

**PRIMO COMMENTO ALLA BOZZA DI REGOLAMENTO
DI CUI ALL'ART. 4 L.R.V. 50/2012
ASSUNTO CON DELIBERAZIONE DELLA
GIUNTA REGIONALE N. 38 DEL 7 MAGGIO 2013**

**§ 1. INTRODUZIONE AL REGOLAMENTO REGIONALE SUL COMMERCIO:
fondamenti e struttura.**

Con la deliberazione n. 38 del 7 maggio 2013 (DGR 38/13) la Giunta Regionale del Veneto (GRV) ha approvato la prima stesura del testo del regolamento attuativo (il Regolamento) della legge regionale n. 50 del 28 dicembre 2012 recante “Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione Veneto” (LR 50/12) e, specificamente, in esecuzione degli articoli 4, 21, 22 e 26 di detta legge. Il testo licenziato dalla GRV è stato inviato alla competente commissione consiliare, che dovrà esprimersi con proprio apposito parere, prima che venga approvato in via definitiva dalla Giunta per essere infine pubblicato ed entrare in vigore, il tutto in forza degli artt. 19 comma 2 e 54 comma 2 dello Statuto veneto (legge regionale statutaria n. 1/2012).

Rammentiamo che, antecedentemente, in attuazione dell'art. 19 comma 11 della LR 50/12, in data 10 aprile 2013 con deliberazione n. 455 (DGR 455/13) la GRV ha approvato le nuove disposizioni disciplinanti la conferenza di servizi chiamata a vagliare le domande per grandi strutture di vendita. A norma dell'art. 16 della testé menzionata DGR le nuove disposizioni si applicheranno solo successivamente all'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 4 della LR 50/12.

Come dichiara la parte motiva della DGR 38/13 la Giunta Regionale nel predisporre il Regolamento si sarebbe asseritamente mossa dai dettati e principi fissati dal diritto europeo ed in particolare dalla Direttiva n. 123 del 12 dicembre 2006 (nota anche come direttiva Bolkestein), ispirandosi alle linee guida contenute nella comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2010 e promuovendo (o per lo meno tentando di promuovere) un approccio sequenziale alla pianificazione urbana, così come accade da tempo nell'esperienza anglosassone.

Non appare lapalissiano ricordare che la deliberazione regionale *de quo* costituisce un atto normativo di secondo grado e, quindi, di attuazione di norme legislative sulle quali deve trovare fondamento, poiché, nel pur apprezzabile scopo di coprire lacune di legge, la DGR in esame rischia di fuoriuscire dall'ambito della potestà regolamentare, contenendo disposizioni che *in parte qua* potrebbero essere considerate non pienamente in linea con disposti di legge nazionali o regionali.

Il Regolamento, dopo che all'art. 1 riepiloga il proprio oggetto (*rectius* i propri oggetti, essendo vari), si sviluppa secondo la seguente struttura:

- all'articolo 2 vengono affrontati i criteri di pianificazione urbanistica relativi al settore commercio e specificamente alle medie e grandi strutture di vendita e le modalità procedurali a cui dovranno attenersi i comuni e gli altri enti territoriali nell'adeguare gli strumenti urbanistici, in diretta attuazione dell'art. 4 della LR 50/12;
- gli artt. 3 e 4 si occupano di fissare i parametri e le verifiche di compatibilità e di sostenibilità a cui sarebbe e sarà subordinato il rilascio dell'autorizzazione commerciale per grandi strutture di vendita;
- l'art. 5 stabilisce le dotazioni di parcheggio a norma dell'art. 21 comma 6 della LR 50/12;
- l'art. 6 fissa alcuni criteri dettati per l'individuazione dei parchi commerciali;

- l'art. 7 si occupa delle autorizzazioni concernenti il settore merceologico non alimentare a grande fabbisogno;
- gli artt. 8 e 9 concernono le strutture di vendita a rilevanza regionale come definite dall'art. 26 LR 50/12;
- l'art. 10 stabilisce l'onere per la sostenibilità territoriale e sociale in esecuzione dell'art. 13 della legge;
- l'art. 11 fissa i criteri per la redazione dello studio di impatto viabilistico in forza di quanto previsto dall'art. 22 della legge;
- infine, l'art. 12 dichiara che il Regolamento entrerà in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel B.U.R..

Passiamo brevemente in rassegna le norme più importanti contenute nella bozza del Regolamento per proporle una prima lettura critica in attesa dell'approvazione del testo definitivo.

§ 2. Gli indirizzi regionali per la pianificazione locale delle medie e grandi strutture di vendita: l'art. 4 della LR 50/12 e l'art. 2 del Regolamento.

Il legislatore regionale diversamente da quanto aveva fatto con la precedente disciplina del commercio, laddove all'art. 18 della LR 15/04 aveva indicato gli indirizzi e le modalità di approvazione delle varianti localizzative delle medie e grandi strutture di vendita, ha fissato all'art. 4 della nuova legge del commercio alcuni criteri generali ma ha rinviato al Regolamento la precisa indicazione degli indirizzi per la pianificazione locale.

L'art. 2 del Regolamento ha il compito di definire e mettere a fuoco dette linee guida ed individuare le modalità procedurali che i comuni dovranno seguire nell'adempiere all'obbligo di adeguare i propri strumenti urbanistici generali.

