

	REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
DIREZIONE CENTRALE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	
Servizio sostegno e promozione comparti commercio e terziario	serv.commercio.terz@regione.fvg.it tel 040 377 2405 fax 040 377 2446 I - 34132 Trieste, via Trento 2

protocollo n. **24903/PROD.COMM**
rif. a ns. prot. **23447/PROD.COMM./2007**
e.mail dd. **1/10/2005**
allegato
Trieste, **17 ottobre 2007**

oggetto: Oggetto: **legge regionale 29/2005; Decreto del Presidente della Regione 069/2007 – Piano comunale di settore del commercio.**

Si fa riferimento alla corrispondenza sopra emarginata, con la quale sono stati formulati una serie di quesiti in merito alla normativa di cui all'oggetto, per esplicitare, in proposito, quanto di seguito riportato.

Decreto legge 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 248/2006, articolo 3, comma 1, lettera d); legge regionale 29/2005, articolo 15, comma 1, lettera c); quote di mercato.

In relazione all'articolo 15, comma 1, lettera c), della legge regionale 29/2005, laddove si prevede che il Piano per la grande distribuzione <<stabilisce i limiti minimi delle quote di mercato per il vicinato e i limiti minimi e massimi delle quote di mercato per la media e grande struttura>>, si precisa che le c.d. "quote di mercato" non rappresentano dei vincoli allo sviluppo commerciale del territorio regionale ed ai relativi insediamenti distributivi, bensì costituiscono criteri che favoriscono il contemperamento delle esigenze di equilibrato e armonico sviluppo del sistema distributivo regionale, di salvaguardia e buon uso del territorio, nonché dell'interesse dei consumatori. In tale modo è stato possibile garantire l'esistenza sul territorio degli esercizi commerciali di dimensioni inferiori, settore critico a causa della concorrenza operata dalla grande distribuzione, sia in termini di ampiezza dell'offerta che di competitività dei costi praticati.

Un tanto è agevolmente verificabile attraverso una semplice lettura del Piano per la grande distribuzione (DGR 781/2005), in particolare ai punti 3.1 (volume d'affari e quote di mercato del commercio al dettaglio) e 4.2.4.1 (l'impatto delle quote aggiuntive sul mercato), laddove risulta evidente che, nonostante le quote di mercato rappresentino un elemento di studio, pur tuttavia la programmazione commerciale è stata operata da detto strumento sulla base del criterio della metratura di superficie; la scelta di tipo pianificatorio è stata operata, principalmente, al fine di garantire un adeguato uso del territorio regionale, da sempre destinatario di ponderate scelte di valenza urbanistico – commerciale, così come possono testimoniare la storia e la vocazione della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia che è stata, tra le prime in Italia, ad essersi dotata di un Piano urbanistico regionale generale (P.U.R.G.)

Legge regionale 29/2005, articolo 2, comma 1, lettere k) e l); centro commerciale al dettaglio e complesso commerciale.

Le definizioni legislative di CCD e di complesso commerciale fanno esplicito riferimento alla <<superficie complessiva di vendita (...) superiore a metri quadrati 1.500>>; qualora non si raggiunga questo limite dimensionale, gli esercizi vanno considerati singolarmente.

Legge regionale 29/2005, articolo 2, comma 1, lettere e) e m): generi non alimentari a basso impatto ed outlet.

I generi non alimentari a basso impatto sono costituiti dai <<materiali dell'edilizia, ivi compresi quelli elettrici, dell'agricoltura e della zootecnia, la ferramenta, i legnami, i mobili e gli articoli di arredamento, gli elettrodomestici, i veicoli, incluse le imbarcazioni, e i prodotti a questi similari che richiedono ampie superfici di esposizione e di vendita in rapporto al numero di visitatori e acquirenti>>.

In varie risposte a quesiti, è già stato puntualizzato dalla scrivente Direzione che, alla luce delle disposizioni attualmente in vigore, i generi non alimentari a basso impatto non costituiscono un terzo genus accanto ai settori alimentare e non alimentare, ma hanno una rilevanza esclusivamente urbanistico – edilizia (articolo 16, comma 5, ed articolo 18, comma 6, della legge).

Anche l'outlet non costituisce un terzo genus merceologico (rileva per specifiche deroghe: es. articolo 68, comma 7, della legge), in quanto la definizione normativa si riferisce a prodotti non alimentari specificatamente qualificati: l'outlet, infatti, è <<la vendita al dettaglio, da parte di produttori titolari del marchio o di imprese commerciali, di prodotti non alimentari identificati da un unico marchio, che siano fuori produzione, di fine serie, in eccedenza di magazzino, prototipi o difettati, effettuata in insediamenti commerciali a ciò appositamente destinati>>.

