



REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

**DIREZIONE REGIONALE DEL COMMERCIO, DEL
TURISMO E DEL TERZIARIO**

*Servizio dell'Incentivazione Commerciale
e del Terziario*

Prot. 7293/COMM.

Rif.

Alleg.

Oggetto: Decreto Presidente Regione 138/Pres
dd. 21/5/2003 – Regolamento medie e grandi
strutture di vendita. Circolare esplicativa

Trieste, 3 luglio 2003

34135 – Viale Miramare, 19

Tel. 040 3775710

Fax 040 3775796

AI COMUNI DELLA
REGIONE FRIULI VENEZIA-
GIULIA

LORO SEDI

Alla Presidenza della Giunta
regionale

Segreteria generale

TRIESTE

All'Ufficio legislativo e legale

TRIESTE

Alla Direzione regionale delle
Autonomie Locali

UDINE

Al Comitato Regionale di

Controllo

UDINE

Alle Camere di Commercio, I. A.
A. di

GORIZIA

PORDENONE

TRIESTE

UDINE

Alle Amministrazioni Provinciali
di

GORIZIA

PORDENONE

TRIESTE

UDINE

All'Unione regionale del
commercio e turismo del
Friuli Venezia-Giulia
Via S. Nicolò, 7
34100 - TRIESTE

Alla Confederazione italiana
Esercenti Attività Commerciali,
Turismo e Servizi
Viale Libertà, 2/a
33170 - PORDENONE

Al Comitato regionale F.I.P.E
Viale Duodo, 5
33100 - UDINE

All'Unione Regionale
Economica Slovena
Via Cicerone, 8
34133 - TRIESTE

All'Unione regionale
della Cooperazione
Via I. Nievo, 4
33100 - UDINE

Alla Lega delle Cooperative
Via D. Cernazai, 8
33100 - UDINE

All'Associazione Generale
Cooperative Italiane
P.zza Matteotti, 11/16
33100 - UDINE

Alla F.A.I.D.
Federdistribuzione
Corso di Porta Nuova, 3
20121 - MILANO

Ai CAT del FVG
LORO SEDI

PREMESSA

La pubblicazione del regolamento di cui all'oggetto (in *BUR* n. 25 del 18 giugno 2003) conclude, in ordine di tempo, l'attuazione a livello amministrativo della L.R. 8/1999, dotando l'ordinamento regionale delle disposizioni necessarie relativamente alla materia specifica delle medie e grandi strutture di vendita; con la presente circolare si ritiene cosa utile impartire le prime illustrazioni interpretative, ai fini della massima uniformità di comportamenti, sottolineandosi che la

Direzione scrivente, come al solito, rimane a disposizione per qualunque ulteriore chiarimento ed approfondimento di competenza.

Si ricorda che i quesiti giuridici devono basarsi su un fondato dubbio applicativo ed interpretativo di una norma giuridica (di legge o di regolamento regionale) e non possono riguardare incertezze istruttorie o valutative in relazione a casi specifici, essendo questo un compito che rientra nella sfera di attribuzione degli Enti Locali, e men che meno possono riguardare interpretazioni di atti interni dei Comuni (vedi anche circ. prot. 5947/COMM. pagg. 15 e 16).

Viene una volta di più ribadito che gli orientamenti interpretativi espressi dalla Direzione Regionale non costituiscono direttive vincolanti per i destinatari, e questo vale a maggior ragione con l'intervenuta riforma costituzionale che ha accentuato l'autonomia degli Enti Locali; pertanto se i Comuni non concordano con determinate interpretazioni della scrivente, possono anche discostarsene ed auto determinarsi come meglio credono, naturalmente assumendosi in via diretta tutte le responsabilità conseguenti, ma non può essere preteso dalla Direzione l'avallo relativo ad interpretazioni difformi e con le quali la stessa non concorda.

ORARI

Sebbene la materia non sia oggetto di disciplina da parte del regolamento sulle medie e grandi strutture, tuttavia si impongono degli approfondimenti, a seguito della modifica dell'articolo 25 della L.R. 8/1999 da parte della collegata alla finanziaria 2003, precisandosi che la problematica in questa sede affrontata riguarda ovviamente gli orari degli esercizi commerciali ubicati nei Comuni non turistici, nei quali cioè non trova applicazione il regime di liberalizzazione contenuto nell'articolo 26 della citata L.R. 8/1999.

L'articolo 23, comma 5, della L.R. 12/2003 ha riformulato la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 25 della L.R. 8/1999, determinando direttamente, all'interno del nastro orario fissato dalle ore cinque alle ore ventidue, la fascia massima giornaliera di apertura in 13 ore (sotto questo aspetto quindi ***non sussiste più il rinvio al regolamento regionale di esecuzione***) ed eliminando l'inciso <<per gli esercizi di cui all'articolo 8>> che compariva nella precedente versione del comma in argomento.

Le conseguenze della modifica legislativa testé evidenziata sono di notevole rilevanza: innanzi tutto la norma regolamentare di cui all'articolo 2, comma 1, del DPGR 148/1999 (regolamento regionale sugli orari), che stabiliva l'apertura massima in dieci ore, è stata implicitamente abrogata da una fonte normativa superiore (*criterio gerarchico*), nonché successiva rispetto al regolamento regionale (*criterio cronologico*); in secondo luogo, la soppressione del precedente riferimento ai soli esercizi di cui all'articolo 8 rende obbligatorio il rispetto dell'apertura massima delle tredici ore da parte di tutti gli esercizi commerciali, siano questi vicinato, medie o grandi strutture.

La modifica legislativa *de qua* è immediatamente applicabile (*rectius*, è applicabile dall'entrata in vigore della L.R. 12/2003); inoltre, come già anticipato, prevale sulle fonti normative di rango inferiore: è opportuno comunque che i Comuni modifichino i loro regolamenti, aggiornandoli alla luce della sopravvenuta innovazione.

Fatte salve le deroghe di legge, l'obbligo della chiusura totale nei giorni domenicali e festivi e l'obbligo della chiusura infrasettimanale di mezza giornata (la mezza giornata comporta l'apertura massima di sei ore: articolo 25, comma 6 non modificato) rimangono vigenti solo per gli

esercizi di grande distribuzione, in considerazione del fatto che il comma 5 dell'articolo 25 pone tali obblighi esclusivamente in capo agli <<esercizi di vendita al dettaglio di cui all'articolo 8>>.