Come stabilisce lo stesso art. 4 al comma 3 della LR 50/12, **i criteri fissati dal Regolamento valgono per l'individuazione delle nuove aree di insediamento delle medie strutture con superficie di vendita superiore a mq. 1500 e delle grandi strutture o per l'ampliamento delle zone commerciali già esistenti.** Le aree ove in forza dei previgenti strumenti di pianificazione sono insediabili dette strutture di vendita rimangono confermate e, quindi, vengono fatte salve le pianificazioni comunali già approvate antecedentemente al 31 dicembre 2012, fermo restando che tutte le domande per l'apertura o la trasformazione di nuove grandi strutture verranno vagliate dalla conferenza di servizi in forza della cosiddetta valutazione integrata degli impatti e quindi non sono esenti dalle verifiche di cui agli artt. 3 e 4 del Regolamento. **Fanno eccezione le domande presentate antecedentemente al 31 dicembre 2012 e non sospese a norma dell'art. 4 della LR 30/11.**

In ogni caso la nuova legge regionale e così il Regolamento attuativo favoriscono l'insediamento delle strutture di vendita *de quibus* nei centri urbani, così come definiti dall'art. 2 comma 1 lettera m) della LR 50/12, **ed ancor di più nei centri storici** (art. 40 LR 11/04). Di questo *favor legislatoris*, di cui è permeata la nuova disciplina regionale, se ne rinvencono plurime tracce, basti in questa sede richiamare l'attenzione sul comma 4 dell'art. 2 del Regolamento che sancisce la non necessità dell'espressa localizzazione da parte dello strumento urbanistico generale delle medie e grandi strutture di vendita nel caso in cui l'insediamento di detti esercizi commerciali sia previsto nei centri storici e la possibilità, sempre solo per detta fattispecie, da parte delle amministrazioni comunali di ridurre sino al 50% l'incidenza degli oneri di urbanizzazione.

Importanti pilastri del nuovo assetto dell'urbanistica commerciale sono costituiti dai disposti contenuti nei **commi 2 e 3 dell'art. 2 del Regolamento**, i quali **stabiliscono che sino all'approvazione del piano di assetto del territorio (PAT) i Comuni potranno localizzare le medie strutture di vendita (con**

superficie superiore a mq. 1500) mediante varianti al piano regolatore generale (PRG) da approvarsi secondo la procedura di cui al comma 4 dell'art. 50 LR 61/85 (varianti con doppia approvazione consiliare ma che rimangono in ambito comunale), mentre l'individuazione delle aree per l'insediamento o l'ampliamento delle grandi strutture potrà essere effettuata ai sensi dei commi 9 e seguenti del medesimo articolo (varianti che prevedono il coinvolgimento della provincia).

Vi è da chiedersi se sia corretto che la DGR intervenga indicando le procedure per le varianti urbanistiche, laddove le stesse potrebbero apparire non in perfetta sintonia con le vigenti disposizioni della legge urbanistica regionale. In altri termini ci si deve domandare se quanto previsto ai commi 2 e 3 dell'art. 2 della bozza di Regolamento sia rispettoso dei disposti di cui agli artt. 14 e ss. e all'art. 48 della LR 11/04.

Quel che è certo è che a norma della LR 11/04 **nel caso in cui il Comune sia dotato di PAT le localizzazioni andranno obbligatoriamente effettuate tramite la procedura di approvazione del PI o di variante a quest'ultimo.** Va invece verificato se in assenza di approvazione del PAT sia legittimo che il Regolamento preveda soluzioni alternative ed anticipatorie rispetto al percorso ordinario previsto nella legge urbanistica per la pianificazione comunale.

Ad avviso di chi scrive sembrerebbe più corretto reintrodurre il disposto di cui al precedente art. 18 della LR 15/04, cosicché in assenza di PAT e purché le aree abbiano già destinazione d'uso commerciale e godano delle caratteristiche di cui agli indirizzi della nuova legge dovrebbe essere consentita la possibilità di adeguare il vigente PRG a mezzo di una o più varianti da approvarsi a norma dei commi 4 e ss. dell'art. 50 della LR 61/85. Mentre per tutti gli altri casi, vale a dire comuni privi di PAT o PATI ed aree non aventi già destinazione d'uso commerciale nel vigente PRG ovvero comuni muniti di PAT o di PATI, la localizzazione di medie strutture aventi superficie di vendita maggiore di mq. 1500 e di grandi strutture di

vendita, in qualsiasi forma esse si presentino (unitaria, centro commerciale o parco commerciale), dovrebbe avvenire secondo le norme di cui agli artt. 14 e ss. nel caso necessiti la previa approvazione del PAT o la variante allo stesso ovvero secondo le norme di cui all'art. 18 nel caso sia solo sufficiente approvare il PI od una variante al medesimo.

Peraltro, nel caso in cui il Comune sia dotato di PAT ma non di PI, è da ritenere che sia corretto procedere anche con un PI tematico dedicato unicamente all'adeguamento della pianificazione comunale al Regolamento e alla legge regionale del commercio.

Le risposte alle questioni che precedono vanno ricercate ricordando che **a norma del comma 3 dell'art. 4 della LR 50/12 e del comma 14 dell'art. 2 del Regolamento gli adempimenti a cui sono chiamati gli enti territoriali dovrebbero essere eseguiti entro 180 giorni dall'entrata in vigore del Regolamento *de quo***, termine difficilmente rispettabile se il comune dovesse dotarsi di PI generale o, peggio ancora, se dovesse procedere in ogni caso ad una variante al PAT o addirittura al PATI.

Inoltre, **ai sensi del comma 8 dell'art. 2 del Regolamento il comune, sempre entro il precitato termine di 180 giorni, deve anche individuare – pure con più deliberazioni – il o i centri urbani e le aree degradate da riqualificare all'interno del territorio comunale**. Non è del tutto chiaro se la semplice indicazione ed individuazione di tali zone, che non comporti variazioni alla pianificazione urbanistica, debba avvenire attraverso deliberazione del Consiglio Comunale. Si ritiene che qualora trattasi di atto meramente descrittivo e ricognitivo possa essere sufficiente delibera di Giunta Comunale, così come previsto dalla Regione precedentemente in esecuzione dell'art. 10 comma 7 della LR 15/04 per l'individuazione di parchi commerciali già esistenti sul territorio comunale.

Ed il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) rientra tra gli strumenti della pianificazione che debbono adeguarsi alla legge e al Regolamento? La risposta non può che essere affermativa poiché il comma 3 dell'art. 4 della LR 50/12 non parla unicamente di pianificazione comunale ma si rivolge in maniera ampia agli enti territoriali che sono chiamati ad adeguare strumenti urbanistici e territoriali.

