



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

prot. n. **8238**/PROD.COMM-29/05/PQ
riferimento:
allegato
Trieste, **12 aprile 2010**

All'ANCI del Friuli Venezia Giulia
Viale XX Settembre, 2
33100 – **UDINE**

Alla C.C.I.A.A. di
33170 - **PORDENONE**
Corso Vittorio Emanuele, 47

Alla C.C.I.A.A. di
34170 - **GORIZIA**
via Crispi, 10

Alla C.C.I.A.A. di
34121 - **TRIESTE**
Piazza della Borsa, 14

Alla C.C.I.A.A. di
33100 - **UDINE**
Via Morpurgo, 4

All'Unione regionale del
commercio e turismo
Via S. Nicolò, 7
34100 - **TRIESTE**

Alla Confesercenti regionale
Viale Grigoletti, 72/a
33170 - **PORDENONE**

All'Unione Regionale
Economica Slovena
Via Cicerone, 8
34133 - **TRIESTE**

Alla Lega delle Cooperative
Via D. Cernazai, 8
33100 - **UDINE**

Alla F.A.I.D.
Federdistribuzione
Via Albricci, 8
20122 – **MILANO**

All'ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili
Piazza Casali, 1
34134 – **TRIESTE**

oggetto: **legge regionale n. 29/2005 (Normativa organica del commercio) e legge regionale n. 19/2009 (Codice regionale dell'edilizia) – Circolare congiunta: parcheggi**

– Premessa

Con la presente circolare congiunta, la Direzione Centrale Pianificazione Territoriale, Autonomie Locali e Sicurezza e la Direzione Centrale Attività Produttive intendono dirimere specifiche questioni applicative, in ordine alla precipua disciplina dei parcheggi pertinenti agli esercizi di commercio, restando, comunque, a disposizione per qualunque ulteriore chiarimento ed approfondimento di competenza.

– Dotazione dei parcheggi a servizio degli esercizi commerciali

L'articolo 21 del DPR n. 069/2007 (regolamento d'esecuzione della legge regionale n. 29/2005 in materia di urbanistica commerciale e di programmazione per le medie e grandi strutture di vendita) disciplina la dotazione dei parcheggi a servizio degli esercizi commerciali; si premette che, trattandosi di normativa regolamentare attinente la specifica legislazione sul commercio, gli standard di cui al citato articolo 21 non si applicano alle categorie di attività escluse dalla disciplina di settore, ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale n. 29/2005.

Rimane, comunque, confermata, per le categorie di attività non rientranti nella disciplina di cui al DPR n. 069/2007, l'applicazione degli standard specifici individuati ai sensi DPGR 20 aprile 1995, n. 0126/Pres. (Revisione degli standard urbanistici regionali).

Le percentuali di cui all'articolo 21 del DPR n. 069/2007 sono dirette a garantire la dotazione "minima" di parcheggi a servizio degli esercizi commerciali e l'aumento di tale dotazione <<è rimesso alla discrezionalità dei comuni, i quali devono bilanciare l'utilità derivante dall'apertura di nuove attività economiche con gli inconvenienti collegati al maggior traffico veicolare>> (cfr. TAR Lombardia, BS, sentenza n. 1468/2006).

Si puntualizza che nelle percentuali di calcolo si ricomprende <<l'area destinata alla sosta e allo stazionamento dei veicoli, compresi i relativi spazi di distribuzione e manovra, nonché l'area di accesso qualora destinata a esclusivo servizio dei parcheggi medesimi>>: questa la definizione di <<superficie per parcheggi (Sp)>> di cui all'articolo 3, comma 1, lettera h), della legge regionale n. 19/2009, i cui criteri di calcolo sono contenuti nel relativo regolamento di esecuzione.

La lettera d) del comma 1 del più volte richiamato articolo 21 prescrive nel minimo del <<200 per cento della superficie di vendita>>, la dotazione di parcheggio a servizio degli <<esercizi singoli con superficie di vendita superiore a metri quadrati 1.500>>, ossia a servizio della grande distribuzione; non ostante la disposizione si riferisca espressamente alla sola tipologia dell'esercizio singolo, tuttavia, dal combinato disposto di cui alla lettera d) in esame e di cui all'articolo 18, comma 3, della legge regionale n. 29/2005 (<<Nelle zone destinate all'insediamento di esercizi di grande distribuzione la consistenza dei parcheggi deve essere progettata

