SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

24 marzo 2011 *

Nella causa C-400/08,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 16 settembre 2008,

Commissione europea, rappresentata dai sigg. E. Traversa e R. Vidal Puig, in qualità di agenti, assistiti dagli avv.ti C. Fernández Vicién e A. Pereda Miquel, abogados, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

sostenuto da:

Regno di Danimarca, rappresentato dai sigg. J. Bering Liisberg e R. Holdgaard, in qualità di agenti,

interveniente,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. J.N. Cunha Rodrigues, presidente di sezione, dai sigg. A. Arabadjiev, A. Rosas (relatore), U. Lõhmus e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston
cancelliere: sig. N. Nanchev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 maggio 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 ottobre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, imponendo talune restrizioni allo stabilimento di centri commerciali in Catalogna, derivanti dalla legge 15 gennaio 1996, n. 7/1996, recante disciplina della vendita al dettaglio (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista) (BOE n. 15 del 17 gennaio 1996, pag. 1243; in prosieguo: la «legge n. 7/1996»), e dalla normativa della Comunità autonoma di Catalogna nella stessa materia, ossia la legge 27 dicembre 2005, n. 18/2005, relativa alle strutture commerciali (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales) (DOGC n. 4543 del 3 gennaio 2006, pag. 72; in prosieguo: la «legge n. 18/2005»), il decreto 10 ottobre 2006, n. 378/2006, recante attuazione della legge n. 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005) (DOGC n. 4740 del 16 ottobre 2006, pag. 42591; in prosieguo: il «decreto n. 378/2006»), e il decreto 10 ottobre 2006, n. 379/2006, recante approvazione del piano territoriale settoriale delle strutture commerciali (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales) (DOGC n. 4740 del 16 ottobre 2006, pag. 42600; in prosieguo: il «decreto n. 379/2006»), il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 CE.

I — Contesto normativo nazionale

A — *La legge n. 7/1996*

2 L' art. 2 della legge n. 7/1996 così dispone:

«Esercizi commerciali

1. Si considerano esercizi commerciali i locali e le costruzioni o installazioni a carattere fisso e permanente, destinati all'esercizio regolare di attività di commercio, sia in modo continuativo, sia in giorni periodi determinati.

2. Rientrano nella definizione sub 1) i chioschi e, in generale, le installazioni di qualsiasi genere idonee ad espletare la finalità di cui alla summenzionata definizione, purché siano qualificabili come immobili ai sensi dell'art. 334 del codice civile.

3. Le comunità autonome stabiliscono i requisiti per la concessione della qualificazione come grande esercizio commerciale. Sono in ogni caso considerati tali, ai fini delle autorizzazioni e delle disposizioni della normativa commerciale, esercizi commerciali destinati al commercio al dettaglio di qualsiasi genere di articoli la cui superficie utile per l'esposizione e la vendita al pubblico sia superiore a 2 500 metri quadrati».

3 L'art. 6 di questa stessa legge prevede quanto segue:

«Insediamento di grandi esercizi commerciali

1. L'apertura di un grande esercizio commerciale è subordinata ad un'autorizzazione commerciale specifica, rilasciata dall'amministrazione della comunità autonoma, la quale può altresì subordinare ad un'autorizzazione amministrativa altri casi relazionati all'attività commerciale.

2. La decisione circa la concessione o il diniego dell'autorizzazione di cui al numero precedente è presa tenendo conto in particolare dell'esistenza o meno di strutture commerciali adeguate nella zona interessata dal nuovo insediamento e degli effetti che il nuovo esercizio commerciale potrebbe avere sull'assetto commerciale di tale zona.

In ogni caso è necessaria una relazione del Tribunale per la tutela della concorrenza [Tribunal di Defensa de la Competencia], le cui conclusioni non sono vincolanti.

3. Una zona si considera dotata di strutture commerciali adeguate quando garantisce alla popolazione esistente (o prevista nel medio periodo) un'offerta di prodotti a condizioni di qualità, varietà, servizio, prezzi e orari di apertura conformi alla situazione attuale e alle tendenze di sviluppo e modernizzazione del commercio al dettaglio.

4. L'effetto sulle strutture commerciali esistenti è da valutare tenendo conto del miglioramento che costituisce per la libera concorrenza l'apertura di un nuovo grande esercizio commerciale nella zona interessata, così come degli effetti negativi sui piccoli esercizi commerciali già esistenti.

5. Le comunità autonome competenti in materia possono istituire commissioni territoriali sugli esercizi commerciali al fine di informare sull'insediamento di grandi esercizi commerciali, conformemente alle eventuali disposizioni della normativa autonoma corrispondente».

4 La disposizione finale della legge n. 7/1996 precisa lo status costituzionale dei vari articoli. In forza di questa disposizione, i nn. 1 e 2 dell'art. 6 sono stati adottati conformemente alle competenze esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 149, n. 1, punto 13, della Costituzione. I nn. 3-5 di detto articolo rientrano nella categoria residuale delle disposizioni «applicabili in assenza di una disciplina specifica adottata dalle Comunità autonome».

B — *La legge n. 18/2005*

5 I nn. 1 e 2 dell'art. 3 della legge n. 18/2005 definiscono, per la Comunità autonoma di Catalogna, i grandi esercizi commerciali e gli esercizi commerciali di medie dimensioni in base alla popolazione residente nel comune in cui essi sono situati. Come

osservato dall'avvocato generale al paragrafo 11 delle sue conclusioni, tali definizioni possono sintetizzarsi nel modo seguente:

Popolazione residente nel comune	Grandi esercizi commerciali: superficie minima destinata alla vendita	Esercizi commerciali di medie dimensioni: superficie minima destinata alla vendita
Superiore a 240 000 abitanti	2 500 m^2	1 000 m^2
Da 25 001 a 240 000 abitanti	2 000 m^2	800 m^2
Da 10 001 a 25 000 abitanti	1 300 m^2	600 m^2
Fino a 10 000 abitanti	800 m^2	500 m^2

6 L'art. 3, n. 3, di detta legge precisa che i limiti della superficie di vendita di cui al piano territoriale settoriale delle strutture commerciali (in prosieguo: il «PTSEC») sono applicabili agli esercizi commerciali di medie dimensioni del settore alimentare e, a prescindere dalla loro classificazione in base ai criteri di cui ai nn. 1 e 2 di tale articolo, a tutti gli esercizi commerciali la cui superficie di vendita sia pari o superiore a 1 000 m2 dedicati alla vendita di elettrodomestici o prodotti dell'elettronica, nonché di articoli sportivi, ricreativi o culturali.

7 Ai sensi dell'art. 4, n. 1, della legge n. 18/2005, gli esercizi di commercio al dettaglio di grandi dimensioni possono essere stabiliti solo nell'agglomerato urbano dei comuni capoluogo o la cui popolazione sia superiore a 25 000 abitanti o persone a questi assimilabili a causa dei flussi turistici.

8 Il n. 2 di tale articolo impone la medesima limitazione, tranne che in casi eccezionali, relativamente agli esercizi destinati essenzialmente alla vendita di elettrodomestici o prodotti dell'elettronica, nonché di articoli sportivi, ricreativi o culturali, qualora la loro superficie di vendita sia pari o superiore a 1 000 m^2.

9 A termini del n. 3 del medesimo articolo, la nozione di «agglomerato urbano» prende in considerazione le zone in cui, secondo il piano regolatore in vigore, abita la maggior parte della popolazione, la continuità degli edifici residenziali plurifamiliari nonché la rete di esercizi commerciali integrati nelle zone residenziali.

10 Il n. 8 dell'articolo in parola elenca le deroghe ai divieti menzionati ai punti 7 e 8 della presente sentenza. Tali deroghe riguardano segnatamente:

— gli esercizi commerciali dedicati alla vendita di autovetture e altri veicoli, di macchinari, di materiali edili e di articoli per il bricolage e i centri florovivaistici;

— gli esercizi commerciali nelle stazioni ferroviarie per l'AVE (treno a grande velocità), taluni aeroporti e porti per il traffico di passeggeri;

— gli esercizi commerciali situati in comuni frontalieri, e

— gli spacci aziendali.