Peraltro, laddove i piani sovraordinati alla pianificazione comunale, in particolare il PTCP, prevedano limiti, prescrizioni o indicazioni per l'insediabilità delle grandi strutture di vendita contrastanti con la nuova disciplina del commercio è necessario intervenire anche con modifiche del PTCP o si possono disapplicare ritenendole tacitamente abrogate? E nel caso di PATI? Si potrebbe sostenere che, come previsto dal comma 5 dell'art. 16 della LR 11/04, trattandosi di adeguamento a prescrizioni di legge e di regolamento sovraordinate alle pianificazioni *de quibus* i comuni potrebbero procedere all'adeguamento dei propri strumenti di pianificazione senza la necessaria preventiva modifica del PTCP o del PATI e ciò sempre al fine di dare esecuzione agli obblighi scaturenti dalla legge commercio e dal Regolamento entro i termini ivi previsti. L'atto regolamentare, però, non entra precisamente nel merito di tutti questi passaggi. Qualora dovesse ritenersi obbligatoria e necessaria la preventiva modifica degli strumenti territoriali e di pianificazione sovraordinati (PTCP e PATI), andrebbe senz'altro a vanificarsi la tempestività dell'intervento e, dunque, potremmo dare per pacifica la decorrenza del termine fissato dalla legge. Il Regolamento non prevede neppure un intervento sostitutivo regionale e, dunque, in alcuni comuni si rischierà l'impasse.

Al fine di evitare il consumo del suolo agricolo il comma 9 dell'art. 2 ribadisce l'impossibilità di pianificare strutture commerciali in aree agricole, anche se interessate da procedimenti di varianti attraverso il SUAP ai sensi e per gli effetti del DPR 160/2010 e della LR 55/12. In tal modo si vuol proibire che attraverso un

doppio passaggio si possa ottenere prima un insediamento produttivo su area agricola e poi la trasformazione urbanistica in destinazione d'uso commerciale.

Il comma 11 chiarisce che anche gli interventi previsti alla lettera c), comma 1, art. 4 LR 50/12, non comportanti aumento di cubatura in ambito comunale debbono riguardare aree degradate, fissando che l'operazione di trasformazione urbanistica per localizzare un nuovo insediamento commerciale in siffatte fattispecie deve essere consentita previa demolizione di volumetrie o superfici di pari entità.

I commi da 12 a 15 dell'art. 2 precisano alcuni aspetti del cosiddetto "approccio sequenziale" che i comuni dovranno seguire nella localizzazione delle nuove aree per l'insediamento delle grandi strutture di vendita e delle medie con superficie di vendita superiore a mq. 1500. Particolare rilievo assume la questione della verifica dell'inesistenza di aree disponibili ed adeguate all'interno del centro storico e del centro urbano. Nel Regolamento non si rinvencono indicazioni in ordine alle concrete modalità con le quali vanno verificate l'indisponibilità e l'inadeguatezza delle aree o degli immobili eventualmente esistenti nel centro urbano. Ad esempio non si comprende se dette verifiche vanno effettuate anche tenendo conto delle esigenze di volta in volta rappresentate dall'imprenditore o dal diverso tipo di progetto (ad es. dotazione parcheggi, sviluppo del lay-out e dimensionamento della nuova struttura di vendita): ciò che può apparire adeguato per una struttura di medie dimensioni non lo è per un grande centro commerciale.

In ogni caso anche i suddetti disposti vanno applicati solo alle nuove localizzazioni e ciò nel rispetto della norma di cui al comma 9 dell'art. 18 della LR 11/04 e, quindi, vanno fatte salve le previsioni contenute in PUA già approvati e convenzionati e anche le pianificazioni già oggetto di accordi pubblico privato ex artt. 6 e/o 7 LR 11/04: ciò per evitare che di fatto possano decadere previsioni urbanistiche scaturenti da formali impegni reciprocamente assunti dal privato e dall'ente pubblico con gravi pregiudizi economici e sociali.

Con riferimento alle medie strutture con superficie di vendita superiore a mq. 1500 nel Regolamento si rinvencono statuizioni in apparenza contrastanti: ai commi 1 e 14 dell'art. 2 si afferma che le nuove disposizioni valgono per l'individuazione di nuove aree, ma poi al comma 15 dell'art. 2 se ne limita medio-tempore (vale a dire in attesa dell'adeguamento dello strumento urbanistico generale) l'autorizzabilità al centro storico o, al di fuori dei centri storici, alle aree e strutture dismesse.

Il medesimo rilievo può essere mosso anche alla stessa LR 50/12, ove all'art. 21 comma 3 prevede che, in attesa dell'adeguamento del Comune alle norme di cui al Regolamento, non possono essere rilasciate autorizzazioni al commercio per medie strutture di vendita con superficie di vendita superiore a mq. 1500 se non in aree dismesse o degradate. Appare corretto sostenere che, in sintonia con quanto previsto al comma 3 dell'art. 4 della LR 50, il summenzionato disposto non valga per le aree commerciali già esistenti nella pianificazione comunale ante legge 50/12, correttamente individuate a norma della previgente disciplina (art. 17 LR 15/04) e relative a zone territoriali già oggetto di apposita pianificazione attuativa con relativa convenzione urbanistica sottoscritta ovvero oggetto di accordo pubblico privato sottoscritto ex artt. 6 o 7 della LR 11/04. Sul punto il Regolamento non chiarisce alcunché; si confida che in sede di testo definitivo anche questa lacuna venga colmata onde rimuovere il rischio di potenziali pesanti contenziosi tra soggetti privati e amministrazioni comunali.

