara e inequivocabile, i Giudici Amministrativi non hanno definitivamente deposto le loro resistenze nei confronti di un regime giuridico pienamente liberalizzato, che risponda ai principi comunitari introdotti dalla Direttiva Bolkestein 2006/123/CE.

⁴ Secondo quanto affermato nella sentenza del T.A.R. romano, *“l’assetto del sistema per il rilascio delle autorizzazioni volte alla realizzazione o all’ampliamento di strutture sanitarie, di cui all’art. 8 ter del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, agli artt. 1, 2, 4, 5 e 6 della legge regionale del Lazio n. 4 del 3 marzo 2003 e agli artt.1, 4 e 5 del regolamento regionale n. 2 del 26 gennaio 2007, deve essere interpretato ed applicato alla luce della recente normativa del “decreto liberalizzazioni” introdotta dal decreto-legge del “Governo Monti” n. 1 del 24 gennaio 2012, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che prevede l’abrogazione di tutte le previsioni che comprimono o condizionano indebitamente la libertà di iniziativa economica sancita dagli articoli 2, 3, 4 e 41 della Costituzione”*.

⁵ Il riferimento è alla pronuncia del C.G.A. n. 292/2014. Nel caso di specie i Giudici Amministrativi hanno ritenuto applicabile il modulo procedimentale disciplinato dall’art. 9 della L.R. siciliana n. 28/1999, il quale demanda a una Conferenza di servizi la valutazione dell’impatto che l’apertura di una grande struttura di vendita ha oggettivamente sul territorio, non ritendendo cogente la normativa introdotta dal D.L. n. 1/2012.

Se da un lato la Giurisprudenza amministrativa si è recentemente soffermata sul punto, aderendo in più occasioni alle spinte “liberalizzatrici” impresse dall’ordinamento comunitario, dall’altro le frizioni opposte da altre pronunce del G.A. non sono certo irrilevanti e meritano un’approfondita analisi giuridica e sistematica.

Difatti la sopra indicata sentenza del C.G.A. Sicilia mette in evidenza tutte le difficoltà e le remore che il Giudice Amministrativo manifesta nei confronti di un mercato realmente liberalizzato che prescinda, nella sua regolamentazione, da qualsivoglia tipologia di controllo amministrativo. Le ragioni addotte dal G.A. Siciliano a favore delle limitazioni e del diniego imposto dalla P.A., come vedremo, se paragonate alle conclusioni cui è giunto il T.A.R. Lazio con la decisione n. 455/2014, fanno chiaramente emergere quelle che sono le opposte anime (protezionistica e liberistica) che pervadono le decisioni dei Giudici Amministrativi.

2.1 Il processo di liberalizzazione nel nostro ordinamento

In prima analisi è imprescindibile ricostruire la farraginoso normativa in tema di “liberalizzazioni”, connotata dal susseguirsi di provvedimenti legislativi tesi ad affermare principi concorrenziali, ma che di fatto si sono spesso rivelati proclamatori e privi di incisività.

In seguito all’emanazione del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, con cui si sono recepiti i principi dettati dalla direttiva comunitaria 2006/123/CE relativamente ai servizi nel mercato interno⁶, è stato sostanzialmente sancito il divieto di subordinare il rilascio del titolo autorizzatorio a qualsivoglia verifica di natura economica relativa 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 ancora *“alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti”*, salvi solo i requisiti di programmazione che non perseguano obiettivi economici, ma che siano dettati da *“motivi imperativi d'interesse generale”*, quali, ad esempio, i valori di rilievo sociale, ambientale o quelli relativi all'ordine pubblico o alla salute.

In questo modo, pertanto, risultano affetti da vizi in contrasto con l'ordinamento comunitario, nonché con quello costituzionale interno, i sistemi di programmazione regionale che prevedano vincoli quantitativi all'ingresso delle imprese sul mercato, orientati a ricercare

⁶ Il Trattato, come è noto, fin dall’origine stabilisce quattro libertà fondamentali di tipo economico: la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei capitali (ora art. 28 ss. TFUE). La libertà di impresa è venuta conseguentemente ad assumere una più sicura posizione di diritto fondamentale anche all’interno di tutti gli Stati membri. La prima, basilare, politica di liberalizzazione avviata dalla Comunità Europea è consistita nell’azione programmata di soppressione delle restrizioni alle predette quattro libertà fondamentali che ha condotto alla creazione di un mercato interno europeo, inteso come spazio economico senza frontiere. In tal senso N.LONGBARDI, *Liberalizzazioni e libertà d’impresa*, in Riv.Dir. Pubblico Comunitari, n. 3-4/2013.

