

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione anno 1997 Quarta ) ha pronunciato la seguente

**D E C I S I O N E**

sul ricorso in appello n.3555/1997 proposto dalla Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunte Regionale in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi, n.12 è per legge domiciliata;

**c o n t r o**

la Società F.S. s.r.l., in persona legale rappresentante *pro tempore*, rappresenta difesa dagli avvocati Raffaella Rampazzo e Luigi Manzi con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n.5;

**per l'annullamento**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto – Sezione I n.2342 del 3 ottobre – 27 dicembre 1996.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellata società;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 16 novembre 1999 la relazione del Consigliere Filoreto D'Agostino e uditi l'Avvocato dello Stato Macaluso per la Regione veneto e l'Avv. Luigi Manzi per la s.r.l. F.S.;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### ***F A T T O***

Il 3 marzo 1993 la società F.S. s.r.l. presentava domanda alla Giunta Regionale del Veneto per ottenere il nulla-osta per l'apertura di un centro commerciale maggiore integrato (superficie complessiva mq.18.100) in Comune di Angiari con deliberazione 14 marzo 1995, n.1319 la Giunta Regionale respingeva la predetta istanza.

Avverso tale atto, nonché contro il presupposto parere della Commissione regionale per il Commercio del 16 dicembre 1994 e l'atto del dirigente generale del Dipartimento regionale per il commercio e i mercati del 20 marzo 1995 (con cui si comunicava il predetto diniego ), la società F.S. s.r.l. proponeva rimedio giurisdizionale avanti il T.A.R. Veneto, con atto introduttivo del giudizio notificato il 19 maggio 1995.

A sostegno del ricorso venivano dedotti i seguenti motivi:

- 1) Violazione di legge ( artt. 2 e 16 l. n. 241/90; art. 48 d.m. n. 375/88) e violazione del giusto procedimento, non essendo stato rispettato il termine di sei mesi per provvedere sulla domanda della società ricorrente .
- 2) Violazione di legge ( art. 16 Legge n. 241 /90) ed eccesso di potere in quanto la Commissione regionale per il commercio non avrebbe potuto esprimere due diversi pareri: il primo sull'incompatibilità urbanistica, il secondo sul contrasto con i criteri regionali per le grandi strutture di vendita. La Giunta regionale, superato il profilo dell'incompatibilità urbanistica per effetto dell'intervenuta variante al p.r.g., non avrebbe potuto acquisire un nuovo parere della Commissione regionale per il commercio, che aveva già esaurito il proprio compito, essendo scaduti i termini per l'espressione del

parere ex art. 16 L. n. 241/90, oltretutto senza che fossero intervenuti fatti nuovi circa la disciplina commerciale.

- 3) Eccesso di potere per difetto di presupposti ed erronea valutazione, violazione dei criteri regionali approvati con delibera del Consiglio regionale n. 789/79, della circolare regionale n. 29/91 e della delibera della Giunta regionale 28.3.1994, n. 1240; sviamento. Si osserva che nell'area n. 15 di Legnago esistono solamente esercizi commerciali ubicati in strutture disaggregate e, quindi, non esiste alcun "centro commerciale maggiore integrato" e nemmeno alcun "centro commerciale primario maggiore".
- 4) Eccesso di potere in quanto di diniego è motivato apoditticamente, in antitesi al progetto analitico presentato dalla società ricorrente.
- 5) Eccesso di potere per sviamento, per quanto sopra esposto.

L'amministrazione regionale, costituitasi in giudizio, controdeduceva puntualmente concludendo per la reiezione del ricorso.

Con la sentenza in epigrafe indicata, il Giudice adito accoglieva il gravame.

Avverso quella pronuncia ha interposto appello avanti questo Consiglio di Stato la Regione Veneto, con atto notificato il 2 aprile 1997, deducendo, in buona sostanza, *l'error in iudicando* relativamente alla ritenuta possibilità di allocare nel medesimo territorio individuato come area di gravitazione commerciale n. 15 di Legnago altro centro commerciale, sul rilievo che, seppur in forma disaggregata, un impianto commerciale corrispondente ai requisiti già

esisteva ed era stato esattamente individuato all'atto di respingere la richiesta dell'appellata.

Quest'ultima nel costituirsi nel presente grado del giudizio, ha sostenuto la perfetta conformità e coerenza della decisione impugnata.

All'udienza del 16 novembre 1999 parti e causa sono state assegnate in decisione

### ***DIRITTO***

L'appello è fondato.

