



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. **367**/PROD.COMM  
riferimento:  
allegato  
Trieste, **12 gennaio 2009**

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  
Viale Mayno Luigi, 42  
20121 - **MILANO**

oggetto: **legge regionale n. 29/2005, come modificata ed integrata dalle successive leggi regionali n. 7/2007 e n. 13/2008 – Circolare esplicativa**

## **1. PREMESSA**

Con la presente circolare, la scrivente Direzione informa che, sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia n. 48 dd. 26 novembre 2008, è stata pubblicata la **legge regionale 20 novembre 2008, n. 13**, recante <<Modifiche alla legge regionale 29/2005 in materia di commercio, alla legge regionale 2/2002 in materia di turismo, alla legge regionale 9/2008 per la parte concernente gli impianti sportivi e altre modifiche a normative regionali concernenti le attività produttive>>.

Tale legge, oltre a compiere i necessari ed ulteriori adeguamenti della disciplina regionale alle innovazioni apportate con il cosiddetto decreto Bersani bis (D.L. 223/2006 convertito, con modificazioni, nella L. 248/2006), e con le pronunce dei giudici amministrativi (in particolare: TAR Lazio, sez. II ter, n. 12561/2007; TAR FVG n. 786/2007; TAR FVG n. 288/2008), contiene sostanziali innovazioni di settore, soprattutto in riferimento alla disciplina degli orari e delle vendite straordinarie.

La presente circolare intende evidenziare i primi chiarimenti interpretativi in ordine alla normativa di recente introdotta, oltre a riportare gli orientamenti già consolidati della Direzione scrivente su specifici istituti, ai fini della massima uniformità applicativa, sottolineandosi che – come di consueto – la Direzione scrivente rimane a disposizione per qualunque ulteriore chiarimento ed approfondimento di competenza.

A tal fine, si ricorda che i quesiti giuridici devono basarsi su un fondato dubbio applicativo ed interpretativo di una norma giuridica (di legge o di regolamento regionale) e non possono riguardare incertezze istruttorie o valutative in relazione a casi specifici, essendo questo un compito che rientra nella sfera di attribuzione degli Enti Locali, e men che meno possono riguardare interpretazioni di atti interni dei Comuni.

## **2. ATTIVITÀ DI VENDITA IN SEDE FISSA**

Con l'**articolo 1** viene soppresso il riferimento all'istituto della riabilitazione, contenuto nell'articolo 6 della legge regionale 29/2005, in quanto, alla luce della riforma della legislazione nazionale di settore (decreti legislativi nn. 5/2006 e 169/2007), tale istituto risulta attualmente eliminato, con la conseguenza che, in capo ad un soggetto dichiarato fallito, il possesso dei requisiti morali può ritenersi di nuovo sussistente con il provvedimento definitivo (decreto) di chiusura del fallimento.

L'**articolo 2** sancisce che le modalità di costituzione e l'attività dei mercati agro – alimentari all'ingrosso, di cui all'articolo 20 della legge regionale 29/2005, sono oggetto di disciplina tramite regolamento comunale e non tramite regolamento regionale, in ossequio al principio di equiordinazione introdotto con la riforma del Titolo V Cost. (Corte Costituzionale, sentenze nn. 167/2005 e 246/2006); in proposito, si ritiene pertinente richiamare quanto disposto dalla legge regionale 1/2006 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia), all'articolo 13 <<**1.** *L'organizzazione e lo svolgimento di funzioni di propria competenza sono disciplinati, in armonia con i soli principi fondamentali eventualmente previsti dalle leggi regionali in ordine ai requisiti minimi di uniformità, nonché nel rispetto delle norme statutarie, dai Comuni e dalle Province con appositi regolamenti.* **2.** *Nel rispetto dei principi fissati dalla legge, la procedura di approvazione dei regolamenti e' fissata dallo statuto. I*

*regolamenti sostituiscono la disciplina organizzativa e procedurale eventualmente dettata dallo Stato o dalla Regione con legge o regolamento. 3. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali si applicano le vigenti norme statali e regionali e i regolamenti attualmente vigenti, in quanto compatibili con la presente legge.>>.*

Gli **articoli 3 e 19** riformulano l'istituto della denuncia d'inizio attività relativamente all'attività di vendita e di somministrazione tramite apparecchi automatici (**articoli 22 e 73** della legge già vigente), lasciando comunque inalterata la disciplina sotto il profilo sostanziale: si ribadisce che nella DIA in argomento deve in ogni caso essere indicata la localizzazione dell'apparecchio automatico, altrimenti non sussisterebbero gli elementi finalizzati ad una eventuale azione di vigilanza.