“artificialmente” l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive e l'ottimale rapporto tra domanda ed offerta.

Sulla scia delle spinte liberistiche, protese a enfatizzare i principi della libertà d'impresa e di apertura concorrenziale del mercato dei servizi, è stato emanato il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, il cui titolo II è dedicato alle *“liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo”*.

In particolare, l'art. 3, recante *“Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche”*, al comma 1, ha espressamente imposto alle Regioni e agli enti locali di adeguare i rispettivi ordinamenti al principio per cui *“è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”*. La possibile limitazione è stata espressamente circoscritta in relazione ai vincoli comunitari e agli obblighi internazionali, ai principi fondamentali della Costituzione posti a garanzia della sicurezza, libertà, dignità umana e dell'utilità sociale, alle disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana e per la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale e alle disposizioni che comportano effetti sulle finanze pubbliche.

Non può essere sottaciuto come tale impostazione legislativa, fondata su vincoli “negativi” di portata indeterminata, presti il fianco a spazi interpretativi quanto mai ampi e dai contorni poco chiari. La disposizione, che come segnalato dal successivo comma 2 doveva rappresentare *“principio fondamentale per lo sviluppo economico”* in attuazione della *“piena tutela della concorrenza tra le imprese”*, è ben lontana dal riproporre fedelmente gli intenti del legislatore comunitario⁷, anche se il successivo comma 6° ribadisce con forza che l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa e che le relative restrizioni sono abrogate o comunque devono essere fatte oggetto di interpretazione restrittiva (commi 7 e 8).

Successivamente, l'art. 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, ha disposto l'eliminazione dei controlli *ex ante* sulle attività economiche, riconoscendo, però, la possibilità di prevedere autorizzazioni preventive in considerazione di *“esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario”* nonché *“nel rispetto del principio di proporzionalità”*. La discrezionalità del legislatore nazionale di prevedere regimi autorizzatori è limitata dal concetto di discrezionalità amministrativa⁸ e tale limitazione viene

⁷ Quest'ultimo, al fine di garantire un'effettiva liberalizzazione del settore servizi, si era limitato ad affermare che le limitazioni al principio concorrenziale possono essere poste solo in presenza di “motivi imperativi di interesse generale”. Tale nozione sembra essere molto più limitativa rispetto alle diciture utilizzate nel nostro ordinamento, che di fatto limitano fortemente gli effetti liberalizzatori che hanno ispirato la riforma.

⁸ La «libertà» del legislatore nazionale di introdurre regimi autorizzatori nel campo di applicazione della direttiva è soppressa e ridotta a discrezionalità di tipo amministrativo, per di più fortemente circoscritta. Lo

ulteriormente rafforzata dal previsto coinvolgimento dell' Autorità Garante della Concorrenza (AGCM), che viene espressamente autorizzata a rendere pareri sui disegni di legge governativi in materia e legittimata ad agire in giudizio avverso i provvedimenti lesivi della concorrenza⁹.

Inoltre, il successivo D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 27, ha disposto l'abrogazione delle norme che importano restrizioni alle attività economiche, assegnando a regolamenti governativi sia il compito di determinare quali attività necessitino dell'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, sia di disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, tenuto conto del principio per cui vanno considerate abrogate le norme che impongono limiti o atti preventivi di assenso non giustificati da un interesse generale costituzionalmente rilevante¹⁰.

Infine, con il D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito nella L. 4 aprile 2012 n. 35, il Governo è stato investito del potere di emanare uno o più regolamenti volti a "razionalizzare, semplificare e coordinare i controlli sulle imprese" così da assicurare la proporzionalità dei controlli e dei connessi adempimenti amministrativi. Il provvedimento si presenta come l'ennesimo manifesto invocante la libertà di impresa, che rinvia però al Governo l'onere di

chiarisce il considerando 54 della direttiva: « La possibilità di avere accesso ad un'attività di servizi dovrebbe essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte delle autorità competenti soltanto se ciò è conforme ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. Ciò significa, in particolare, che l'imposizione di un'autorizzazione dovrebbe essere ammissibile soltanto nei casi in cui un controllo a posteriori non sarebbe efficace a causa dell'impossibilità di constatare a posteriori le carenze dei servizi interessati e tenuto debito conto dei rischi e dei pericoli.