*complessivamente per tutta la relativa superficie (...)»>>), si evince che per tutti gli esercizi di grande distribuzione (esercizi singoli, centri commerciali al dettaglio e complessi commerciali), **la dotazione minima di parcheggio va commisurata al 200 % della superficie di vendita***

La superficie di vendita di un centro commerciale al dettaglio o di un complesso commerciale è quella risultante dalla *somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio* appartenenti al centro o al complesso (legge regionale n. 29/2005, articolo 2, comma 1, lettera *p*): infatti, gli esercizi di vicinato e di media distribuzione, allocati nei centri e nei complessi commerciali, rilevano come quota parte della superficie della grande struttura e non come esercizi autonomi (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenze n. 4790 dd. 28 giugno 2004 e n. 638 dd. 15 febbraio 2007).

Che la dotazione minima di parcheggio, anche in relazione ai centri ed ai complessi commerciali, vada commisurata alla superficie di vendita, deriva dalle seguenti considerazioni ermeneutiche:

1. innanzi tutto, le definizioni "legali" (sempre legge regionale n. 29/2005) di centro commerciale al dettaglio (articolo 2, comma 1, lettera *k*) e di complesso commerciale (articolo 2, comma 1, lettera *l*) danno rilievo esplicito, affinché si configurino tali strutture di grande distribuzione, alla superficie complessiva di vendita superiore a metri quadrati 1.500;

2. inoltre, il comma 2 dell'articolo 21 del DPR n. 069/2007, fissando al 100 per cento della superficie utile¹ la dotazione minima <<di parcheggi per i servizi all'utenza diversi da quelli esclusivamente commerciali, incluse le attività di intrattenimento e svago>>, richiama, in questo passaggio, le sopra citate definizioni, nella parte in cui si prevede che la prevalente destinazione commerciale sia integrabile <<da servizi all'utenza diversi da quelli esclusivamente commerciali, incluse le attività di intrattenimento e svago>> e sottoponendo tali servizi a percentuale di dotazione di parcheggio differenziata rispetto alla vera e propria superficie di vendita.

In merito <<ai servizi all'utenza diversi da quelli esclusivamente commerciali>>, si intendono ricomprese, ai sensi della legge regionale n. 19/2009, articolo 5, comma 1, le seguenti destinazioni d'uso:

1. (lettera *b*) <<servizi>>: superfici di unità immobiliari adibite alle attività connesse alla cura della persona o alla manutenzione dei beni di uso personale e comune, della casa e degli edifici produttivi o finalizzate alla produzione di servizi necessari ad altre funzioni residenziali o produttive;

¹ Ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del DPR n. 069/2007, per superficie utile si intende <<la superficie dei pavimenti di tutti i locali e gli spazi aperti al pubblico misurata al netto dei muri perimetrali e interni, dei vani scale e degli spazi occupati dai volumi tecnici >>. In base al disposto generale di cui all' articolo 3, comma 1, lettera *e*), della LR n. 19/2009, la superficie utile (Su) è <<la superficie data dalla somma delle superfici agibili di tutti i piani fuori terra, dei piani interrati e seminterrati dell'unità immobiliare o dell'edificio, al netto delle pareti perimetrali, dei pilastri, dei tramezzi, degli sguinci, dei vani di porte e finestre e delle superfici accessorie>>. Il volume tecnico (Vt), richiamato dal DPR n. 069/2007, è <<il volume determinato dalla parte dell'unità immobiliare o dell'edificio strettamente necessario a contenere e a consentire l'accesso agli impianti tecnologici pertinenziali e strumentali all'edificio o all'unità immobiliare, nonché il volume determinato dalle tamponature, intercapedini e rivestimenti esterni delle pareti e dei solai finalizzati al perseguimento di obiettivi di risparmio energetico nei limiti indicati dalla legge>> (articolo 3, comma 1, lettera *j*, LR n. 19/2009).

2. (lettera e) <<direzionale>>: superfici di unità immobiliari destinate ad attività amministrative o professionali, quali: uffici, studi, banche, sedi di enti, associazioni, sindacati e partiti, ivi comprese le attività <<sanitarie – assistenziali>> (punto 2) e l' <<istruzione>> (punto 3).

Per quanto concerne <<le attività di intrattenimento e svago>>, le stesse si intendono ricomprese tra le attività <<ricreative>>, individuate nella lettera e), punto 1, del sopra citato articolo 5 della legge regionale n. 19/2009; in tale classificazione si inseriscono pure le sale gioco non annesse ad altre attività.