Gli **articoli 4 e 5** sostituiscono radicalmente la disciplina degli orari già contenuta negli **articoli 29 e 30** della legge regionale 29/2005. In merito alle <<giornate di chiusura degli esercizi>>, il novellato **articolo 29** (che trova applicazione a decorrere dall' 1 gennaio 2009: cfr. **articolo 31**) distingue tra chiusura facoltativa per riposo (fino a due giornate nel corso della settimana) e chiusura obbligatoria domenicale e festiva; l'obbligo di chiusura domenicale e festiva può essere derogato: 1. nelle domeniche e festività di dicembre; 2. fino ad un massimo di venticinque giornate domenicali e festive, ulteriori a quelle di dicembre, a scelta dell'esercente (restano comunque inderogabili le chiusure di cui al comma 7). Il Comune, nei propri atti, detta regole di dettaglio inerenti le modalità ed i termini relativi alle comunicazioni (e relative variazioni) da parte dell'esercente.

Si rinvia al punto 6 della presente, per quanto concerne gli adempimenti in materia, da parte delle Amministrazioni locali, in collaborazione con l'Osservatorio regionale del commercio.

Il riformulato **articolo 30** liberalizza le giornate di apertura e di chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa nelle località a prevalente economia turistica, individuate esclusivamente nei Comuni di Grado e Lignano Sabbiadoro (**articolo 10**, modificativo del comma 5 dell'articolo 38 della legge regionale 29/2005, rappresenta un mero adeguamento di disposizione); tale regime viene esteso:

a) agli esercizi allocati nella Zona omogenea A del PRPC ovvero nei centri storici, come da previsione ed individuazione da parte degli strumenti urbanistici generali dei comuni;

b) agli esercizi commerciali isolati (ossia, non inseriti in un CCD o in un Complesso Commerciale), con superficie di vendita non superiore a mq. 400, ovunque allocati nel Comune.

Di conseguenza, i Comuni già annoverati nell'abrogato allegato D ricadono nella previsione generale di cui ai novellati articoli 29 e 30, comma 1, della legge regionale 29/2005; per completezza, si ritiene utile riportarne l'elenco.

- a) **Provincia di Gorizia:** Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Cormons, Monfalcone, Staranzano;
- b) **Provincia di Pordenone:** Pordenone, Andreis, Aviano, Barcis, Budoia, Caneva, Cimolais, Claut, Clauzetto, Erto e Casso, Frisanco, Meduno, Montereale Valcellina, Polcenigo, Sacile, Sesto al Reghena, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto;

- c) **Provincia di Trieste:** Duino Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle, Sgonico, Trieste;
- d) **Provincia di Udine:** Udine, Amaro, Ampezzo, Aquileia, Arta Terme, Artegna, Bordano, Castelmonte di Prepotto, Cavazzo Carnico, Cercivento, Chiusaforte, Cividale del Friuli, Comeglians, Dogna, Enemonzo, Forgaria nel Friuli, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Gemona del Friuli, Latisana, Lauco, Ligosullo, Malborghetto Valbruna, Marano Lagunare, Moggio Udinese, Montenars, Ovaro, Palazzolo dello Stella, Palmanova, Paluzza, Paularo, Pontebba, Prato Carnico, Precenicco, Preone, Ravascletto, Raveo, Resia, Resiutta, Rigolato, Ronchis, San Daniele del Friuli, Sauris, Socchieve, Sutrio, Tarvisio, Tolmezzo, Trasaghis, Treppo Carnico, Venzone, Verzegnis, Villa Santina, Zuglio.

Si ritiene, altresì, opportuno sottolineare che tale riforma è tesa a produrre effetti unicamente in materia di orari e di giornate di apertura/chiusura degli esercizi.