DPR 069/2007, articoli 8, 9, 10, 12 e 14: medie e grandi strutture di vendita.

Le problematiche attinenti le movimentazioni degli esercizi di media e grande struttura di vendita sono state affrontate analiticamente nelle allegate note della Direzione scrivente, prot. 18623/PROD.COMM. dd. 3 luglio 2006 e prot. 29068/PROD.COMM. dd. 10 novembre 2006 (i richiami al DPR 138/2003 devono intendersi riferiti alle corrispondenti norme del DPR 069/2007); si ribadisce il principio che, salve le deroghe di legge (es. articolo 12, comma 3, del DPR 069/2007), ai fini delle concentrazioni e degli ampliamenti non possono più essere utilizzate superfici "fuori Comune", analogamente a quanto avveniva ai sensi della pregressa legge regionale 41/1990.

DPR 069/2007, articolo 11: deroghe di pianificazione.

La disposizione in argomento rileva essenzialmente quale deroga ai limiti numerici degli esercizi di somministrazione (cfr. articolo 68, comma 7, della legge) e dei punti vendita della stampa quotidiana e periodica, fatti salvi, comunque, <<i divieti di legge>> (nel caso della stampa, si veda in particolare l'articolo 60, comma 2, della legge).

La materia attinente gli standard dei parcheggi non rientra fra le attribuzioni della scrivente.

Distinti saluti

IL DIRETTORE CENTRALE
dott.ssa Antonella MANCA

Responsabile del procedimento: dott.ssa Sabrina Miotto
telefono: 040 3772405
e.mail: sabrina.miotto@regione.fvg.it

Responsabile dell'istruttoria: Bracale Riccardo
telefono: 040 3772448
e.mail: riccardo.bracale@regione.fvg.it



REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE ATTIVITA' PRODUTTIVE

*Servizio sostegno e promozione comparti
commercio e terziario*

Trieste, 3 luglio 2006

34122 - Via Trento, 2

Tel. 040 3772448

Fax 040 3772446

Prot. 18623/PROD.COMM.

Rif. Prot. 0037761/P dd. 13/06/06

Al Comune di

Alleg.

Oggetto: DPR 138/2003, art. 10, comma 6.

Saturazione e ampliamento del 30%

Con la nota sopra emarginata del Comune in indirizzo sono stati formulati specifici quesiti relativamente alla disciplina di cui all'oggetto; in proposito si ritiene di evidenziare quanto segue.

GENERALITA'

L'articolo 10, comma 6, del DPR 138/2003, come modificato dall'articolo 7 del DPR 140/2005, stabilisce che *<<Nei Comuni che abbiano provveduto all'approvazione del Piano di settore dal quale risulti che non sia disponibile superficie di vendita per grandi strutture, quelle già esistenti possono essere ampliate nel limite del 30% della superficie di vendita autorizzata per grandi strutture, nell'arco temporale del quadriennio, ed in ogni caso entro il limite massimo di 15.000 mq. di superficie di vendita complessiva. L'ampliamento del 30% non si applica sulle superfici incrementali previste dal Piano per la grande distribuzione per insediamenti di grandi strutture di vendita con superficie coperta complessiva superiore a mq. 15.000.>>*.

La prima considerazione da farsi è che la norma in argomento non può trovare applicazione relativamente alle superfici commerciali superiori ai 15.000 mq: per queste fattispecie sussiste una riserva esclusiva in capo al Piano regionale per la grande distribuzione; inoltre l'inciso *<<nei Comuni (dove) risulti che non sia disponibile superficie di vendita per grandi strutture>>* non può concernere i Comuni in cui sussista una qualche disponibilità di superficie, quale risultante dal Piano di settore, ma sia stata in seguito esaurita con il rilascio di autorizzazioni: la deroga riguarderà soltanto i Comuni dove, a seguito del calcolo alternativo delle metrature come da allegati A1 A2 A3, il risultato sia una indisponibilità *ab origine* di superficie (si vedano comunque i cinque casi di seguito riportati).