La questione dedotta in giudizio concerne la legittimità del rifiuto opposto dalla Regione Veneto all'istanza presentata il 3 marzo 1993 della società s.r.l. F.S., diretta a conseguire il nulla osta per l'apertura, in Comune di Angiari (Verona), di un centro commerciale maggiore integrato (superficie complessiva di mq.18.100).

La deliberazione della giunta regionale n.1319 del 14 marzo 1995, atto impugnato in primo grado, faceva sostanzialmente proprio il parere della commissione regionale per il commercio reso nella seduta del 16 dicembre 1994 n. 98/1101/1994, articolato sulle seguenti considerazioni:

– la richiesta della società F.S., sebbene rivolta a ottenere il nulla osta regionale per un centro commerciale maggiore integrato (in realtà non previsto per l'area in questione ) poteva essere convertita come domanda di assenso all'apertura di centro commerciale primario maggiore;

– pur con questa specifica conversione dei contenuti della domanda, la stessa non poteva essere in concreto accolta, posto che nell'area di gravitazione ai centri commerciali primari maggiori in questione ( n.15 di Legnago così come prevista dai criteri regionali di programmazione attinenti alle grandi strutture di vendita, giusta allegato al provvedimento del Consiglio regionale 15 marzo 1979,

n.789) erano già presenti tre strutture che, seppure in forma disaggregata, dovevano considerarsi a ogni effetto centro primario commerciale;

– pertanto, non poteva essere rilasciato ulteriore nulla osta per area in cui il centro commerciale primario maggiore risultava, in definitiva, essere già stato assegnato.

Il Tar Veneto, con la pronuncia in epigrafe indicata, ha disatteso le conclusioni della amministrazione regionale, ritenendo che, proprio alla stregua della norma invocata nel provvedimento impugnato ( cioè l'art. 5, comma 4 e seguenti dei criteri regionali allegati al provvedimento del consiglio regionale 15 marzo 1979, n. 789 d'ora in poi anche PCR n. 789/1979), la presenza dei tre esercizi non costituisca assegnazione implicita di centro commerciale primario maggiore e ha disposto l'annullamento degli atti contestati dall'odierna appellata.

Gli argomenti utilizzati dal Giudice di prime cure sono sostanzialmente due:

– l'art. 5, comma 4 del PCR n.789/1979 non disegna affatto una tipologia particolare di centro commerciale primario maggiore formato da strutture preesistenti disaggregate, tale da esaurire il contingente a disposizione per la suindicata area di gravitazione commerciale n.15 Legnago.

– l'art. 5, comma 5 e i successivi articoli 17 e 19 del PCR n. 789/1979 non prefigurano alcun vincolo ostativo, derivante dalla preesistenza di altra strutture commerciali, anche se funzionalmente integrate nell'area di gravitazione, che impedisca l'apertura di nuovi centri. Illegittimamente, pertanto, l'amministrazione regionale ha ritenuto già concesso il nulla osta per il centro commerciale maggiore disaggregato.

Le osservazioni contenute nell'impugnata decisione non possono essere condivise.

Se è pur vero, infatti, che il comma 4 dell'art. 5 PCR 15 marzo 1979, n.789 si limita a stabilire criteri di larga massima così da determinare le modalità ottimali di realizzazione dei centri commerciali in cui si articola il modello di rete ( prevedendo all'uopo sia strutture localizzate in un unico luogo sia un collegamento funzionale tra strutture ubicate in luoghi diversi), è pur certo che la norma appena richiamata prevede la dislocazione disaggregata di quelle strutture, che ovviamente va effettuata in concreto. In sintesi, la preesistenza di strutture commerciali non è senza rilievo ai fini della costituzione di un nuovo centro commerciale, come dimostrano le norme richiamate dallo stesso Tribunale amministrativo regionale.

In particolare, l'art. 5 comma 5, del provvedimento normativo in esame, stabilisce un criterio sostanzialmente rigido di integrazione tra strutture preesistenti e centro primario maggiore o minore, nel senso che, quando le strutture di vendita del tipo a), b), c), d) o alcune di esse, localizzate in punti diversi dell'area di gravitazione, preesistono al centro commerciale, lo stesso deve necessariamente localizzarsi presso la struttura di tipo a) o d) esistente o da insediarsi in relazione al centro primario, con la conseguenza di accrescere la capacità di servizio mediante l'integrazione di unità del medio dettaglio.