Anche l'**articolo 7** è un articolo sostitutivo, precisamente dell'**articolo 34** della legge regionale 29/2005, concernente le vendite di fine stagione, ossia i saldi; l'istituto viene liberalizzato: è l'esercente a determinare i periodi di queste vendite, comunque entro due prefissati archi temporali: 2 gennaio – 31 marzo (saldi invernali) e 15 giugno 30 settembre (saldi estivi). Tale novella comporta la conseguente inapplicabilità del divieto delle vendite promozionali nei 40 gg. anteriori i saldi, pertanto è stata parimenti abrogata, ai sensi dell'**articolo 8** della nuova legge, la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 35 della legge regionale 29/2005 (è stato anche abrogato il comma 3 sempre dell'articolo 35, già caducato dalla sentenza TAR FVG 786/2007 – comunicazione preventiva delle vendite promozionali). Le abrogazioni dei commi 2 e 9 dell'articolo 37 della legge regionale 29/2005 da parte dell'**articolo 9** della nuova legge sono anch'esse consequenziali all'eliminazione delle comunicazioni in argomento.

### 3. COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE

L'**articolo 11** reintroduce l'istituto della concessione quinquennale nelle fiere (eliminato dall'articolo 33 della legge regionale 27/2007), delineandone maggiormente i presupposti; **innanzi tutto, non è ammessa la cessione del mero posteggio, ossia del mero titolo concessorio, e nemmeno la cessione del mero titolo autorizzatorio amministrativo, se non accompagnata da un vero e proprio trasferimento in proprietà o in gestione dell'azienda ovvero di un ramo di tale azienda** propriamente inteso (la disposizione prevede esplicitamente l'ipotesi), secondo l'elaborazione giurisprudenziale che si riporta.

In ordine alla cessione del "ramo" di un'azienda commerciale, anche su aree pubbliche, risultano indispensabili le puntualizzazioni che seguono: la Cassazione civile, sez. III, già con la sentenza n. 4142 del 25 giugno 1981, ha sancito che non è configurabile una cessione d'azienda, nel caso in cui l'imprenditore trasferisce, ad altro soggetto, non il complesso unitario dei beni funzionalmente organizzati per l'esercizio dell'impresa, ma soltanto singoli elementi della propria azienda, principi riconfermati sempre dalla Cassazione civile, sez. II, con la sentenza n. 2714 del 27 marzo 1996, dove si è sottolineato che la cessione dell'azienda ha carattere unitario ed importa il trasferimento al cessionario di tutti gli elementi costituenti l'universitas aziendale, senza necessità di una specifica pattuizione nell'atto di trasferimento.

Ne deriva, quale necessaria conseguenza, che i beni costituenti l'azienda devono trovarsi tra loro in posizione tendenzialmente paritetica ed essere, pertanto, tutti essenziali ai fini dell'esistenza dell'azienda; se, infatti, può configurarsi un trasferimento di "ramo d'azienda" anche quando la cessione riguardi una singola unità produttiva, risulta comunque necessario che detta entità presenti un'organizzazione di mezzi idonea oggettivamente allo svolgimento dell'attività d'impresa, anche mediante successiva eventuale integrazione ad opera del cessionario (Tribunale di Torino, sentenza 4 luglio 2005); in ogni caso, la mancanza di alcuni elementi che abitualmente ineriscono nell'azienda deve riguardare beni di carattere accessorio e non beni essenziali per l'esistenza dell'azienda medesima: in tal senso, Cassazione Civile, sez. II, sentenza n. 2058 del 28 marzo 1980, in cui si è chiaramente sancito che l'alienazione dell'azienda, se comporta il trasferimento dell'unicum, costituito dal complesso dei beni organizzati, non impedisce che da tale trasferimento sia escluso qualcuno di detti beni (in caso di trasferimento di un "ramo"), purché la mancanza di esso non comprometta l'unità economica aziendale.

Inoltre, nella fattispecie dell'autorizzazione su aree pubbliche in forma esclusivamente itinerante, **non è possibile lo smembramento di un unico titolo cartaceo in tante autorizzazioni quante sono le assegnazioni di posteggio nelle fiere** (il principio, comunque, è valido anche con riferimento alle autorizzazioni con posteggio fisso), poiché in tal modo un unico titolo verrebbe trasformato in tante autorizzazioni quante sono le installazioni utilizzate, inficiando il regime autorizzatorio previsto dalla legge (in tal senso, risoluzione MICA – ora MSE – prot. 142687/1983), con l'immissione, nel mondo del diritto, di nuovi titoli derivanti dal frazionamento di un unico provvedimento cartaceo, e questo al di fuori di ogni procedura di legge.