9 La legittimazione ad agire in giudizio «contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di amministrazioni pubbliche che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato»(art. 35). Per una comprensione approfondita del ruolo dell'AGCM, si suggerisce un'attenta lettura A. ARGENTATI, *La storia infinita*, cit. p. 363 ss e *Concorrenza e liberalizzazioni; i nuovi poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 1/2012.

10 L'art. 1, 1° comma ha espressamente previsto l'abrogazione delle:

a) *norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;*

b) *norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.*

superare, mediante l'utilizzo dei regolamenti, le normative di stampo protezionistico e le ostilità poste in essere sul punto dagli enti regionali.

2.2 Le liberalizzazioni tra legislazione statale e regionale.

Appare evidente come l'approccio comunitario, votato alla diffusione della concorrenza nei mercati, sia stato recepito dal nostro ordinamento con non poche difficoltà e reticenze. L'*iter* legislativo di adeguamento ai principi comunitari dettati in tema di "liberalizzazione del mercato" sembrava, però, essere finalmente giunto a compimento con l'emanazione del già citato D.L. n. 1/2012, convertito nella L. n. 27/2012. In realtà, ancora oggi si è ben lontani da un definitivo approdo liberistico e forti sono le resistenze opposte sia dalle legislazioni regionali in materia che dalla giurisprudenza amministrativa che tali normative si trova a dover applicare.

Le principali riluttanze alle spinte liberistiche vengono poste in essere proprio dalle singole normative regionali, le quali, in virtù del D.lgs. n.114/1998, sono depositarie di funzioni cardine nei procedimenti autorizzatori delle attività commerciali¹¹. Con il citato decreto, infatti, si è passati dalla c.d. "programmazione economica" prevista dalla L. n. 426/1971¹², al sistema c.d. regionalistico previsto dalla riforma Bersani. In base al D.lgs. n.114/1998, le Regioni dovevano prevedere sia la definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, sia la fissazione dei criteri di programmazione urbanistica connessi con il settore commerciale. La *ratio* di tale disciplina era quella di consentire agli strumenti urbanistici di individuare le aree da destinare a insediamenti commerciali e quelle destinate alle medie e grandi strutture di vendita.

Appare evidente, pertanto, come tale quadro normativo confligga con la conclamata liberalizzazione attuata con i recenti provvedimenti normativi nazionali. L'odierna formulazione dell'art.117 comma 3° della Costituzione, nell'indicare le materie che rientrano nella competenza concorrente Stato-Regioni, fa espresso riferimento al commercio e alla disciplina di alcuni mercati regolamentati.

11 Il D.M. 4 agosto 1988, n. 375 nel disciplinare la formazione dei piani commerciali all'art. 30, commi 6 e 7 utilizzava l'espressione "urbanistica commerciale".

12 L'art. 11 della L. n. 426/1971 prevede al comma 2 che "Il piano, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, tende ad assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore e il maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante". All'art. 12, comma 1 precisa che "Il piano rileva la consistenza della rete distributiva in atto nel territorio del comune, detta norme e direttive per lo sviluppo e l'adeguamento della medesima, e può determinare, per i vari settori merceologici, la superficie minima dei locali adibiti alla vendita" nonché "eventualmente anche con riferimento a singole zone, il limite massimo in termini di superficie globale, separatamente per settori merceologici, della rete di vendita per generi di largo e generale consumo" (comma 2).

Nella prassi le Regioni hanno inteso esercitare le potestà di regolazione agendo da un lato sui *limiti all'esercizio* dell'attività economica, dall'altro operando sui *limiti al riconoscimento delle attività lecitamente esercitabili* da specifiche categorie di operatori economici, limitando l'accesso al libero mercato mediante misure funzionali al congelamento di determinati mercati¹³.

Prescindendo dalla fonte normativa utilizzata e dalla conflittualità tra normative statali e regionali, l'approdo necessitato e naturale cui mirano gli ultimi provvedimenti di liberalizzazione coincide con il pieno riconoscimento del principio di concorrenza affermato nella Carta Costituzionale art. 41, primo comma, della Cost. .