Diversamente, il successivo comma 5bis stabilisce che <<per gli esercizi di vendita di cui agli articoli 6 e 7 (ossia vicinato e medie strutture) l'orario di apertura e di chiusura è determinato liberamente, sia nei giorni feriali, sia in quelli domenicali e festivi>>: questo significa che il vicinato e la media struttura non sono assoggettati né all'obbligo della chiusura domenicale e festiva, né all'obbligo della chiusura infrasettimanale di mezza giornata, pur tuttavia la "determinazione libera" dell'orario dovrà avvenire in ogni caso nel rispetto del nastro orario di cui al comma 3 e della fascia massima d'apertura di cui al comma 4, considerato che tali prescrizioni non trovano deroga alcuna, **nemmeno** in favore degli "esercizi di vendita di cui agli articoli 6 e 7".

Per quanto concerne la problematica degli orari del vicinato e della media struttura allocati all'interno di un centro o complesso commerciale, deve ribadirsi che il richiamo esplicito da parte del comma 5 dell'articolo 25 agli <<esercizi di vendita al dettaglio di cui all'art. 8>> non può che essere riferito a **tutte** le grandi strutture di vendita, le quali, ai sensi del comma 2 dell'articolo 8 della legge (e dell'articolo 1, comma 1, lettera i, del regolamento), sono strutturate in singoli esercizi oppure centri commerciali al dettaglio¹ oppure ancora complessi commerciali: **ne deriva che il CCD come il complesso commerciale vanno sempre e comunque considerati nel loro insieme quali grandi strutture di vendita, e pertanto assoggettati alla disciplina dell'articolo 25 propria delle grandi strutture di vendita, disciplina che comunque sarà uguale per tutti gli esercizi che lo compongono, indifferentemente se di vicinato, medie o grandi strutture.**

Con riferimento sempre alla materia degli orari, si segnala la rilevantissima **sentenza n. 4457/2002, del Consiglio di Stato, sezione V**, con la quale è stata sancita la possibilità per il Sindaco, con ordinanza adottata e per i presupposti di cui all'articolo 54, comma 3, del decreto legislativo 267/2000, di modificare gli orari di apertura e chiusura anche di singoli esercizi commerciali (nel caso di specie si è trattato di un esercizio pubblico, ma la disposizione citata fa esplicita menzione pure degli orari degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici, essendo per di più irrilevante che si tratti di Comuni turistici o non turistici)².

¹ Comunque, per quanto riguarda il regime degli orari degli esercizi inseriti precipuamente in un Centro Commerciale, il MinIndustria, con la circ. 8 aprile 1991, n. 3334, ha già affrontato e risolto la problematica nel senso che il centro commerciale al dettaglio non è una serie di esercizi che casualmente si trovano ad essere ubicati in uno stesso ambito spaziale, reciprocamente ininfluenti; è invece una struttura che viene autorizzata e funziona come struttura unitaria, anche quando gli esercizi che la costituiscono non appartengono ad un solo soggetto; pertanto il regime degli orari al quale sottoporre tale struttura non può che essere *unico per tutti*.

² Si riporta il dispositivo della sentenza. <<I primi giudici hanno giudicato illegittima l'ordinanza impugnata in primo grado ritenendola viziata dalla carenza di potere in capo al Sindaco, in base alla disposizione normativa indicata a sostegno dell'atto, all'adozione del provvedimento controverso nonché, in ogni caso, dalla riscontrata omessa indicazione dei suoi presupposti. Il Comune appellante critica siffatta decisione sotto il duplice profilo dell'errata qualificazione dell'ambito applicativo dell'art.54 III comma D. Lgs. n.267/2000 e dell'erronea valutazione della ricorrenza dei presupposti legittimanti l'esercizio del potere regolato dalla predetta disposizione. L'appellato difende il convincimento espresso dal T.A.R., ribadendo l'insussistenza delle condizioni per l'adozione dell'atto impugnato in primo grado. In ordine alla sussistenza in capo al Sindaco del potere di ordinare la chiusura anticipata di un pubblico esercizio, basti osservare che la norma invocata a fondamento dell'ordinanza controversa (art.54 III comma D. Lgs. n.267/2000) autorizza senz'altro l'adozione del provvedimento de quo agitur. Dalla formulazione letterale dell'anzidetta disposizione non risulta, invero, desumibile, neanche in via logico-sistematica, una limitazione del potere ivi assegnato al Sindaco alla sola regolamentazione generale degli orari dei pubblici esercizi, con esclusione, cioè, come erroneamente ritenuto dal T.A.R., della modifica dell'orario di apertura e chiusura di singoli esercizi. Viceversa, una retta esegesi della norma, che tenga anche conto della sua ratio (per come appresso illustrata), impone una lettura che consenta al Sindaco l'esercizio del potere di modifica degli orari nella misura in cui risulti necessario a rimuovere o contrastare le situazioni di emergenza ivi descritte quali presupposti legittimanti, con la conseguenza che se quelle si presentano limitate ad una determinata zona del territorio deve giudicarsi senz'altro

SPORTELLLO UNICO

La norma finale del nuovo regolamento (articolo 25) ha attribuito la competenza delle procedure nello stesso contemplate agli Sportelli Unici dei Comuni, e questo ha suscitato non poche perplessità all'interno delle Amministrazioni Locali.

Subito si precisa che la norma in argomento deve essere applicata ed interpretata alla luce delle fonti normative superiori, le quali sono non solo la L.R. 12 febbraio 2001, n. 3 (disposizioni in materia di sportello unico per le attività produttive), ma anche e soprattutto la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, quindi temporalmente successiva alla citata L.R. 3/2001, che ha tra l'altro attribuito ai Comuni potestà regolamentare in ordine alla "*disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*", per quanto "nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità" (L. 131/2003, art. 4, comma 4).

Ed è proprio la stessa L.R. 3/2001, con l'articolo 3 (rubricato *esclusioni*) a fare salva innanzi tutto la vigente normativa che consente l'inizio dell'attività previa semplice comunicazione ovvero denuncia d'inizio attività (lettera c): e si evidenzia che nella materia del commercio i procedimenti in discorso sono disciplinati dalla normativa speciale di cui alla L.R. 27/1997, la quale, sotto questo profilo, rende inapplicabile la normativa sullo sportello unico.