Si ribadisce, in ogni caso, che per dirimere alcuni dei profili ancora oscuri della nuova legislazione regionale sul commercio sarebbe stato e sarebbe opportuno un intervento legislativo da parte della Regione e non semplicemente regolamentare, per evitare possibili dubbi interpretativi scaturenti dal grado delle fonti del diritto e dal rispetto delle norme contenute nello Statuto regionale di ripartizione delle competenze tra Consiglio e Giunta regionali: si supererebbero così potenziali contrasti tra le

previsioni di legge (soprattutto della LR 11/04 e ss.mm.) e quelle contenute nel Regolamento.

§ 3. Il rilascio delle autorizzazioni per grandi strutture di vendita subordinato alla valutazione integrata degli impatti.

E' noto che a partire dal D. Lgs. 114/98, ripreso dapprima dalla LR 37/99 e poi dalla LR 15/04, il paradigma procedimentale per il rilascio delle autorizzazioni al commercio per le grandi strutture di vendita prevede su impulso di istanza di parte la preventiva celebrazione, entro un preciso termine di legge (120 giorni), di una conferenza di servizi a cui partecipino comune, provincia e regione con diritto di voto ed eventualmente con partecipazione facoltativa di altri enti pubblici (comuni limitrofi a quello ove è previsto il progetto) o quantomeno soggetti portatori di interessi collettivi (associazioni sindacali e imprenditoriali di categoria), ai quali ultimi è riconosciuta la possibilità di fornire il proprio contributo attraverso l'espressione di pareri non vincolanti.

Anche l'art. 19 della LR 50/12 e la DGR 455/2013 ribadiscono il medesimo consolidato meccanismo, salvo la reintroduzione del diritto di veto da parte del rappresentante regionale in seno alla conferenza di servizi (così com'era stabilito dalla vecchia LR 37/99).

Gli artt. 3 e 4 del Regolamento sanciscono, però, una significativa novità, giacché non si limitano a subordinare il rilascio dell'autorizzazione al commercio al positivo esito in sede della conferenza di verifiche tecniche sostanzialmente prive di discrezionalità, come avveniva in forza della precedente disciplina di settore, ma chiamano i componenti della conferenza di servizi ad effettuare approfondite valutazioni in ordine alla compatibilità dell'iniziativa imprenditoriale (denominata "verifica di compatibilità") alle

componenti urbanistico-territoriale, ambientale e sociale, fissando anche le condizioni di sostenibilità socio-economico dell'intervento (denominata **"verifica di sostenibilità"**). Sul punto si rinvia alla lettura delle complesse tabelle A) (sulla componente urbanistico-territoriale), B) (sulla componente ambientale) e C) (sulla componente di responsabilità sociale) contenute nel comma 4 dell'art. 4 del Regolamento relative alle valutazioni di cosiddetta "compatibilità" dell'insediamento commerciale e agli altrettanto articolati quadri A) e B) fissati al comma 5 del medesimo articolo ed attinenti alle verifiche di sostenibilità, distinte in indicatori di impatto (calcolati come penalità, quadro A) e misure di compensazione (di cui al quadro B, che attribuisce punti a specifici aspetti del progetto per azzerare gli eventuali effetti negativi determinati con gli indicatori di impatto).

In altri termini una volta verificata da parte del responsabile del procedimento (funzionario del SUAP comunale) l'ammissibilità e la ricevibilità dell'istanza a norma degli artt. 6, 7 ed 8 della DGR 455/13, le singole amministrazioni (comune, provincia e regione) debbono svolgere le verifiche di compatibilità e di sostenibilità dell'intervento negli ambiti di rispettiva competenza sulla base delle valutazioni fissate dalle schede di cui ai sopra richiamati commi 4 e 5 dell'art. 4 del Regolamento (così l'ultimo capoverso del comma 2 dell'art. 3).

A questo punto non può non essere sollevato un dubbio preliminare sul contenuto degli artt. 3 e 4 del Regolamento, poiché non tutte le previsioni contenute in detti articoli sembrano poggiare su saldi dettati normativi ed anzi apparendo in più punti contrastanti con vigenti norme di legge regionale o nazionale. In altri termini non si comprende in forza di quale chiaro disposto di legge la GRV fondi tutta la potestà regolamentare espressa in detta parte del Regolamento.

Si è già rammentato che la GRV, in base al potere delegatole dal comma 11 dell'art. 19, ha disciplinato il procedimento della conferenza di servizi con la precedente DGR 455/13.

Quanto fissato dagli artt. 3 e 4 non rappresenta una “semplice” disciplina procedimentale ma attiene al vaglio del merito delle domande attribuendo alla conferenza di servizi una serie di poteri discrezionali che si sovrappongono - e forse pretendono sostituirsi - a quelli dei singoli enti soprattutto in ambito di pianificazione del territorio (competenza che per legge spetta al consiglio comunale e non a funzionari comunali o regionali) **o in ambito di tutela ambientale** (competenza spettante per legge nazionale e regionale alle commissioni VAS o VIA di vario livello).

Le previsioni di cui all'art. 4 del Regolamento stabiliscono la “valutazione integrata degli impatti”; ma ha senso ed è legittimo che, a fronte di competenze attribuite in campo urbanistico alle amministrazioni comunali (ciò sia da leggi regionali che nazionali, ivi compresa anche la Carta Costituzionale) ed in campo ambientale agli organismi indicati dal D. LGS n. 152/2006 e ss.mm., intervenga sulla base di semplici norme regolamentari regionali la conferenza di servizi in materia di commercio? Non si tratta di un palese e pericoloso duplicato foriero di conflitti di competenze?

L'art. 22 LR 50/12 richiede come obbligatorio per il rilascio di autorizzazione al commercio il rispetto di requisiti ambientali da parte della struttura di vendita oggetto di domanda, pre-requisiti che debbono essere vagliati dalle competenti commissioni VIA a norma del D. Lgs. n. 152/2006: procedura di valutazione di impatto ambientale a norma dell'art. 22 comma 1 lettera a) se la struttura ha superficie di vendita superiore agli 8000 mq; mentre procedura di verifica o screening ambientale a norma dell'art. 22 comma 1 lettera b) se la struttura ha superficie di vendita ricompresa tra i 2501 mq. e gli 8000 mq..