L'assegnazione provvisoria (assenza del titolare una sola volta nel quinquennio) o definitiva (assenza del titolare per due volte, anche non consecutive, nel quinquennio) della concessione del posteggio ad altro soggetto deve avvenire sulla base della graduatoria che il Comune è tenuto a predisporre ad ogni scadenza del quinquennio.

#### **4. COMMERCIO DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA**

Gli **articoli 12, 13 e 14** della nuova legge eliminano le distanze minime obbligatorie tra le rivendite esclusive e non esclusive della stampa quotidiana e periodica (anche relativamente alla vendita dei quotidiani e periodici sulla aree pubbliche), già d'ufficio disapplicate, in quanto in contrasto con specifici precetti di rango comunitario (nota della scrivente Direzione, prot. 16894/PROD.COMM. dd. 3 luglio 2008); tutti gli altri criteri di programmazione rimangono comunque inalterati e vengono ulteriormente aggiunti quelli di cui alla nuova lettera d bis dell'articolo 60 (si puntualizza, inoltre, che con il comma 5 dell'articolo 12 si provvede ad una semplice modifica di ordine tecnico).

Sulla problematica dei Piani e criteri, di cui ai novellati articoli 60 e 61 della legge regionale, si ritiene necessario un approfondimento. Se a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 223/2006 non è più consentita una programmazione "commerciale" basata su distanze minime obbligatorie o su limiti numerici prestabiliti, pur tuttavia il settore delle rivendite della stampa quotidiana e periodica rimane assoggettato a specifici strumenti di pianificazione e, pertanto, il rilascio del titolo avviene su domanda soggetta a silenzio assenso (allegato E) : in particolare, le lettere da a) a d bis) del comma 1 dell'articolo 60 citato mettono in evidenza i contenuti della

pianificazione di settore, consistenti in elementi di natura sia urbanistica (lettere *b* e *c*), sia prettamente commerciale (lettere *a*, *d*, *d bis*).

Gli elementi urbanistici, elevati oramai a primaria rilevanza in tutti gli ambiti di programmazione economica, attengono ad un corretto assetto ed uso del territorio (in particolare, possibilità di suddivisione del territorio comunale in zone, di cui alla lettera *b*) e ricomprendono pure aspetti di natura prettamente edilizia (*strutture scolastiche e universitarie, centri culturali e di informazione, uffici pubblici e privati, insediamenti industriali, commerciali, ricettivi, ovvero genericamente produttivi*) e di viabilità (*assetto viario e delle comunicazioni; grandi strutture di traffico (stazioni ferroviarie, autostradali, aeroporti, porti, centri annonari e doganali)*), analiticamente elencati nella lettera *c*).

Gli elementi di natura precipuamente economica, riferiti alla popolazione residente, fluttuante e turistica (lettera *a*), alla situazione biennale delle vendite, anche per singola zona (lettera *b*), e soprattutto alla promozione della competitività, accessibilità e sostenibilità dei punti vendita allocati e da allocarsi nel territorio comunale, di nuovo anche per singola zona (lettera *d bis*) sono prescritti al fine di evitare il cosiddetto eccesso di concorrenza: sul punto, si pone in luce che una consolidata giurisprudenza amministrativa qualifica il pericolo dell'eccesso di concorrenza come l'alterazione dell'apparato distributivo, con eventuale lesione del pubblico interesse, inteso quest'ultimo essenzialmente quale difesa del cittadino – consumatore e mai come tutela delle rendite di posizione dei titolari di licenze già esistenti (Consiglio di Stato, sez. V, sentenze nn. 334/1979 e 833/1998; TAR Lombardia, MI, sez. III, sentenza n. 437/1997, nonché TAR FVG, sentenza n. 5/1980).