11 L'art. 6, n. 1, della legge n. 18/2005 stabilisce la necessità di un'autorizzazione commerciale municipale nei casi seguenti:

«a) per l'apertura di esercizi commerciali di medie dimensioni;

b) per l'ampliamento degli esercizi commerciali la cui superficie di vendita corrisponda, prima o dopo l'ampliamento, a quella prevista per gli esercizi di medie dimensioni;

c) per i cambiamenti di attività degli esercizi commerciali di medie dimensioni;

d) per il trasferimento degli esercizi commerciali la cui superficie di vendita corrisponda, prima o dopo il trasferimento, a quella prevista per gli esercizi di medie dimensioni. In tal caso, l'efficacia dell'autorizzazione è subordinata all'effettiva chiusura dell'esercizio iniziale prima dell'apertura di quello nuovo».

12 Secondo il n. 4 dell'articolo in parola, la mancata decisione da parte dell'amministrazione allo scadere del termine previsto per il rilascio dell'autorizzazione commerciale municipale equivale al rifiuto dell'autorizzazione.

13 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, della legge n. 18/2005, è necessaria un'autorizzazione rilasciata dalla Generalitat di Catalogna (in prosieguo: la «Generalitat») nei casi seguenti:

«a) per l'apertura di grandi esercizi commerciali;

b) per l'ampliamento degli esercizi commerciali la cui superficie di vendita superi, prima o dopo l'ampliamento, i limiti fissati all'art. 3, nn. 1 e 4;

c) per i cambiamenti di attività dei grandi esercizi commerciali;

d) per il trasferimento degli esercizi commerciali la cui superficie di vendita superi, prima o dopo il trasferimento, i limiti fissati all'art. 3, nn. 1 e 4. In tal caso, l'efficacia dell'autorizzazione è subordinata all'effettiva chiusura dell'esercizio iniziale prima dell'apertura di quello nuovo;

e) per la cessione di grandi esercizi, salvo il caso in cui siano soddisfatti i requisiti previsti dal n. 3 del presente articolo».

14 Detto art. 7, al n. 8, precisa quanto segue:

«Nella procedura per il rilascio dell'autorizzazione commerciale da parte della Generalitat, il richiedente deve presentare una relazione redatta dalla giunta del comune sul territorio del quale il richiedente desidera aprire, ampliare o trasferire un grande esercizio commerciale o modificarne l'attività. La relazione deve essere approvata dal consiglio municipale al completo e deve essere motivata, tenuto conto dei criteri di valutazione di cui all'art. 10; qualora fosse sfavorevole, detta relazione sarà vincolante. Se, tre mesi dopo il deposito della richiesta della relazione presso il comune, non ha redatto la relazione, essa si considera sfavorevole».

15 Secondo il n. 10 del medesimo articolo, la mancata decisione allo scadere del termine di sei mesi previsto per il rilascio dell'autorizzazione commerciale da parte della Generalitat equivale al rifiuto dell'autorizzazione.

16 In base all'art. 8 della legge n. 18/2005:

«1. Per le comunicazioni di apertura di esercizi commerciali in Catalogna e per la procedura di rilascio dell'autorizzazione commerciale per i grandi esercizi commerciali e gli esercizi di medie dimensioni disciplinata dalla presente legge, è indispensabile una relazione sul livello d'insediamento rispetto al mercato di cui si tratti, elaborata dall'ufficio competente per il settore commerciale.

2. Sono esenti dalla presentazione della relazione sul livello d'insediamento le piccole e medie imprese, conformemente ai criteri di cui alla prima disposizione aggiuntiva.

3. Ai fini della presente legge con livello d'insediamento si intende l'importanza in termini di quota di mercato di un'impresa o di un gruppo d'imprese sul rispettivo mercato di riferimento.

4. Qualora sia sfavorevole, la relazione sul livello d'insediamento è vincolante per il rifiuto dell'autorizzazione richiesta, così come nei casi di comunicazione di apertura di esercizi, di cui al n. 1.

5. Per determinare il livello d'insediamento, l'ufficio competente per il settore commerciale, in accordo con gli uffici e gli organi della Generalitat competenti in materia di difesa della concorrenza, deve definire le nozioni di mercato di riferimento, di quota di mercato e di zona d'influenza, le quali devono essere riprese nelle disposizioni regolamentari di esecuzione della presente legge. Ai fini della definizione di tali nozioni, occorre tenere conto, in particolare, dei prodotti e dei servizi in concorrenza su di un medesimo mercato, del fatturato dei settori e della superficie degli esercizi esistenti.

6. Sono fissati con regolamento i criteri, la procedura da seguire e l'istanza competente ad emanare la relazione sul livello d'insediamento. Ai fini della fissazione di tali criteri, occorre valutare, in particolare, gli indicatori presenti nel libro bianco menzionato all'art. 9. Il regolamento deve altresì stabilire le condizioni in cui l'ufficio competente per il settore commerciale rende pubbliche le decisioni di rilascio o di rifiuto delle autorizzazioni o le relazioni presentate, per mezzo di pubblico registro».

17 L'art. 10 della legge n. 18/2005 elenca gli elementi che la Generalitat o le autorità municipali devono prendere in esame al fine della pronuncia sulle richieste di autorizzazione commerciale. Si tratta della conformità con il PTSEC, nonché con il piano urbanistico, delle condizioni che definiscono la sicurezza del progetto e la sua collocazione nell'agglomerato urbano, della mobilità determinata dal progetto, in particolare i suoi effetti sulla rete stradale e sull'uso di mezzi di trasporto pubblici e privati, del numero di parcheggi disponibili, calcolati in base agli indici stabiliti caso per caso mediante un regolamento, della collocazione del progetto nell'agglomerato urbano e della conformità ai programmi comunali relativi agli esercizi di commercio al dettaglio, qualora esistenti, del «diritto dei consumatori a disporre di un'offerta ampia e diversificata in termini di qualità, quantità, prezzi e caratteristiche dei prodotti» nonché del livello d'insediamento dell'impresa richiedente sul mercato di riferimento.

18 L'art. 11 di tale legge istituisce un comitato consultivo del tipo di quelli di cui all'art. 6, n. 5, della legge n. 7/1996, la Comisión de Equipamientos Comerciales (in prosieguo: il «Comitato per le strutture commerciali»), al fine di fare rapporto, in particolare, sui problemi connessi alla decisione spettante alla Generalitat circa una richiesta di autorizzazione, nonché questioni di pianificazione inerenti alla designazione delle zone in cui possono essere aperti esercizi di commercio al dettaglio, compresa l'elaborazione di proposte di modifica del PTSEC.

19 L'art. 12 della medesima legge prevede il pagamento di tributi per il trattamento delle richieste di autorizzazione e per il trattamento delle richieste di relazione sul livello d'insediamento. Esso autorizza parimenti le municipalità a riscuotere tributi per il trattamento delle richieste di autorizzazione commerciale municipale e per il rilascio da parte della Generalitat di relazioni municipali relative alle richieste di autorizzazione che rientrano nella competenza di quest'ultima.

C — *Il decreto n. 378/2006*

20 L'art. 3 del decreto n. 378/2006 definisce gli ipermercati come esercizi commerciali self service con una superficie di vendita di almeno 2 500 m^2 nei quali viene offerta un'ampia gamma di prodotti, sia di largo consumo sia non di uso corrente, e dotati di ampie aree proprie adibite a parcheggio.

21 L'art. 14 del menzionato decreto stabilisce la procedura di richiesta di autorizzazione commerciale presso la Generalitat. Detto articolo elenca un certo numero di documenti da fornire, fra i quali, citato al n. 1, lett. b), uno di mercato contenente un'analisi di fattibilità del progetto alla luce dell'offerta attuale e della domanda potenziale nella zona di influenza, della quota di mercato considerata e dell'impatto sull'offerta esistente.

22 L'art. 26, n. 1, del decreto in questione disciplina la composizione del Comitato per le strutture commerciali istituito dall'art. 11 della legge n. 18/2005, ossia, sette membri in rappresentanza dei servizi della Generalitat, sei membri in rappresentanza dei comuni, sette membri in rappresentanza del settore commerciale, due esperti scelti dal dipartimento del commercio della Generalitat e un segretario designato dal presidente di tale comitato.

23 Ai sensi dell'art. 27 di detto decreto, si consulta il comitato in parola per le questioni di cui all'art. 11 della legge n. 18/2005 nonché sulla delimitazione degli agglomerati urbani dei comuni.

