



## **Informativa per i Comuni**

**Processo di notifica dei requisiti previsti a livello locale relativi alla localizzazione  
delle attività produttive: procedure e modalità ai sensi della Direttiva  
2006/123/CE (cd. Direttiva Servizi)**

*Roma, gennaio 2022*

## **Premessa**

La direttiva 2006/123/CE (Direttiva Servizi) stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione europea i requisiti previsti dalle disposizioni nazionali - legislative, regolamentari e amministrative -, che introducono restrizioni alle attività di servizi.

Come noto, la [sentenza della Corte di Giustizia Europea, Grande Sezione, 30 gennaio 2018 sulla causa C-31/16, Visser](#) ha chiarito definitivamente che l'attività di vendita al dettaglio di prodotti costituisce un «servizio» ai fini dell'applicazione della [Direttiva Servizi](#) e ha ritenuto che le norme, contenute in un piano regolatore di un comune, che vietano l'attività di vendita al dettaglio in alcune aree geografiche contengono requisiti previsti dall'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, in quanto integrano restrizioni territoriali.

A seguito di tale pronuncia, la Commissione Europea ha più volte precisato che i requisiti che delimitano le zone geografiche per la localizzazione delle attività produttive rientrano tra i requisiti soggetti a notifica ai sensi della dell'art. 15, par. 7, della Direttiva Servizi.

Al riguardo, il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha chiarito, con *le Linee Guida sulle Notifiche dei requisiti relativi ai servizi ai sensi della direttiva 2006/123/CE* - DPE 0012134 P-4.22 del 22.12.2021, allegate alla presente nota informativa, che la Commissione europea, nell'interlocuzione con gli Stati membri, ha espresso l'esigenza di trovare una soluzione che, da un lato, garantisca l'adempimento dell'obbligo di notifica e, dall'altro, non implichi costi e oneri amministrativi eccessivi per le amministrazioni locali.

In esito al coordinamento interistituzionale avviato dal Dipartimento politiche europee per definire una soluzione in grado di soddisfare entrambe le esigenze e tenuto conto dell'interlocuzione avviata con la Commissione Europea per il tramite del Dipartimento delle Politiche europee, la presente Nota Informativa, dunque, si focalizza sulla portata degli obblighi di notifica in capo ai Comuni delle disposizioni che disciplinano lo stabilimento di attività di servizi e di carattere commerciale presenti negli strumenti di pianificazione urbanistica e sul conseguente processo di notifica ai sensi dell'articolo 15, par. 7 della Direttiva.

## **Il contesto di riferimento**

Per meglio inquadrare la tematica, pare opportuno, preliminarmente, tracciare il quadro normativo entro il quale i Comuni, nell'esercizio delle proprie funzioni, adottano strumenti di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale.

Il d. Lgs n. 114/1998, all'art. 6 (*Programmazione della rete distributiva*), attribuisce alle Regioni il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. I Comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i

regolamenti di polizia locale agli indirizzi espressi dalle Regioni<sup>1</sup>, cui, tra l'altro, è attribuito uno specifico potere sostitutivo in caso di inerzia da parte del Comune.

A seguito all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia del commercio è stata ricondotta alla competenza legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Costituzione; pertanto la disciplina generale in materia di commercio, ivi compresi i criteri generali di programmazione cui i Comuni sono tenuti ad adeguarsi, è dettata dalle leggi regionali e la precedente disciplina statale ha assunto natura di normativa residuale. Resta invece di competenza esclusiva statale la "tutela della concorrenza" ex art. 117, comma 2 lettera e), Cost., che incide ed interseca la materia del commercio. Il legislatore nazionale è ripetutamente intervenuto sul tema dei requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi, quali le restrizioni quantitative o territoriali, definendo i motivi imperativi di interesse generale giustificativi dei requisiti (es, tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali) e, quindi, i limiti entro i quali gli enti locali declinano la relativa programmazione territoriale: si rammentano a tal proposito le previsioni recate dall'art. 31 del decreto-legge n. 201/2011, come successivamente modificato e integrato dal decreto legge n. 91/2014<sup>2</sup> nonché, per quanto attiene specificamente agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico, il D. Lgs n. 59/2010, all'art. 64<sup>3</sup>.

Una disciplina di carattere speciale è poi prevista dal D.lgs n. 222/2016 per l'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali; nel solco della disciplina dettata dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D.lgs n. 42/2004, secondo il D.lgs n. 222/2016 (art. 1, comma 4), il Comune può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio di attività commerciali, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. L'adozione di tali deliberazioni avviene d'intesa con la Regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e le stesse sono trasmesse alla competente soprintendenza

---

<sup>1</sup> Come ha avuto modo di evidenziare la giurisprudenza sul tema (cfr, da ultimo, Tar Campania, sent. n. 5435/2017, CdS sent. n. 2762/2018) il criterio ispiratore dell'art. 6 del D.Lgs. 114/1998 è fondamentalmente improntato all'integrazione della pianificazione territoriale ed urbanistica con la programmazione commerciale (...). D'altra parte, la connessione tra pianificazione commerciale e territoriale è ormai un dato acquisito al sistema (cfr. Corte cost., sentenza n. 176/20014), essendo le due materie preordinate a finalità diverse (tutela della concorrenza e corretto uso del territorio) ma tra loro interferenti (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. VI, n. 2928/2005).