Se da un lato tale principio viene limitato dall'utilità sociale e, dunque dal rispetto di beni costituzionali parimenti individuabili, ai sensi dell'art. 41, 2° comma, dall'altro non deve perdersi di vista l'obiettivo tendenziale della Costituzione¹⁴, cioè ispirare la regolamentazione dei mercati al principio di concorrenza. In tale ottica soccorre la trasversalità dei valori della concorrenza in ogni specifico mercato e per ogni materia nella quale sia insediabile un contesto concorrenziale fra imprese, a prescindere dal riparto di competenze - se concorrente o se esclusivo per lo Stato o per la regione - fissato dalla norma costituzionale. La costituzionalità del principio di liberalizzazione travolge la natura nazionale o locale degli attori della produzione normativa, purché gli esiti siano di concreta liberalizzazione di un mercato pienamente concorrenziale, e impegna in ogni caso l'ente regionale. Non può essere però sottaciuto come la Consulta, pur affermando principi fortemente liberistici nel lodevole tentativo di costituzionalizzare il principio di liberalizzazione *ex art. 41 della Cost.*, non riesce, tuttavia, ad abbandonare completamente l'idea di Stato-Regione regolatore. Nelle sue decisioni più recenti sul punto la Corte Costituzionale, pur legittimando il processo di

13 Nelle svariate discipline regionali sul tema si annoverano: a) provvedimenti sulle distanze minime fra esercizi commerciali della stessa categoria merceologica; b) potestà autorizzatorie riservate - e di sovente non esercitate - in capo a enti e burocrazie regionali in tutti quei casi in cui un operatore economico intende poter realizzare o ampliare la propria attività. A livello di regolamentazione regionale sul punto non devono essere dimenticate le misure volte a prorogare concessioni o titoli autorizzatori già rilasciati nei mercati a bassa contendibilità fra operatori economici.

14 Anche le ultime sentenze della Corte costituzionale sembrano svincolare dalle rigidità di una ripartizione che intenda preservare le competenze, al di là del concreto apprezzamento degli esiti nei mercati delle misure di liberalizzazione dell'economia. Forti sono i timori di un concreto appesantimento delle regolazioni, finalizzate a soddisfare il riempimento delle aree di competenze statali e regionali più che ad incidere i tessuti normativi liberando l'economia, ignorando dunque le tensioni precettive della norma costituzionale a presidio del principio generale di liberalizzazione. La Corte costituzionale intende promuovere, in ogni caso, una articolazione fra fonti legislative in grado di apportare, in concreto, esiti di superamento delle rigidità regolamentari e di promozione di un pieno contesto concorrenziale fra gli operatori economici, senza cura del tipo di fonte, nazionale o regionale, che disciplina un determinato settore economico. Si assiste allo scivolamento dalle *"esigenze di bilanciamento delle competenze - governate da criteri di proporzionalità e completamento - ad esigenze di funzionalità e di utilità dell'intervento regolatore - stagliate sull'esito dei processi di liberalizzazione -, per l'avanzamento di piattaforme di mercato realmente concorrenziali"*.

liberalizzazione attuato dallo Stato¹⁵, in linea tendenziale predilige una razionalizzazione della produzione legislativa funzionale alla concorrenza dei mercati, piuttosto che una totale deregolazione tendente al superamento del profilo interventista del pubblico nell'economia.

Dal quadro su delineato emerge tuttora una permanente ostilità verso una piena realizzazione di un mercato libero e ispirato alla concorrenza, atteso che, in mancanza dei regolamenti governativi previsti dal D.L. n.1/2012, permane ancora oggi il dubbio se la normativa statale abbia effettivamente superato le resistenze delle previsioni regionali, dando così piena e concreta attuazione al principio sancito dall'art. 41 Cost.

15 Nella sentenza n. 200/2012, la Corte Cost. ha affermato che: *“Con la normativa censurata, il legislatore ha inteso stabilire alcuni principi in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all'interno della cornice delineata dai principi costituzionali. Così, dopo l'affermazione di principio secondo cui in ambito economico «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», segue l'indicazione che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede. La disposizione impugnata afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore statale ha elencato all'art. 3, comma 1. Complessivamente considerata, essa non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992). Rispetto alla pretesa invasione delle competenze regionali in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, ex art. 117 Cost., occorre anzitutto osservare che il legislatore statale ha agito nell'ambito, ad esso spettante, della tutela della concorrenza, come correttamente specificato dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011. Infatti, per quanto l'autoqualificazione offerta dal legislatore non sia mai di per sé risolutiva (ex multis, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), in questo caso appare corretto inquadrare il principio della liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della competenza statale in tema di «tutela della concorrenza». Quest'ultimo concetto, la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale”.*

3. Liberalizzazione nel D.L. n.1/2012: norme cogenti o programmatiche?

Le problematiche esposte con riguardo ai possibili conflitti che possono sorgere tra la legislazione statale e quella regionale, oltre ai profili costituzionali in tema di competenza legislativa, evidenziano una problematica ancor più rilevante allorquando sorga un palese contrasto di disciplina tra le due normative.

