



REGIONE AUTONOMA  
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Servizio sostegno e promozione  
comparti commercio e terziario

serv.commercio.terz@regione.fvg.it  
tel + 39 040 377 2405  
fax + 39 040 377 2446  
I - 34133 Trieste, via Carducci 6

protocollo n. **2572/PROD.COMM**  
riferimento: **prot. 99 dd. 12/01/2010**  
allegato  
Trieste, **3 febbraio 2010**

All'Unione dei Comuni di

oggetto: **legge regionale 29/2005; DPRReg 069/2007 – Programmazione commerciale e liberalizzazioni**

Con la nota sopra emarginata del Comune in indirizzo, è stato richiesto se sia possibile l'ampliamento, per ulteriori mq. 1.300, di un centro commerciale al dettaglio, con superficie di vendita già autorizzata pari a mq. 13.000, non ostante la mancanza di disponibilità di metratura relativa ai generi non alimentari nel Piano comunale di settore: questo, alla luce delle liberalizzazioni introdotte dal decreto legge n. 223/2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 248/2006, e relative pronunce giurisdizionali (in particolare, ordinanza n. 3804/2009 e sentenze nn. 5912/2008 e 2808/2009, tutte del Consiglio di Stato).

Si premette che, ai fini di una compiuta risoluzione della problematica in argomento, non può prescindersi da un'analisi puntuale delle citate pronunce dell'organo d'appello della giustizia amministrativa, iniziandosi dalla più recente, ossia l'ordinanza n. 3804/2009: trattasi di un'ordinanza interlocutoria la quale, richiamando le precedenti decisioni nn. nn. 5912/2008 e 2808/2009, sospende l'impugnato provvedimento di diniego (diniego proprio all'ampliamento di una grande struttura) *<<ai fini di un motivato riesame da parte dell'Amministrazione appellata alla luce dei principi>>* di libera concorrenza: in sostanza, il Consiglio di Stato non ha disposto l'applicazione automatica (sic et simpliciter) delle liberalizzazioni di cui al decreto legge n. 223/2006, ma ha rinviato la valutazione della fattispecie alla competente P.A. affinché questa effettuasse una nuova e più approfondita istruttoria (riesame motivato).

Per quanto concerne la sentenza n. 5912/2008, questa ha preso in considerazione la puntuale ipotesi di un piano commerciale comunale che non consentiva su tutto il territorio del comune l'apertura delle medie strutture di vendita per il settore alimentare (una fattispecie del genere non potrebbe sussistere nell'ordinamento di settore del FVG, alla luce delle puntuali disposizioni, di cui all'articolo 12, comma 1, della LR 29/2005, ed all'articolo 12, comma 3, del DPRReg 069/2007): nel caso di specie, è stata ritenuta sussistente un'inibizione generale del principio di libera concorrenza, in quanto il divieto in argomento aveva come *<<unica finalità quella di revocare in dubbio la gestibilità nell'intero territorio>>* di specifiche strutture commerciali, e questo, in maniera aprioristica e astratta, ponendosi, quindi, *<<un obiettivo limite, privo di ogni ragionevolezza, alla libertà di circolazione delle merci e di stabilimento, in perfetta antitesi con i principi della Comunità europea che i Giudici nazionali sono tenuti ad applicare>>*.

Da ultimo, con la sentenza n. 2808/2009, il Consiglio di Stato ha definitivamente sancito l'illegittimità dei limiti numerici riferiti alla programmazione degli esercizi di somministrazione (<<critéri limitativi di ordine quantitativo in tema di apertura di nuovi esercizi commerciali, si pongono in contrasto frontale con la lettura che dell'art. 3 della legge n. 248 del 2006 ha offerto la Corte costituzionale con la sentenza n. 430 del 2007>>); pur tuttavia, si legge nella sentenza, <<**limitazioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali sono astrattamente possibili, purché non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia, in altri termini, sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta alla presunta entità della domanda**>>, in quanto, l'esigenza di interventi limitativi deve essere collegabile <<alla tutela di valori di rango equivalente al principio di libera iniziativa economica, posto che questa non può svolgersi in contrasto con l'**utilità sociale** o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (art. 41, comma 2, Cost.)>>.

Il passaggio da ultimo riportato contiene un'enunciazione fondamentale, che si basa su un precetto di rango costituzionale (cit. art. 41): l'utilità sociale può consentire limitazioni alla libertà d'impresa; ma, domandiamoci, in che cosa si concretizza l'utilità sociale? Sul punto esiste una copiosa giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, sentenze nn. 6309/2001 e 1999/2002; TAR Sicilia, sez. I, Catania, sentenza n. 894/2006; TAR Sardegna, sez. II, sentenza n. 539/2009; TAR Puglia, sentenza n. 568/2006) che identifica l'utilità sociale, in endiadi, nella tutela del consumatore e nella stabilità di equilibrio dell'apparato distributivo, il quale, se turbato da un aumento disordinato e da un conseguente eccesso di concorrenza, si risolve, in definitiva, in un danno per il cittadino – consumatore (Consiglio di Stato, sez. V, sentenze nn. 334/1979 e 833/1998; TAR FVG, sentenza n. 5/1980; TAR Lombardia, MI, sez. III, sentenza n. 437/1997); prova ne sia, che lo stesso (schema di) decreto governativo di attuazione della direttiva Bolkestein (2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio), consentendo limitazioni giustificate da <<motivi imperativi d'interesse generale>>, annovera fra tali motivi, espressamente la <<tutela dei consumatori>> (articolo 8, comma 1, lettera h).