Ulteriore puntualizzazione attiene agli esercizi commerciali ampliabili del 30% (si ribadisce che l'indice del 30% riguarda esclusivamente ipotesi di ampliamento), i quali possono essere solo *le grandi strutture già esistenti* e pertanto qualificate come tali dal Piano comunale di settore; il Piano comunale di settore trova la propria disciplina nella legge regionale 52/1991, il cui articolo 34 recita: <<1. I piani comunali di settore, elaborati in applicazione di leggi dello Stato o della Regione o su iniziativa autonoma del Comune, sono strumenti finalizzati a disciplinare modalità di esercizio di attività di rilievo sociale, economico ed ambientale relativamente all' intero territorio comunale. 2. I piani comunali di settore integrano le indicazioni del PRGC e costituiscono, ove necessario, variante al piano stesso, purché rientrino nella flessibilità definita ai sensi dell'articolo 30, comma 5, lettera b), numero 1 bis)¹, o ai sensi dell'articolo 32 bis, comma 1²; in caso contrario, le procedure di adozione e approvazione sono quelle indicate agli articoli 31, 32 e 33³>>.

Con la sentenza n. 2278 del 29 aprile 2002, il Consiglio di stato, sezione V, ha statuito che <<nella regione Friuli Venezia Giulia, l'atto regionale di conferma dell'esecutività di uno strumento urbanistico comunale non presenta carattere meramente confermativo, ciò anche nella procedura semplificata di opposizione introdotta dalla l. reg. Friuli Venezia Giulia 19 novembre 1991 n. 52, ove il piano regolatore generale e le sue varianti sono attribuibili sia al Comune sia alla Regione, quando siano intervenute riserve vincolanti sul provvedimento di adozione, comportando esse l'invio dell'atto comunale di approvazione dello strumento della Giunta per il provvedimento conclusivo dell'iter approvativo; pertanto, la conferma delle esecutività esprime la necessaria partecipazione della regione alla formazione di detto strumento urbanistico e non l'esercizio di una semplice potestà di controllo, con la conseguenza che dalla mera deliberazione di approvazione della variante non può derivare quella esecutività dello strumento urbanistico che discende solo dal provvedimento regionale di conferma e della sua pubblicazione nel B.U.R. e che l'impugnazione di ogni determinazione urbanistica, per la cui approvazione si sia reso necessario l'atto di conferma dell'esecutività, va

¹ Art. 30 - Contenuti ed elementi (del PRGC) <<5. Il PRGC disciplina l'uso del territorio con strumenti grafici e normativi: (...) b) strumenti normativi: (...) 1 bis) relazione con l'indicazione motivata dei limiti di flessibilità, riferiti agli specifici contenuti del piano, per l'attuazione, la revisione o l'aggiornamento del piano medesimo; la flessibilità non può consentire l'incremento di aree destinate alle funzioni di piano superiore al 10 per cento, in relazione alla quantità complessiva delle superfici previste per le diverse funzioni, attuabile anche con più interventi successivi, con esclusione di riduzioni delle superfici delle zone forestali e di tutela ambientale; (...)>>

² Art. 32 bis - Adozione ed approvazione di varianti <<1. Sono soggette alle procedure d'adozione ed approvazione stabilite dal presente articolo le varianti allo strumento urbanistico in vigore: a) aventi contenuto che rispetti il limite di flessibilità definita ed indicata nella relazione di cui all'articolo 30, comma 5, lettera b), numero 1 bis; b) che prevedono la rettifica della perimetrazione delle zone omogenee B, C, D, G, H ed I entro il limite del 10 per cento delle superfici previste, ferma restando la quantità complessiva delle superfici previste per ogni zona omogenea; c) aventi ad oggetto le norme di attuazione che prevedono l'incremento dell'indice di edificabilità fondiaria delle zone residenziali B, non superiore al 20 per cento; d) aventi ad oggetto le norme di attuazione che non attengono all'indice di edificabilità territoriale e fondiaria ed al rapporto di copertura, fermo restando quanto previsto alla lettera c); e) aventi ad oggetto l'individuazione di nuove aree per opere pubbliche.>>

³ Art. 31 - Direttive per la formazione (nuovo PRGC e varianti); art. 32 - Adozione ed approvazione (PRGC e varianti); art. 33 - Validità temporale (PRGC) e varianti.

notificato alla regione in quanto atto finale dell'intero procedimento approvativo dello strumento urbanistico>>>.

