



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

DIREZIONE CENTRALE LAVORO, FORMAZIONE,
COMMERCIO E PARI OPPORTUNITÀ

tel + 39 040 377 5287
fax + 39 040 377 5250

lav.form.comm@regione.fvg.it
lav.form.comm@certregione.fvg.it
I - 34133 Trieste, via San Francesco 37

prot. n. **0045389/P** – CL.: **COM.4.8**
riferimento:
allegato
Trieste, **4 ottobre 2012**

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

Alla Direzione Centrale Infrastrutture, Mobilità,
Pianificazione Territoriale e Lavori Pubblici
34100 - **TRIESTE**
Via Giulia, 75/1

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**

oggetto: **le innovazioni alla disciplina organica del commercio, di cui alla legge regionale 29/2005, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale "comunitaria" 15/2012 e del decreto legislativo 147/2012 – Nota esplicativa.**

1. Premessa

Sul BUR dd. 16 agosto 2012, 1° supplemento ordinario n. 22 al BUR n. 33 di medesima data, è stata pubblicata la legge regionale 15/2012 (comunitaria 2010), la quale costituisce l'essenziale attuazione della direttiva "Bolkestein" 2006/123/CE (come già attuata, a livello nazionale, dal decreto legislativo 59/2010), nel settore delle attività di vendita e di somministrazione di alimenti e bevande, di cui alla legge regionale 29/2005.

Come anticipato, trattasi di attuazione essenziale, in quanto il decreto legislativo 59/2010, con successivo decreto 6 agosto 2012, n. 147, è stato ulteriormente modificato in direzione di una sempre più marcata semplificazione delle attività commerciali.

In questa sede si impartiscono le prime puntualizzazioni sulle modifiche intervenute, restando comunque a disposizione per ogni futuro approfondimento.

2. Pianificazione urbanistico – commerciale

a) Generalità

Gli articoli 4 e 5 della "comunitaria" regionale rimodulano la disciplina degli strumenti di pianificazione urbanistico – commerciale, afferenti le medie strutture maggiori (con superficie di vendita superiore a mq 400 e non superiore a mq. 1.500) e le grandi strutture di vendita, alla luce della sopravvenuta normativa di derivazione europea; vengono, comunque, mantenuti fermi <<i> criteri e le condizioni >> di cui all'articolo 12, comma 4, della legge regionale 29/2005 (medie strutture) ed <<i> Piani comunali di settore del commercio >>, di cui all'articolo 15 della legge citata (grandi strutture): è stato, invece, soppresso lo strumento del Piano (regionale) della grande distribuzione.

Si ribadisce pure in questa sede che, ai sensi dell'articolo 84, commi 4 e 7, della legge regionale 29/2005, la mancata comunicazione all'Osservatorio regionale del commercio, in particolare, dei criteri e dei Piani in argomento¹ (il mancato invio può dipendere anche dalla mancata approvazione di tali atti) in ogni caso <<**comporta per i Comuni inadempienti il divieto di rilasciare autorizzazioni per medie e grandi strutture di vendita, fino all'adempimento di tale obbligo**>>: a tal proposito, la Direzione scrivente ha sempre ritenuto che pure una comunicazione di dati non congrui alla normativa vigente corrisponda alla fattispecie legale della "mancata comunicazione", in quanto risulta vanificata l'intera funzione di monitoraggio di cui è titolare l'Osservatorio.

In riferimento puntuale ai Piani comunali di settore del commercio, si richiama l'articolo 13 della "comunitaria" regionale che attribuisce, sempre all'Osservatorio, anche la funzione di monitorare le superfici di cui a tali Piani <<come specificate ai sensi dell'articolo 15, comma 3, lettera b)>> della legge regionale 29/2005,

¹ Si rinvia agli approfondimenti, di cui alle note della scrivente, consultabili sul sito: <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/economia-impres/commercio-servizi/FOGLIA14/>
Macroarea: Prescrizioni urbanistico edilizie; file: Rilascio autorizzazione per grande struttura in assenza Piano di settore (07.09.11) e Rilascio autorizzazione per grande struttura in zona non contemplata dal Piano di settore (12.12.11).

disposizione novellata dall'articolo 5, comma 1, lettera c), della "comunitaria" (*infra*): si invitano, pertanto, i Comuni al corretto assolvimento degli obblighi di legge in argomento, aggiornando i Piani ed i criteri eventualmente già adottati.