24 L'art. 28, n. 2, del decreto n. 378/2006 dispone che, nel caso delle grandi imprese di distribuzione, la relazione deve tenere conto di tutti gli esercizi recanti la loro insegna, siano essi controllati direttamente o indirettamente.

25 Ai sensi dell'art. 31, n. 4, di tale decreto, è fissata annualmente una quota d'insediamento per ogni settore commerciale, sia per l'intera Catalogna sia per zone che la compongono. La Commissione afferma, senza essere smentita in proposito dal Regno di Spagna, che tale disposizione non ha ancora avuto applicazione, cosicché la quota massima d'insediamento del gruppo cui appartiene un'impresa distributrice è quella stabilita dalla normativa precedente, vale a dire il 25 % della superficie di vendita in Catalogna o il 35 % della superficie di vendita all'interno della zona di influenza della struttura di cui è progettato l'insediamento.

26 Secondo l'art. 33, n. 2, del citato decreto, la relazione sul livello d'insediamento deve essere negativa qualora si oltrepassi tale livello massimo. Il n. 5 del medesimo articolo prevede che la relazione deve essere presentata al più tardi entro sei mesi; in

mancanza, si considera favorevole. Il n. 7 di detto articolo ne dispone la validità per sei mesi.

D — *Il decreto n. 379/2006*

27 Il PTSEC figura in allegato al decreto n. 379/2006. L'art. 7 dell'allegato al decreto n. 379/2006 dispone che i grandi esercizi commerciali e quelli di medie dimensioni nel settore alimentare e tutti gli esercizi commerciali aventi una superficie di vendita pari o superiore a 1 000 m2 che vendono essenzialmente elettrodomestici e prodotti dell'elettronica, nonché articoli e accessori sportivi, attrezzature per la persona o articoli per il tempo libero e la cultura, debbano essere soggetti ai limiti di superficie di vendita previsti, per ogni distretto e per ogni municipalità, nel PTSEC.

28 L'art. 10, n. 2, dell'allegato a tale decreto, in particolare, enuncia quanto segue:

«Nelle province in cui per il 2009 si stima un eccesso di offerta, in via generale non è previsto alcun incremento nella forma di ipermercati.

Nelle altre province è previsto che l'incremento si realizzi con l'apertura di ipermercati, purché detta forma commerciale non assorba più del 9 % della spesa per acquisti stimata per il 2009 nella provincia relativamente ai beni di largo consumo e del 7 % di tale spesa per beni non di uso corrente».

29 L'allegato 1 dell'allegato al decreto n. 379/2006 stabilisce, in particolare, i limiti massimi delle superfici per le quali possono essere rilasciate licenze, nel periodo 2006-2009, per supermercati, ipermercati, negozi specializzati nonché centri commerciali e grandi magazzini in ciascuna unità territoriale.

II — Procedimento precontenzioso

30 A seguito della denuncia presentata da varie imprese del settore della grande distribuzione, la Commissione ha contestato la compatibilità con l'art. 43 CE della normativa relativa alle condizioni d'insediamento di grandi esercizi commerciali nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna. Il 9 luglio 2004, essa ha inviato una lettera di diffida a tale riguardo al Regno di Spagna.

31 Nella sua risposta del 13 ottobre 2004 detto Stato membro osservava che le censure della Commissione non erano giustificate.

32 Il 27 dicembre 2005 è stata adottata la legge n. 18/2005. A parere della Commissione, tale legge non solo non eliminava tutti gli elementi di incompatibilità con l'art. 43 CE, ma, in aggiunta, introduceva nuove restrizioni alla libertà di stabilimento nell'ambito dell'attività interessata. Il 4 luglio 2006 essa inviava al Regno di Spagna un'ulteriore lettera di diffida. Nella sua risposta del 6 ottobre 2006, detto Stato membro negava che la normativa in questione fosse restrittiva, discriminatoria o sproporzionata.

33 Insoddisfatta di tale risposta, il 23 dicembre 2007 la Commissione emetteva un parere motivato, chiedendo al Regno di Spagna di adattare la normativa di cui trattasi, entro

due mesi a partire dalla ricezione di tale parere, per porre fine alla violazione addebitata. Nella sua risposta del 3 gennaio 2008 il Regno di Spagna indicava la propria intenzione di modificare la normativa contestata, ma al contempo dichiarava che le modifiche sarebbero state introdotte in fase di trasposizione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 dicembre 2006, 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36). Poiché alla scadenza del termine impartito non erano stati adottati provvedimenti, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

34 Con ordinanza del presidente della Corte 21 gennaio 2009 il Regno di Danimarca è stato ammesso ad intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni del Regno di Spagna.

III — Sul ricorso

A — *Sulla ricevibilità*

35 In via preliminare, va ricordato che la Corte può esaminare d'ufficio se ricorrano i presupposti previsti dall'art. 226 CE per la proposizione di un ricorso per inadempimento (v. sentenza 3 giugno 2010, causa C-487/08, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4843, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

36 Occorre altresì ricordare che dall'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte e dalla giurisprudenza ad esso relativa emerge che ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia nonché l'esposizione sommaria dei motivi, e che tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte

convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivocabile al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita ovvero ometta di pronunciarsi su una censura (v. sentenza 15 giugno 2010, causa C-211/08, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5267, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

37 Orbene, si deve constatare che, nel suo ricorso, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 CE imponendo restrizioni all'insediamento di superficie commerciali, le quali risultano da quattro leggi e decreti i cui testi, così come sottoposti alla Corte, constano di oltre 200 pagine, e che detto ricorso non è privo di imprecisioni.

38 Al punto 46 della sua replica la Commissione ha tuttavia fornito un elenco di restrizioni specifiche, il quale, unito a taluni riferimenti al ricorso, facilita l'identificazione delle restrizioni concrete considerate da tale istituzione come derivanti dalla parte di normativa contestata adottata dalla Comunità autonoma di Catalogna, ossia la legge n. 18/2005 e i decreti nn. 378/2006 e 379/2006.

39 L'elenco menzionato indica:

1) il divieto di stabilire grandi esercizi commerciali al di fuori dell'agglomerato urbano di un numero ristretto di comuni (art. 4, n. 1, della legge n. 18/2005);

2) le limitazioni concernenti le superfici di vendita per ogni provincia e comune (art. 7 dell'allegato al decreto n. 379/2006 in combinato disposto con l'allegato 1 del medesimo); più precisamente, la Commissione sostiene che:

   a) la limitazione è particolarmente grave per gli ipermercati — l'apertura di nuovi ipermercati è vietata in 37 delle 41 province (allegato 1.2 dell'allegato al decreto n. 379/2006);

   b) nelle quattro province rimanenti, possono essere aperti solo ipermercati che non assorbano oltre il 9 % della spesa per beni di largo consumo e il 7 % della spesa per beni non di uso corrente (art. 10, n. 2, dell'allegato al decreto n. 379/2006);

   c) nelle quattro province in questione è disponibile solo una superficie pari a 23 667 m^2, ripartita sul territorio di sei comuni (allegato 1.2 dell'allegato al decreto n. 379/2006);

3) l'obbligo di ottenere una relazione sulla quota d'insediamento le cui conclusioni, se sfavorevoli, sono vincolanti, e che, nel caso in cui detta quota superi una certa soglia, devono essere sfavorevoli (art. 8 della legge n. 18/2005 e artt. 31, n. 4, e 33, n. 2, del decreto n. 378/2006);

4) l'assenza di una definizione chiara dei criteri applicati (art. 10 della legge n. 18/2005);

5) taluni aspetti della procedura di esame delle richieste di autorizzazione, e cioè:

a) il regime del cosiddetto «silenzio diniego» (artt. 6 e 7 della legge n. 18/2005);

b) l'obbligo di ottenere il parere di un comitato consultivo di cui fanno parte concorrenti dei richiedenti l'autorizzazione (art. 11 della legge n. 18/2005 e art. 26 del decreto n. 378/2006);

c) l'obbligo di versare tributi non collegati al costo della procedura in questione (art. 12 della legge n. 18/2005), e

d) l'eccessiva durata della stessa (art. 33 del decreto n. 378/2006 relativo ai termini di rilascio e di validità della relazione sulla quota d'insediamento).

40 In udienza la Commissione ha confermato che le disposizioni citate nell'elenco di cui trattasi costituiscono tutti gli aspetti contestati della normativa adottata dalla Comunità autonoma di Catalogna.