<sup>2</sup> In particolare, secondo l'art. 31 del citato DL n. 201/2011, 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. Le Regioni e gli enti locali sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti a tali principi, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. La norma in commento, dunque, prevede espressamente le condizioni (tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali) che possono giustificare l'individuazione da parte delle Regioni e degli Enti locali di aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali.

<sup>3</sup> Tale norma attribuisce ai Comuni il compito, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a tutela, di adottare provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande al pubblico; tale programmazione può prevedere, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture, nei limiti tassativamente previsti dalla norma stessa e ferma restando la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale.

del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dello sviluppo economico (cui spetta il monitoraggio sugli effetti applicativi delle disposizioni in commento), per il tramite della Regione.

### **Disposizioni comunali soggette ad obbligo di notifica**

Alla luce del quadro sinteticamente riportato, dunque, i Comuni, nell'esercizio delle proprie funzioni di pianificazione urbanistica, adottano gli atti di programmazione commerciale nei limiti definiti dalla legislazione nazionale e regionale, declinando e specificando a livello di singolo territorio gli indirizzi e i criteri definiti dal legislatore nazionale e regionale.

**Pertanto, ferme restando le autonome valutazioni, caso per caso, rimesse a ciascuna amministrazione, si ritiene che i singoli atti amministrativi di programmazione urbanistica e di programmazione degli insediamenti commerciali ordinariamente adottati dagli enti locali, in quanto meramente attuativi della legislazione nazionale e regionale, non debbano essere oggetto di notifica alla Commissione europea, essendo sufficiente, ai fini del rispetto degli obblighi definiti dall'articolo 15, par. 7 della Direttiva, la notifica degli atti generali adottati a livello nazionale e regionale di cui lo strumento urbanistico comunale costituisce attuazione.**

Di contro, nei casi in cui i requisiti siano introdotti direttamente dai Comuni in attuazione di normative speciali - come, a titolo esemplificativo, la normativa dettata dal D.lgs n. 222/2016 finalizzata alla tutela delle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico - si ritiene comunque necessaria l'applicazione della procedura di notifica di cui all'art. 15, par. 7 della Direttiva, in considerazione della rilevanza di tali atti e del carattere di specialità rispetto all'ordinaria pianificazione urbanistica effettuata dai Comuni.

### **Contenuti e modalità della notifica**

Relativamente ai contenuti e alle modalità di realizzazione delle notifiche, si rimanda, per i profili di dettaglio, alle linee guida del Dipartimento delle politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, allegate alla presente nota.

In via generale, pare opportuno rammentare che la direttiva 2006/123/CE (cd. Direttiva Servizi), stabilisce che gli Stati membri possono introdurre requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi soltanto quando siano conformi alle condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità (art. 15, par. 3). Le nuove disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono requisiti per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi (o che modificano i requisiti esistenti) devono essere notificate, specificandone le motivazioni, alla Commissione europea (articolo 15, par. 7), che ne esamina la compatibilità con il diritto dell'Unione.

Come chiarito nelle citate Linee Guida del Dipartimento per le Politiche Europee, i requisiti hanno l'effetto di limitare la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri ma non sono da considerarsi, solo per questo, illegittimi. I requisiti possono essere compatibili con l'ordinamento UE se sono necessari per il raggiungimento dell'obiettivo di politica generale perseguito, non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse

generale e proporzionati. A tal proposito, come riconosciuto nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la nozione di “motivo imperativo di interesse generale” copre, tra gli altri e per quel che qui rileva, la protezione dell’ambiente e dell’ambiente urbano, *compreso l’assetto territoriale in ambito urbano e rurale*. La notifica, aprendo un dialogo con la Commissione, serve appunto a fornire alla stessa tutte le informazioni necessarie a dimostrare il rispetto delle condizioni sopra indicate.

Dal 2012 le notifiche sono trasmesse sempre attraverso il sistema **IMI (*Internal market information*)** per lo scambio elettronico di informazioni tra le autorità competenti degli Stati membri. Il punto di contatto è il Dipartimento per le politiche europee (DPE). Il DPE-Ufficio mercato interno-Servizio per la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali provvede alla trasmissione alla Commissione europea - previa verifica della completezza e coerenza delle informazioni fornite - delle notifiche che le amministrazioni italiane, compilando l’apposito modulo, predispongono in IMI, nonché alla diffusione delle notifiche degli altri Stati membri, per eventuali osservazioni da inviare alla Commissione.

Per gli aspetti di dettaglio sulla procedura di notifica tramite IMI, che potrebbe essere realizzata anche con il supporto della relativa Regione di riferimento, si rinvia alle istruzioni operative fornite nelle schede allegate alle Linee Guida del DPE, ove tra l’altro si chiarisce **che i Comuni, ai fini della predisposizione delle notifiche servizi, possono beneficiare, per gli aspetti tecnico-operativi, di un supporto costante del Coordinamento nazionale IMI istituito presso il Dipartimento Politiche europee ([nimic@governo.it](mailto:nimic@governo.it))**.