E' evidente come nel caso affrontato dalla pronuncia del T.A.R. Lazio (n. 455/2014) ma ancor più in quello affrontato dalla sentenza n.292/2014 del C.G.A., le normative regionali spesso si pongano in contrasto con gli orientamenti liberistici verso cui tende l'ordinamento nazionale per effetto delle predette novità legislative. In buona sostanza si tratta di capire fino a che punto la normativa nazionale introdotta con il D.L. n.1/2012 possa ritenersi immediatamente applicabile e sostitutiva delle precedenti norme che disciplinavano un regime autorizzatorio. La volontà del legislatore nazionale di creare un mercato fortemente competitivo si scontra con le normative di settore, per lo più leggi regionali, che impongono contingentamenti, autorizzazioni e più in generale una dettagliata regolamentazione del mercato delle attività economiche.

Se da un lato è vero che con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 27, è stata sancita l'abrogazione di tutte quelle previsioni che comprimono o condizionano indebitamente la libertà di iniziativa economica sancita dagli articoli 2, 3, 4 e 41 della Costituzione, dall'altro non deve essere sottaciuto come tale norma, nel dettare i principi cui deve essere ispirato il mercato concorrenziale¹⁶, ha però rinviato, come già anticipato, ad appositi regolamenti l'individuazione delle sole attività per le quali permane l'esigenza della previa autorizzazione. Ci si è dunque domandati se in realtà dovesse attendersi l'emanazione dei predetti regolamenti e la conseguenziale individuazione delle attività che necessitano del regime autorizzatorio, affinché potesse considerarsi pienamente efficace il regime dettato dal D.L. n.1/2012, considerando tale norma di natura meramente programmatica.

In realtà ad avviso dei Giudici del T.A.R. Lazio, coerentemente con i principi comunitari ispiratori della riforma, così non è. Le disposizioni in materia di liberalizzazione delle attività economiche non hanno una natura meramente programmatica, bensì una forza ed efficacia giuridica di diretta e immediata attuazione, e pertanto il nostro ordinamento deve conformarsi al predetto principio di libertà, indipendentemente dai regolamenti attuativi del decreto legge n.1 del 2012. Tale adeguamento deve avvenire sia mediante il vaglio di costituzionalità delle norme di legge e la disapplicazione in caso di contrasto con il diritto dell'Unione Europea, sia attraverso la caducazione e non applicazione degli atti incompatibili di livello regolamentare o programmatico, anche regionali e comunali, alla stregua di un

¹⁶ Non posso essere apposte barriere per : a) l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici; b) l'offerta di prodotti e servizi al consumatore; c) la sussistenza di condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici

duplice criterio di gerarchia e di specialità delle fonti, in quanto la concorrenza costituisce - secondo la Corte Costituzionale - una materia trasversale di esclusiva competenza statale.

I Giudici Amministrativi hanno correttamente rilevato la natura cogente che la normativa assume, soprattutto alla luce dei principi comunitari in materia. Secondo tale ricostruzione non può certamente essere considerata meramente programmatica una normativa che recepisce ampi e consolidati principi fissati dall'Unione Europea, i quali preminentemente investono la materia trasversale della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. Tale visione appare ineccepibile e segue il *trend*¹⁷ che è stato d'altra parte avviato con la nota sentenza del T.A.R. Lombardia n. 2271/2013¹⁸. Deve, tuttavia, darsi atto dell'esistenza di un diverso atteggiamento restio di altra parte della giurisprudenza amministrativa che, a dispetto della "concorrenza", fa prevalere ancora oggi discipline regionali protezionistiche che tendono a limitare l'accesso al mercato delle iniziative economiche.