41 Oltre a tali disposizioni, dal ricorso emerge altresì che la Commissione contesta la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 6 della legge n. 7/1996.

42 Detto articolo stabilisce, ai nn. 1-4, l'obbligo di un'autorizzazione per l'apertura di grandi esercizi commerciali, nonché i criteri applicabili per il rilascio di tale autorizzazione. Più specificamente, il n. 2 dell'articolo in parola fissa i criteri essenziali al riguardo e impone la consultazione del Tribunale per la tutela della concorrenza. Inoltre, il n. 5 del medesimo articolo prevede che le comunità autonome possano creare comitati la cui finalità sia redigere una relazione sull'insediamento di grandi esercizi commerciali.

43 Il Regno di Spagna sostiene che dalla disposizione finale di detta legge discende che l'art. 6, nn. 3-5, è applicabile unicamente in mancanza di una disciplina specifica adottata dalle comunità autonome. Orbene, la Comunità autonoma di Catalogna avrebbe adottato una siffatta disciplina specifica. Di conseguenza, al momento dell'introduzione del presente ricorso, le disposizioni in parola non sarebbero applicabili in tale comunità e non dovrebbero pertanto rappresentare l'oggetto del ricorso.

44 La Commissione fa valere che il suo ricorso deve essere diretto avverso i citati nn. 3-5, in quanto questi definiscono i criteri essenziali per il rilascio delle autorizzazioni di cui al n. 2 del medesimo articolo, che fa parte della normativa di base vincolante nell'intero territorio spagnolo. I nn. 3-5 di tale articolo si applicherebbero in via ausiliaria nella Comunità autonoma di Catalogna, al fine di conferire efficacia al menzionato n. 2. E anche volendo ipotizzare che detti nn. 3-5 non siano attualmente applicabili nella Comunità in questione, la Commissione considera che tali disposizioni violerebbero ciò nondimeno il diritto dell'Unione, nella misura in cui possono divenire applicabili in caso di abrogazione o di modifica della normativa attualmente in vigore.

45 In proposito, come ricordato al punto 36 della presente sentenza, incombe alla Commissione precisare nel testo del ricorso gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda il ricorso.

46 Orbene, occorre constatare che, laddove concerne l'art. 6, nn. 3-5, della legge n. 7/1996, il presente ricorso non mostra la precisione necessaria. Difatti non risulta con sufficiente precisione dal ricorso, e nemmeno dalla replica, il motivo per cui dette disposizioni sarebbero costitutive dell'inadempimento asserito dalla Commissione.

47 Di conseguenza, il ricorso è irricevibile nella parte vertente sull'art. 6, nn. 3-5, della legge n. 7/1996.

48 Per contro, laddove concerne l'art. 6, nn. 1 e 2, della legge n. 7/1996 e le disposizioni controverse adottate dalla Comunità autonoma di Catalogna, menzionate al punto 39 della presente sentenza, nonostante le imprecisioni del ricorso, la Corte considera di disporre di elementi sufficienti per valutare la portata della violazione del diritto dell'Unione addebitata al Regno di Spagna e di verificare quindi la sussistenza dell'inadempimento censurato dalla Commissione.

49 Peraltro, esaminando il controricorso del Regno di Spagna appare manifestamente che quest'ultimo ha effettivamente inteso che la Commissione gli addebitava di limitare la libertà di stabilimento con la normativa contestata, e che detta istituzione la censura in quanto inciderebbe sugli grandi esercizi commerciali e non sugli esercizi commerciali di medie dimensioni, il che svantaggerebbe di fatto gli operatori economici di altri Stati membri, e in quanto non sarebbe giustificata. Date tali circostanze, il Regno di Spagna è stato in grado di far valere utilmente i propri mezzi di difesa.

50 Di conseguenza, il presente ricorso è ricevibile nella parte in cui verte sull'art. 6, nn. 1 e 2, della legge n. 7/1996 nonché sulle disposizioni menzionate al punto 39 della presente sentenza della legge n. 18/2005 e dei decreti nn. 378/2006 e 379/2006, questi ultimi tre testi emanati dalla Comunità autonoma di Catalogna (in prosieguo: la «normativa controversa»).

B — *Nel merito*

51 Il ricorso della Commissione comporta, in sostanza, tre censure attinenti all'incompatibilità con l'art. 43 CE, rispettivamente, quanto alla prima, delle limitazioni relative all'ubicazione e alla dimensione degli grandi esercizi commerciali; quanto alla seconda, delle condizioni per ottenere la specifica autorizzazione commerciale richiesta per l'insediamento di tali esercizi e, quanto alla terza, di taluni aspetti della procedura di rilascio dell'autorizzazione di cui trattasi.

52 La prima censura, relativa alle limitazioni attinenti alla collocazione e alla dimensione degli grandi esercizi commerciali, riguarda il divieto d'insediare tali esercizi al di fuori degli agglomerati urbani di un numero limitato di comuni, come risulta dall'art. 4, n. 1, della legge n. 18/2005, nonché le limitazioni delle superfici di vendita per ogni provincia e comune derivante dall'art. 7 dell'allegato al decreto n. 379/2006 in combinato disposto con l'allegato 1 del medesimo. Relativamente alle limitazioni delle superfici di vendita per ogni provincia e comune, la Commissione sostiene che la limitazione è particolarmente drastica nel caso degli ipermercati. Dal PTSEC risulterebbe, infatti, che l'insediamento di nuovi ipermercati è vietato in 37 delle 41 province. Nelle quattro province restanti, l'insediamento di ipermercati è consentito solamente a condizione che detta forma di commercio non assorba oltre il 9 % della spesa per beni di largo consumo o oltre il 7 % della spesa per beni non di uso corrente, in applicazione dell'art. 10, n. 2, dell'allegato al decreto n. 379/2006. Infine, dal PTSEC

emerge che, in queste quattro ultime province, la superficie massima per gli ipermercati sarebbe di appena 23 667 m^2, distribuiti in sei comuni.

53 La seconda censura, relativa alle condizioni per il rilascio di un'autorizzazione commerciale specifica, comporta sei parti. La prima riguarda la necessità di ottenere un'autorizzazione commerciale specifica anteriormente all'apertura di grandi esercizi commerciali, imposta dall'art. 6, n. 1, della legge n. 7/1996; la seconda riguarda la circostanza di prendere in considerazione, ai fini del rilascio della menzionata autorizzazione, la presenza di strutture commerciali adeguate nella zona interessata, nonché gli effetti di un nuovo insediamento sulla configurazione commerciale di tale zona, in applicazione dell'art. 6, n. 2, primo comma, della legge n. 7/1996; la terza verte sull'obbligo, ai fini del rilascio della menzionata autorizzazione, di una relazione sul livello d'insediamento che è vincolante quando è negativa e che deve essere negativa allorché il livello d'insediamento supera una certa soglia, come risulta dall'art. 8 della legge n. 18/2005 e dagli artt. 31, n. 4, e 33, n. 2, del decreto n. 378/2006; la quarta riguarda l'obbligo di consultare il Tribunale di tutela della concorrenza imposto dell'art. 6, n. 2, secondo comma, della legge n. 7/1996; la quinta concerne l'obbligo di ottenere il parere del Comitato per le strutture commerciali, fra i membri del quale figurano concorrenti potenziali del richiedente l'autorizzazione, conformemente agli artt. 11 della legge n. 18/2005 e 26 del decreto n. 378/2006, e la sesta riguarda la mancanza di una definizione chiara dei criteri applicabili ai sensi dell'art. 10 della legge n. 18/2005.

54 Infine, la terza censura, relativa a taluni aspetti della procedura di rilascio dell'autorizzazione commerciale, è suddivisa in tre parti, la prima delle quali riguarda il regime del silenzio diniego previsto dagli artt. 6 e 7 della legge n. 18/2005; la seconda verte sulla riscossione di tributi considerati senza rapporto con il costo della citata procedura in base all'art. 12 della medesima legge, e la terza riguarda l'eccessiva durata di tale procedura, come risulta dall'art. 33, nn. 5 e 7, del decreto n. 378/2006, relativo ai termini per il rilascio e la validità della relazione sul livello d'insediamento.