Ciò significa, anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 430/2007, dove si afferma che *“il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta”*, che l'eventuale alterazione va valutata in concreto alla luce dello sviluppo nel tempo dell'apparato distributivo, non potendosi più ricorrere a determinazioni preventive ed astratte di natura programmatica commerciale (cfr. nota della Direzione scrivente prot. 25767/PROD.COMM. dd. 23 ottobre 2008); a ciò si aggiunge quanto affermato dal MSE, nella risoluzione 30 aprile 2008, prot. 0013460, relativamente al decreto legislativo 170/2001 (corrispondente, in sede nazionale, alla disciplina di settore di cui alla legge regionale 29/2005, Titolo IV), e cioè che *«solo l'ente territoriale (...) è in grado di valutare la congruità del numero dei punti vendita già esistenti, secondo criteri compatibili con le disposizioni vigenti, anche comunitarie, **che impediscono di adottare limitazioni quantitative non supportate da motivi imperativi di interesse generale**»*, e fra tali motivi si ritiene rientri la tutela di una corretta forma di concorrenza e, quindi, la prevenzione del relativo eccesso.

## **5. ATTIVITÀ DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE**

L'**articolo 15** della nuova legge, sopprimendo la lettera *c*) dell'articolo 66 della legge regionale 29/2005, che escludeva l'applicazione della legge medesima con riferimento alla somministrazione effettuata negli enti ed associazioni non lucrativi, elimina il contrasto con la disposizione di cui all'articolo 68, lettera *f*), sempre della legge regionale 29/2005, dove invece si assoggetta la somministrazione in tali contesti alla denuncia d'inizio attività e questo, correttamente, in coerenza a quanto sancito dall'articolo 5 della legge regionale, ossia che l'esercizio, in qualsiasi forma, dell'attività commerciale e di somministrazione di alimenti e bevande, è consentito solo a chi sia in

possesto dei requisiti morali e professionali previsti, il tutto <<ai fini della tutela del consumatore>>.

Con gli **articoli 16 e 17** sono state apportate agli **articoli 68 e 69** della legge regionale 29/2005 le modificazioni conseguenti alla sentenza TAR FVG n. 288/2008, la quale ha eliminato il parametro della programmazione numerica nel settore della somministrazione, riallacciandosi al precedente sopra citato TAR FVG n. 786/2007; modificato l'articolo 69 della legge regionale 29/2005, nella parte in cui si prevedeva una programmazione numerica degli esercizi di somministrazione, restano comunque in piedi tutte le altre prescrizioni programmatiche compatibili con il decreto legge 223/2006, anzi sono state maggiormente specificate nel nuovo comma 3 dell'articolo 69, demandando ulteriormente ai Comuni la disciplina procedurale di dettaglio; di conseguenza, la fattispecie di cui all'articolo 67, comma 1, lettera a), della legge regionale 29/2005 continua a rimanere assoggettata ad autorizzazione amministrativa, in quanto anche il novellato articolo 19 della legge 241/1990 esclude l'istituto della DIA, qualora la normativa di settore contenga <<specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti>> autorizzatori, quali sono, per l'appunto, i <<criteri>> di cui all'articolo 69 citato.

Alla stregua di quanto avvenuto nella disciplina della stampa quotidiana e periodica, sono stati maggiormente dettagliati gli "indirizzi e i criteri di programmazione" di cui ai novellati commi 2 e 3 dell'articolo 69. Anche nel settore della somministrazione, pertanto, si dà rilievo primario ad un corretto ed equilibrato assetto del territorio (alla luce delle peculiari e diverse caratteristiche del medesimo), correlato ad uno sviluppo urbanistico – edilizio coerente con un'allocazione razionale di nuovi insediamenti (comma 2 dell'articolo 69), ulteriormente dettagliandosi che, ai fini della predisposizione dei criteri ed indirizzi in argomento, le competenti amministrazioni, tra l'altro, devono rilevare (lettere b c e d del comma 3 dell'articolo 69) i livelli di accessibilità al servizio da parte dei consumatori, al fine di favorire l'armonica integrazione con le disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico (insediamenti residenziali, scolastici, universitari, sportivi, culturali, uffici pubblici e privati, zone industriali e commerciali), i livelli di sostenibilità del territorio comunale, o di sue specifiche zone, (soprattutto relativamente ai fattori di traffico e di inquinamento acustico), nonché l'assetto viario e delle infrastrutture di trasporto (stazioni ferroviarie, aeroporti e simili).