In secondo luogo, è sempre l'articolo 3 della L.R. 3/3001 a ricomprendere fra le succitate esclusioni (lettera b) anche la vigente normativa regionale in materia di *programmazione commerciale*; se risulta talvolta difficile individuare con chiarezza i contorni di una specifica attività programmatrice della pubblica amministrazione, tuttavia non può negarsi che, proprio nella materia del commercio, i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita, nonché per le rivendite di quotidiani e periodici, oppure per gli esercizi di somministrazione, sono assoggettati a specifici disciplina di settore, che contempla espressamente l'adozione di atti pianificatori ai fini di una specifica programmazione commerciale nel territorio dei Comuni.

ammesso e corretto un ordine circoscritto all'area interessata dal fenomeno da eliminare. Non può, in definitiva, dubitarsi della sussistenza, in astratto, del potere del Sindaco, in base all'art.54 III comma D. Lgs. 267/2000, di ordinare la modifica degli orari anche nei riguardi di un solo esercizio pubblico, nei casi in cui la situazione di emergenza risulti a quello unicamente ricollegabile. Così chiarita la sussistenza della potestà ordinatoria nella specie esercitata, occorre verificare la ricorrenza, anch'essa contestata, dei presupposti stabiliti dalla norma citata quali condizioni legittimanti l'esercizio del potere. Va, innanzitutto, rilevato, al riguardo, che, contrariamente a quanto affermato nella sentenza appellata, nella motivazione dell'ordinanza controversa risulta puntualmente indicata la situazione di inquinamento acustico e di disturbo alla quiete pubblica che ha determinato l'adozione dell'atto e che con questo si intende eliminare. In ordine, poi, alla concreta ricorrenza della situazione di emergenza postulata dalla norma, è sufficiente rilevare che le molteplici e ripetute lamentele formulate dagli abitanti della zona dove viene esercitata l'attività dell'appellato (si vedano i numerosi esposti prodotti dal Comune) costituiscono già un significativo indizio dei disagi arrecati dal locale in questione al riposo ed alla quiete dei vicini e che, comunque, la fondatezza di quelle doglianze risulta riscontrata ed avvalorata dalle relazioni di servizio dell'autorità di pubblica sicurezza (cfr. rapporti della Polizia Municipale in data 19.3.2000 e 6.6.2001 e dei Carabinieri in data 7.6.2001), dalle quali si ricava univocamente che la gestione dell'esercizio del Valenti comporta la produzione di un'intollerabile situazione di rumorosità, certamente qualificabile, in conformità a quanto richiesto dalla norma applicata, come caso di emergenza connesso con l'inquinamento acustico. Né vale osservare che il disturbo risulta perlopiù addebitabile agli avventori del locale, atteso che ciò che rileva, ai fini del legittimo esercizio del potere in parola, non è la responsabilità soggettiva del gestore dell'esercizio ma l'oggettiva e causale ascrivibilità della situazione di emergenza all'espletamento dell'attività colpita con l'ordine di modifica degli orari di apertura o di chiusura dell'esercizio. Ne consegue che l'ordinanza in discussione è stata legittimamente adottata nella ricorrenza dei presupposti stabiliti dall'art.54 D. Lgs. n.267/2000, che va giudicata immune dai vizi denunciati dall'originario ricorrente e che, quindi, in accoglimento dell'appello proposto dal Comune di Arluno, va respinto il ricorso proposto in primo grado dall'odierno appellato.>>

Alla luce delle considerazioni sin qui condotte e soprattutto in virtù della riforma costituzionale che ha attribuito ai Comuni potestà regolamentare in ordine allo svolgimento delle funzioni loro attribuite (ed il commercio è materia istituzionalmente attribuita ai Comuni dalle leggi regionali) si può sostenere che **la norma di cui all'articolo 25 del regolamento deve essere letta nel senso che la stessa non impone un obbligo, ma attribuisce un facoltà in più, della quale i Comuni sono liberi di avvalersi come di non avvalersi.**

DEFINIZIONI

L'articolo 1 del regolamento reformula in maniera più compiuta le **definizioni** in precedenza contenute nella DGR 1278/1999, le quali vengono espressamente abrogate dal comma 2 (le definizioni hanno valenza generale); in particolare non è stata ripresa la disposizione di cui alla lettera d) dell'articolo 1 della DGR 1278/1999, disposizione infatti priva di *ratio* di fronte ad una programmazione commerciale di impronta prettamente urbanistica, restando comunque confermato che la definizione di superficie di vendita continua ad essere quella di cui all'articolo 2, lettera i), della L.R. 8/1999, tra l'altro richiamata in maniera esplicita dal successivo articolo 3 del regolamento, dove si disciplina la precipua fattispecie della superficie di vendita a cielo libero.

Si precisa che la regola contenuta nel comma 1 dell'articolo 3 citato trova applicazione anche nei confronti degli esercizi di vicinato e delle medie strutture di cui al comma 2bis dell'articolo 7 della legge (è opportuno comunque che i Comuni esplicitino tale regola nei loro atti e la coprano della sanzione ex articolo 7 della L.R. 4/2003) non fosse altro perché, ai sensi del comma 2 dell'articolo 14 del regolamento, la superficie di vendita da attribuire ad ogni esercizio commerciale oggetto di concentrazione è quella risultante dagli atti aggiornati in possesso del Comune, e poiché la concentrazione può riguardare anche il ramo d'azienda (si ribadisce, ramo d'azienda e non pezzi di titoli autorizzativi) afferente al singolo settore merceologico di un esercizio di vicinato o di una media struttura di cui al comma 2bis dell'articolo 7 della legge, il Comune deve essere in grado di determinare la superficie di vendita dei singoli settori merceologici pure con riferimento agli esercizi cosiddetti minori. Inoltre, sebbene la disposizione in argomento consenta all'esercente la libera distribuzione merceologica all'interno della struttura, tuttavia tale distribuzione dovrà tenere conto della superficie di vendita accertata per i singoli settori (anche questa regola andrà esplicitata negli atti comunali e coperta di sanzione).

Per quanto concerne la spinosa problematica della cosiddetta **superficie espositiva**, quale area comunque destinata in maniera autonoma a sola mostra o esposizione di prodotti, in cui cioè non deve avvenire alcun tipo di trattativa di compravendita e non deve esserci assolutamente accesso di pubblico, ciò che la circ. 5660/COMM. dd. 12.06.2002 voleva affrontare era la possibilità di ampliare la superficie di vendita di un esercizio con "l'aggiunta" della superficie espositiva, qualora la superficie espositiva non rispondesse ai canoni testé citati, configurandosi come una vera superficie di vendita, e questo fosse risultato da una verifica d'ufficio dell'Amministrazione Comunale (in tal senso si parla, sebbene impropriamente, di "adeguamento d'ufficio"): è incontestabile però che per "l'adeguamento" in discorso deve procedersi nel rispetto di tutta la normativa vigente di settore (di pianificazione, urbanistica,...), trattandosi, come è palese, di un vero e proprio ampliamento.

Sempre nell'ambito dell'articolo 1 del regolamento vuole richiamarsi l'attenzione su quanto segue.

1. Il periodo finale della lettera c) reca la puntuale nozione di **attività temporanea**, ribadendosi in questa sede le direttive impartite con la circ. 5947/COMM. dd. 22 giugno 1999, pag. 14³.