1. Argomenti delle parti

55 La Commissione fa valere che la normativa controversa costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento sancita dell'art. 43 CE, poiché incide sulle possibilità d'insediamento degli grandi esercizi commerciali nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna. Detta normativa produrrebbe un effetto discriminatorio indiretto in quanto favorirebbe l'insediamento di esercizi commerciali di medie dimensioni piuttosto che quello di grandi esercizi commerciali. Difatti, gli operatori economici intenzionati ad aprire esercizi commerciali di medie dimensioni sarebbero in maggioranza cittadini spagnoli, mentre coloro che vorrebbero impiantare grandi esercizi commerciali sarebbero più frequentemente originari di altri Stati membri. La normativa controversa, peraltro, non potrebbe trovare giustificazione in uno dei motivi menzionati all'art. 46, n. 1, CE. In subordine, la Commissione sostiene che le giustificazioni addotte dal Regno di Spagna non possono in ogni caso essere ammesse.

56 Il Regno di Spagna contesta l'inadempimento addebitato. Detto Stato membro riconosce che la normativa controversa comporta alcune restrizioni alla libertà di stabilimento, ma sostiene che queste non sono fonte di discriminazione, nemmeno indiretta, basata sulla nazionalità. La normativa in parola sarebbe giustificata da motivi d'interesse generale, in particolare la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente e una razionale gestione del territorio. Detta normativa, da un lato, sarebbe idonea a garantire la realizzazione degli scopi perseguiti e, dall'altro, non andrebbe oltre quanto necessario per raggiungerli.

57 Il Regno di Danimarca sostiene che non si deve ritenere che una disciplina come quella in discussione, se non è discriminatoria, ponga una restrizione alla libertà di stabilimento vietata dal diritto dell'Unione, in quanto non ostacola direttamente l'accesso al mercato degli operatori stranieri. Il Regno di Spagna condivide tale tesi.

2. Giudizio della Corte

a) Sull'esistenza di restrizioni alla libertà di stabilimento

58 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ex art. 226 CE, incombe alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento. Spetta, infatti, all'istituzione fornire alla Corte tutti gli elementi necessari affinché quest'ultima accerti l'esistenza dell'inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione (v. in tal senso, in particolare, sentenze 5 ottobre 1989, causa C-290/87, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 3083, punti 11 e 12, nonché 4 marzo 2010, causa 241/08, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1697, punto 22).

59 La validità dell'affermazione della Commissione secondo cui la normativa controversa produrrebbe effetti indirettamente discriminatori per gli operatori originari di Stati membri diversi dal Regno di Spagna presuppone che la Commissione abbia dimostrato che sussiste una differenza di trattamento fra gli grandi esercizi commerciali e gli altri esercizi commerciali, e che tale differenza costituisce uno svantaggio per gli grandi esercizi commerciali. Inoltre, la Commissione deve dimostrare che la menzionata differenza di trattamento favorisce gli operatori spagnoli perché detti operatori privilegiano le strutture di piccole e medie dimensioni, mentre gli operatori di altri Stati membri preferiscono i grandi esercizi commerciali.

60 Al fine di dimostrare questi elementi, la Commissione ha prodotto une serie di dati numerici. Orbene, come constatato dall'avvocato generale al paragrafo 58 delle sue conclusioni, tali dati, quantunque presentino una certa coerenza con l'affermazione secondo cui gli operatori spagnoli hanno una preferenza per gli esercizi commerciali

di medie dimensioni e gli operatori originari di altri Stati membri per i grandi esercizi commerciali, non sono completi. Le informazioni fornite alla Corte non consentono, infatti, di dimostrare con certezza né il numero di esercizi interessati, né la ripartizione in base al controllo spagnolo o non spagnolo di una parte significativa delle strutture che rientrano nella categoria dei grandi esercizi, conformemente all'art. 3, n. 1, della legge n. 18/2005. Parimenti, la Corte non è stata informata della ripartizione in base all'azionariato degli operatori economici interessati per le varie categorie di strutture.

61 In udienza la Commissione ha riferito che il rapporto di causalità che, a suo parere, è sotteso alla correlazione statistica risiede nella circostanza che gli operatori stranieri preferirebbero aprire esercizi di dimensioni maggiori al fine di realizzare le economie di scala necessarie ad ottimizzare le loro possibilità di penetrazione in un territorio nuovo. Tuttavia, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, siffatta spiegazione concerne l'entrata in un nuovo mercato distante dal mercato di origine piuttosto che la nazionalità dell'operatore.

62 È quindi necessario constatare che la Commissione non ha prodotto elementi concludenti, idonei a dimostrare che i dati numerici presentati a sostegno della sua tesi confermano effettivamente la realtà della stessa. Del pari, la Commissione non ha apportato altri elementi i quali dimostrino che la normativa controversa produca effetti indirettamente discriminatori per gli operatori originari di altri Stati membro rispetto agli operatori spagnoli.

63 Ciò nondimeno, secondo una giurisprudenza costante, l'art. 43 CE osta ad ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato (v., in particolare, sentenze

14 ottobre 2004, causa C-299/02, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-9761, punto 15, e 21 aprile 2005, causa C-140/03, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-3177, punto 27).

64 In tale contesto occorre ricordare che la nozione di «restrizione» ai sensi dell'art. 43 CE ricomprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio intracomunitario (v., in tal senso, sentenze 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France, Racc. pag. I-8961, punto 11, e 28 aprile 2009, causa C-518/06, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3491, punto 64, nonché, per analogia, sentenza 10 febbraio 2009, causa C-110/05, Commissione/Italia, Racc. pag. I-519, punto 37).

65 Costituisce una tale restrizione, in particolare, una normativa nazionale che subordini lo stabilimento di un'impresa di un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione preventiva, poiché essa può ostacolare l'esercizio, da parte di tale impresa, della libertà di stabilimento, impedendole di esercitare liberamente le proprie attività tramite una stabile organizzazione (v. sentenza 1º giugno 2010, cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Pérez e Chao Gómez, Racc. pag. I-4629, punto 54).

66 Nella fattispecie si deve di constatare che la normativa controversa, considerata nel suo insieme, instaura un regime di autorizzazione previa che si applica a qualsiasi apertura di un grande esercizio commerciale nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna.

67 Orbene, in primo luogo, detta normativa limita le zone d'insediamento disponibili per nuove strutture e impone limiti alle superfici di vendita che possono essere autorizzate per queste ultime.

68 In secondo luogo, la normativa in questione accorda un'autorizzazione ai nuovi esercizi unicamente nella misura in cui non si verifichino ripercussioni sui piccoli esercizi preesistenti.

69 In terzo luogo, essa stabilisce svariate norme procedurali relative al rilascio della menzionata autorizzazione tali da avere una reale incidenza negativa sul numero di richieste di autorizzazione presentate e/o sul numero di quelle concesse.

70 Ne consegue che la normativa controversa, considerata nel suo insieme, ha l'effetto di ostacolare e di scoraggiare l'esercizio, da parte di operatori economici di altri Stati membri, delle loro attività nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna attraverso una struttura stabile e pertanto di incidere sul loro stabilimento nel mercato spagnolo.

71 Il Regno di Spagna, del resto, riconosce che detta normativa comporta talune restrizioni alla libertà di stabilimento.

72 Occorre pertanto constatare che la normativa controversa, considerata nel suo insieme, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE.

b) Sulle giustificazioni delle restrizioni alla libertà di stabilimento

73 Secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alla libertà di stabilimento che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che siano atte a

garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso (v. sentenze 10 marzo 2009, causa C-169/07, Hartlauer, Racc. pag. I-1721, punto 44; 19 maggio 2009, cause riunite C-171/07 e C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes e a., Racc. pag. I-4171, punto 25, nonché Blanco Pérez e Chao Gómez, cit., punto 61).

74 Fra tali motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente (v., in particolare, sentenza 11 marzo 2010, causa C-384/08, Attanasio Group, Racc. pag. I-2055, punto 50 e giurisprudenza ivi citata), la razionale gestione del territorio (v., per analogia, sentenza 1º ottobre 2009, causa C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, Racc. pag. I-9021, punto 29 e giurisprudenza ivi citata) nonché la tutela dei consumatori (v., in particolare, sentenza 13 settembre 2007, causa C-260/04, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7083, punto 27 e giurisprudenza ivi citata). Per contro, finalità di natura puramente economica non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale (v., in tal senso, in particolare, sentenza 15 aprile 2010, causa C-96/08, CIBA, Racc. pag. I-2911, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

75 In proposito occorre rammentare che, se incombe allo Stato membro che fa valere un motivo imperativo di interesse generale per giustificare una restrizione ad una libertà di circolazione dimostrare che la propria normativa è opportuna e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito, tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che lo Stato membro dimostri in positivo che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni (v., in tal senso, sentenza 10 febbraio 2009, Commissione/Italia, cit., punto 66).