La formula normativa, ancorché complicata dalla forse eccessiva articolazione progettuale e pianificatoria della rete della grande distribuzione è, tuttavia, sufficientemente chiara nel prescrivere la necessità di utilizzo delle strutture preesistenti rispetto al nuovo centro commerciale. Il che significa che le stesse vengono considerate dal Consiglio regionale del Veneto come parti

significative del centro commerciale primario maggiore ( o minore). La localizzazione della struttura principale esistente e il trasferimento di altre strutture ( pure previsto nella norma in esame ) sono indizi chiari e univoci per escludere che il nuovo centro commerciale possa, considerarsi avulso dalla preesistenza di altre strutture.

Peraltro, è il successivo articolo 6 del provvedimento regolamentare *de quo* ad indicare quale sia la dotazione idonea a individuare il centro commerciale primario maggiore, stabilendo, in sostanza un rapporto tra generi di vendita e superficie massima e minima per ognuno di questi ripartiti in tipologia a), b), c) e d) ( quest'ultima, tuttavia, priva di autonomia rispetto alle altre, in quanto scaturente dal conglobamento, in unica struttura, della vendita di generi di cui alle precedenti voci b e c).

Ne consegue che esercizi di vendita con una superficie massima di vendita di 2000 metri quadri ( ridotta a 1600 per i generi concernenti i prodotti per la casa) e con una superficie minima non inferiore a  $\frac{2}{3}$  della massima presentano, per loro stessa conformazione, l'attitudine a costituire struttura di centro commerciale primario maggiore.

Ancora, l'art. 17, comma 12, prevede espressamente che le strutture del centro commerciale siano allocate in comuni diversi, con ciò confermando la possibilità non astratta di una articolazione territoriale disaggregata. Infine l'art. 19, comma 5 del testo normativo anzidetto, a sua volta, precisa che la valutazione, da parte della giunta regionale, di rispondenza dei programmi predisposti alle direttive generali non è necessaria quando, per le strutture di cui si tratta, venga proposta una localizzazione nel territorio di comuni diversi da quelli individuati come centri commerciali o centri turistici, ma ad

essi fisicamente o funzionalmente collegati in modo tale da costituire un unico nucleo insediativo.

L'esame della specifica normazione delle aree di gravitazione della grande distribuzione è univoca nell'equiparare la struttura aggregata e quella disaggregata. In questo senso va interpretata la disposizione contenuta nell'art. 5, comma 4 del PCR n.789 del 1979, la cui interpretazione sistematica conduce a conclusioni del tutto diverse da quelle assunte dal Giudice di prime cure.

Ammessa, pertanto, in astratto la possibilità di articolare un centro commerciale primario maggiore attraverso più strutture dislocate nella medesima area di gravitazione, seppure non collegate e non costituenti un complesso unitario, si deve valutare se, in concreto, la valutazione contenuta nell'atto impugnato rispondesse a criteri generali perseguiti nella rete di grande distribuzione.

In proposito è sufficiente la lettura degli atti in base ai quali furono precedentemente assentite le aperture degli esercizi, la cui preesistenza ha impedito il favorevole esame della domanda proposta dall'odierna appellata.

La prima struttura in ordine di tempo (il relativo nulla osta da parte della giunta regionale del Veneto risale al 26 ottobre 1983) riguarda la ditta Omnia s.r.l. per la vendita di prodotti compresi nella tabella VIII (generi alimentari di largo e generale consumo; superficie di mq. 2280). Il provvedimento di assenso (n. 5137 del 26 ottobre 1983) fa proprio il parere della commissione regionale per il commercio n. 16/1983 resa nella seduta del 13 ottobre 1983, in cui si rileva, tra l'altro, che:

- il complesso in argomento, per dimensioni, ubicazione, tecnica di gestione e di vendita, è tale da interessare un'area di mercato eccedente il territorio comunale;
- si tratta di un punto di vendita le cui caratteristiche coincidono con la struttura di cui alla lettera a) potenzialmente localizzabile nei centri commerciali primari maggiori previsti dall'art.6 dei criteri regionali;
- il comune di Legnago è individuato quale sede potenziale delle strutture proprie di tali centri (tabelle 1<sup>^</sup>, area n.15 dell'allegato 1 dei criteri regionali);
- i valori dei parametri strutturali calcolati per l'area di gravitazione sono nel loro insieme prevalentemente favorevoli;
- il complesso può articolarsi sulla base dell'applicazione delle previsioni di cui al punto a) dell'art.6 dei criteri (cioè di struttura di centro commerciale primario maggiore).