Sulla tematica della tutela ambientale con riferimento all'asserita invasione di campo da parte della Regione veneto nell'ambito di competenze statali, specificamente in tema di procedimenti di VAS e di VIA, vanno segnalate le recenti impugnazioni da parte del Governo italiano innanzi alla Corte Costituzionale di alcuni disposti della stessa LR 50/12 e della LR 55/12 e soprattutto alcune significative pronunce della Consulta: ex pluribus la sentenza n. 58 del 29/03/2013 e precedentemente la n. 66/2012, 227/2011, 225/2009 e la n. 398/2006.

Peraltro, la DGR 455/2013, recante la disciplina del procedimento di conferenza di servizi per il rilascio di autorizzazioni per grandi strutture di vendita, all'art. 7 prevede che all'istanza debba essere allegato a pena di inammissibilità il provvedimento favorevole di valutazione ambientale ovvero il provvedimento finale relativo alla procedura di screening ambientale. Orbene, tenuto conto i) della durata e della complessità di tali tipo di procedure, ii) il fatto che debbano essere espletate e completate necessariamente (a norma della DGR testé menzionata) prima della presentazione della domanda al SUAP comunale per il rilascio dell'autorizzazione commerciale ed, infine, iii) la "strana" circostanza che poi la conferenza di servizi dovrebbe vagliare nuovamente profili urbanistico-territoriali ed ambientali che non possono non essere stati oggetto di attenta disamina da parte dei componenti delle commissioni VIA, **ci troviamo pacificamente di fronte ad un immotivato aggravamento del procedimento amministrativo in aperta violazione della L. n. 241/90 e dei principi di rango costituzionale promananti dalla stessa**, com'è ormai pacificamente riconosciuto da pressoché unanime giurisprudenza e dottrina. Da un'analisi comparata del previgente art. 18, commi 7, 8 e 9, della LR 15/04 con il dettato dell'art. 22 LR 50/12 balza all'occhio che, a differenza del recente passato, ora tutti i progetti per grandi strutture di vendita vanno sottoposti ad una verifica di impatto ambientale (screening o via) da parte della competente commissione di cui al D. Lgs. n. 152/2006.

Inoltre, nell'ambito della valutazione integrata degli impatti, così come definita dall'art. 4 della bozza del Regolamento, ogni singola amministrazione componente la conferenza di servizi non solo deve "rivagliare" quanto già oggetto di obbligatoria analisi da parte dei competenti organi a ciò deputati, ma è anche chiamata ad attribuire un punteggio con riferimento a vari parametri. Detti punteggi non sono nemmeno fissi ma variabili da un minimo (anche di zero punti) ad un massimo, senza alcuna trasparenza in ordine a quali specifici fattori o misuratori determinino l'attribuzione di un punteggio più alto o più basso (si leggano all'art. 4 del regolamento sia i parametri previsti per la componente A, urbanistico-territoriale, sia per la componente B, ambientale).

Potremmo, dunque, trovarci innanzi alla fattispecie di una grande struttura di vendita il cui progetto è pienamente assentibile sotto il profilo urbanistico-edilizio, ha ottenuto il vaglio positivo della commissione VIA a norma del D. Lgs. n. 152/2006, ma l'imprenditore – che nel frattempo ha già sottoscritto convenzioni urbanistiche e accordi vincolanti - non ottiene l'autorizzazione commerciale essenziale per l'attività aziendale a causa del mancato parere favorevole della conferenza di servizi di cui all'art. 19 LR 50/2012 magari per il semplice motivo che il funzionario rappresentante la Regione in seno alla conferenza di servizi ha posto il veto sulla base di opinabili attribuzioni di punteggio delle componenti A o B delle tabelle di compatibilità. Insomma **la procedura immaginata nel Regolamento si appalesa come un tipico caso di immotivato aggravamento procedimentale con in più il rischio di creare situazioni di disparità di trattamento.** Se ed in quanto un operatore ottenga il bene stare nei termini di legge al progetto in ambito ambientale da parte della commissione VIA non si vede come possa poi esserne bloccata l'assentibilità nell'ambito della conferenza di servizi per i motivi già oggetto di vaglio da parte della predetta commissione VIA!

Palesamente illegittima appare anche la previsione contenuta nel punto A.2.6 dell'art. 4 comma 4 del Regolamento circa la verifica di compatibilità della componente urbanistico-territoriale, laddove si attribuiscono punti zero ai progetti di grandi strutture di vendita la cui realizzazione è prevista all'interno di aree aventi destinazione d'uso commerciale con espressa localizzazione di grandi strutture da parte del vigente PRG o PI, ma non aventi le caratteristiche indicate nei punti da A.2.1. ad A.2.5. del medesimo comma. In questa maniera si travisa il dato normativo della stessa LR 50/12 che prevede che il Regolamento *de quo* vada ad incidere sulla localizzazione delle nuove aree o sull'ampliamento delle esistenti. Nel caso di specie la DGR con la suddetta fissazione del punteggio (zero punti, pur in presenza di una legittima previgente pianificazione urbanistica) di fatto rende impossibile il rilascio dell'autorizzazione commerciale, poiché da un primo studio dei parametri fissati alle lettere A), B) e C) del comma 4 è altamente improbabile che il progetto da localizzarsi in siffatte aree - già oggetto di pianificazione ma non rispondenti ai nuovi criteri urbanistici - possa raggiungere il punteggio minimo fissato dal Regolamento per l'ammissibilità dell'intervento. Dunque se il Regolamento non dovesse essere modificato ci troveremmo di fronte ad una norma di secondo grado (regolamentare) palesamente contrastante sia con la legge nazionale sia con la legislazione regionale (LR 50/12 e LR 11/04).