76 Si deve pertanto esaminare se la normativa controversa, non considerata nel suo insieme, bensì per quanto riguarda ognuna delle restrizioni specifiche addebitate dalla Commissione, sia giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quali quelli fatti valere dal Regno di Spagna e richiamati al punto 56 della presente sentenza.

i) Sulla prima censura, relativa alle limitazioni attinenti all'ubicazione e alla dimensione degli grandi esercizi commerciali

77 Nell'ambito della sua prima censura, la Commissione considera le limitazioni attinenti all'ubicazione e alla dimensione degli grandi esercizi commerciali derivanti dal divieto d'insediare strutture del genere al di fuori degli agglomerati urbani di un numero limitato di comuni, in applicazione dell'art. 4, n. 1, della legge n. 18/2005, nonché la limitazione delle superfici di vendita per ogni provincia e comune conformemente agli artt. 7 e 10, n. 2, dell'allegato al decreto n. 379/2006, nonché all'allegato 1.2 del medesimo allegato.

78 Il Regno di Spagna adduce che le disposizioni in discussione sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente che perseguono. Infatti, limitando l'insediamento degli grandi esercizi commerciali alle zone densamente popolate, in cui la domanda è maggiore, e limitando le dimensioni degli esercizi nelle zone con una minore densità abitativa, la normativa controversa sarebbe diretta ad evitare l'inquinamento causato dalla circolazione dei veicoli, a contrastare il degrado urbano, a preservare un modello urbano integrato con l'ambiente, ad evitare la costruzione di nuove strade e a garantire l'accesso a dette strutture commerciali mediante il trasporto pubblico.

79 La Commissione, al contrario, ritiene che le limitazioni in causa non siano idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti.

80 A tale riguardo occorre constatare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, restrizioni concernenti la localizzazione e la dimensione degli grandi esercizi commerciali appaiono mezzi idonei a raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente fatti valere dal Regno di Spagna.

81 Ciò nondimeno, dall'art. 10, n. 2, dell'allegato al decreto n. 379/2006 risulta che non è previsto alcun incremento dell'offerta commerciale nella forma di ipermercati nelle province in cui detta offerta era stimata eccessiva per il 2009. Dall'allegato 1.2 dell'allegato al citato decreto emerge poi che l'offerta è stata reputata eccessiva per tale anno in 37 delle 41 province della Comunità autonoma di Catalogna. Nelle quattro province restanti, conformemente al menzionato art. 10, n. 2, un incremento dell'offerta commerciale nella forma di ipermercati poteva avere luogo solamente nella misura in cui detta forma di strutture commerciali non assorbisse oltre il 9 % della spesa per acquisti della provincia stimata per il 2009 per beni di largo consumo e oltre il 7 % di tale spesa per beni non di uso corrente. Infine, da detto allegato 1.2 si evince che, nelle quattro province in parola, la superficie massima per gli ipermercati era limitata a 23 667 m2 distribuiti in sei comuni.

82 S'impone di constatare che tali limitazioni specifiche prescritte dalla normativa controversa, considerate nel loro insieme, incidono in modo significativo sulle possibilità di aprire grandi esercizi commerciali nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna.

83 In siffatte circostanze, le ragioni che possono essere addotte da uno Stato membro al fine di giustificare una deroga al principio della libertà di stabilimento devono essere corredate di un'analisi dell'opportunità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata da tale Stato membro, nonché di elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione (v. sentenza 22 dicembre 2008, causa C-161/07, Commissione/Austria, Racc. pag. I-10671, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

84 Orbene, va constatato che il Regno di Spagna non ha esposto elementi sufficienti diretti a illustrare le ragioni per le quali le restrizioni in causa sarebbero necessarie per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

85 Tenuto conto delle mancate spiegazioni e della significativa incidenza delle limitazioni in discussione sulla possibilità di aprire grandi esercizi commerciali nel territorio della Comunità autonoma di Catalogna, si deve considerare che le restrizioni alla libertà di stabilimento imposte a tale riguardo non sono giustificate.

86 Ne consegue che la prima censura deve essere accolta.

ii) Sulla seconda censura, relativa alla necessità e alle condizioni per il rilascio di un'autorizzazione commerciale specifica per l'apertura di grandi esercizi commerciali

— Sulle prime tre parti

87 Con le prime tre parti della seconda censura, la Commissione contesta la legittimità, rispettivamente, dell'art. 6, n. 1, della legge n. 7/1996, che impone il rilascio di una previa autorizzazione commerciale all'apertura di grandi esercizi commerciali, del n. 2, primo comma, di detto art. 6, che impone di prendere in considerazione, per il rilascio di tale autorizzazione, la presenza di strutture commerciali adeguate nella zona interessata, nonché gli effetti di un nuovo insediamento sulla configurazione commerciale di tale zona, e dell'art. 8 della legge n. 18/2005 nonché degli artt. 31, n. 4, e 33, n. 2, del decreto n. 378/2006, che impongono di stilare una relazione sul livello d'insediamento che è vincolante quando è negativa e che deve essere negativa allorché il livello d'insediamento supera una certa soglia.

88 Il Regno di Spagna sostiene che le disposizioni oggetto di addebito perseguono, in modo generale, obiettivi di protezione dell'ambiente, di razionale gestione del territorio e di tutela dei consumatori, mirando, per quanto attiene a detto ultimo obiettivo, a garantire una concorrenza più efficace in termini di prezzo, di qualità e di scelta.

89 La Commissione considera al contrario che tali disposizioni perseguano obiettivi puramente economici, poiché tenderebbero a proteggere gli esercizi commerciali locali di piccole dimensioni.

90 Riguardo, innanzitutto, alla prima parte, relativa alla necessità di ottenere il rilascio di una previa autorizzazione all'apertura di un grande esercizio commerciale, derivante dall'art. 6, n. 1, della legge n. 7/1996, si deve constatare che la Commissione non ha esposto, né nel ricorso né nella replica, e nemmeno in udienza, perché detta necessità, di per sé, perseguirebbe obiettivi puramente economici.

91 Il Regno di Spagna, dal canto suo, ha sottolineato che, relativamente all'insediamento degli grandi esercizi commerciali, la realizzazione degli obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente, quali illustrati al punto 78 della presente sentenza, dipendono da una procedura di previa autorizzazione. Secondo tale Stato membro, non sarebbe possibile rimediare ai danni provocati in caso di mancata realizzazione di tali obiettivi ex post, ossia una volta che l'insediamento fosse avvenuto.

92 In proposito, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 91 delle sue conclusioni, l'instaurazione di misure preventive, e quindi a priori, deve, nel presente contesto, essere considerata idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di protezione dell'ambiente. L'adozione di misure a posteriori, difatti, qualora si riscontrasse che l'insediamento di un esercizio commerciale già costruito ha un impatto negativo sulla protezione dell'ambiente, appare un'alternativa meno efficace e più costosa rispetto al

di autorizzazione previa. Il medesimo ragionamento vale per l'obiettivo di razionale gestione del territorio.

93 La Commissione non ha neanche indicato in che modo la necessità di ottenere un'autorizzazione anteriormente all'apertura di un grande esercizio commerciale andrebbe, di per sé, al di là di quanto necessario per raggiungere i menzionati obiettivi.

94 Di conseguenza, la prima parte della seconda censura dev'essere respinta.

95 Va per contro osservato che l'obbligo, derivante dall'art. 6, n. 2, primo comma, della legge n. 7/1996, di prendere in considerazione, per il rilascio di una siffatta autorizzazione, l'esistenza di strutture commerciali nella zona interessata nonché gli effetti dell'insediamento di un nuovo esercizio commerciale sull'assetto commerciale di tale zona, oggetto della seconda parte della presente censura, riguarda l'incidenza sugli esercizi preesistenti e la struttura del mercato, e non la tutela dei consumatori.