Accanto a tali elementi precisi di disciplina dell'assetto del territorio, continuano a permanere elementi di natura specificatamente economica, quali i consumi extra – domestici, la popolazione residente, fluttuante e turistica (comma 2 dell'articolo 69), ma soprattutto la competitività dei pubblici esercizi allocati e da allocarsi sul territorio comunale, in relazione alla popolazione residente, alla popolazione gravitante per motivi di lavoro, di studio, di accesso ai servizi e ai flussi turistici tenendo anche conto di tutte le altre forme di somministrazione (lettera a del comma 3 dell'articolo 69) e questo nuovamente al fine di evitare il cosiddetto eccesso di concorrenza, ribadendosi pertanto i concetti già evidenziati nel paragrafo 4, relativo alla stampa quotidiana e periodica.

Pure gli **articoli 18, 20 e 29, comma 3**, apportano delle modifiche di natura tecnica alla legge regionale 29/2005, precisamente al comma 5 dell'articolo 70 (viene assoggettato al rispetto della normativa di settore non il rilascio del titolo amministrativo, bensì l'esercizio concreto dell'attività, questo ai fini di una sempre maggiore semplificazione procedurale), al comma 6 dell'articolo 74 (viene eliminato, sempre nell'ottica di una maggiore semplificazione procedurale, un inciso procedurale) ed

all'allegato E (viene tolto il riferimento alle fattispecie dell'ampliamento e della concentrazione); l'**articolo 21**, dal canto suo, compie una puntualizzazione sulle modalità di pubblicità dei prezzi negli esercizi di somministrazione.

## 6. OSSERVATORIO REGIONALE DEL COMMERCIO

L'**articolo 24** della nuova legge potenzia il ruolo e le funzioni dell'Osservatorio regionale del commercio, di cui all'articolo 84 della legge regionale 29/2005; per la parte di rilevanza diretta delle Amministrazioni locali, si sottolinea che tra i compiti dell'Osservatorio sono stati attribuiti:

1) il monitoraggio della realizzazione delle superfici incrementalì (di diritto e di sviluppo) assegnate dal Piano regionale per la grande distribuzione, di cui all'articolo 15, comma 1, per singola area idonea all'insediamento di strutture commerciali con superficie coperta complessiva superiore a 15.000 metri quadrati; pertanto, si richiede la puntuale comunicazione delle eventuali superfici impegnate per nuove aperture, ampliamenti, trasferimenti di sede, aggiunte di settore, concentrazioni ovvero resesi disponibili per cessazioni o riduzioni di superfici, anche al fine di effettuare il periodico aggiornamento delle superfici incrementalì inserite nel Piano medesimo;

2) il monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni in materia di giornate di apertura/chiusura degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, con particolare riferimento alla prima rilevazione dell'attuazione della disciplina; a tal proposito, si allega un prospetto informativo utilizzabile dal Comune per l'invio all'Osservatorio regionale del commercio delle informazioni richieste; il prospetto allegato, nelle more dell'adeguamento dell'attuale sistema di monitoraggio WEBCOMM, sarà reso altresì disponibile sul sito della Regione<sup>1</sup>.

## 7. DISPOSIZIONI SANZIONATORIE, TRANSITORIE E FINALI

La nuova legge (**articoli 22 e 23**) ha inasprito il sistema sanzionatorio di cui agli **articoli 80 e 81** della legge regionale 29/2005, aumentando gli importi delle sanzioni amministrative per le violazioni concernenti le disposizioni in materia di orari e di esercizio senza titolo legittimo dell'attività commerciale, e disponendo che, nella fattispecie del commercio sulle aree pubbliche, Il verbale di contestazione dell'infrazione, nel caso di mancato pagamento della sanzione amministrativa nel termine stabilito dal verbale medesimo, costituisce comunque titolo esecutivo per la confisca delle attrezzature e dalla merce.

