

	REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
DIREZIONE CENTRALE LAVORO, FORMAZIONE, COMMERCIO E PARI OPPORTUNITÀ	
Servizio commercio	s.commercio@regione.fvg.it tel + 39 040 377 5144 fax + 39 040 377 5250 I - 34133 Trieste, via San Francesco 37

Prot. **0048979/P-/ Cl.: COM.4.8**

Al Corpo Intercomunale di Polizia Locale

riferimento: **prot. 31449/S dd. 14/11/2011**  
allegato  
Trieste, **12 dicembre 2011**

e, p.c.

Alla Direzione Centrale Infrastrutture, Mobilità,  
Pianificazione Territoriale e Lavori Pubblici  
*Servizio Pianificazione Territoriale*  
Via Giulia, 75/1  
34126 – **TRIESTE**

**Oggetto: rilascio autorizzazione per grande struttura di vendita in zona non contemplata dal Piano comunale di settore del commercio.**

Con la nota sopra emarginata del Servizio Associato in indirizzo, è stato formulato specifico quesito in merito a quanto nell'oggetto evidenziato, sottolineandosi, inoltre, la conformità della struttura alle vigenti normative di settore ed il corredo di un puntuale studio sull'impatto sempre della struttura sull'apparato distributivo dell'area di attrazione commerciale.

In proposito, viene innanzi tutto ribadito che la legge regionale n. 29/2005, all'articolo 15, comma 2, stabilisce che Il Comune, il quale 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>>; il successivo articolo 84 della legge, ai commi 4 e 7, così dispone:

<<4. Al fine dello svolgimento delle funzioni (...) i Comuni trasmettono all'Osservatorio regionale del commercio la consistenza della rete distributiva e degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, le modificazioni derivanti da nuove aperture, trasferimenti, ampliamenti, cessazioni, le variazioni di titolarità, i criteri e le condizioni (per le medie strutture di vendita) e i Piani di settore di cui all'articolo 15.>>

<<7. La mancata comunicazione dei dati, di cui ai commi 4 (e 5), comporta per i Comuni inadempienti il divieto di rilasciare autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita, fino all'adempimento di tale obbligo.>>.

Dal combinato disposto normativo fin qui evidenziato, ne deriva che non solo l'approvazione del Piano comunale di settore deve avvenire preventivamente

all'allocazione sul territorio del Comune delle grandi strutture di vendita, ma altrettanto preventivamente tale Piano deve essere comunicato all'Osservatorio regionale del commercio, pena l'impossibilità di rilasciare i titoli autorizzativi.

Il Piano di settore, per quanto si configuri anche come uno strumento amministrativo di disciplina delle modalità di esercizio di attività di rilievo economico (attività commerciali allocate nelle grandi strutture), rimane comunque un atto di natura urbanistica (l'approvazione, infatti, avviene <<ai sensi della normativa urbanistica vigente>>), risultando strutturato dalla relativa legislazione (legge regionale n. 52/1991, articolo 34, comma 1; legge regionale n. 5/2007, articolo 63 bis, comma 20) come un atto unitario di pianificazione settoriale: <<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, integrano le indicazioni dello strumento urbanistico generale e costituiscono, ove necessario, variante al medesimo (...)>>.

Ad abundantiam, si riporta la disposizione di cui all'articolo 20, comma 1, del DPR n. 069/Pres./2007: <<I Comuni che redigono il Piano di settore individuano, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, lettera b), della legge, **tutte** le zone omogenee in cui è consentito l'insediamento di esercizi di vendita di grande struttura (...)>>; in definitiva, i contenuti specifici del Piano di settore del commercio, come delineati anche e soprattutto dall'articolo 15, commi 3, 7 e 8, della legge regionale n. 29/2005 e dagli articoli 20 (che richiama l'allegato C) e 21 del DPR n. 069/2007/Pres., perseguono la finalità di un'allocazione concretamente razionale sul territorio delle grandi strutture di vendita (ricomprendendosi pure la relativa viabilità ed i parcheggi pertinenziali), in ossequio alla prescritta <<tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano>>, di cui ai motivi imperativi elencati all'articolo 10, comma 1, lettera h), del decreto legislativo n. 59/2010, che consentono le limitazioni legittime alla libertà d'impresa.

Ne deriva che l'allocazione di una grande struttura in una zona dove il Piano di settore non preveda insediamenti per il commercio al dettaglio non può prescindere da una modifica del medesimo (costituente, ove necessario, variante al PRGC), tenendosi in ogni caso presente il precetto risultante dalla sentenza n. 611/2008 del TAR FVG, dove si afferma che il Piano comunale di settore, riferito in ogni caso all'intero territorio comunale, può pure legittimamente collocare soltanto alcune (nella specie, due) strutture di grande distribuzione, rinviando alla revisione dello strumento urbanistico generale – PRGC – altre eventuali localizzazioni.

Come si evince chiaramente dalle disposizioni della normativa urbanistica sopra riportata, il Piano di settore costituisce <<variante>> allo strumento urbanistico generale, <<ove necessario>>; pertanto, in altre ipotesi, può anche configurarsi quale atto <<integrativo>> senza natura di variante: in questo caso, trattasi sostanzialmente di un atto confermativo a carattere specificativo, che comunque presuppone un completo procedimento di riesame della fattispecie (in particolare, determinazione delle metrature ed analisi della viabilità), differenziandosi, sotto tale aspetto, dall'atto meramente confermativo, che si limita a richiamare l'atto confermato *sic et simpliciter*, senza alcun ulteriore supporto motivazionale e senza percorrere una rinnovata istruttoria delle

circostanze: cfr. Consiglio di Stato, sentenze nn. 6878/2010 (sez. IV), 8853/2009 (sez. V), 7732/2009 (sez. IV), 5440/2009 (sez. VI), 1115/2009 (sez. V); TAR Toscana (sez. II), sentenza n. 1430/2011; TAR Sicilia (PA, sez. II), sentenza n. 391/2011.