Dopo una lettura critica di tutte le suddette norme, sembra quasi che la Giunta Regionale abbia sì dichiarato di aver inteso attuare la Direttiva n. 123/2006 e di essersi ispirata ai principi in essa contenuti (non si dimentichi che il principio cardine è costituito dalla libertà di concorrenza e di stabilimento pur mitigato da esigenze ambientali o di salute pubblica), salvo poi redigere un Regolamento che fissa tanti e tali paletti agli imprenditori, alle amministrazioni comunali e alla conferenza di servizi da rendere molto difficile ed in prima battuta quasi

impossibile ottenere il rilascio di autorizzazioni per grandi strutture di vendita o per le medie con più di mq. 1500 di superficie di vendita.

§ 4. Le dotazioni a parcheggio.

La previgente normativa regionale di settore fissava nella legge del commercio gli specifici standard a parcheggio (art. 16 L.R. 15/04), mentre la LR 50/12 all'art. 21 comma 6 non indica un preciso parametro per le dotazioni a parcheggio pubblici o privati ad uso pubblico, ma opera un rinvio a norme contenute in altri atti, distinguendo tre ipotesi:

- a) **per le medie e grandi strutture da situarsi nei centri storici** lo standard a parcheggio deve essere fissato con **apposita convenzione** da sottoscrivere da parte del privato promotore dell'iniziativa con il comune;
- b) **per le medie strutture localizzate fuori dai centri storici** lo standard a parcheggio viene definito dallo **strumento urbanistico comunale**;
- c) **per le grandi strutture localizzate fuori dai centri storici** lo standard a parcheggio è definito dal PRG o dal PI ma non liberamente bensì sulla base di quanto previsto dal **Regolamento**.

A tale ultima delega sopprime l'art. 5 del Regolamento stabilendo le dotazioni minime a parcheggio per le grandi strutture di vendita situate al di fuori del centro cittadino con la quasi pedissequa riproposizione di quanto era precedentemente stabilito dall'art. 16 comma 2 della LR 15/04, differenziando tra settore merceologico alimentare (che determina maggior traffico indotto e, dunque, lo standard di base risulta più elevato) e quello non alimentare, con la previsione della riduzione di un ulteriore 50% per alcune tipologie di prodotti.

Va rilevato che in tema di standard urbanistici il Regolamento – così come l'art. 21 comma 6 della LR 50/12 – non cita tra i riferimenti normativi, né direttamente né

indirettamente, l'art. 5 del DM 1444/68, ed anzi sia il legislatore che l'esecutivo regionale chiariscono che gli standard a parcheggio possono essere fissati dagli strumenti comunali anche in deroga alle previsioni della LR 11/04.

Orbene, sia i dettati normativi contenuti nell'art. 21 della LR 50/12 sia i disposti dell'art. 5 del Regolamento fanno ritenere che per assolvere allo standard urbanistico richiesto o scaturente dalla disciplina regionale del commercio possano essere utilizzati sia i parcheggi pubblici sia i parcheggi cosiddetti privati, purché vengano vincolati all'uso pubblico, non dovendosi sommare le dotazioni di parcheggio previste dalla legge regionale commercio a quelle di altre disposizioni di legge regionali o nazionali, a meno che diversamente non venga disposto dallo strumento urbanistico comunale. D'altro canto le medie e grandi strutture di vendita non sono altro che un sottoinsieme delle attività commerciali e non si vede perché dovrebbero assolvere agli standard "privati" ordinari previsti per tutti gli immobili ad uso commerciale in aggiunta a quelli senz'altro più gravosi fissati dalla legge commercio, salvo che ciò – lo si ribadisce – non sia disposto dallo strumento urbanistico comunale. Tale interpretazione risulta essere rispettosa anche della *ratio legis* della nuova normativa del commercio che è senz'altro orientata al risparmio del suolo.

§ 5. I parchi commerciali

La Giunta regionale con l'art. 6 del Regolamento, sulla falsariga di quanto aveva già fatto in attuazione della previgente disciplina di cui all'art. 10 LR 15/04, indica i parametri sulla cui base individuare le grandi strutture di vendita sotto forma di parco commerciale. Va ricordato che la definizione di parco commerciale si rinviene all'art. 3, comma 1, lettera g), punto 2, della LR 50/12 con la sostanziale differenza che, mentre in precedenza per aversi parco commerciale occorreva non

solo che la sommatoria della superficie di vendita degli esercizi commerciali fosse superiore a mq. 2500 ma anche che l'aggregazione fosse costituita da almeno tre esercizi, secondo il nuovo disposto sono sufficienti due strutture di vendita purché insediate all'interno del medesimo lotto (*rectius* aventi "contiguità urbanistica") e che fruiscano della medesima viabilità di accesso.

Il Regolamento chiarisce che possono costituire parchi commerciali solo le pluralità di esercizi situate nelle zone produttive: dunque in un centro storico od urbano l'eventuale contiguità di più esercizi commerciali non crea un sistema distributivo considerato parco commerciale, così la lettera a) dell'art. 6. Nel medesimo indirizzo va iscritto anche l'ultimo inciso della lettera c) di detto articolo, laddove si stabilisce che non costituiscono parco commerciale le strutture pur adiacenti l'una all'altra ma che godono ciascuna di proprio diretto accesso alla viabilità pubblica. Non si comprende, a questo punto, la previsione della lettera f) dell'art. 6, che prevede costituisca una grande struttura di vendita sotto forma di parco commerciale l'aggregazione di esercizi commerciali quando questi siano divisi da strada urbana di quartiere o strade locali. Tale disposto si appalesa del tutto incomprensibile e addirittura contrastante con la nuova definizione di parco commerciale fornita dalla legge regionale. Infatti, se due o più esercizi che complessivamente superino la soglia dei 2500 mq. di superficie di vendita non costituiscono parco commerciale qualora – pur confinanti - abbiano un autonomo sistema di accesso alla viabilità pubblica, non è dato sapere perché possano essere considerati parco commerciale quando presentino le stesse caratteristiche testé ricordate ma siano attraversati da una strada pubblica locale o di quartiere.

