



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. **13080**/PROD.COMM  
riferimento: **prot. 2592/VIII. 2 dd. 1/4/08**  
allegato 1  
Trieste, **16 maggio 2008**

Al Comune di

e, p.c.  
Direzione

**oggetto: LR 29/2005 – DPRReg 069/2007. Piano comunale di settore del commercio: saturazione della superficie di vendita.**

Con la nota sopraemarginata del Comune in indirizzo, trasmessa anche alla Direzione Centrale che ci legge per conoscenza, è stato richiesto se per l'applicabilità del cosiddetto "indice di saturazione", di cui all'articolo 10, comma 5, del DPRReg 069/2007 (ampliamento delle grandi strutture esistenti nel limite del 30 per cento della superficie autorizzata, nell'arco temporale del quadriennio e per un massimo di mq 8.000 di superficie di vendita complessiva, qualora non vi sia disponibilità di superficie per tali strutture) sia obbligatoria la predisposizione formale dello specifico Piano comunale di settore.

In via preliminare, si evidenzia che l'articolo 15, comma 2, della legge regionale 29/2005, in maniera puntuale, prescrive che <<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 della grande distribuzione>>.

Da una semplice lettura della disposizione citata, si evincono tre precetti essenziali in materia:

1. il Piano comunale di settore deve essere approvato prima dell'attivazione della grande struttura: ne deriva una conferma anche alla luce dell'articolo 13 della legge regionale 29/2005, in base al quale <<L'apertura, l'ampliamento, il trasferimento di sede e la concentrazione delle grandi strutture di vendita, costituite da singoli esercizi o centri commerciali al dettaglio o complessi commerciali o outlet, sono soggetti ad autorizzazione del Comune in conformità a quanto previsto dal Piano comunale di settore del commercio>>;

2. Il Piano comunale di settore di cui alla legge 29/2005, 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>>), differenziandosi *in toto* da quello che poteva essere il Piano del commercio, di cui all'abrogata legge 426/1971 (quest'ultimo sì strumento di pianificazione esclusivamente commerciale);
3. il più volte citato Piano comunale di settore del commercio è strutturato dalla relativa legislazione come atto unitario di pianificazione settoriale, stante non solo la pregressa norma di cui all'articolo 34, comma 1, della legge regionale 52/1991 (*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***), ma in particolare la disposizione del vigente articolo 20 del DPRReg 069/2007, il quale esordisce sancendo che <<I Comuni che redigono il Piano di settore individuano, nell'osservanza di quanto previsto dall'articolo 15, comma 3, lettera b), della legge (29/2005) e dal presente regolamento, **tutte le zone omogenee in cui è consentito l'insediamento di esercizi di vendita di grande struttura**, in conformità alle previsioni contenute nel Piano per la grande distribuzione>>.

L'importanza indefettibile del Piano comunale di settore rileva, inoltre, ai sensi delle disposizioni sull'Osservatorio regionale del commercio, contenute nell'articolo 84 della legge regionale 29/2005, i cui commi 4 e 7 così dispongono:

<<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.

E poiché il Piano comunale di settore si configura come uno strumento "unitario" di natura urbanistica, il quale non può che incidere sull'intero territorio comunale (cfr. l'articolo 15 della legge regionale 29/2005 e l'articolo 20 del DPRReg 069/2007, nella loro interezza), non è ammissibile la cosiddetta "adozione a stralci" di delibere

comunali in relazione a partizioni del territorio medesimo, in quanto delibere di tal fatta non risulterebbero conformi proprio alla disciplina urbanistica relativa ai Piani comunali in argomento: la conferma di quanto sostenuto è rinvenibile anche nel nuovo regolamento di cui al DPRReg 20 marzo 2008, n. 086/Pres. (Regolamento di attuazione della Parte I urbanistica, ai sensi della L.R. 5/2007), dove all'articolo 4, comma 3, lettera c, punto c. 2.3.5. si legge: <<FUNZIONI COMMERCIALI relative alla grande distribuzione, già oggetto del piano regionale di settore, nonché di altre strutture precedentemente autorizzate come zona HC. Le finalità e le azioni del PSC si orientano **comunque** alla razionalizzazione e qualificazione di **tutto** il sistema della **grande distribuzione, coerentemente alle disposizioni regionali vigenti già previste per la formazione dei piani comunali di settore (...)>>.**

Alla luce dell'analitica premessa fin qui condotta, può ora leggersi il comma 5 dell'articolo 10 del regolamento di cui al DPRReg 069/2007: <<Nei Comuni che abbiano provveduto all'approvazione del Piano di settore dal quale risulti, a seguito dell'applicazione delle metodologie di calcolo degli Allegati A1 o A2 o A3, che non vi sia disponibilità di superficie di vendita per grandi strutture per uno od ambedue i settori merceologici, le strutture autorizzate antecedentemente al Piano di settore possono essere ampliate nel limite del 30 per cento della superficie di vendita autorizzata per grandi strutture, nell'arco temporale del quadriennio e in ogni caso entro il limite massimo di ampliamento di metri quadrati 8.000 di superficie di vendita complessiva. L'ampliamento del 30 per cento non si applica sulle superfici incrementalmente di sviluppo previste dal Piano per la grande distribuzione per insediamenti di grandi strutture di vendita con superficie coperta complessiva superiore a metri quadrati 15.000>>.

Ne deriva che, anche per l'utilizzo del cosiddetto "indice di saturazione" (ampliamento del 30 per cento), è necessario che il Comune interessato predisponga formalmente il proprio Piano di settore del commercio: un tanto si evince chiaramente, non solo dalla prescrizione regolamentare contenuta nel citato articolo 10, comma 5, del DPRReg 069/2007 (la mancanza di disponibilità di superficie deve risultare da un Piano <<approvato>>), ma pure da tutta la strutturazione normativa di legge e regolamentare di settore (articoli sopra citati); d'altronde, la Direzione scrivente aveva già evidenziato una soluzione del genere nella nota prot. 18623/PROD.COMM. dd. 3 luglio 2006 che, a fini di completezza, si allega alla presente.

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)



**REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA**

**DIREZIONE CENTRALE ATTIVITA' PRODUTTIVE**

*Servizio sostegno e promozione comparti  
commercio e terziario*

**Prot.** 18623/PROD.COMM.

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

**Trieste, 3 luglio 2006**

34122 – Via Trento, 2

Tel. 040 3772448

Fax 040 3772446

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)<sup>1</sup>, o ai sensi dell'articolo 32 bis, comma 1<sup>2</sup>; in caso contrario, le procedure di adozione e approvazione sono quelle indicate agli articoli 31, 32 e 33<sup>3</sup>>>.

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

---

<sup>1</sup> 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; (...)>>

<sup>2</sup> 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.>>

<sup>3</sup> 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.

*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 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/