– Asservimento dei parcheggi a servizio degli esercizi commerciali

L'articolo 3, comma 2, lettera c), della legge regionale n. 19/2009 intende per <<area funzionalmente contigua: l'area suscettibile di asservimento quale pertinenza urbanistica di altra area, anche non adiacente, purché suscettibile di collegamento di destinazione durevole e compatibile e purché la distanza non superi il raggio di 1.000 metri>>; poiché i parcheggi a servizio degli esercizi commerciali costituiscono aree di pertinenza degli esercizi medesimi (tecnicamente, infatti, si definiscono *parcheggi pertinenziali*), alla luce dell'innovazione introdotta dalla lettera c) della disposizione in argomento del Codice regionale dell'edilizia, **si ritiene superata, in quanto implicitamente abrogata da una fonte superiore, la norma di cui al comma 4 dell'articolo 21 del DPR n. 069/2009** (<<Le aree di parcheggio di cui ai commi precedenti sono localizzate nelle stesse zone omogenee in cui è ubicata l'attività commerciale se questa è localizzata al di fuori dell'area urbana, oppure in altre zone omogenee del sistema insediativo in cui risultino compatibili con le previsioni degli strumenti urbanistici, purché localizzate entro un percorso non inferiore a 500 metri>>).

In quanto l'area destinata ai "parcheggi pertinenziali", oltre alla finalità di garantire la dotazione minima di detti parcheggi a servizio degli insediamenti commerciali (cfr. paragrafo precedente), va *ex lege* asservita quale pertinenza durevole di altra area, il relativo vincolo deve risultare formalmente costituito tramite trascrizione, ai sensi dell'articolo 2643 del codice civile (ovvero intavolazione, nei territori in cui vige tale sistema): un tanto risulta legittimo alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 318/2009, di cui si riporta (in nota²) lo stralcio di rilevanza.

² <<L'art. 2643 cod. civ. prevede una serie di atti che si devono rendere pubblici attraverso la trascrizione. Nel novero di tali atti (...) meritano di essere richiamati quelli contemplati al punto 4 della norma, cioè "i contratti che costituiscono o modificano servitù prediali, il diritto di uso sopra beni immobili, il diritto di abitazione". L'art. 2644 cod. civ. disciplina gli effetti della trascrizione. L'art. 2645 cod. civ., a sua volta, sotto la rubrica "Altri atti soggetti a trascrizione", dispone: "Deve del pari rendersi pubblico, agli effetti previsti dall'articolo precedente, ogni altro atto o provvedimento che produce in relazione a beni immobili o a diritti immobiliari taluno degli effetti dei contratti menzionati nell'art. 2643, salvo che dalla legge risulti che la trascrizione non è richiesta o è richiesta a effetti diversi". Come il dettato testuale della norma pone in luce (...), essa non contiene alcun elenco, ma adotta una formulazione aperta, riferendosi ad "ogni altro atto o provvedimento", destinato a produrre gli effetti indicati. Facendo leva sul tenore della disposizione, si deve ritenere che la norma de qua, la quale non esisteva nel testo iniziale del codice e fu introdotta in sede di coordinamento al momento dell'emanazione del codice stesso, comporta il superamento del principio, largamente accolto sotto il vigore del precedente codice civile, del carattere tassativo dell'elenco degli atti da trascrivere. In base alla citata disposizione questo carattere è venuto meno, non potendosi dubitare che, nell'ordinamento attuale, possano essere trascritti anche atti non espressamente contemplati dalla legge, purché producano gli stessi effetti degli atti previsti in modo esplicito. In sostanza, dunque, l'atto da trascrivere viene identificato *per relationem* all'effetto che è destinato a produrre.

– Prescrizioni specifiche

1. Generi non alimentari a basso impatto

L'articolo 16, comma 5, della legge regionale n. 29/2005 stabilisce che <<gli esercizi di vendita dei generi non alimentari a basso impatto, considerati la contenuta frequenza di acquisto e il limitato impatto viabilistico, possono essere allocati anche nelle zone urbanistiche omogenee a destinazione industriale o artigianale>>.

Deve prendersi atto che la lettera della disposizione utilizza l'espressione facoltativa <<possono essere allocati>>, e non quella precettiva al presente indicativo <<sono allocati>>: ne deriva che la possibilità di allocare un esercizio di vendita dei generi non alimentari a basso impatto anche in una zona omogenea a destinazione industriale o artigianale presuppone un adeguamento da parte degli strumenti urbanistici comunali, in quanto la deroga non opera automaticamente, senza uno specifico recepimento nella pianificazione comunale di settore.