2. La lettera e) estende il concetto di attività di vendita di **prodotti alimentari**, inglobando anche attività che non sono propriamente commerciali (quindi vendita di alimenti da parte dell'agricoltore, artigiano, industriale, ecc.); sebbene il regolamento si riferisca espressamente soltanto all'«esercizio in proprio», tuttavia il requisito in discorso deve riconoscersi anche in capo agli altri soggetti di cui all'articolo 5, comma 5, lettera b), della L.R. 8/1999, i quali abbiano prestato la propria opera biennale nell'ultimo quinquennio presso imprese esercitanti l'attività nel «medesimo settore»: non avrebbe senso infatti riconoscere il requisito professionale al titolare ad esempio di una rosticceria, ma non al suo dipendente qualificato, atteso che entrambi operano, come vuole la legge, comunque nel medesimo settore. Si ribadisce in questa sede che anche gli alimenti per animali rientrano nel settore merceologico alimentare e pertanto per la loro vendita è necessario il possesso dei requisiti professionali (risoluzione Ministero delle Attività produttive prot. 511902 dd. 30 settembre 2002; nota della scrivente prot. 10373/COMM. dd. 22 novembre 2000)⁴.

³ Si ritiene ancora una volta opportuno approfondire la problematica relativa alle cosiddette vendite "occasionalì" o "saltuarie" (la Direzione scrivente comunque non intende intervenire nel merito della "Prefettura" del 1994, alla quale i Comuni si rifanno per autorizzare le vendite occasionali a scopo benefico). La problematica, specificatamente sotto il profilo delle "aree pubbliche", è già stata affrontata (nota prot. 11373/COMM. dd. 25 novembre 1996, allegata alla circ. 7533/COMM. dd. 18 agosto 1997) e risolta in senso negativo alla luce della normativa pregressa, tuttavia con argomentazioni che si ritengono attualmente ancora valide, almeno in linea di principio. Ed infatti, per quanto concerne la vendita al pubblico di beni, la quale può anche essere "occasionale" o "saltuaria", deve rilevarsi che, in virtù del principio generale di tipicità dei provvedimenti amministrativi, principio esistente quindi anche all'interno del diritto amministrativo del commercio, non possono configurarsi forme di vendita al pubblico non riconducibili in uno degli istituti giuridici espressamente regolamentati oppure esplicitamente esclusi dalla disciplina propria del commercio (L.R. 8/99, art. 4; L.R. 7/2003, art. 3, che ha sostituito la L.R. 10/81: in proposito si veda la citata circ. 7533/COMM. nella parte in cui tratta dei "mercatini dell'usato"). L'unica attività "occasionale" di vendita possibile è, sulle aree pubbliche, l'attività temporanea di cui all'art. 2, comma 11, della L.R. 14/99 (circ. 6402/COMM., pag. 4), e per quanto riguarda il commercio in sede fissa, l'attività di vendita sempre temporanea, come illustrata nella circ. prot.5947/COMM. 22 giugno 1999, pag. 14 (per la "somministrazione temporanea" si rinvia alla circ. 4927/COMM, pagg. 7 e 8): le attività temporanee non possono superare i 59 giorni l'anno, pertanto è palese che in un'attività di vendita, per definizione transitoria, *in re ipsa* non può sussistere la "professionalità" di cui all'art. 2, comma 1, lett. b, della L.R. 8/99. Pur tuttavia, anche la vendita temporanea al pubblico concretizza in ogni caso una forma di attività commerciale, quindi da esercitarsi compatibilmente secondo i crismi propri dell'imprenditorialità, ed essendo tale vendita attivabile su denuncia preventiva (anche quella su aree pubbliche, una volta ottenuta l'assegnazione temporanea del posteggio, questa sì da richiedersi con apposita domanda) inequivocabilmente dovranno essere rispettate le prescrizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d) del regolamento, in quanto queste prescrizioni, che impongono il possesso dei requisiti soggettivi, nonché il rispetto della normativa igienico sanitaria, urbanistica e di destinazione d'uso con riferimento all'attività che si intende esercitare (le ultime due sono comunque specifiche all'attività in sede fissa), sono dettate al fine di tutelare interessi pubblici superiori (possesso dei requisiti morali: interesse a che il settore economico in argomento non venga inquinato da infiltrazioni malavitose; possesso dei requisiti professionali: interesse a che il cliente consumatore, per determinati prodotti, abbia a che fare sempre con soggetti qualificati – su questo punto si richiamano anche le sentenze della Corte di Cassazione, sez. lavoro, nn. 1539/84 e 10386/96, in tema di obbligo del preposto - ; rispetto delle norme igienico sanitarie: interesse alla tutela della salute del consumatore; rispetto delle norme urbanistiche e di destinazione d'uso: interesse ad un corretto assetto del territorio). Si aggiunge inoltre che l'attività commerciale temporanea, oltre a restare salve le specifiche disposizioni concernenti la vendita di determinati prodotti, va anche assoggettata alla vigente disciplina degli orari, in quanto, come ha già sancito il Consiglio di Stato con la sent. 152 dd. 13 febbraio 1990, a proposito dell'attività di vendita dei propri prodotti (agro alimentari) da parte degli artigiani, l'eventuale mancato rispetto degli orari prescritti per gli esercizi commerciali concretizzerebbe un'attività sempre di vendita estranea al sistema del commercio e pertanto non correttamente esercitata con riferimento all'interesse dei consumatori ed a quello delle imprese concorrenti (di nuovo tutela di interessi superiori).

⁴ Sulla questione dell'equivalenza dei titoli di studio, di cui alla L.R. 8/1999, articolo 5, comma 5, lettera d), la scrivente Direzione ritiene che tale equivalenza vada valutata secondo un criterio sostanziale, ossia il titolo di

SCADENZE TEMPORALI

Ai sensi dell'articolo 41, comma 1, della L.R. 8/1999, è fatto obbligo ai Comuni di adottare i propri "criteri e modalità" ed il "Piano di settore" per le medie e grandi strutture di vendita **entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento regionale**, periodo entro il quale continua ad applicarsi la previgente disciplina transitoria (articolo 2, comma 4, del regolamento); si richiama l'attenzione sulla conseguenza derivante dal mancato assolvimento dell'obbligo in discorso, che consiste **nel divieto di rilascio, per due anni, di autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita** (articolo 41, comma 2, della legge), e non solo per nuove aperture, ma anche per ampliamenti, trasferimenti di sede, concentrazioni, aggiunte di settore (laddove il procedimento è soggetto a "denuncia", tale divieto ovviamente non trova applicazione).

Analogo divieto è prescritto per la mancata comunicazione da parte dei Comuni dei dati necessari allo svolgimento delle funzioni di monitoraggio di competenza dell'Osservatorio regionale del commercio e tale divieto perdura fino all'assolvimento dell'adempimento in questione (articolo 41, comma 3, della legge e articolo 2, comma 3, del regolamento).