Ancora una precisazione: l'articolo 8, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 147/2012 (sostitutivo del comma 2, dell'articolo 26 del decreto legislativo 114/1998), sancisce che <<Nel caso di esercizio promiscuo nello stesso locale dell'attività di vendita all'ingrosso e al dettaglio, l'intera superficie di vendita è presa in considerazione ai fini dell'applicazione di entrambe le discipline per le due tipologie di attività>>; relativamente all'ordinamento del FVG, si richiama quanto esplicitato, in particolare, nella nota prot. 5853/PROD.COMM dd. 15 marzo 2010², laddove si afferma che la distinzione tra destinazione d'uso <<commerciale al dettaglio>> e <<commerciale all'ingrosso>> ha una valenza di ordine edilizio e che pertanto <<la separazione tra attività commerciale al dettaglio ed attività commerciale all'ingrosso non può che consistere in strutture fisiche inamovibili>>.

b) Medie strutture di vendita.

L'articolo 4 della "comunitaria" riformula i contenuti urbanistico – commerciali della pianificazione delle medie strutture di vendita, in analogia a quanto già sancito dall'articolo 69 della legge regionale 29/2005, per gli esercizi di somministrazione, eliminandosi, in particolare, i "contingenti" numerici, relativamente alle nuove aperture, ed il limite del 50 per cento, ai fini dell'ampliamento della superficie di vendita; i nuovi criteri e parametri concernono:

1) la competitività degli 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, tenendosi conto anche delle altre forme di attività commerciali: si richiede, in sostanza, un'equilibrata allocazione "sul territorio" delle diverse forme distributive e non più l'equilibrio di tipo economico – commerciale; se di recente, l'Antitrust (AS 980 e ss. dd. 2012) ha affermato che <<l'ingresso di nuovi operatori non deve incontrare ostacoli di tipo normativo o amministrativo, miranti a determinare un'impostazione di regolamentazione strutturale del mercato consistente in particolare nel predeterminare rigidamente limiti quantitativi alle possibilità di entrata nel mercato>>, pur tuttavia, l'**urbanistica commerciale** può e deve regolare anche l'allocazione delle medie strutture di vendita secondo criteri finalizzati ad un ordinato assetto del territorio (TAR FVG, sentenze 39/2010 e 145/2012); il criterio in esame va, comunque, coordinato e specificato alla luce dei successivi nuovi criteri;

2) i livelli di accessibilità da parte dei consumatori, rilevandosi le caratteristiche del territorio, al fine di favorire l'armonica integrazione con le disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico, quali insediamenti residenziali, scolastici, universitari, sportivi, culturali, uffici pubblici e privati: il riferimento è esplicito agli elementi di natura tipicamente urbanistico – edilizia, ovvero di assetto del territorio, ossia "l'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano", come sancito dall'articolo 31, comma 2, del decreto legge 201/2011 (Salva Italia), secondo il quale 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 altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali>>;

² Il parere è consultabile sul sito di cui alla nota 1, Macroarea: Attività di vendita; file: Vendita ingrosso e dettaglio superficie separazione (15.03.10).

3) i livelli di sostenibilità del territorio comunale, o di sue specifiche zone, con particolare riguardo ai fattori di traffico e di inquinamento acustico: si tratta sempre di una specifica delle precedenti fattispecie, con riferimento alle puntuali problematiche legate sia all'inquinamento dell'ambiente, sia all'inquinamento acustico, accanto alle fondamentali questioni inerenti il flusso di traffico interessato e, quindi, la viabilità (come specificato al successivo punto 4);

4) l'assetto viario e delle infrastrutture di trasporto, quali stazioni ferroviarie, aeroporti e simili: qui si considerano, in particolare, tanto la conformazione della rete stradale (es. incroci, svincoli, caselli autostradali), quanto le varie infrastrutture di trasporto (citate a titolo esemplificativo nella disposizione), poiché costituenti fattori ad alta capacità di polarizzazione.