96 La medesima riflessione vale rispetto all'obbligo, nel contesto della procedura di rilascio dell'autorizzazione in parola, di redigere una relazione sul livello d'insediamento la quale, se sfavorevole, sarà vincolante, e che deve essere sfavorevole nel caso in cui il livello d'insediamento superi una certa soglia, obbligo derivante dall'art. 8 della legge n. 18/2005 e dagli artt. 31, n. 4, e 33, n. 2, del decreto n. 378/2006, oggetto della terza parte della presente censura.

97 In proposito va constatato che tali disposizioni richiedono l'applicazione di soglie massime attinenti al livello d'insediamento e all'incidenza sugli esercizi commerciali al dettaglio preesistenti, al di là delle quali è impossibile aprire grandi esercizi commerciali e/o esercizi commerciali di medie dimensioni.

98 Orbene, considerazioni di questo genere, poiché sono di natura puramente economica, non possono, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 74 della presente sentenza, costituire un motivo imperativo di interesse generale.

99 Ne consegue che si devono accogliere la seconda e la terza parte della seconda censura.

— Sulla quarta parte

100 Nell'ambito di detta parte, la Commissione contesta la compatibilità con l'art. 43 CE dell'art. 6, n. 2, secondo comma, della legge n. 7/1996, che impone di consultare il Tribunale per la tutela della concorrenza.

101 In via generale, il Regno di Spagna fa valere che le disposizioni relative al rilascio di un'autorizzazione commerciale specifica, fra cui quella che prevede l'obbligo di consultare Tribunale per la tutela della concorrenza, sono motivate da obiettivi di razionale gestione del territorio, di protezione dell'ambiente nonché di tutela dei consumatori, sono idonee a garantire la realizzazione di detti obiettivi e non vanno al di là di quanto necessario per raggiungerli.

102 La Commissione non ha indicato le ragioni per cui ritiene che le giustificazioni addotte dal Regno di Spagna non possano essere accolte.

103 In mancanza di precisazioni concrete relativamente alla presente parte, e dato che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 96 delle sue conclusioni, un obbligo di consultare un organo incaricato di esaminare questioni di concorrenza, il quale stila una relazione non vincolante, appare idoneo a garantire la realizzazione degli obiettivi invocati dal Regno di Spagna senza andare al di là di quanto necessario per raggiungerli, occorre respingere la quarta parte della seconda censura.

— Sulla quinta parte

104 La quinta parte della seconda censura concerne la necessità di consultare il Comitato per le strutture commerciali, derivante dall'art. 11 della legge n. 18/2005 e dell'art. 26 del decreto n. 378/2006.

105 Al riguardo la Commissione non sembra criticare l'esistenza di detto Comitato o l'obbligo di consultarlo in quanto tale, bensì piuttosto il fatto che esso sia composto da potenziali concorrenti dell'operatore economico che auspica stabilirsi in Catalogna insediando un nuovo grande esercizio commerciale.

106 Analogamente alle altre parti della presente censura, il Regno di Spagna fa valere che tali disposizioni sono motivate da obiettivi di razionale gestione del territorio, di protezione dell'ambiente e di tutela dei consumatori, sono idonee a garantire la realizzazione di detti obiettivi e non vanno al di là di quanto necessario per raggiungerli.

107 L'art. 11 della legge n. 18/2005 prevede che il Comitato per le strutture commerciali rediga una relazione non solamente sulle questioni relative al rilascio di autorizzazioni commerciali da parte della Generalitat, ma altresì su questioni di pianificazione connesse alla designazione delle zone in cui possono aprirsi esercizi commerciali, inclusa la presentazione di proposte di modifica del PTSEC e di delimitazione dell'«agglomerato urbano dei comuni».

108 L'instaurazione di un comitato del genere, con la missione di redigere una relazione prima che sia presa una decisione di rilasciare o di rifiutare un'autorizzazione, che prende segnatamente in considerazione la razionale gestione del territorio e la protezione dell'ambiente, è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti a tal fine dalla disposizione in parola.

109 Peraltro, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 102 delle sue conclusioni, l'esistenza di detto Comitato e i suoi compiti non vanno al di là di quanto necessario per raggiungere detti obiettivi di razionale gestione del territorio e di protezione dell'ambiente.

110 Per contro, l'art. 26, n. 1, del decreto n. 378/2006, secondo cui detto Comitato è composto di sette membri in rappresentanza dei servizi della Generalitat, di sei membri in rappresentanza dei comuni, di sette membri in rappresentanza del settore commerciale nonché di due esperti designati dal dipartimento del commercio della Generalitat e di un segretario, non appare idoneo a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti.

111 In effetti, si deve constatare che l'unico interesse settoriale rappresentato in tale Comitato è quello del commercio locale preesistente. Orbene, un organismo composto in tal modo, all'interno del quale gli interessi connessi sia alla protezione dell'ambiente sia a quella dei consumatori non sono rappresentati, mentre invece lo sono i

concorrenti potenziali del richiedente l'autorizzazione, non può costituire uno strumento idoneo a realizzare obiettivi di razionale gestione del territorio, di protezione dell'ambiente e di tutela dei consumatori.

112 L'esistenza del Comitato per le strutture commerciali instaurato dall'art. 11 della legge n. 18/2005 e le sue funzioni così come esposte in detto articolo possono essere giustificate. Per contro, la sua composizione quale prevista all'art. 26 del decreto n. 378/2006 non è idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti dall'instaurazione di tale Comitato.

113 Ne risulta che la quinta parte della seconda censura deve essere accolta laddove concerne la composizione del Comitato come prevista all'art. 26 del decreto n. 378/2006.

— Sulla sesta parte

114 Con la sesta parte della seconda censura, la Commissione contesta la compatibilità con il diritto dell'Unione dell'art. 10 della legge n. 18/2005.

115 Essa fa valere a tale proposito che taluni criteri in funzione dei quali la Generalitat o le autorità municipali devono pronunciarsi sulle richieste di autorizzazione commerciale sono prive di precisione. Essa concerne più particolarmente le «condizioni che definiscono la sicurezza del progetto e la sua collocazione nell'agglomerato urbano», «la mobilità determinata dal progetto» e il «diritto dei consumatori ad un'offerta ampia e diversificata in termini di qualità, quantità, prezzi e caratteristiche dei prodotti».

Secondo la Commissione, criteri del genere impediscono ai richiedenti di valutare in modo preciso le loro possibilità di ottenere un'autorizzazione e concedono un potere discrezionale alle autorità che rilasciano le autorizzazioni.

116 Il Regno di Spagna riconosce che il criterio del «diritto dei consumatori ad un'offerta ampia e diversificata in termini di qualità, quantità, prezzi e caratteristiche dei prodotti» può essere considerato non sufficientemente preciso, ma sostiene che ciò non si verifica nel caso degli altri due criteri contestati. In ogni caso, detto Stato membro fa valere che il semplice fatto che i criteri non siano definiti in modo preciso non è tale da renderli inadeguati per conseguire gli obiettivi di tutela dell'ambiente e dei consumatori. Il legislatore dell'Unione utilizzerebbe del resto la stessa tecnica, consistente nell'indicare i criteri che devono essere applicati senza precisare i limiti oltre i quali si può prevedere con precisione se una domanda verrà accolta o meno.

117 A tale riguardo si deve rilevare che la Commissione contesta non tanto la natura dei criteri in discussione, ma unicamente la loro mancanza di precisione. Orbene, se è corretto che la collocazione nell'agglomerato urbano, l'effetto sull'utilizzo delle strade e dei trasporti e l'ampiezza della scelta per i consumatori sono criteri legittimi per stabilire se debba essere autorizzata l'apertura di un esercizio commerciale, occorre constatare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 116 delle sue conclusioni, che è difficile fissare a priori limiti o soglie massimi esatti senza introdurre un elemento di rigidità che potrebbe risultare ancor più restrittivo della libertà di stabilimento.

118 Dal momento che i criteri menzionati all'art. 10 della legge n. 18/2005 non sono imprecisi al punto di diventare inidonei alla realizzazione degli obiettivi di razionale gestione del territorio, di protezione dell'ambiente e di tutela dei consumatori fatti valere dal Regno di Spagna o sproporzionati rispetto a detti obiettivi, si deve respingere la sesta parte della seconda censura.

iii) Sulla terza censura, relativa a taluni aspetti della procedura di rilascio di autorizzazione commerciale

— Sulla prima parte

119 Con la prima parte della terza censura, la Commissione critica il regime del cosiddetto «silenzio diniego», di cui agli artt. 6 e 7 della legge n. 18/2005.