Il riferimento alla L.R. 52/1991 ed alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2278/2002 possiedono l'esclusiva funzione di affrontare la problematica della possibilità di utilizzo temporale dell'indice di ampliamento del 30%; in altre parole, ci si chiede se tale ampliamento sia consentito già al momento della pura e semplice approvazione del Piano di settore da parte del Comune, secondo la formula letterale del comma 6 del novellato articolo 10 del DPR 138/2003 (*nei Comuni che abbiano provveduto all'approvazione del Piano di settore*), oppure se sia necessario attendere la piena esecutività di questo strumento comunale: tanto la normativa vigente (L.R. 52/1991), quanto la giurisprudenza (Consiglio di Stato n. 2278/2002) fanno propendere per la seconda soluzione.

IPOTESI SPECIFICHE

Si esaminano di seguito cinque ipotesi che possono verificarsi in sede di predisposizione del Piano comunale di settore, ribadendosi che le metodologie di calcolo di cui agli allegati A1, A2, A3 sono alternative (cfr. circolare prot. 7293/COMM. dd. 3 luglio 2003, pag. 16).

CASO 1. Dal calcolo delle metrature, nel Comune non risulta disponibilità di superficie per nessuno dei due settori (alimentare e non alimentare); la condizione è di saturazione piena, pertanto l'ampliamento del 30% viene consentito per entrambi i settori merceologici.

CASO 2. Dal calcolo delle metrature, nel Comune non risulta disponibilità di superficie per solo uno dei due settori merceologici; l'ampliamento del 30% viene consentito esclusivamente per il settore merceologico "saturo".

CASO 3. Dal calcolo delle metrature, nel Comune risulta disponibilità di superficie per entrambi i settori merceologici, però dalla strutturazione del Piano di settore tutte le superfici sono state dettagliatamente allocate/azionate/assegnate; nella fattispecie, non si è in presenza di una condizione di saturazione, pertanto non sarà ammissibile l'ampliamento del 30%.

CASO 4. Dal calcolo delle metrature, nel Comune risulta disponibilità di superficie per entrambi i settori merceologici, però dalla strutturazione del Piano di settore viene deciso di utilizzare solo una parte della superficie disponibile; nuovamente non si è in presenza di una condizione di saturazione, pertanto non sarà ammissibile l'ampliamento del 30%.

CASO 5. Dal calcolo delle metrature, nel Comune risulta disponibilità di superficie per entrambi i settori merceologici, però dalla strutturazione del Piano di settore viene deciso di utilizzare solo una parte della superficie disponibile; il residuo verrà messo a disposizione previo bando ad evidenza pubblica; la fattispecie è simile a quella del punto 4, la soluzione pertanto sarà la medesima.

Distinti saluti.

IL VICEDIRETTORE CENTRALE

- dott. Franco MILAN -

RBr/



REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE ATTIVITA' PRODUTTIVE

*Servizio sostegno e promozione comparti
commercio e terziario*

Trieste, 10 novembre 2006
34122 – Via Trento, 2
Tel. 040 3772448
Fax 040 3772446

Prot. 29068/ PROD.COMM.
Rif. prot. 15.03/ dd. 05/10/2006

Al Comune di

Alleg.

Oggetto: L.R. 29/2005 – D.P.R. 138/2003
Concentrazioni.

Con la nota sopra emarginata del Comune in indirizzo sono stati formulati una serie di quesiti concernenti la fattispecie della concentrazione; in proposito si intende evidenziare quanto segue.

La lettera g) dell'articolo 1, comma 1, del DPR 138/2003 definisce la concentrazione come <<l'apporto e la riunione di preesistenti esercizi commerciali in una media o grande struttura di unica titolarità, ai fini dell'apertura o dell'ampliamento della struttura medesima>>.

La concentrazione quindi si configura non come una fattispecie procedurale autonoma, bensì come una sottocategoria della fattispecie dell'attivazione (nuova apertura) o dell'ingrandimento (ampliamento) degli esercizi di vendita.

Si precisa che, in linea di principio, le concentrazioni possono avvenire anche tra esercizi di differente tipologia (vicinato – medie strutture minori/maggiori – grandi strutture), però si ribadisce, in linea di principio, in quanto, salve le deroghe di legge, anche per queste fattispecie devono comunque essere rispettati i limiti di pianificazione.

Quanto affermato risulta evidente dalla cosiddetta disposizione “spia” di cui al comma 3 dell'articolo 11 della legge, ai sensi della quale nei Comuni montani e nei Comuni a svantaggio socio – economico, gli esercizi di vicinato non possono essere oggetto di trasferimento *per concentrazione* in grandi strutture di vendita.