D'altronde, anche il decreto legislativo n. 114/1998 (cd. decreto Bersani) non ha abbandonato *in toto* la regolamentazione del settore da un punto di vista dell'equilibrio economico: tra le finalità che la disciplina del commercio persegue ci sono sì <<la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci>>, ma anche <<il pluralismo e l'**equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive** e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese>> (articolo 1, comma 3, lettere a e d del decreto Bersani); per di più, le Regioni, definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, tra l'altro assicurando, <<nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'**equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive**>>, nonché favorendo <<gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tale fine forme di incentivazione>> (articolo 6, comma 1, lettere d e f).

La legge regionale n. 29/2005 ha fatto propri i principi e le finalità che devono informare una corretta disciplina di settore delle attività commerciali, enunciandoli all'articolo 1; fra questi spiccano la tutela dei consumatori; il pluralismo e l' equilibrio tra le tipologie delle strutture distributive e le differenti forme di vendita, inclusa la compatibilità territoriale degli

insediamenti, con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento acustico e ambientale; il riconoscimento del ruolo imprenditoriale soprattutto delle microimprese, nonché delle piccole e medie imprese; la garanzia di una equilibrata presenza di esercizi di vendita al dettaglio nei distinti settori merceologici, con particolare riguardo a quelli alimentari, all'interno dei centri storici.

Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha posto l'accento sull'equilibrio che deve reggere uno sviluppo sostenibile delle attività economiche, quale criterio guida alla tutela e promozione della concorrenza, da intendersi non solo in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche nell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a **ridurre squilibri**, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali, incidendo sull'**equilibrio** economico concorrenziale (cfr. Corte Costituzionale, sentenze nn. 14/2004, 272/2004, 175/2005, 242/2005, 80/2006, 430/2007); in particolare, nella sentenza n. 14/2004, la Consulta puntualizza che il principio ordinatore della Comunità Europea <<è quello di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 4, comma 1, del Trattato CE). In conformità a tale principio la Comunità è vincolata a perseguire i fini che le sono assegnati dall'art. 2, secondo comma, dello stesso Trattato: uno sviluppo armonioso, **equilibrato** e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale>>.

Ma è soprattutto con la sentenza n. 64/2007 che la Consulta ha affrontato la problematica di una disciplina legislativa regionale "di favore" per la piccola e media distribuzione<sup>1</sup>; la Consulta ha ritenuto che <<non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di eguaglianza>>, la normativa che, pur derogando, <<al criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio>>; di conseguenza, prosegue la sentenza, la disposizione impugnata (cfr. nota 1) <<non è dunque priva di ragionevole giustificazione, con conseguente infondatezza delle censure riferite agli artt. 3 e 41 della Costituzione. Questa Corte ha, infatti, più volte affermato che solo le discriminazioni fra imprese – operate sulla base di un elemento territoriale – che non siano ragionevolmente giustificabili contrastano "con il principio di eguaglianza nonché con il principio in base al quale la Regione non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e cose fra le regioni e non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio la loro professione, impiego o lavoro" (sentenze n. 440 del 2006, n. 207 del 2001, n. 362 del 1998)>> (più sotto, maggiori dettagli).

Alla luce dell'esposizione di principio fin qui condotta, esaminiamo analiticamente la normativa di settore contenuta, innanzi tutto, nella legge regionale n. 29/2005, la quale, all'articolo 15, sancisce:

comma 1 – <<La pianificazione commerciale regionale è attuata mediante il Piano per la grande distribuzione, **tenendo conto delle esigenze di equilibrato e armonico sviluppo del sistema distributivo regionale**, di salvaguardia e sviluppo sostenibile del territorio, nonché dell'interesse dei consumatori. Il Piano per la grande distribuzione:

---

<sup>1</sup> Nello specifico, la Consulta si è ritrovata a giudicare sulla legittimità di una disposizione legislativa regionale, che, all'interno di un centro commerciale, riservava il 30 per cento della superficie ad esercizi di vicinato e medie strutture (inoltre, la metà di questo 30 per cento, ossia il 15%, veniva ulteriormente riservato ad operatori presenti sul territorio regionale da almeno cinque anni).

lettera a) individua i Comuni nei quali è consentito l'insediamento di strutture di vendita con superficie coperta complessiva superiore a metri quadrati 15.000;

lettera b) determina le superfici di vendita massime disponibili per tali strutture;

lettera c) 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 la grande struttura (...);

comma 2 – <<Il Comune che intende collocare sul proprio territorio esercizi di vendita di grande struttura deve preventivamente approvare, ai sensi della normativa urbanistica vigente, un Piano di settore del commercio, **in conformità alle previsioni contenute nel Piano per la grande distribuzione**>>;

comma 3, lettera b – il contenuto del Piano comunale di settore riguarda, in particolare, <<la determinazione delle superfici destinabili alle grandi strutture di vendita per singola zona omogenea, nel rispetto dei **limiti di disponibilità** di superfici (oltre i mq 15.000 di superficie coperta, la competenza rimane del Piano regionale)>>.