L'articolo 2 del regolamento ribadisce la validità biennale e quadriennale dei parametri e degli indici numerici contenuti negli specifici allegati e la mancata revisione degli stessi alla scadenza prescritta comporta che si continui ad applicare la disciplina vigente (articolo 2, comma 2, periodo finale, del regolamento): questo significa che se alla scadenza dei due oppure dei quattro anni non interviene una nuova determinazione della Giunta regionale, i Comuni ricalcoleranno le autorizzazioni e le metrature nel successivo biennio e nel successivo quadriennio, applicando nuovamente i parametri contenuti negli allegati esistenti e quindi ancora in vigore.

MEDIE E GRANDI STRUTTURE – DISPOSIZIONI SPECIFICHE

L'attivazione delle medie strutture aventi superficie di vendita non superiore ai 400 mq. non è soggetta a parametri ed indici numerici ed avviene tramite denuncia d'inizio attività (articolo 7, commi 2bis e 3, secondo periodo, della legge, articolo 5, comma 1, del regolamento): **la disposizione** (e quelle ad essa collegate, es.: articolo 22, comma 1, lettere *a* e *b* del regolamento) **è immediatamente applicabile**, in quanto non abbisogna degli atti comunali di attuazione di cui al comma 2 dell'articolo 7 della legge; si segnala inoltre che anche l'articolo 6, comma 4, della legge 8/1999, è stato modificato dalla L.R. 12/2003, per cui **tutte le fattispecie procedurali relative agli esercizi di vicinato risultano ora assoggettate alla denuncia d'inizio attività**.

E' stato rilevato che le norme in questione non contemplano espressamente l'ipotesi dell'aggiunta di settore: è palese comunque che se perfino le nuove aperture degli esercizi di vicinato e delle medie strutture ex articolo 7, comma 2bis, della legge sono state assoggettate a "denuncia", poiché nel più sta anche il meno, a maggior ragione anche l'ipotesi dell'aggiunta di settore in tali esercizi non potrà che essere assoggettata a denuncia d'inizio attività.

studio deve assicurare la professionalità richiesta dalla legge ai fini della vendita di prodotti alimentari, sulla base del piano di studi effettivamente seguito, che deve ricomprendere materie grosso modo coincidenti con quelle di cui al DPGR 146/99; inoltre, la durata quinquennale potrà valere come elemento di valutazione residuale, ma non di essenziale discriminante.

Si vuole invece richiamare l'attenzione sul fatto che, ai sensi dei commi 2 e 3, primo periodo, dell'articolo 7 della legge, gli esercizi di vicinato e tutte le medie strutture, quindi anche quelle aventi superficie di vendita non superiore ai 400 mq., qualora si collochino all'interno dei centri o dei complessi commerciali, sono assoggettati ad autorizzazione, da rilasciarsi secondo i criteri e le modalità approvati dal Comune: sotto questo aspetto quindi gli atti comunali di cui all'articolo 7, comma 2, della legge, è opportuno siano raccordati con il "Piano di settore" di cui al successivo articolo 8.

I commi 4 e 5 dell'articolo 5 del regolamento stabiliscono che sono sempre autorizzati (di nuovo necessità dell'autorizzazione ex articoli 7, comma 2, e 8, comma 2, della legge) i trasferimenti e gli ampliamenti all'interno dei centri e dei complessi commerciali quando non comportino ampliamento della superficie complessiva di vendita e che per tali fattispecie non trova applicazione la procedura di competenza della Conferenza di servizi, rimanendo il tutto nell'ambito delle attribuzioni dei Comuni.

E' stato richiesto se tali disposizioni possano applicarsi anche all'ipotesi dell'aggiunta di settore, fermo restando il non ampliamento della superficie complessiva di vendita (e in ogni caso nel rispetto della percentuale di cui al precedente comma 2 dell'articolo regolamentare in esame).

Si deve partire dal dato testuale, secondo cui le norme in esame espressamente assoggettano a procedura semplificata sia i "trasferimenti", sia gli "ampliamenti" e gli ampliamenti, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g), del regolamento, possono avvenire pure per concentrazione, la quale a sua volta, può riguardare anche esercizi di differenti settori merceologici (articolo 14, comma 1, del regolamento): ne deriva che nel caso in questione la fattispecie dell'aggiunta di settore risulta sostanzialmente analoga ad un ampliamento per concentrazione di esercizi di differenti settori merceologici; quanto detto non va ad inficiare la regola generale (articolo 15 del regolamento) secondo cui l'aggiunta di settore è equiparata al rilascio di una nuova autorizzazione, semplicemente tale rilascio viene fatto rientrare nella procedura semplificata di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 5 del regolamento, qualora ovviamente si realizzino i presupposti.

Sempre in materia di settori merceologici, come in passato la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto ammissibile pure la revoca delle singole tabelle, così oggi alla luce della nuova normativa deve ritenersi ammissibile la revoca del singolo settore; la problematica ovviamente rileva per le medie strutture con superficie di vendita superiore ai 400 mq e per le grandi strutture, in quanto tale revoca determina il ritorno in disponibilità, per le medie strutture, delle autorizzazioni, e per le grandi strutture, della metratura.

Ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del regolamento, "le licenze e autorizzazioni comunali per attività da insediarsi nelle grandi strutture di vendita non sono soggette a limiti di pianificazione commerciale e artigianale", fatti salvi comunque i divieti di legge; la norma rileva in primo luogo quale deroga ai limiti numerici degli esercizi di somministrazione ex L. 287/1991 ed è direttamente attuativa di quanto prescritto al comma 36 dell'articolo 8 della L.R. 13/2002; inoltre incide sugli eventuali contingenti e sulle distanze delle rivendite dei quotidiani e periodici di cui al decreto 170/2001, sottolineandosi che il rilascio delle autorizzazioni relative alle rivendite in argomento, all'interno delle grandi strutture, senz'altro non va assoggettato pedissequamente ai piani ed ai criteri generali che i Comuni devono adottare ex DGR 2334/2001, articoli 2 e 3, pur tuttavia una valutazione istruttoria discrezionale è richiesta ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del decreto nazionale citato, non trovando tale disposizione di rango legislativo una deroga in una fonte primaria paritaria, come invece avvenuto ad esempio proprio con l'articolo 8, comma 36, della L.R.

13/2002 rispetto all'articolo 3 della L.R. 13/92⁵ (si aggiunge che una qualche valutazione discrezionale sarà necessaria anche con riferimento al rilascio delle autorizzazioni per gli esercizi di somministrazione, non essendo pensabile che, in virtù della consentita deroga, ne vengano allocati all'interno delle grandi strutture un numero indefinito ed eccessivo).