Nelle more della revisione della legge regionale n. 29/2005 ed alla luce della sentenza TAR FVG n. 145/2011, ai sensi della quale non è più possibile una programmazione per limiti numerici e per contingenti massimi di superficie (in applicazione alle normative di derivazione europea, di cui al decreto legge 223/2006, convertito, con modificazioni, nella legge 248/2006, ed al decreto legislativo 59/2010)<sup>1</sup>, la scrivente Direzione ha in più occasioni puntualizzato che, mentre i *Criteri e le modalità relativi alle medie strutture* di vendita andranno determinati, nell'essenza, in maniera analoga a quanto previsto per gli esercizi di somministrazione (articolo 69 della legge regionale 29/2005), tenendo comunque sempre presente l'ancora compatibile e specifica disciplina di cui alla legge regionale n. 29/2005 (Capo I del Titolo II) ed al DPR n. 069/2007, in relazione alle grandi strutture commerciali, il *Piano di settore* dovrà sì indicare la superficie massima ammissibile per singolo settore merceologico e per singole zone territoriali, alla luce però di quanto stabilito fundamentalmente dagli strumenti urbanistici generali, quindi:

1. tutela del territorio e dell'ambiente, in particolare sotto il profilo dello sviluppo sostenibile, anche geografico, nonché sotto il profilo urbanistico, edilizio, incluso l'inquinamento acustico, architettonico, storico – culturale e di viabilità;

2. tutela del pluralismo e dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive, anche attraverso il recupero e la salvaguardia delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio, al fine di estendere e ampliare la presenza di strutture commerciali nelle zone in cui il servizio è carente, in particolare nelle zone periferiche, e di limitare tali strutture in funzione di tutela della qualità del territorio in generale e della sua vivibilità, di riqualificazione di zone all'interno del centro urbano e di servizio reso ai consumatori, mirando ad ottenere una più omogenea distribuzione dei servizi, e di fruizione delle infrastrutture, soprattutto nelle citate zone periferiche.

E' sempre il TAR FVG, nella sentenza n. 145/2011, a statuire che Regione e Comune <<potranno adeguare le proprie disposizioni in materia commerciale a quanto disposto dalla L. 248/06 e dal D.Lg. 59/10; in difetto dovendo dare immediata e diretta applicazione alle disposizioni ivi contenute>>: d'altronde, il quadro giuridico fin qui delineato non presenta problematiche irrisolvibili, tali da impedire una revisione del Piano di settore nei termini sopra illustrati, anche al solo fine dell'allocazione di una singola grande struttura (citata sentenza TAR FVG n. 611/2008).

Come evidenziato, si conferma che legittimamente la legge regionale n. 29/2005 continua a mantenere distinta la programmazione delle medie strutture di vendita da quella della grandi strutture (già citati "Criteri e modalità", di cui all'articolo 12 per le medie strutture, e "Piani di settore", di cui all'articolo 15, per la grande distribuzione),

---

<sup>1</sup> Cfr. la nota della scrivente, prot. 0011195/P-/ Cl.:4.8 dd. 4 aprile 2011, consultabile sul sito (Macroarea: *Prescrizioni urbanistico – edilizie*; File: *Piano di settore e Piano regionale - Superfici destinate alle grandi strutture di vendita [04.04.11]*):

<http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/AT4/ARG3/FOGLIA14/>

questo in ossequio al quadro delineato dalla legislazione nazionale e dalla giurisprudenza non soltanto amministrativa; in proposito, la Cassazione civile, sez. I, con la sentenza n. 6372/2005, ha affermato che l'articolo 4 del decreto legislativo 114/1998 tiene *distinti*, in relazione alla superficie impegnata, gli esercizi di vicinato, di medie e grandi strutture ed analogamente, il TAR Toscana, sez. I, FI, sentenza n. 6696/2010, ha rilevato che la disciplina contenuta sempre nel decreto citato <<*assegna maggiore rilevanza alla distinzione tra esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita*>>.

Ma è soprattutto nella sentenza della Corte Costituzionale n. 288/2010 a sottolinearsi che <<*lo stesso decreto n. 114/1998 opera una distinzione tra piccole, medie e grandi strutture di vendita (...). Per ognuna di queste tipologie di esercizi commerciali segue poi una differente disciplina sotto molteplici aspetti, primo fra tutti quello relativo alle modalità di autorizzazione allo svolgimento dell'attività*>>, ulteriormente puntualizzandosi che è proprio la legislazione statale a differenziare <<*la disciplina delle strutture di vendita sin dall'inizio dell'attività di impresa, cioè in quella ancor più delicata fase autorizzatoria che corrisponde all'ingresso sul mercato*>>.

La presente viene trasmessa alla Direzione centrale che ci legge per conoscenza, ai fini delle determinazioni di competenza.

Cordiali saluti.

**IL VICEDIRETTORE CENTRALE**  
- dott. Terzo UNTERWEGER - VIANI -

Responsabili dell'istruttoria: *Bracale Riccardo (disciplina del commercio)*  
tel. 040 3772448  
e mail: [riccardo.bracale@regione.fvg.it](mailto:riccardo.bracale@regione.fvg.it)