Ciò significa, argomentando a contrario, che al di fuori delle aree suddette, il vicinato potrà essere concentrato, anche ai fini del trasferimento, sia nelle medie sia nelle grandi strutture di vendita, e che in ogni caso sempre nelle aree suddette, come nel resto del territorio, sono comunque ammesse queste concentrazioni del vicinato con le medie strutture, nonché delle medie strutture con le grandi, fatti salvi, nuovamente, i limiti di pianificazione.

La concentrazione *nelle* grandi strutture di vendita *del* vicinato e *delle* medie strutture (indifferentemente se minori o maggiori) può e deve avvenire esclusivamente nel rispetto della disponibilità di superficie, quale risultante dai calcoli del Piano comunale di settore (allegati A1, A2, A3); è infatti l'articolo 9 del regolamento di cui al DPR 138/2003 a statuire che le autorizzazioni attinenti *tutte le vicende procedurali* della grande distribuzione vanno rilasciate, in particolare, nel rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 10 (calcolo delle metrature) e degli indirizzi di cui all'articolo 17 (ambiti territoriali di programmazione comunale).

In materia, la circolare della Direzione scrivente prot. 7293/COMM. del 3 luglio 2003 (pag. 16) ha fornito puntuale direttiva, chiarendo 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 (ora anche A3) (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)>>.

Per quanto concerne le medie strutture maggiori, deve innanzi tutto rilevarsi che sussistono nella normativa vigente tre fondamentali disposizioni derogatorie alla pianificazione di settore, la prima contenuta nel comma 4 dell'articolo 8 del DPR 138/2003 (progetto urbanistico comportante una consistente espansione residenziale e insediamenti nelle autostrade), la seconda nel comma 3 dell'articolo 12 del citato decreto (ampliamento, oltre il 50% della superficie originaria, per concentrazione di esercizi appartenenti al medesimo settore merceologico ed al medesimo bacino sovra comunale), la terza dettata direttamente dalla L.R. 29/2005, all'articolo 12, comma 6.

La disposizione ultima citata sancisce che l'ampliamento delle medie strutture non può eccedere il 50% della superficie originaria; ne consegue che l'aumento di superficie di una struttura esistente di 400 mq. fino a 600 mq., anche per concentrazione, concretizzando una fattispecie di ampliamento in senso proprio e non di apertura ex novo, pur comportando la riqualificazione di detta struttura da media minore a media maggiore, è ammesso al di fuori dei contingenti numerici (si ribadisce comunque che deve trattarsi tecnicamente di ampliamento e non di nuova attivazione per

concentrazione; il concetto risulterà maggiormente chiaro con l'esempio riportato nel successivo capoverso).

In assenza delle deroghe di legge, vige il principio giuridico dell'osservanza dei limiti di pianificazione; l'esempio di scuola più citato è il seguente: vengono attivate con DIA due medie strutture minori di differente settore merceologico, ognuna di 400 mq., le quali successivamente si intendono concentrare per l'apertura di una nuova media maggiore di 800 mq; la fattispecie è ammissibile solo se sussiste disponibilità numerica di autorizzazioni per ogni singolo settore, quale risultante dal calcolo dell'allegato B del DPR 138/2003; una lettura delle norme in senso diverso farebbe venir meno ogni presupposto di pianificazione e la renderebbe del tutto inutile.

Alla luce di quanto appena affermato, risulta indispensabile una puntualizzazione relativamente alla direttiva contenuta nella circolare già citata prot. 7293/COMM. (pag. 15) e che di seguito si riporta:

<<La successiva lettera c) dell'articolo 18 (*del DPR 138/2003*) 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) (*riguardante la zonizzazione*) 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 conseguenza un eccesso di concorrenza *dannoso all'interesse del consumatore, e mai per consolidare e conservare posizioni oligopolistiche di categoria*>>.

Con la direttiva citata si è semplicemente inteso precisare che compiere l'eventuale zonizzazione del territorio comunale e di conseguenza fissare all'interno della risultante zona commerciale la consistenza numerica degli esercizi di media struttura maggiore in maniera rigida può giustificarsi soltanto per una specifica esigenza di tutela del consumatore, ma non si è voluto affatto sostenere che le concentrazioni (come i trasferimenti di sede comportanti cambio di zona) delle medie strutture maggiori possano avvenire, ai sensi della lettera b) dell'articolo 18 del regolamento, al di fuori di qualsivoglia pianificazione commerciale.

Distinti saluti.

IL DIRETTORE CENTRALE

- dott.ssa Antonella MANCA -

RBr