⁵ La problematica prioritaria (in ordine di tempo) che la scrivente Direzione ha dovuto affrontare è stata quella della possibilità di rilasciare autorizzazione per le rivendite di quotidiani e periodici da parte dei Comuni, pur in assenza dei Piani e dei criteri ex artt. 2 e 3 della DGR 2334/2001. Si segnala che la giurisprudenza amministrativa in passato, in tema di Piani di sviluppo ex L. 426/71, si è consolidata nel senso di ritenere illegittimo il blocco sic et simpliciter nel rilascio delle autorizzazioni amministrative per il commercio motivato dal solo fatto della mancata adozione da parte dei Comuni degli atti pianificatori (fra le tante sentenze: TAR Marche n. 49 dd. 2/3/76 e n. 60 dd. 25/3/76; TAR Piemonte n. 261 dd. 14/7/76 e 221 dd. 6/7/76; TAR Liguria n. 117 dd. 19/2/81; TAR Veneto n. 239 dd. 7/4/78 e n. 189 dd. 6/4/75). Il citato orientamento giurisprudenziale risulta confermato proprio nel settore dei "giornali" dalla recente sentenza del **Consiglio di stato, sezione V, n. 2189/2003**, dove si legge che "è dubbio, fra l'altro, che la mancata approvazione del piano di localizzazione possa rappresentare valido motivo per rinviare *sine die* l'esame delle domande di nuove autorizzazioni per punti vendita esclusivi. Può sicuramente escludersi, invece, che il rilascio delle autorizzazioni ai punti vendita non esclusivi possa essere sospeso fino all'individuazione di criteri che sono già dettati dalla legge, e che per lo più si risolvono in dati oggettivi della realtà socio economica del territorio, in genere o già disponibili o di facile acquisizione". Da quanto precede, è confermato che il rilascio dell'autorizzazione deve costituire la regola, anche e soprattutto in assenza degli atti comunali di pianificazione, il diniego invece l'eccezione, diniego che, per essere legittimo, va ampiamente e concretamente **motivato sulla base dell'eventuale danno che l'interesse pubblico ne subirebbe**, danno da valutarsi, come afferma il citato TAR Veneto nn. 189/75 e 239/78, "dall'angolo visuale dell'**interesse dei consumatori**", e non al fine di adottare misure di salvaguardia protezionistiche, il che sarebbe anche in contrasto con il principio della libera concorrenza: è superfluo sottolineare che in ogni caso deve essere rispettata la vigente disciplina nazionale e regionale (Decreto Legislativo 170/2001, DGR 2334/2001).

Con riferimento all'ulteriore problematica relativa alla possibilità di vendita da parte dei punti **non esclusivi** dei *solii quotidiani*, dei *solii periodici*, oppure di *entrambi* i prodotti editoriali, si registra sul tema un contrasto radicale di orientamenti. Il Ministero delle Attività Produttive (circolare 516192 dd. 28 dicembre 2001), l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (parere/segnalazione aprile/maggio 2003) ed il TAR per l'Abruzzo (sezione di Pescara, sentenza 757/2001) sono indirizzati verso una soluzione ampliativa della problematica, nel senso che è consentito anche alle rivendite non esclusive la commercializzazione sia dei quotidiani, sia dei periodici. Diversamente, il TAR Piemonte (sezione I, sentenza 315/2002), con motivazione particolarmente articolata, ha affermato che "l'atto autorizzativo dei punti di vendita non esclusivi deve indicare se l'attività riguarderà i giornali o i periodici", in quanto "il regime autorizzatorio per gli esercizi non esclusivi deve comportare la scelta tra i due generi commerciali". La scrivente Direzione propende per la seconda delle soluzioni, in quanto il TAR Piemonte, oltre a "smentire" espressamente la circolare del Ministero, offre un'interpretazione più aderente alla lettera del decreto nazionale. Le argomentazioni del Garante per la concorrenza e del TAR Abruzzo, per quanto autorevoli e condivisibili dal punto di vista dei principi generali, si ritiene comunque superino il dato testuale delle disposizioni normative, laddove il decreto legislativo 170/2001, senza ombra di equivoci, usa le parole "quotidiani ovvero periodici" (articolo 1, comma 2, lettera b). L'articolo 12 delle preleggi al codice civile (rubricato *interpretazione della legge*) stabilisce che: "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore". In materia, la giurisprudenza della Corte di Cassazione (sezione I, sentenza 5128/2001; sezione lavoro, sentenza 3495/1996) si è così espressa: "Nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge o regolamentare sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete **non deve** ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercé l'esame complessivo del testo, della "mens legis", specie se, attraverso siffatto procedimento, **possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma si come inequivocabilmente espressa dal legislatore**. Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, sì che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, *eccezionale*, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, **non essendo consentito all'interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è intesa.**" E' palese che l'orientamento della scrivente Direzione potrà e dovrà essere rivisto, alla luce di nuovi elementi normativi o interpretativi.

Il comma 3 dell'articolo 14 del regolamento stabilisce che è sempre autorizzato l'ampliamento oltre i 400mq. per concentrazione di una media struttura in ipotesi particolari; analogamente, la frase iniziale del comma 2 del successivo articolo 16 dispone che sono sempre ammessi i trasferimenti di sede delle medie strutture nella stessa zona (si tratta ovviamente delle medie strutture con superficie di vendita superiore ai 400 mq, in quanto per le medie strutture minori è già il comma 2bis dell'articolo 7 della legge a disciplinare direttamente la fattispecie, non ostante la regola venga ribadita anche nel regolamento); questi casi, in virtù dei principi generali, dovrebbero ricadere sotto il regime giuridico di cui all'articolo 2 della L.R. 27/1997 (denuncia d'inizio attività), però è la stessa L.R. 8/1999 (successiva alla L.R. 27/1997) ad assoggettare in via esplicita e generale tutte le fattispecie procedurali relative alle medie strutture superiori ai 400mq. ad autorizzazione (articolo 7, commi 2, 3 primo periodo, 4 e 5); il medesimo discorso può ripetersi con riferimento agli articoli regolamentari 8, comma 4, e, a maggior ragione, trattandosi di grandi strutture, 10, comma 5.

