



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE ATTIVITA' PRODUTTIVE
Servizio sostegno e promozione comparti commercio e terziario

Tel + 39 040 377 2448

Fax + 39 040 377 2446

e.mail: serv.commercio.terz@regione.fvg.it

Trieste, 27 novembre 2006

Prot. 30505/PROD.COMM.

Alla

Rif. prot. 1350 dd. 03/11/2006

Allegati:

Oggetto: L.R. 29/2005, art. 29 – Orari
Centri e Complessi Commerciali.

Con la nota sopra emarginata dell'Associazione in indirizzo è stato formulato specifico quesito attinente la problematica degli orari di apertura e chiusura dei Centri e Complessi Commerciali, con particolare riferimento alle attività di vendita poste all'interno delle cd. "gallerie" e distinte dalla principale "piastra alimentare"; in proposito viene evidenziato quanto segue.

Preliminarmente si ribadisce che la Direzione scrivente, già con la circ. prot. 7293/COMM. del 3 luglio 2003 (pag. 4) ha esplicitato che, tanto il CCD, quanto il complesso commerciale, sono da considerarsi **nel loro insieme** quali grandi strutture di vendita, e questo in virtù della definizione contenuta sia nella legge (ora L.R. 29/2005, articolo 13: << (...) *grandi strutture di vendita, costituite da singoli esercizi o centri commerciali al dettaglio o complessi commerciali o outlet* (...)>>), sia nel regolamento di esecuzione (DPR 0138/2003, articolo 1, comma 1, lettera i: << (...) *esercizi di vendita al dettaglio di grande struttura, costituiti come esercizi singoli, centri commerciali o complessi commerciali* >>).

Non si ritiene superfluo rammentare che le definizioni legislative di "centro" e di "complesso" pongono rispettivamente l'accento, per quanto concerne il CCD, sulla realizzazione secondo un *progetto unitario* degli esercizi commerciali, con infrastrutture e servizi gestiti *unitariamente* (articolo 2, comma

1, lettera k, della legge), e per quanto concerne il complesso commerciale, sull'*integrazione* fisica o funzionale o sull'*unicità* del Piano attuativo con riferimento all'insediamento degli esercizi di vendita, laddove la *prevalente* destinazione commerciale possa essere *integrata* da differenti servizi, intrattenimento e svago inclusi (articolo 2, comma 1, lettera l, della legge).

Coerentemente alle definizioni testé citate, il **Minindustria**, già con la **circolare 8 aprile 1994, n. 3334**, per quanto attiene al regime degli orari degli esercizi inseriti in un centro commerciale (ma il discorso è valevole pure per i complessi commerciali), ha puntualizzato 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 criterio dell'attività prevalente vale anche per la determinazione del regime degli orari al quale sottoporre tale struttura, regime che non può che essere *unico per tutti*.

La direttiva del Ministero è stata confermata, a livello giurisprudenziale, dalla **sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 8 novembre 1995, n. 1527** laddove, esaminandosi l'identico criterio della prevalenza contenuto nell'articolo 7 della legge 558/1971, l'organo d'appello di giustizia amministrativa ha statuito che la legge, nel prevedere che le attività miste soggette ad autorizzazione commerciale siano tenute ad osservare l'orario previsto per l'attività prevalente, non preclude che siffatto criterio si possa applicare anche ad un centro commerciale nel quale operino più esercizi, in ragione delle sue peculiari caratteristiche di unitarietà, rinvenibili sia nella comune struttura in cui gli esercizi stessi si trovano ad operare (unico grande conglomerato urbanistico, ove insistono i vari negozi a cui è possibile accedere soltanto attraverso una o più entrate principali comuni, anche per evidenti ragioni di sicurezza), sia soprattutto nella comune gestione aziendale e promozionale, dati questi che rendono irragionevole l'imposizione di orari diversificati ai diversi esercizi colà ubicati, anziché l'applicazione del predetto criterio al centro commerciale nella sua interezza.

D'altronde, lo stesso **TAR FVG**, nella **sentenza 455/2006**, sottolineando come risulti poco praticabile la via del doppio regime d'orario all'interno di un'unica struttura di vendita e che la saggezza del criterio della prevalenza sia rispondente comunque ad un principio generale di logicità, esplicitamente conclude che <<nel centro commerciale di cui si discute l'attività prevalente è quella del settore alimentare>>, qualificando come centro

commerciale una struttura che nella realtà è invece un esercizio isolato di grande distribuzione (Panorama spa), ma proprio l'equivoco è illuminante sull'essenza dell'interpretazione giurisprudenziale, e cioè che una determinata struttura commerciale va assoggettata nella sua interezza al corrispondente regime giuridico.