E' il caso della recentissima sentenza del C.G.A. n. 292/2014, con la quale i Giudici Amministrativi siciliani hanno ritenuto legittimo il provvedimento con cui l'Amm.ne comunale riteneva inammissibile la D.I.A. presentata dalla società istante per la vendita di prodotti per l'igiene all'interno di una grande struttura di vendita. Il provvedimento dell'Amm.ne fondava le sue ragioni sul rilievo che i prodotti per l'igiene non possono essere assimilati ai prodotti alimentari (la società istante era già in possesso di tale autorizzazione e pretendeva che quest'ultima fosse estesa alla vendita dei prodotti per l'igiene), trascurando di considerare che, per effetto delle menzionate novità legislative, tale attività commerciale potesse essere considerata liberalizzata e quindi esercitata senza rilascio di alcun atto autorizzatorio. Nei rilievi mossi dalla società istante avverso tale provvedimento veniva espressamente criticata la scelta amministrativa di ritenere applicabile il modulo procedimentale disciplinato dall'art. 9 della L.R. n. 28/1999, il quale demanda a una Conferenza di servizi la valutazione

17 Per una più ampia trattazione del tema di suggerisce lettura A.TRAVI, *Attività commerciali e strumenti urbanistici: ovvero, "il diritto preso sul serio"*, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271 in *Urbanistica e Appalti*, 1/2014.

18 La sentenza del TAR Lombardia risulta comunque discutibile nei suoi contenuti neo-liberistici in quanto appare in contraddizione con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2060 del 10.04.2012, nella quale si afferma che le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-400/08, punto 80 contro la Spagna) ha affermato che *"la localizzazione e la dimensione dei grandi esercizi commerciali appaiono mezzi idonei a raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente. Un ordinato assetto del territorio, anche per quanto attiene gli insediamenti commerciali, rientra pertanto tra i motivi imperativi di interesse generale atti a garantire la realizzazione degli obiettivi della protezione dell'ambiente, della razionale gestione del territorio e della tutela dei consumatori previsti dalla direttiva Bolkestein"*.

dell'impatto che l'apertura di una grande struttura di vendita ha oggettivamente sul territorio, con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento nonché il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale. Il C.G.A. ha infatti ritenuto che anche dopo il recepimento della direttiva comunitaria 2006/123/CE (c.d. Bolkestein) di liberalizzazione del settore servizi, attuato con D.L.vo n. 59 del 2010, con l'art. 3 del D.L. n. 138 del 2011 (Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche), nonché con l'art. 31 del D.L. n. 201 del 2011, il libero dispiegarsi dell'iniziativa commerciale incontra tuttora limiti ove vengano in rilievo vincoli *"connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali"*.

Tralasciando il primo dei due aspetti trattato dal C.G.A., - riguardante un'asserita differenza tra i prodotti alimentari e i prodotti per l'igiene (quest'ultimi non possono essere ricompresi nei primi e pertanto per la loro vendita è necessaria apposita autorizzazione) - va evidenziata la posizione protezionistica assunta dai Giudici Amministrativi siciliani che, pur riconoscendo la vigenza dei principi "pro-concorrenza" di derivazione comunitaria, li ha ritenuti non idonei a derogare la normativa regionale prevista dall'art. 5 L.R. n.28/1999. Tale normativa presuppone, infatti, la valutazione di un apposita Conferenza di Servizi per l'ottenimento del titolo abilitativo necessario per l'apertura di una "grande struttura di vendita", atteso che, solo in tale sede, possono essere effettuate le opportune valutazioni di compatibilità ambientale, urbanistica nonché quelle legate al c.d. ambiente urbano e dei lavoratori. La predetta norma (c.d. "saturazione di bacino") in buona sostanza limita il libero esercizio dell'attività economica subordinandolo a una serie di controlli amministrativi ex ante, tesi ad influenzare il mercato. Ciò sembra essere in palese contrasto con quanto affermato dalle norme statali e con quanto è stato affermato da buona parte della giurisprudenza amministrativa, che viceversa ritiene pienamente cogenti e validi i principi di liberalizzazione affermati dalle norme del legislatore nazionale.

4. L'esistenza di vincoli al principio di libertà di impresa.

Alla luce delle considerazioni su esposte, sarebbero legittime le critiche di coloro i quali sono fermamente convinti che, con l'affermarsi del principio di liberalizzazione del mercato, sia radicalmente venuta meno la possibilità per le Amm.ni di programmare il rilascio delle autorizzazioni commerciali (relativamente alla media e grande distribuzione), con l'effetto di lasciare spazio a un mercato privo di regole e foriero di abusi rispetto a principi quali l'ordine pubblico, la salute pubblica e il rispetto di un ambiente sano e salubre.