Il riferimento ai <<limiti territoriali>>, di cui al sopra punto 2, va letto in coordinamento con quanto sancito dall'articolo 3, comma 1, lett. d), del decreto legge 223/2006, convertito nella legge 248/2006, il quale ha abrogato <<il rispetto dei limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale>>, richiedendosi, quindi, una pianificazione senza la fissazione predeterminata di volumi di vendita o di quote massime di mercato, comunque individuate, riferite ad ambiti territoriali predefiniti (cfr. circolare MiSE n. 3603/C dd. 28 settembre 2006): ciò comporta, pure per le **medie strutture maggiori** (ossia, con superficie di vendita superiore a mq. 400) che **il trasferimento di sede su tutto il territorio comunale avvenga a semplice SCIA, al pari dell'ampliamento** (fino al limite di mq. 1.500) **anche per concentrazione, e a tal fine gli esercizi da concentrare possono provenire dall'intero territorio regionale** (resta assoggettata a domanda la nuova apertura delle medie strutture maggiori, anche per concentrazione, ribadendosi che gli esercizi da concentrare possono comunque provenire dall'intero territorio regionale).

Relativamente all'istituto della SCIA, si riconferma quanto già esplicitato nella circolare della scrivente prot. 0017617/P-/COM-4.8 (29/05/PQ) dd. 25 ottobre 2010³ (pag. 9), e cioè che tale istituto sostituisce, in via generale, anche nell'ordinamento regionale del FVG, quello della denuncia/dichiarazione d'inizio attività (DIA).

c) Esercizi di somministrazione

Si è anticipato che l'articolo 4 della "comunitaria" ha riformulato i criteri di pianificazione delle medie strutture di vendita, ricalcando la disposizione di cui all'articolo 69 delle legge regionale 29/2005, attinente gli esercizi di somministrazione: tale pianificazione dei pp. ee. riguarda, come regola, l'intero territorio comunale e la nuova apertura di un bar/ristorante viene di conseguenza assoggettata al regime dell'autorizzazione.

Diversamente, il decreto legislativo 147/2012, all'articolo 2, comma 2, modificativo dell'articolo 64 del decreto 59/2010, assoggetta, come regola, l'apertura (ed il trasferimento di sede) di un esercizio di somministrazione all'istituto della SCIA nell'ambito dell'intero territorio comunale, ad eccezione delle cd. "zone di tutela", ai sensi del comma 3 del citato articolo 64 (in tali zone l'apertura ed il trasferimento di sede sono soggetti ad autorizzazione).

³ La circolare è consultabile sul sito di cui alla nota 1, Macroarea: *Circolari*; file: *Circolare innovazioni disciplina commercio (Bolkestein)* (25.10.10).

Ai sensi di quanto sancito dalla Corte Costituzionale, nella sentenza n. 164/2012, l'istituto della SCIA appartiene in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato, relativamente ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), concernenti <<i>diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>> (articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.), di conseguenza il titolo di legittimazione dell'intervento statale è tale da <<investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle>>.

In particolare, la ratio della competenza nazionale e l'esigenza di tutela dei diritti primari che il parametro LEP <<è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (...)>> (sentenza 164 cit.).

Ne consegue che trova applicazione anche nell'ordinamento del FVG l'articolo 64 del decreto legislativo 59/2010, come novellato dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 147/2012, relativamente all'istituto della SCIA per l'apertura ed il trasferimento di sede degli esercizi di somministrazione nelle zone non soggette a tutela (ed i criteri di cui all'articolo 69 della legge regionale 29/2005 possono considerarsi integrativi/specificativi di quelli di cui all'articolo 64, comma 3, del decreto legislativo 59/2010).