§ 7. Gli insediamenti commerciali di rilevanza regionale

L'art. 8 in attuazione delle disposizioni contenute alla lettera e) della comma 1 dell'art. 26 della LR 50/12 individua alcuni ambiti territoriali di rilevanza regionale e segnatamente le aree confinanti con il porto di Venezia e le aree contigue alle cittadelle aeroportuali. L'attivazione di grandi strutture di vendita all'interno di detti perimetri è sottoposta alle procedure fissate dall'art. 26 della LR 50/12 qualora sia necessaria una variante urbanistica di localizzazione. Per individuare le suddette aree la delibera rinvia alle perimetrazioni effettuate dal Comune di Venezia e degli altri comuni interessati a dette infrastrutture rispettivamente a norma degli artt. 39 e 40 del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC).

L'art. 9 del Regolamento precisa le modalità attraverso cui deve avvenire la localizzazione delle strutture di rilevanza regionale, così come definite dall'art. 26 della LR 50/12. Tale pianificazione deve avvenire attraverso accordo di programma ex art. 34 del D Lgs. n. 267/2000. Tale accordo costituisce *conditio sine qua non* per l'ottenimento dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita considerate di rilevanza regionale, autorizzazione che può anche essere rilasciata contestualmente alla localizzazione della struttura qualora la documentazione allegata alla domanda sia sufficiente ed adeguata. Sempre l'art. 9 chiarisce meglio il procedimento avente ad oggetto siffatto tipo di struttura stabilendo che, fermo restando il necessario (minimo) consenso del Comune e della Regione, nel caso di intervento che imponga una variante al piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) o al piano di assetto del territorio del comune (PAT) è obbligatorio il consenso anche della provincia nonché dei comuni contermini qualora determini una variante al piano di assetto del territorio intercomunale (PATI).

§ 8. L'onere per la sostenibilità territoriale e sociale

L'art. 10 del Regolamento dà attuazione all'art. 13 della LR 50/13 stabilendo l'ammontare dell'onere da versarsi a titolo di sostenibilità territoriale e sociale dell'iniziativa e lo fissa nella misura massima prevista dalla legge, pari al 30% degli oneri di urbanizzazione primaria. Non si comprende perché non vi sia una differenziazione, questa sì da un minimo ad un massimo, in base al tipo di intervento e all'attenzione prestata dal progetto agli aspetti sociali: numero di dipendenti a tempo indeterminato, formazione del personale, iniziative a favore dei consumatori, attività didattiche per gli alunni delle scuole del comune ove è insediata la struttura, sviluppo dell'offerta dei prodotti km 0, ecc..

§ 9. I criteri per la redazione dello studio di impatto viabilistico¹.

In forza della delega operata dall'art. 22 comma 3 della LR 50/12 la Giunta regionale all'art. 11 del Regolamento stabilisce le modalità ed i criteri che devono essere rispettati nell'analisi dei flussi di traffico attuali e di quelli indotti dall'insediamento della struttura commerciale oggetto di istanza. Il dettato regolamentare riprende sostanzialmente le previsioni dell'art. 19 della LR 15/04 e della DGR n. 569/2005, salvo qualche aggravamento procedurale.

Permangono, però, diverse lacune, restando ancora vago il metodo in merito alle modalità di calcolo e assegnazione dei flussi di traffico indotti alla rete dalle nuove iniziative commerciali.

¹ Il paragrafo 9 è stato redatto con l'importante contributo dell'ing. Stefano Rossi, esperto di infrastrutture stradali e di studi del traffico, titolare di Planstudio con sede in Padova.

Il tema principale, che il Regolamento dovrebbe sviluppare in modo più dettagliato e chiaro, è proprio quello legato alla quantificazione dell'indotto derivante dalle strutture (sia nuove che in ampliamento, trasferimento, ecc.), giacché tale analisi tante volte ormai mettono i tecnici professionisti in contrapposizione con gli istruttori delle amministrazioni chiamate a giudicare le analisi.

Il datato abaco regionale e i relativi coefficienti moltiplicativi generano valori di flusso indotto particolarmente onerosi (derivanti da una fotografia della situazione di mercato di circa 15 anni fa), che non si possono più ritenere verosimili, soprattutto in considerazione della circostanza che le superfici commerciali tendono ad essere mediamente maggiori rispetto ai decenni passati o prevedono maggiori attività collaterali che non creano maggior numero di clienti ma tendono a fidelizzare i clienti.

Lo stesso abaco non distingue tra le diverse tipologie di prodotti venduti (alimentare, non alimentare, ecc.). Inoltre alla luce delle evoluzioni del mercato oltre una certa superficie di vendita il traffico indotto dovrebbe essere costante.

Le strutture commerciali sono ormai aperte anche la domenica e spesso fino alle 21 durante la settimana. Tale evenienza tende a ridurre i valori di flusso indotto specie della giornata in generale e del sabato in particolare, per un evidente trasferimento sulla domenica e sugli orari serali.

In sostanza sulla base delle strutture ormai diffuse nel territorio, della diversità di offerta delle strutture (serale e domenica) e del trend delle recenti aperture, la valutazione dell'indotto secondo le precedenti procedure è da ritenersi superata. Conseguentemente, nell'attesa che la Regione veneto si doti ed approvi un documento valido che tracci i nuovi coefficienti e regole, sarebbe opportuno che la Giunta regionale stabilisca quanto meno un'applicazione indicativa e ponderata al contesto dei coefficienti "vecchi" con eventuali deroghe adeguatamente motivate.

Spiace rilevare che nell'art. 11 del Regolamento non si rinvienga alcun riferimento, invece, alla mobilità pedonale e ciclabile, quantomeno come obbligo di

inquadramento delle relative reti: questo potrebbe essere un elemento interessante in quanto se inserito correttamente nelle analisi di traffico, potrebbe evidenziare eventuali potenzialità di collegamento ciclo-pedonale da realizzare da parte del privato o delle amministrazioni.

§ 10. Il Regolamento e le domande pendenti.