Per quanto riguarda la richiesta di <<emanazione di una circolare urgente ai Comuni con la quale diffidare i Sindaci dal consentire l'apertura indiscriminata dei centri commerciali qualora non venga effettuata una preventiva e dettagliata analisi>> della prevalenza all'interno dei CCD, devesi rilevare che, in virtù della riforma costituzionale (L.C. 3/2001) che ha determinato l'equiordinazione tra gli enti territoriali e quindi anche tra Regione e Comuni, la Direzione scrivente, pur conservando la competenza ermeneutica sulle disposizioni di settore, non può più impartire direttive sul *modus operandi* dei Comuni medesimi.

A tal proposito, si richiama la lettera – circ. prot. 10340/PROD. COMM. dd. 23 marzo 2006, dove si è concluso che rimane comunque salva <<la facoltà del Sindaco, quale organo autonomo del Comune, di coordinare e riorganizzare gli orari degli esercizi commerciali, ai sensi dell'articolo 50, comma 7, del decreto legislativo 267/2000, con l'assunzione di ogni conseguente responsabilità politico – amministrativa>>; il citato comma 7 così recita: <<Il Sindaco, altresì, **coordina e riorganizza**, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e *nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione*, gli **orari** degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti>>.

I più accreditati commenti dottrinali in ordine al summenzionato comma 7 affermano che "il compito del Sindaco non è più solo quello di coordinare, ma anche quello di riorganizzare. Formula questa che sembra prendere atto dell'inadeguatezza della situazione in atto, sollecitando il Sindaco ad intervenire attivamente, allo scopo di dare un nuovo assetto agli orari. Il coordinamento e la riorganizzazione degli orari operano non più nell'ambito della disciplina regionale (L. 142/1990), ma dei criteri eventualmente indicati dalla regione" (*Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie Locali*, coordinamento di L. Randelli, ed. Maggioli, 2001, pag. 536); comunque, "i criteri regionali possono anche non essere indicati e in ogni caso, al contrario che nel

passato, non sono vincolanti per il Sindaco” (*Commento al T.U. di ordinamento degli Enti Locali*, supervisione di F. Botta, ed. Maggioli, 2000, pag. 313).

Prova ne sia nell’ordinamento del Friuli Venezia Giulia che, non ostante la deliberazione della Conferenza dei Comuni, ai sensi del comma 8 dell’articolo 29 della L.R. 29/2005, sia vincolante per tutti i Comuni di ciascun ambito territoriale di cui all’allegato C, qualora a tale deliberazione non venisse data esecuzione con ordinanza sindacale, ferma restando l’assenza di sanzioni in capo al Sindaco “inadempiente”, la deliberazione stessa rimarrebbe lettera morta riguardo agli operatori privati (e di conseguenza sarebbe inapplicabile *in parte qua* l’articolo 80, comma 5, della legge), in quanto tale deliberazione non è dotata *ex lege* di forza cogente diretta nei loro confronti: il citato comma 8 infatti si limita a stabilire che le deliberazioni sono sì *vincolanti*, ma *per i Comuni*, senza prescrivere tra l’altro sanzioni in caso di mancata esecuzione *sempre da parte dei Comuni*. Ad ogni buon conto, si rappresenta che il concetto è stato illustrato durante la Conferenza dei Comuni dell’Ambito 1 (Collinare – Pedemontana), tenutasi a Udine il 27/02/2006, quando, a seguito di domanda da parte del Sindaco di Udine di conoscere la data a partire dalla quale potrà entrare in vigore la deliberazione eventualmente approvata in sede di Conferenza, l’Assessore Regionale ha risposto che la stessa avrà effetto immediato dalla prima domenica del mese di marzo **mediante ordinanza dei Sindaci**.

Inoltre, compito della Conferenza dei Comuni è di deliberare il programma delle chiusure obbligatorie degli esercizi del settore non alimentare secondo *criteri* uniformi (articolo 29, comma 3, della legge); ma si ribadisce una volta di più che il Sindaco, ex decreto legislativo 267/2000, articolo 50, comma 7, può <<coordinare e *riorganizzare* gli orari>> proprio <<*nell’ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione*>> e lo può fare liberamente, anche svincolandosi, come già evidenziato nella lettera – circ. prot. 10340/PROD.COMM. dd. 23 marzo 2006, dalle stesse indicazioni regionali.

Distinti saluti

IL DIRETTORE CENTRALE
- dott.ssa Antonella MANCA -

RBr