MEDIE E GRANDI STRUTTURE – ASPETTI PROCEDURALI

I commi 1 e 2 dell'articolo 7 del regolamento contengono delle prescrizioni generali attinenti le domande e le iniziative per le medie e le grandi strutture di vendita, richiedendosi in particolare il rispetto delle norme urbanistiche e relative alla destinazione d'uso con riferimento all'attività che si intende esercitare; si vuole in proposito segnalare come la giurisprudenza amministrativa abbia compiuto una radicale revisione del pregresso orientamento secondo cui si riteneva illegittimo il diniego dell'autorizzazione commerciale per ragioni di ordine urbanistico: il **Consiglio di Stato, sezione V**, con le sentenze nn. **3639/2000** e **5656/2002** ha infatti affermato che *l'indagine sulla conformità dell'immobile alla disciplina urbanistico – edilizia e, in ispecie, alle disposizioni che prevedono la sua destinazione d'uso, come la destinazione dell'area, rappresenta un momento istruttorio necessario, in quanto diretto ad accertare l'esistenza di un presupposto espressamente previsto dalla legge e che pertanto sia inibito all'autorità amministrativa il rilascio degli atti autorizzativi quando detta conformità faccia difetto.*

In merito ai criteri di priorità contemplati nel comma 4 dell'articolo 7 del regolamento, si sottolinea come gli stessi non sono da considerarsi esaustivi, nel senso che ulteriori criteri possono essere fissati anche dai Comuni nei propri atti.

Il comma 3 dell'articolo 13 del regolamento stabilisce che la riduzione di superficie di una grande struttura che in tal modo perda tale qualificazione determina il ritorno in disponibilità della superficie autorizzata, e si precisa di **tutta** la superficie della grande struttura, in quanto l'esercizio di vicinato o la media struttura risultante dalla riduzione andranno "attivati" secondo le prescrizioni proprie per tali esercizi, ossia denuncia d'inizio attività per il vicinato e per le medie strutture di cui all'articolo 7, comma 2bis, della legge, autorizzazione per le altre medie strutture; in tal senso quindi deve essere letto il comma 4 dell'articolo 13 in esame: infatti l'autorizzazione "in soprannumero" verrà rilasciata solo per le medie strutture diverse da quelle di cui all'articolo 7, comma 2bis, della legge e qualora ovviamente il Comune abbia esaurito la propria disponibilità numerica.

Il comma 1 dell'articolo 14 del regolamento prescrive, ai fini della concentrazione, che il Comune accerti l'effettiva attivazione degli esercizi da concentrare, e questo al fine di evitare movimentazioni fittizie di aziende che nella realtà si concretizzano in cessioni di autorizzazioni, ossia di pezzi di carta; con particolare riferimento alla tematica del **subingresso**, la Direzione scrivente in maniera costante ha affermato che laddove non sussista un vero e proprio trasferimento d'azienda non può mai parlarsi di subingresso: infatti lo stesso articolo 36, comma 1, della L.R.

8/99, sancisce espressamente che “è soggetto alla denuncia preventiva al Comune il trasferimento (per subingresso) degli **esercizi commerciali**”, e si ribadisce che non può aversi “esercizio” senza “un’azienda idonea all’attività”.

In proposito, la stessa Corte di Cassazione (sez. lavoro, sentenza 14755/99) ha già avuto modo di precisare che “si ha trasferimento d’azienda quando l’oggetto del trasferimento sia costituito da un complesso funzionale di beni idoneo a consentire l’inizio o la prosecuzione dell’attività imprenditoriale”; coerentemente il TAR Veneto⁶ (sez. III, sentenza 1455/2001), affrontando la fattispecie della mancata attivazione di un esercizio ex L. 287/91, ha chiaramente affermato che “l’atto di trasferimento dell’attività non appare idoneo a procrastinare il termine di revoca per mancata attivazione, ma produce i suoi effetti di immediato trasferimento solo in caso di esercizio attivo. Un’interpretazione di segno opposto consentirebbe un fittizio permanere dell’autorizzazione, attraverso continui trasferimenti di proprietà, sia pur formalmente ineccepibili, in capo a soggetti non interessati, almeno nell’immediato, ad una sua utilizzazione, laddove è proprio la sua idoneità a produrre un’attività che ne giustifichi il rilascio”.

Ai sensi del novellato articolo 6 della L.R. 8/1999, si conferma che gli esercizi di vicinato attivati nei Comuni di cui all’articolo 3 della DGR 1278/1999 *non possono mai essere oggetto di concentrazione in **grandi strutture di vendita**, mentre lo possono essere nelle medie strutture* (comma 6); diversamente, a seguito dell’abrogazione del comma 5 dell’articolo in esame, anche gli esercizi di vicinato già concentrati ai sensi del precedente comma 4, lettera c), possono nuovamente venire concentrati sia in una media, sia in una grande struttura di vendita (sempre che si tratti, come già detto, di esercizi di vicinato attivati in Comuni diversi da quelli di cui all’articolo 3 della DGR 1278/1999).

Le lettere a) e b) dell’articolo 18 del regolamento fanno esplicita menzione delle cosiddette “zone commerciali”; deve rilevarsi che con tale articolo non si pone in capo al Comune un obbligo di pluri – zonizzazione dell’intero territorio comunale, che potrebbe anche coincidere con un’unica e sola “zona”; comunque è il Comune medesimo che valuterà l’opportunità o la necessità di effettuarla, magari per esigenze quasi esclusivamente urbanistiche, e questo alla luce soprattutto dell’articolo 17 del regolamento, che detta in tal senso una serie di indirizzi (anche di natura socio economica: lettere e) ed f) ai fini della programmazione territoriale comunale. La successiva lettera c) dell’articolo 18 citato pone sempre in capo al Comune la determinazione dei criteri e degli indirizzi per il rilascio delle autorizzazioni relative alle medie strutture: se per le fattispecie di cui alla lettera a) è espressamente prevista la fissazione di un numero massimo ai fini delle nuove aperture, con riferimento alle fattispecie di cui alla lettera b) un numero massimo potrà essere stabilito (in particolare per le attivazioni derivanti da concentrazioni o da trasferimenti di sede che comportino cambi di zona) solo se, allo scopo di perseguire l’obiettivo tendente ad un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive, un eccesso di “attivazioni” cagioni come

⁶ *Ad abundantiam*, si richiama pure la decisione del T.R. Trentino Alto Adige (sentenza 201/1998) in cui si legge che “il trasferimento dell’autorizzazione amministrativa è consentito esclusivamente ove venga effettivamente trasferito il complesso dei beni organizzati dall’imprenditore per l’esercizio dell’impresa e quindi quella *universitas* di cose materiali e immateriali funzionalmente organizzate in un complesso unitario ad unico fine”. “Orbene”, continua la citata sentenza, “nel caso di specie deve escludersi che ricorra un trasferimento d’azienda, dovendosi più propriamente parlarsi di trasferimento della sola autorizzazione (...), in quanto sono restati esclusi dalla cessione, oltre ai debiti e ai crediti di qualsiasi natura ed ai contratti in corso, anche tutte le merci e la quasi totalità delle attrezzature (...). Giova, infatti, ricordare che, perché si possa configurare un trasferimento dell’azienda, è necessario che venga trasferito un complesso di beni di per sé idoneo a consentire lo svolgimento dell’impresa (...) e occorre che i beni mancanti non siano tali da alterare l’unità economica e funzionale del complesso aziendale”. Viene qua esplicitamente riaffermato il principio secondo il quale, ciò che può essere ceduto, nelle fattispecie di subingresso, non è mai il documento cartaceo dell’autorizzazione amministrativa, ma sempre e solo l’esercizio ovvero l’azienda.