A conclusione di questo breve commento alla bozza del Regolamento e a pochi mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina del commercio pare interessante chiedersi **come vadano trattate le domande relative a grandi strutture di vendita presentate nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento**. In altri termini, visto lo slittamento dei tempi di approvazione del regolamento attuativo della LR 50/12 vien da chiedersi che fine facciano le domande per grandi strutture di vendita presentate prima dell'entrata in vigore della LR 50/2012 e che fine facciano anche quelle presentate tra l'entrata in vigore della nuova legge ed il Regolamento *de quo*?

Secondo le indicazioni provenienti alle amministrazioni comunali dalla direzione regionale del commercio sembra ipotizzarsi che, in attesa dell'entrata in vigore del Regolamento attuativo della LR 50/12, tutte le domande relative a grandi strutture di vendita rimangono sospese, fatte salve le fattispecie indicate all'art. 28 della LR 50/12. Un simile errato orientamento verrebbe fatto discendere dalla previsione dell'art. 29 della LR 50/12, laddove si stabilisce che alcuni disposti della nuova legge commercio si applicheranno solo dopo l'entrata in vigore del Regolamento di cui all'art. 4 e della deliberazione di cui al comma 11 dell'art. 19 (regolamento sulla conferenza di servizi: ora DGR 455/13).

Si tratterebbe di una non meglio precisata sospensione operante *ex lege* per tutti i procedimenti riguardanti le grandi strutture di vendita, quasi a voler perpetuare

l'eccezionale moratoria che era stata disposta dall'art. 4 della LR 30/11. Ma tale ultimo disposto risulta espressamente abrogato a norma dell'art. 30 della LR 50/12.

La stessa recente sentenza della Corte Costituzionale n. 65 dell'8/04/2013, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 4 della LR 30/11, è giunta a siffatta conclusione proprio sul fondamentale presupposto della durata limitata e con scadenza certa di tale moratoria (31/12/2012) e dando atto al momento della decisione (marzo-aprile 2013) che era già intervenuta l'abrogazione della norma impugnata e l'approvazione della nuova disciplina da parte della regione.

In altri termini se già poteva essere discutibile la sospensione di tutti i procedimenti amministrativi relativi al rilascio di autorizzazioni per l'apertura di nuove grandi strutture di vendita sino al 31/12/2012, sostenere ora che in attesa dell'entrata in vigore del Regolamento *de quo* perdurerebbe – teoricamente *sine die* – una sospensione automatica, significa porsi in palese contrasto con la normativa europea di riferimento (in tema di libertà di stabilimento e svolgimento di attività economica nel territorio degli stati membri), costituzionale e nazionale, ed un'interpretazione estensiva del dettato normativo contenuto nell'art. 29 della LR 50/12 non può essere ammessa né risulterebbe essere legittima.

Ci si riferisce *i)* alla Direttiva Comunitaria n. 123 del 12/12/2006, relativa ai servizi nel mercato interno meglio nota come "Direttiva Servizi" o "Direttiva Bolkestein", recepita dallo Stato Italiano con il D. Lgs. n. 59/2010, così come modificato da ultimo dal D. Lgs. n. 147/2012, *ii)* alle norme costituzionali in ordine alle distinte competenze tra Stato e Regioni in materia di commercio e tutela della concorrenza (materia quest'ultima di esclusiva competenza dello Stato ex art. 117, comma 2, lettera e, Cost.), e da ultimo *iii)* alla disciplina contenuta nel D.L. n. 201/2012 convertito dalla L. n. 214/2012 e nel D.L. n. 1/2012 convertito dalla L. n. 27/2012.

Particolarmente dirimenti risultano essere i dettati normativi dei testé menzionati decreti legge i quali hanno sancito che *“secondo la disciplina dell’Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura”* (art. 31 comma 2 D.L. n. 201/2012), imponendo alle Regioni e agli enti locali di adeguare i propri ordinamenti alle suddette prescrizioni entro la fine del 2012 (art. 31 comma 2 così come modificato anche dall’art. 1 comma 4-ter del D.L. 1/2012); hanno ribadito che *“la disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale”* (art. 34 del D.L. 201/2012) ed hanno abrogato tutte le norme contenenti restrizioni relativamente al divieto di esercizio di una attività economica al di fuori di una certa area geografica, ecc. (art. 34 comma 3 D.L. 201/2012).

In tal senso si è anche pronunciato il T.A.R. Veneto, sezione III, con due distinte sentenze (la n. 1504/2012 reg.ric. del 16/11/2012 e la n. 1585/2012 reg.ric. del 20/12/2012), nelle quali il giudice amministrativo si è espresso chiaramente, ancorché sinteticamente, sul campo di applicazione e sulla vigenza o meno dell’art. 4 L.R. n. 30/2011 e più in generale sulla portata della legislazione regionale e sui limiti da questi posti al settore del commercio: il TAR ha concluso per l’intervenuta abrogazione a partire dal 1° ottobre 2012 dell’art. 4 della L.R. n. 30/2012 e ciò in forza delle previsioni di cui al D.L. 201/2012 sopra richiamate.

Dunque, alla luce delle suesposte considerazioni, **le domande presentate ai competenti SUAP nelle forme di legge, non rigettate con espresso provvedimento di diniego e tuttora pendenti, non possono essere considerate sospese, cosicché per le stesse - a mio avviso - corre il termine per il formarsi del silenzio assenso, che oggi è di 120 giorni decorrenti dalla data di presentazione della domanda a norma dell’art. 19 comma 11 LR**

50/12, il quale inequivocabilmente stabilisce che *“decorso tale termine in assenza di un provvedimento di diniego nel rispetto della legge n. 241 del 1990 e ss.mm. le domande devono intendersi accolte”*.

Infine, va ricordato – come norma di chiusura - l’art. 31, recante le “norme finali” della nuova legge regionale, il quale assai chiaramente dichiara che *“per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 114 del 1998 e ss.mm., nonché del decreto legislativo n. 59 del 2010 e ss.mm., in quanto compatibili”*.

- avv. Matteo Nani -