d) Grandi strutture di vendita

L'articolo 5 della "comunitaria" regionale riformula i contenuti urbanistico – commerciali della pianificazione delle grandi strutture di vendita; dopo l'enunciazione delle motivazioni legittimanti, in linea di principio, limitazioni all'insediamento di qualsivoglia tipologia di esercizio commerciale e non solo di grande distribuzione, l'articolo in esame, alla lettera c) del comma 1, ridefinisce i contenuti del Piano comunale di settore del commercio, sotto il precipuo profilo della <<determinazione delle superfici destinabili alle grandi strutture di vendita per singola zona omogenea, nel rispetto della superficie massima destinabile alle attività commerciali al dettaglio, per singolo settore merceologico, in base a quanto stabilito dagli strumenti urbanistici comunali, nonché nel rispetto di quanto sancito al comma 1>> (la lettera b) di tale comma 1 prescrive esplicitamente l'equilibrata allocazione sul territorio delle strutture di vendita, da realizzarsi in concreto negli strumenti comunale di settore, al pari di quanto già esaminato per le medie strutture maggiori).

Questo significa che le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali (già Piani regolatori), relativamente al volume massimo edificabile con "destinazione d'uso" commercio al dettaglio, vanno tradotte, nei Piani comunali di settore del commercio, in superfici di vendita massime, ammissibili per ogni singola zona omogenea, destinate agli esercizi di grande struttura, distinte per settore merceologico (nel caso indistinto di entrambi i settori, soprattutto al fine del monitoraggio, di cui al novellato articolo 84 della legge regionale 29/2005, – ex articolo 13 della comunitaria – si fissa convenzionalmente

la percentuale del 20% per il settore alimentare, e dell'80% per quello non alimentare, salva futura concreta determinazione⁴).

Non ostante la necessaria revisione che verrà apportata al regolamento, di cui al DPRReg 069/2007, si ritengono tuttora valide ed efficaci le norme di urbanistica commerciale, di cui agli articoli 20 e 21 (e relativi allegati C e D)⁵.

Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera f), della legge regionale 19/2009 (Codice dell'edilizia) la destinazione d'uso <<commerciale al dettaglio>> concerne le <<**superfici di unità immobiliari destinate ad attività svolta da chiunque professionalmente acquisti merci in nome e per conto proprio e le rivenda al consumatore finale**; in questa categoria sono comprese le attività per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande se non collegate con le attività di cui alla lettera c) (non rilevanti ai fini della problematica in trattazione), **e tutti gli esercizi commerciali definiti al dettaglio dalla legislazione di settore** (si ribadisce che le superfici dei locali destinati a magazzini, depositi, uffici, locali di lavorazione,... rilevano ai fini della superficie coperta complessiva – cfr. articolo 2, comma 1, lett. r] della legge regionale 29/2005 – ma non costituiscono superficie di vendita in senso proprio).

Si evidenzia, inoltre, alla luce della sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5912/2008, che già il decreto legge 223/2006 ha inibito <<ogni statuizione (la quale), pur corredata da giustificazioni urbanistiche, abbia come unica finalità quella di revocare in dubbio la gestibilità nell'intero territorio comunale >> di specifiche attività di commercio: pertanto, anche limitazioni di natura urbanistica (ad esempio, limitazioni nella zona ad un solo settore merceologico), non possono e non devono porre ostacoli, privi di ragionevolezza, alle libertà, di rango comunitario, di circolazione delle merci e di stabilimento.

Non ostante la soppressione dello strumento del Piano (regionale) della grande distribuzione, rimangono assoggettati alle prescrizioni di cui all'articolo 17 della legge regionale 29/2005 (Piani particolareggiati) gli esercizi con superficie coperta complessiva superiore a mq. 15.000 e la verifica di congruità commerciale dei Piani di settore alla vigente normativa, nell'ambito del procedimento di variante urbanistica, può essere attualmente richiesta ed effettuata a prescindere dalla metratura degli esercizi di grande distribuzione.

3) Requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali

Sul punto, ci si riallaccia a quanto già esplicitato nella sopra richiamata circolare prot. 0017617/P-/COM-4.8 (29/05/PQ) (pagg. 6 e 7): trovano, pertanto, applicazione, anche nell'ordinamento regionale del FVG, le innovazioni di cui al decreto legislativo 147/2012 in tema di requisiti soggettivi; in particolare:

⁴ Elaborazione percentuale sulla base dei dati in possesso dell'Osservatorio regionale del commercio (clausola valutativa 2009 – 2011).

Qualora la superficie massima ammissibile (ai sensi del PRGC) sia differente da quella realizzabile, ad esempio, per motivi attinenti alla sostenibilità viabilistica, nel Piano comunale di settore del commercio vanno comunque indicate entrambe.

⁵ Sulla specifica problematica attinente i **parcheggi pertinenziali**, si richiama quanto già esplicitato nei seguenti atti (tutti pubblicati sul sito di cui alla nota 1, Macroarea: *Prescrizioni urbanistico – edilizie*): file: *Circolare congiunta - parcheggi (12.04.10)*; *Asservimento della stessa area quale parcheggio pertinenziale a beneficio di due distinti esercizi (12.07.10)*; *Parcheggi pertinenziali - approfondimenti (6.07.10)*.

1) al titolare di ditta individuale non è più richiesto il possesso del requisito professionale se tale requisito risulta sussistente in capo al preposto nominato; specificatamente in relazione al preposto, si ribadisce che *<<la preposizione deve essere effettiva, con i conseguenti poteri e le conseguenti responsabilità, e non solo nominalistica e limitata strumentalmente alla fase di dimostrazione dei requisiti>>* (circolare MiSE n. 3656/C dd. 12/9/2012, n. 1.4.3), potendosi, tra l'altro, attualmente nominare anche un solo preposto per più esercizi, qualora venga garantita l'effettiva presenza del medesimo, nel senso di una agevole rintracciabilità;

2) per il commercio di alimenti animali e per l'esercizio del commercio all'ingrosso, compreso quello di generi alimentari, è richiesto il solo possesso dei requisiti di onorabilità;

3) non è più richiesto il requisito professionale per la vendita di generi alimentari e per la somministrazione di alimenti e bevande effettuate nei confronti di una cerchia determinata di soggetti (circolare MiSE n. 3656/C cit., n. 2).

Per quanto concerne specificatamente i circoli privati, si puntualizza la direttiva di cui alla circolare 4927/COMM. dd. 20 maggio 2002 (pag. 8), alla luce delle intervenute riforme normative dello Stato, confermandosi che trova applicazione, anche nell'ordinamento regionale del FVG, il DPR 235/2001 per tutto ciò che risulta compatibile con la specifica disciplina di settore di cui alla legge regionale 29/2005.

4) Commercio sulle aree pubbliche

Si confermano, nel settore, le direttive di cui alla già citata circolare prot. 0017617/P-/COM-4.8, specificatamente segnalandosi che l'articolo 10, comma 1, lett. b), della "comunitaria" regionale va ricordato con quanto sancito dal punto 7 dell' "Intesa", di cui all'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 59/2010 (titolarità massima di due concessioni di posteggio, nei mercati con numero di posteggi *<<inferiore o pari>>* a cento, titolarità massima di tre concessioni, nei mercati con numero di posteggi *<<superiore>>* a cento).

5) Disciplina della stampa quotidiana e periodica

Ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 170/2001, lettera d bis), inserita dall'articolo 39 del decreto legge 1/2012, *<<gli edicolanti possono vendere presso la propria sede qualunque altro prodotto secondo la vigente normativa>>*; in virtù di una novellata rilettura della normativa di settore, alla luce delle sempre più marcate liberalizzazioni intervenute a livello nazionale, si ritiene non solo venuta meno la distinzione tra rivendite esclusive e rivendite non esclusive, ma pure che la novella legislativa renda priva di *ratio* qualsivoglia tipologia tassativa delle rivendite non esclusive.

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

IL VICEDIRETTORE CENTRALE

– dott. Terzo Unterweger Viani –

Responsabile dell'istruttoria: *Bracale Riccardo (disciplina del commercio)*
telefono: 040 3775221
e.mail: *riccardo.bracale@regione.fvg.it*