In applicazione di queste indicazioni la Giunta regionale ha ritenuto coerente disporre, nell'assentire il nulla osta all'apertura, la riduzione della superficie di vendita in misura di due quinti di quella autorizzata con riferimento al piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita di Legnago (ai sensi e per gli effetti del quarto comma dell'art.23 del PCR n. 789 del 1979).

Orbene tale riduzione è possibile solo per esercizi di vendita che, per quanto localizzati in un comune, presentano un'area di gravitazione intercomunale non direttamente collegata con quella fissata dal piano di sviluppo e di adeguamento del comune nel quale l'insediamento si localizza.

E' evidente, alla stregua delle osservazioni che precedono, che l'insediamento in questione è stato considerato *ab origine* dalla Regione Veneto come localizzazione di struttura (allora)

potenzialmente riconducibili alla nozione di cui alla lettera a) dell'art. 6 dei criteri regionali più volte indicati.

Analoghe osservazioni possono leggersi relativamente al rilascio del nulla osta all'apertura dell'esercizio della P.s.p.a. (provvedimento regionale n.128 del 20 gennaio 1987 e allegato parere della commissione regionale per il commercio n.56 del 1986 reso nella seduta del 30 ottobre 1986).

Seppure per domanda di apertura di esercizio con diversa offerta merceologica (abbigliamento), si ribadisce, da parte dell'autorità regionali, che:

- l'esercizio in questione rientra nell'ambito della lettera b) del summenzionato articolo 6 dei criteri regionali (e in relazione ai valori contenuti in quella disposizione viene ridotta la superficie richiesta da 2800 a 2300 metri quadri, cioè 2000 metri aumentati del 15 %);
- i valori concernenti i rapporti strutturali relativi alla consistenza della rete distributiva sono calcolati per l'area di gravitazione n. 15;
- si impone una riduzione della superficie di vendita dei beni di consumo.

Anche se in forma più sintetica, considerazioni del tutto conformi si leggono nel terzo provvedimento (n. 4001 del 21 giugno 1988), relativo all'ampliamento dimensionale dell'esercizio di vendita del M. s.p.a. (arredamento, superficie mq. 3000), per il quale non valgono, comunque, i limiti di superficie stabiliti nell'art. 6 dei criteri in relazione al fatto che il punto vendita si colloca in una zona di produzione tipica (punto 3 dell'art. 24).

In conclusione, come esattamente ha rilevato l'appellante amministrazione regionale, esisteva tra i tre esercizi in esame il necessario collegamento funzionale fondato sulle seguenti circostanze:

- due di questi esercizi erano collocati nel medesimo lotto e avevano un parcheggio in comune;
- i due esercizi contermini erano non lontani dal terzo, col quale era agevole un veloce collegamento;
- le tabelle merceologiche assegnate a ciascuna unità erano tra loro complementari in quanto riconducibili a tre settori merceologici, quali quelli dell'alimentazione, dell'abbigliamento e dello specializzato non contingentato (perché la produzione tipica del luogo), tali da assicurare la sostanziale copertura delle esigenze della grande distribuzione del comprensorio n.15 di Legnago.

In conclusione: è immune da vizi di legittimità la determinazione della Regione Veneto, che in applicazione del PCR n.789/1979, ha ritenuto già assentito, attraverso una pluralità di atti, il nulla osta all'apertura di un centro commerciale primario maggiore per un'area di gravitazione commerciale ormai satura, essendo risultato in modo certo che esiste una prefigurata coerenza dei singoli atti di nulla osta con le prescrizioni dell'art.6 del medesimo PCR n.789/1979, recante la disciplina dei centri commerciali primari maggiori.

Ne consegue che la sentenza qui impugnata va riformata, con reiezione del ricorso proposto in prime cure.

Soccorrono, tuttavia, giusti motivi per compensare le spese dei due gradi del giudizio;

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta accoglie l'appello e, per effetto, in totale riforma della sentenza in epigrafe impugnata, rigetta il ricorso proposto in prime cure dalla s.r.l. F.S..

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 16 novembre 1999 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta riunito in camera di consiglio con l'intervento dei Magistrati:

Walter CATALLOZZI	Presidente
Stefano BACCARINI	Consigliere
Sergio SANTORO	Consigliere
Domenico LA MEDICA	Consigliere
Filoreto D'AGOSTINO	Consigliere
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL 12 APRILE 2000