L'**articolo 28** inserisce un comma nelle disposizioni transitorie di cui all'**articolo 110** della legge regionale 29/2005, consentendo una deroga specifica, limitatamente al settore non alimentare e fino ad un massimo di 4.000 mq. di superficie di vendita, qualora: **1.** ricorrano cumulativamente (e non alternativamente) le condizioni di cui alle lettere a), b) e c); **2.** le condizioni di cui alle citate lettere b) e c) siano già perfezionate alla data di entrata in vigore della legge regionale 29/2005 (10 dicembre 2005).

L'**articolo 30** proroga la validità della pianificazione urbanistico – commerciale, con riferimento sia alle medie strutture maggiori di vendita, sia con

---

<sup>1</sup> <http://www.regione.fvg.it/rafvgeconomiaimprese/dettaglio.act?dir=/rafvg/cms/RAFGV/AT4/ARG3/FOGLIA14/> - Macro area: Circolari.

riferimento alle grandi strutture, nelle more del monitoraggio coordinato tra l'Osservatorio Regionale e l'Osservatorio Nazionale del Commercio.

In proposito, si richiama l'attenzione sull'articolo 22, comma 2, secondo periodo, del regolamento di cui al DPR 23 marzo 2007, n. 069/Pres., dove è stabilito che fino alla revisione degli Allegati A1, A2, A3 e B, continua ad applicarsi la vigente disciplina: in proposito, già con la circolare della Direzione scrivente, prot. 7293/COMM dd. 3 luglio 2003 (pag. 9), è stato chiarito che *<<se alla scadenza dei due oppure dei quattro anni non interviene una nuova determinazione della Giunta regionale, i Comuni ricalcoleranno le autorizzazioni e le metrature nel successivo biennio e nel successivo quadriennio, applicando nuovamente i parametri contenuti negli allegati esistenti e quindi ancora in vigore>>*; si precisa che la direttiva va riletta alla luce della nuova interpretazione di cui alla nota sempre della Direzione scrivente, prot. 26035/PROD.COMM dd. 28 ottobre 2008, relativa precipuamente alle medie strutture maggiori; se ne riporta il contenuto.

**Oggetto: LR 29/2005, articolo 12 – DPR 23 marzo 2007, n. 069/Pres., articoli 17 e 18 e allegato B – Determinazione numerica autorizzazioni per medie strutture maggiori.**

Con la nota sopra emarginata del Comune in indirizzo, è stato richiesto, relativamente alla riforma contenuta nel decreto legge 223/2006, convertito, con modificazioni, nella legge 248/2006, il cui articolo 3, comma 1, lettera d), stabilisce l'inoperatività di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello sub regionale, se la programmazione numerica delle autorizzazioni di media struttura maggiore (DPR 69/2007, articolo 18 e allegato B) possa considerarsi destinata a cessare; in proposito, si ritiene di svolgere i seguenti approfondimenti.

Si rappresenta, preliminarmente, che alla luce della disposizione citata, la giurisprudenza (cfr. TAR Lombardia, MI, sez. IV, n. 6259/2007; TAR FVG n. 288/2008) considera sussistenti limitazioni riferite a "quote di mercato predefinite" ogni qual volta il meccanismo di programmazione degli insediamenti commerciali (nel caso di specie, esercizi di somministrazione) tenda a basarsi sul rispetto di un rigida predeterminazione di limiti quantitativi, favorendo, di conseguenza, la cristallizzazione degli assetti esistenti (cfr. segnalazione AS399/2007 dell'Autorità garante della concorrenza del mercato): infatti, *<<il conseguimento degli equilibri del mercato non può essere predeterminato normativamente o amministrativamente, mediante la programmazione della struttura dell'offerta>>* (Corte Costituzionale n. 430/2007).

Alla luce di quanto esplicitato, esaminiamo la normativa regionale di settore, riferita precipuamente alla programmazione delle medie strutture di vendita maggiori: tale normativa è contenuta nell'articolo 12 della legge regionale 29/2005, nonché negli articoli 17 e 18 e nell'allegato B del relativo regolamento d'esecuzione, di cui al DPR 069/2007; in particolare, il comma 4 del citato articolo 12 della legge individua gli "elementi" che i criteri e le modalità comunali inerenti il rilascio dei titoli autorizzativi devono contenere, ossia elementi urbanistici, commerciali e numerici.