In realtà l'affermarsi di un mercato liberalizzato preclude esclusivamente le valutazioni di politica economica, lasciando impregiudicato il "primato" di tutti quei valori, costituzionalmente garantiti, che tutelano l'interesse pubblico¹⁹.

E' il caso ad esempio della disciplina urbanistica²⁰, nel senso che la pianificazione di tale tipo è chiamata a svolgere con pienezza e in via esclusiva il proprio ruolo di determinazione delle condizioni per un armonico insediamento nel territorio delle imprese commerciali, libere di agire in un quadro di liberalizzazione posto a favore della concorrenza e affrancato dalle ultime incrostazioni protezionistiche delle normative regionali.

D'altra parte gli stessi giudici amministrativi di Palazzo Spada hanno esplicitamente affermato che *"le prescrizioni dei piani urbanistici possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali, e dunque anche alla libertà di iniziativa economica, non già per considerazioni di politica economica, ormai estranee al contesto di liberalizzazione di cui il settore in esame risulta pervaso, bensì nell'esercizio della funzione cui i suddetti piani sono*

19 Quanto sostenuto è suffragato dalla recente giurisprudenza amministrativa del Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 2710/2012) in materia di pianificazione urbanistica. I giudici di Palazzo Spada hanno ribadito come *"urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio. In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost."*

20 *"Le nuove scelte urbanistiche non richiedono argomentazioni particolari e dettagliate bensì una motivazione evincibile dai criteri e dai principi generali che ispirano il novello strumento urbanistico"* (T.R.G.A. Trento, 11 luglio 2012, n.219); il Consiglio di Stato, sulla scia delle decisioni n.2710/2012 e n.6040/2012, si è soffermato recentemente sul concetto di urbanistica, affermando *"che va al di là della disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli in modo da realizzare finalità "più complessive", connesse, in particolare a quello che è il concetto- cardine dell'urbanistica e cioè la regolazione di tutti gli aspetti dell'uso del territorio"* (Consiglio di Stato, Sezione IV, 4 settembre 2013, n.4454 e Consiglio di Stato, Sezione IV, 8 luglio 2013, n. 3606.)

preordinati, che è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio, con la conseguenza che, proprio la diversità degli interessi pubblici tutelati, consente di attribuire prevalenza al piano urbanistico rispetto a quello commerciale".²¹

In particolare, la citata sentenza è stata resa con riferimento ad una situazione caratterizzata dalla divergenza tra le previsioni del piano urbanistico, che nella fattispecie imprimeva alla zona interessata una destinazione d'uso di tipo produttivo, e quelle di cui al piano del commercio, che nel medesimo comparto consentiva, invece, l'attività di vendita al dettaglio. Più precisamente, i Giudici hanno ribadito come sia da considerare ormai superato l'orientamento che considerava illegittimo il diniego di licenza commerciale per sole ragioni urbanistico-edilizie, in ragione della diversa natura dell'interesse pubblico in materia di commercio da quello edilizia. La soluzione individuata nel caso concreto ha doverosamente tenuto conto del modello vigente di procedimento nell'ambito del quale, in ossequio ai principi di semplicità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, devono essere concentrati l'esame, il coordinamento e la gestione di una pluralità di interessi pubblici di per sé distinti, ma collegati, secondo il canone costituzionalmente rilevante della ragionevolezza e nell'ottica del perseguimento di uno scopo unitario.

Così, proprio perché il Comune non può autorizzare una situazione che poi dovrebbe per altri versi reprimere (l'allocazione di un esercizio commerciale in un edificio con destinazione urbanistica diversa e incompatibile), senza con ciò pervenire ad un risultato in aperto contrasto con il principio di buona amministrazione — soprattutto se si tiene conto che le materie commerciale e urbanistica sono coordinate *ex lege* — è stato considerato legittimo il diniego della licenza per un locale privo della relativa destinazione d'uso.

In definitiva occorre fornire un quadro chiaro a livello normativo e giurisprudenziale di quale sia il grado di avanzamento della disciplina delle liberalizzazioni soprattutto alla luce dei molteplici interessi in gioco, che come abbiamo visto nella citata sentenza, spaziano dal commercio al governo del territorio, dalla libertà d'impresa al principio di buona amministrazione, senza perdere di vista il necessario coordinamento che vi deve essere tra la legislazione nazionale e regionale.

²¹ Si suggerisce integrale lettura della sentenza: C.d.S n.2060, 10 aprile 2012, sez. VI.