conseguenza un eccesso di concorrenza *dannoso all'interesse del consumatore, e mai per consolidare e conservare posizioni oligopolistiche di categoria.*

Alla luce dei criteri e degli indirizzi di cui agli articoli 17 e 18 del regolamento, come testé esplicitati, vanno letti, interpretati ed applicati il comma 1 dell'articolo 12 (ampliamenti) ed il comma 1 dell'articolo 16 (trasferimenti di sede), i quali ribadiscono nonché esplicitano quanto già contenuto nella generica norma di cui al precedente articolo 8, secondo il quale le autorizzazioni per le medie strutture (superiori ai 400 mq. di superficie di vendita) vanno rilasciate in particolare nel rispetto degli indirizzi e dei criteri di cui agli articoli 17 e 18; per quanto concerne specificatamente l'ipotesi dell'ampliamento oltre i 400 mq, il quale superi il 50 per cento della superficie originaria, questo è stato assimilato ad un nuovo rilascio perché è la fonte primaria, ossia la L.R. 8/1999, al comma 5 dell'articolo 7, a qualificare come ampliamento vero e proprio (e che trova esplicitazione al comma 1 dell'articolo 12) solo quello che non supera detto 50 per cento.

MODELLO TERRITORIALE

Tutti i Comuni sono stati inseriti in un determinato “*bacino sovracomunale*”, in primo luogo, ai fini delle **movimentazioni** di cui agli articoli regolamentari 14 (concentrazioni in una **media** o **grande** struttura) e 16, comma 3, (trasferimenti di sede, ma *solo* delle **grandi** strutture, in quanto i trasferimenti di sede delle medie strutture devono avvenire nell'ambito del territorio comunale: comma 4 dell'articolo 2 della legge); in secondo luogo, ai fini del calcolo delle superfici di vendita disponibili per le grandi strutture, secondo i parametri contenuti nell'*allegato A1*, qualora il Comune non sia ricompreso in una specifico bacino intercomunale, di cui alla lettera b), nn. 1, 2, 3, 4, dell'articolo 6 del regolamento.

Nella diversa ipotesi in cui il singolo Comune ricada all'interno di uno degli individuati “*bacini intercomunali*” (aree ricomprese entro un raggio di Km. 10 in linea d'aria da: caselli autostradali; valichi confinari di 1° categoria e assimilati; porti non turistici e aeroporti civili nazionali; sedi fieristiche regionali), il calcolo delle superfici di vendita disponibili per le grandi strutture avverrà secondo i parametri dell'*allegato A2, che consente di ottenere una disponibilità maggiore di superficie*, ferma restando ovviamente l'appartenenza del Comune pure al bacino sovracomunale ai fini delle movimentazioni delle quali sopra si è già detto; è palese che un Comune appartenente anche ad uno specifico bacino intercomunale, oltre che al “proprio” bacino sovracomunale, non potrà calcolare le superfici per grandi strutture in virtù sia dell'*allegato A1*, sia dell'*allegato A2*, e magari poi sommarle, in quanto le superfici risultanti ex *allegato A2* sono alternative a quelle ex *allegato A1* e non cumulative.

Le metodologie di calcolo degli allegati A1 e A2 sono disciplinate dall'articolo 10 del regolamento, il quale tra l'altro, al comma 4 consente, nei cosiddetti “Comuni saturi”, l'ampliamento delle grandi strutture esistenti nel limite del 30 per cento della superficie già autorizzata, sempre per grandi strutture, nell'arco temporale del quadriennio, ampliamento ripetibile nel quadriennio successivo in caso di mancata revisione dei parametri e degli indici numerici alla scadenza prescritta (articolo 2, comma 2, periodo finale del regolamento; vedi quanto già esplicitato a proposito delle “scadenze temporali”).

Si ribadisce in questa sede che gli obiettivi di presenza e di sviluppo di cui all'articolo 10 del regolamento, sviluppati secondo le metodologie di calcolo contenute negli allegati A1 e A2 (metratura disponibile), devono essere sempre rispettati ai fini del rilascio delle autorizzazioni per grandi strutture di vendita, in relazione a tutte le fattispecie riguardanti **nuove aperture**,

trasferimenti di sede, aggiunte di settore, ampliamenti, concentrazioni (articolo 9 del regolamento).

La definizione del modello territoriale di cui all'articolo 6 del regolamento risulta indispensabile anche per la predisposizione del *Piano di settore in forma associata* di cui ai commi 9 e seguenti dell'articolo 8 della legge; infatti l'individuazione dei Comuni appartenenti ad un medesimo bacino sovracomunale costituisce l'elemento guida per gli stessi Comuni che intendono associarsi ai fini della formazione dell'atto in argomento, in quanto, se è vero che l'adozione di questo strumento di programmazione sovracomunale (così si esprime il comma 3 dell'articolo 10 del regolamento) fa sì che le autorizzazioni per grandi strutture di vendita non sono soggette né agli obiettivi di presenza e di sviluppo di cui al comma 1 dell'articolo 10 del regolamento, né alla procedura di cui all'articolo 19 sempre del regolamento, pur tuttavia i bacini sovracomunali dovranno sempre essere considerati giuridicamente rilevanti (articolo 7, comma 1, lettera a, e articolo 8, comma 1, lettera a, della legge) *soprattutto ai fini delle movimentazioni* di cui sopra si è trattato; in altre parole, nemmeno il Piano di settore in forma associata potrebbe annullare o superare i bacini sovracomunali, altrimenti si consentirebbe ad un atto amministrativo intercomunale di poter derogare al modello territoriale regionale direttamente attuativo di norme di legge.

CONCLUSIONI

Da ultimo, ci si permette un suggerimento; a prescindere dagli indispensabili contenuti di natura urbanistica, sui quali la scrivente Direzione non interviene per difetto di competenza, gli atti comunali attuativi del regolamento regionale sulla media e grande distribuzione è consigliabile non si limitino a ribadire disposizioni già contenute in norme di legge o di regolamenti regionali, ma disciplinino tutti gli aspetti di dettaglio, soprattutto procedurale (*svolgimento delle funzioni: legge costituzionale 3/2001*), in merito ai quali non è più consentito agli atti normativi della Regione un intervento particolareggiato, sussistendo in favore dei Comuni una riserva costituzionale di potestà regolamentare.

Distinti saluti.

IL DIRETTORE REGIONALE

- dott. Terzo Unterweger Viani -

RBr