Gli elementi *urbanistici*, di cui alla lettera *a*) dell'articolo 12, comma 4, della legge (delimitazione delle aree edificate, delle aree dei centri storici e di quelle soggette a interventi di recupero e riqualificazione urbanistica, anche ai fini commerciali, individuazione degli edifici soggetti a regime vincolistico, inclusa la valorizzazione e la salvaguardia degli edifici e delle aree aventi valore storico, archeologico od artistico), vanno integrati con i presupposti previsti dall'articolo 17 del DPR 069/2007, e precisamente con quelli di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), ed *e*) consistenti, in particolare, nel recupero o nella valorizzazione dei centri urbani e storici (anche per quanto riguarda l'offerta di parcheggi), nella rilevazione delle prescrizioni urbanistiche vigenti e delle caratteristiche delle infrastrutture viarie, oltre che degli assetti insediativi residenziali ad alta densità, soprattutto se carenti di adeguate infrastrutture di supporto. A ciò si aggiunga, sempre sotto il profilo di un corretto assetto del territorio, la tutela delle tradizioni e delle radici storiche identitarie locali, nonché la tutela precipuamente dell'ambiente (es. normativa sull'inquinamento acustico e/o ambientale, normativa igienico – sanitaria e di salute pubblica). Anche e soprattutto per le finalità elencate, l'articolo 18 del DPR 069/2007 consente, per il rilascio di nuove autorizzazioni relative alle medie strutture maggiori, la suddivisione del territorio comunale in zone.

Gli elementi *commerciali*, di cui alla lettera *b*) dell'articolo 12, comma 4, della legge, concernono il rapporto tra l'evolversi della domanda potenziale di consumi della popolazione residente, turistica e di

passaggio, e l'offerta di esercizi al dettaglio, con riguardo ai diversi settori merceologici (cfr. articolo 17 del DPR 069/2007, lettera *d* – struttura della rete distributiva – ed *f* – tendenze evolutive socio – economiche e insediative). Tali elementi risultano funzionali, secondo la formula introduttiva della disposizione di cui all'articolo 18 del DPR 069/2007, all' <<obiettivo tendente a raggiungere un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive, nel rispetto della libera concorrenza>>. Proprio per evitare la cristallizzazione degli assetti esistenti, la revisione biennale dei criteri relativi alle medie strutture maggiori (articolo 12, comma 3, lettera *a*, della legge; articolo 22 del regolamento) deve tener conto, oltre che della variazione delle presenze turistiche e dei residenti “abitanti” (nel Comune e nei Comuni entro i 15/30 Km), soprattutto della variazione della popolazione di passaggio, ossia fluttuante, quella cioè che per svariati motivi si ritiene concorra ad incrementare il consumo; tale elemento va inquadrato o tra i residenti nel Comune (es. pendolarismo sistematico di studenti e/o lavoratori) o tra i residenti nei Comuni limitrofi (movimenti occasionali, ma commercialmente rilevanti). Si tratta di un'interpretazione sistematico – evolutiva della normativa, necessaria e legittima alla luce del nuovo quadro risultante dalla riforma del Bersani bis; d'altronde è proprio la legge 29/2005 a dare specifica rilevanza alla popolazione di passaggio, anche se non considerata espressamente nell'allegato B del regolamento.

Ne consegue che gli elementi **numerici**, di cui alla lettera *c*), dell'articolo 12, comma 4, della legge, alla luce di una loro rilettura sulla base di quanto fin qui esplicitato, vanno reinterpretati non come limite massimo di nuove aperture relativamente ad esercizi di media struttura maggiore, ma come metodologia di calcolo finalizzata ad un'allocazione ottimale sul territorio di nuovi esercizi di tale tipologia, revisionabile, da parte del Comune, anche prima della scadenza biennale di cui all'articolo 12, comma 3, lettera *b*), della legge, qualora ne ricorrano fondate motivazioni (principi dell'autonomia, equiordinazione e sussidiarietà: infatti, il biennio va interpretato come scadenza temporale programmata, la quale non preclude, amministrativamente, una revisione più ravvicinata), ma in ogni caso entro e nel rispetto dei parametri di cui all'allegato B del regolamento.

## **8. CONCLUSIONI**

La Direzione scrivente rimane a disposizione per qualsiasi chiarimento di propria competenza, cogliendo l'occasione per porgere 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)