120 Il Regno di Spagna adduce che detto regime costituisce una garanzia a favore degli interessati che abbiano presentato all'autorità competente una richiesta di autorizzazione commerciale, necessaria per l'apertura, l'ampliamento o il trasferimento di grandi esercizi commerciali e di esercizi di medie dimensioni in forza delle menzionate disposizioni. Tale meccanismo, infatti, consentirebbe a detti interessati di agire rispetto all'inazione dell'amministrazione investendo un giudice della questione allo scadere del termine massimo previsto per pronunciarsi circa la richiesta quando non sia stata presa alcuna decisione.

121 La Commissione sostiene che siffatto meccanismo è sproporzionato e che il medesimo obiettivo potrebbe essere raggiunto attraverso un regime di «silenzio assenso».

122 È ben vero che un regime, il quale comporta che si consideri accordata, e non negata, una richiesta di autorizzazione qualora non sia stata adottata una decisione di rifiuto entro il termine specificato, potrebbe apparire meno restrittivo. Un regime del genere, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 120 delle sue conclusioni, è peraltro previsto all'art. 33, n. 5, del decreto n. 378/2006, concernente il rilascio della relazione relativa al livello d'insediamento.

123 Tuttavia, come ricordato al punto 75 della presente sentenza, se è vero che incombe allo Stato membro che fa valere un motivo imperativo di interesse generale per giustificare una restrizione ad una libertà di circolazione dimostrare che la propria normativa è opportuna e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito, tale onere della prova non può estendersi fino a pretendere che lo Stato membro dimostri in positivo che nessun altro possibile provvedimento permette la realizzazione dello stesso obiettivo alle stesse condizioni.

124 A tale riguardo, non si può negare agli Stati membri la possibilità di perseguire obiettivi quali la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio e la tutela dei consumatori mediante l'introduzione di regole generali che siano facilmente gestite e controllate dalle autorità competenti (v., per analogia, sentenza 16 dicembre 2010, causa C-137/09, Josemans, Racc. pag. I-13019, punto 82).

125 Il regime del silenzio diniego, previsto nell'ambito di una procedura di richiesta di autorizzazione commerciale avente come obiettivi la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio e la tutela dei consumatori, la cui funzione è di garantire la certezza del diritto nell'ipotesi in cui l'autorità incaricata di pronunciarsi su tale richiesta non prenda una decisione esplicita entro il termine prescritto, disponendo che siffatta inazione costituisce una decisione implicita di rifiuto, e consentendo quindi all'interessato che abbia presentato una richiesta di autorizzazione commerciale di adire i giudici, appare facilmente gestibile e controllabile dalle autorità competenti. Il Regno di Spagna, peraltro, ha spiegato che, in mancanza di una decisione nel contesto di tale regime, l'amministrazione resta tenuta ad adottare un atto motivato che chiuda la procedura.

126 Ne consegue che la prima parte della terza censura dev'essere disattesa.

— Sulla seconda parte

127 Nell'ambito della seconda parte della terza censura, la Commissione sostiene che i tributi ex art. 12 della legge n. 18/2005 per il trattamento di una richiesta di autorizzazione e per la relazione sul livello d'insediamento costituiscono, per gli operatori economici interessati, oneri dotati di effetto dissuasivo per lo stabilimento nel territorio catalano. Detti tributi, poiché non sono collegati al costo della procedura di rilascio dell'autorizzazione commerciale, sarebbero sproporzionati.

128 Il Regno di Spagna fa osservare che i tributi in parola sono fissati in un certo importo per metri quadrati della superficie di vendita il cui insediamento si progetta. Inizialmente, detto importo sarebbe stato calcolato dividendo i costi relativi alle procedure degli anni 1994 e 1995 per il numero di metri quadri oggetto delle richieste in questione e sarebbe stato successivamente attualizzato in base al tasso di inflazione. Ciò consentirebbe agli operatori di calcolare in anticipo e con certezza l'importo dei contributi. Detto Stato membro aggiunge che i tributi vengono riscossi ratealmente, cosicché un richiedente che ritiri il proprio progetto non dovrà versare l'intero importo, e che quest'ultimo ammonta, mediamente, a circa lo 0,1 % del costo totale del progetto.

129 A tale riguardo si deve constatare che siffatto metodo di determinazione dell'importo dei tributi dovuti riflette la totalità dei costi di cui trattasi in modo ragionevole, senza discostarsi significativamente dai costi reali in ogni singolo caso. Inoltre, le modalità di fissazione, ossia la corrispondenza ad un importo fisso per metro quadrato, presenta il vantaggio di consentire di prevedere il costo della procedura in modo trasparente.

130 La seconda parte della terza censura deve, pertanto, essere respinta.

— Sulla terza parte

131 Dal momento che, conformemente al punto 99 della presente sentenza, la terza parte della seconda censura deve essere accolta, poiché la Corte ha constatato che la necessità di redigere una relazione sul livello d'insediamento quale prevista all'art. 8 della legge n. 18/2005 nonché agli artt. 31, n. 4, e 33, n. 2, del decreto n. 378/2006 non può essere giustificata, non occorre pronunciarsi sulla ragionevolezza o meno dei termini per il rilascio e la validità di tale relazione, ciò che contestava la Commissione con la terza parte della terza censura.

Sulle spese

132 Ai sensi dell'art. 69, n. 3, primo comma, del regolamento di procedura, in particolare se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese. Nella fattispecie, poiché le parti sono risultate rispettivamente soccombenti su uno o più capi, si deve disporre che ciascuna di esse sopporti le proprie spese.

133 A norma dell'art. 69, n. 4, primo comma, del citato regolamento, il Regno di Danimarca, intervenuto nella presente causa, sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 CE avendo adottato e/o mantenendo in vigore le seguenti disposizioni:

— l'art. 4, n. 1, della legge 27 dicembre 2005, n. 18/2005, relativa alle strutture commerciali (Ley 18/2005 de equipamientos comerciales), nella parte in cui vieta l'insediamento di grandi esercizi commerciali al di fuori dell'agglomerato urbano di un numero limitato di comuni;

— gli artt. 7 e 10, n. 2, dell'allegato al decreto 10 ottobre 2006, n. 379/2006, recante approvazione del piano territoriale settoriale delle strutture commerciali (Decreto 379/2006 por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales), nonché l'allegato 1 del medesimo allegato, nella parte in cui dette disposizioni limitano l'insediamento di nuovi ipermercati ad un numero ristretto di province e impongono che tali nuovi ipermercati non assorbano oltre il 9 % della spesa per beni di largo consumo o oltre il 7 % della spesa per beni non di uso corrente;

— l'art. 6, n. 2, primo comma, della legge 15 gennaio 1996, n. 7/1996, recante disciplina della vendita al dettaglio (Ley 7/1996, de ordenación del comercio minorista), l'art. 8 della legge n. 18/2005, relativa alle strutture commerciali, e gli artt. 31, n. 4, e 33, n. 2, del decreto 10 ottobre 2006, n. 378/2006, recante attuazione della legge n. 18/2005 (Decreto 378/2006 por el que se desarolla la Ley 18/2005), nella parte in cui tali disposizioni richiedono l'applicazione di soglie massime attinenti al livello d'insediamento e all'incidenza sugli esercizi commerciali al dettaglio preesistenti,

al di là delle quali è impossibile aprire nuovi grandi esercizi commerciali e/o nuovi esercizi commerciali di medie dimensioni, e

— **l'art. 26 del decreto 10 ottobre 2006, n. 378/2006, recante attuazione della legge n. 18/2005, nella parte in cui disciplina la composizione della Comisión de Equipamientos Comerciales (Comitato per le strutture commerciali) in modo tale che risulta garantita la rappresentanza degli interessi del commercio al dettaglio preesistente mentre non è prevista la rappresentanza di associazioni attive nel settore della protezione dell'ambiente e dei gruppi d'interesse per la tutela dei consumatori.**

2) **Non occorre statuire sul ricorso laddove riguarda la compatibilità con l'art. 43 CE dell'art. 33, nn. 5 e 7, del decreto 10 ottobre 2006, n. 378/2006, recante attuazione della legge n. 18/2005.**

3) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**

4) **La Commissione europea, il Regno di Spagna e il Regno di Danimarca sopportano le proprie spese.**

Firme