Il regolamento d'esecuzione della legge regionale n. 29/2005, di cui al DPR n. 069/2007, all'articolo 10, contiene le specifiche disposizioni in ordine agli <<obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita>>, in conformità, tra l'altro a quanto sancito anche dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 114/1998; tali disposizioni hanno una valenza generale, non compiono, cioè, delle discriminazioni, introducendosi criteri preferenziali privi di ragionevole giustificazione in riferimento alla localizzazione territoriale dell'iniziativa: infatti, le diverse metodologie di individuazione delle superfici concedibili (allegati A1, A2, A3) sono correlate alla dinamica del territorio ed al relativo modello, così come delineato dall'articolo 6 sempre del regolamento, inerente l'intero ambito regionale.

Sebbene trattasi di superfici massime concedibili, questo risponde all' <<esigenza di interesse generale di tutela delle piccole e medie imprese presenti (sul territorio), individuata dal decreto legislativo n. 114 del 1998 fra gli obiettivi che il legislatore regionale, in deroga ai principi che sovrintendono all'assetto competitivo del mercato, deve perseguire nella programmazione della rete distributiva (art. 6, comma 1, lettera f)>>, nonché all'esigenza <<di un "equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" che pure deve essere assicurato dai legislatori regionali "nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita" (art. 6, comma 1, lettera b).>> (sentenza della Consulta n. 64/2007, cit.): in altre parole, tutela sì della concorrenza, ma anche tutela del consumatore in endiadi con una tutela di sviluppo del settore distributivo equilibrato ed armonico (sentenza sempre della Consulta n. 14/2004, cit.), come espressamente sancito dalla formula dispositiva d'introduzione dell'articolo 15 (esigenze di equilibrato e armonico sviluppo del sistema distributivo regionale).

Ed è proprio con l'esigenza di un "equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" che va a riconnettersi la disposizione, di cui al più volte citato articolo 15, comma 1, lettera c); sul punto, la Direzione Centrale Attività Produttive ha esplicitato il proprio orientamento nella relazione alla Giunta regionale, redatta a seguito del report (gennaio 2007) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulla situazione della distribuzione commerciale in Italia ("Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia"); nella relazione alla Giunta, con riferimento precipuo alla lettera c) in argomento, si è precisato che, nel caso di specie, <<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 risulta aver trovato supporto nella pronuncia (specificatamente, ordinanza sospensiva) del TAR Basilicata, sez. I, n. 172/2009, in cui si legge che <<l'art. 3, comma 1, lett. d), D.L. n. 223/2006, convertito nella L. n. 2248/2006 ha abrogato "il rispetto dei limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale", ma non ha abolito il potere degli Enti Locali di pianificazione/programmazione commerciale in materia di medie e grandi strutture di vendita e perciò anche il potere di determinazione del rapporto tra la sommatoria delle superfici di vendita degli esercizi di vicinato e la sommatoria delle superfici di vendita delle medie e grandi strutture di vendita>>.

In ogni caso, la saturazione delle superfici relative alle grandi strutture di vendita non comporta un blocco assoluto nella movimentazione delle stesse, stante la disposizione di cui all'articolo 10, comma 5, del DPR 069/2007, sottolineandosi, inoltre, che l'ampliamento del 30 per cento può applicarsi anche più di una volta, nel caso di mancata revisione regionale degli indici di cui agli allegati A1, A2 o A3, fermi restando, comunque, i limiti dei 15.000 mq e la condizione dell'insussistenza di disponibilità ab origine di superficie, a seguito dell'approvazione, alla scadenza dei quattro anni, del Piano comunale di settore, quindi, non per via dell'esaurimento della disponibilità di superficie dovuta a rilasci di autorizzazioni.

Da ultimo, per quanto concerne l'allegato E della legge regionale n. 29/2005, anche se dalla voce di attività <<commercio in sede fissa>> è stata espunta la fattispecie dell'ampliamento, è innegabile che, con riferimento alle grandi strutture, l'ampliamento comporta comunque *rilascio di nuova metratura*, pertanto, l'ipotesi è *in toto* assimilabile al rilascio di nuova autorizzazione.

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](mailto:sabrina.miotto@regione.fvg.it)

Responsabile dell'istruttoria: Bracale Riccardo  
telefono: 040 3772448  
e.mail: [riccardo.bracale@regione.fvg.it](mailto:riccardo.bracale@regione.fvg.it)