In relazione agli esercizi di vendita al dettaglio dei generi in argomento, gli standard delle aree da riservare a parcheggio <<possono essere ridotti (nuovamente una facoltà) fino a un massimo del 70 per cento, fermo restando l'obbligo di ripristinarne l'osservanza, ovvero di attuare una corrispondente riduzione della superficie di vendita in caso di mutamento di settore merceologico>> (articolo 18, comma 6, della legge regionale n. 29/2005).

2. Disposizioni transitorie

La disposizione transitoria, di cui all'articolo 110, comma 2, della legge regionale n. 29/2005, stabilisce che non trovano applicazione le prescrizioni in materia di standard delle aree da riservare a parcheggio, nel caso di edifici preesistenti e già con destinazione d'uso commerciale alla data del 18 giugno 2003 (per la definizione delle destinazioni d'uso: articolo 5 del Codice regionale dell'edilizia); qualora gli edifici, comunque preesistenti alla data del 18 giugno 2003, siano localizzati all'interno del centro storico³, così come definito dagli strumenti urbanistici comunali, la destinazione d'uso commerciale può anche essere successiva a tale data.

<<In questo contesto, senza addentrarsi nell'esame della complessa disciplina normativa che, nel corso degli anni, ha interessato il settore dei parcheggi, a cominciare dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), è sufficiente qui considerare che la giurisprudenza di legittimità, pur con varietà di prospettive determinate dal susseguirsi di interventi legislativi diversi, ha qualificato il vincolo gravante sulle aree a parcheggio come diritto reale d'uso, di natura pubblicistica, che la legge pone a favore dei condomini del fabbricato cui accede e limita il diritto di proprietà dell'area (Cassazione, sentenze n. 21003 e n. 730 del 2008, n. 22496 e n. 16172 del 2007, n. 5755 del 2004). Il detto vincolo di destinazione, così qualificato, è senz'altro assimilabile, quanto agli effetti che ne derivano, al "diritto di uso sopra beni immobili", il cui atto costitutivo o modificativo è soggetto a trascrizione, in quanto rientrante nel catalogo degli atti contemplati dall'art. 2643 cod. civ. Pertanto, anche l'atto di asservimento che costituisce quel vincolo va trascritto, a sensi dell'art. 2645 cod. civ.>>

³ L'articolo 18, comma 5, della legge regionale n. 29/2005 stabilisce, relativamente ai nuovi insediamenti di medie strutture di vendita localizzati all'interno dei centri storici, che gli standard urbanistici delle aree da riservare a parcheggio possano essere ridotti del 50 per cento dall'Amministrazione comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.

Alla luce della disciplina regionale di settore, si può considerare preesistente:

1. l'edificio oggetto di ristrutturazione edilizia, tramite completa demolizione e ricostruzione, ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), numero 3, e di cui all'articolo 38 della legge regionale n. 19/2009;

2. l'edificio o l'unità immobiliare in corso di costruzione, purché l'ultimazione, almeno al grezzo, sia avvenuta alla data di entrata in vigore della legge di settore: si definiscono "al grezzo" gli edifici o le unità immobiliari, anche non ancora agibili, purché individuabili nelle loro caratteristiche essenziali, in quanto dotati di mura perimetrali, strutture orizzontali e coperture atte ad assolvere la destinazione d'uso assentita nel titolo edilizio (cfr., da ultimo, TAR Piemonte, TO, sez. I, sentenza n. 680 dd. 13 marzo 2009; TAR TAA, TN, sentenza n. 3 dd. 8 gennaio 2009; Cassazione penale, sez. III, sentenza n. 35897 dd. 19 settembre 2008).

– Conclusioni

Restando sempre a disposizione per qualunque ulteriore chiarimento ed approfondimento di competenza, si coglie l'occasione per porgere distinti saluti.

**IL DIRETTORE CENTRALE
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE,
AUTONOMIE LOCALI E SICUREZZA**
ing. Luciano AGAPITO

**IL DIRETTORE CENTRALE
ATTIVITA' PRODUTTIVE**
dott.ssa Antonella MANCA

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

Responsabile del procedimento: dott. Fabrizio Luches
telefono: 3774134
e.mail: fabrizio.luches@regione.fvg.it

Responsabile dell'istruttoria: Bracale Riccardo (disciplina del commercio)
telefono: 040 3772448
e.mail: riccardo.bracale@regione.fvg.it