

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza sezione,
costituito da:

Umberto Zuballi - Presidente relatore
Claudio Rovis - Consigliere
Angelo Gabbricci - Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 1442/03

proposto dalla Confcommercio Verona, in persona del Presidente *pro tempore*, e da Luigi Bortolazzi e Vittorino Cuneo, quali titolari di due esercizi commerciali, rappresentati e difesi dagli avv.ti Franco Dalla Mura ed Eliana Bertagnolli con domicilio presso lo studio dell'ultimo, in Venezia, San Marco 3481;

CONTRO

Il Comune di Verona, in persona del Sindaco in carica, non costituitosi;

la Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Romano Morra, Luisa Londei e Enrico Specchio e domiciliata presso l'Avvocatura regionale, in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901;

la Provincia di Verona, in persona del Presidente pro tempore, non costituitasi;

e nei confronti della

ditta G.R.S. Nord Ovest srl, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Biondaro, Alessandra Rigobello, Patrizia Ghizzoni e Stefano Capo (i quali ultimi due hanno rinunciato al mandato) e domiciliata presso l'ultimo, in Venezia Mestre, via Jacopo Filiasi 46/b;

nonché di

Tamagnini Riccardo, non costituito;

per l'annullamento

del verbale della conferenza dei servizi 17 aprile 2003 avente ad oggetto la revoca del nulla osta regionale rilasciato alla ditta GRS Nord Ovest srl per l'apertura di una grande struttura di vendita;

e sul ricorso n. 1668/03

proposto dalla Confcommercio Verona, in persona del Presidente *pro tempore*, e da Luigi Bortolazzi e Vittorino Cunego quali titolari di due esercizi commerciali, rappresentati e difesi dagli avv.ti Franco Dalla Mura ed Eliana Bertagnolli con domicilio presso lo studio dell'ultimo, in Venezia, San Marco 3481,

CONTRO

il Comune di San Martino Buon Albergo, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Fichera, Elisa Fichera e Giovanni Battista Maggiolo e domiciliato presso l'ultimo, in Venezia, San Marco 3481;

la Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Romano Morra, Luisa Londei e Enrico Specchio e domiciliata presso l'Avvocatura regionale, in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901;

la Provincia di Verona, in persona del Presidente pro tempore, non costituitasi;

e nei confronti della ditta "Building & Trade" srl, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Biondaro, Alessandra Rigobello e Giorgio Pinello e domiciliata presso l'ultimo, in Venezia, Calle de Mezo 3080/L San Polo;

per l'annullamento

dei verbali della conferenza dei servizi 8 maggio 2003 e 22 maggio 2003 aventi ad oggetto l'esame dell'istanza della ditta Building & Trade srl per l'apertura di una grande struttura di vendita;

Visti i ricorsi, notificati il 16 giugno 2003 e il 16 luglio 2003 e depositati presso la Segreteria il 24 giugno 2003 e il 18 luglio 2003 con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione, depositati il 9 febbraio 2004;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Martino Buon Albergo, depositato il 18 novembre 2003;

Visto l'atto di intervento della ditta GRS Nord Ovest srl, depositato il 10 febbraio 2004;

Vista la costituzione in giudizio della ditta Building & Trade srl, depositato il 8 agosto 2003;

Viste le memorie prodotte dalle parti tutte;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 30 giugno 2004 - relatore il presidente Zuballi - gli avvocati Dalla Mura per i ricorrenti, Specchio per la Regione, Fichera per il Comune di San Martino Buon Albergo, Biondaro per la G R S Nord Ovest srl, e per la Building and Trade srl;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La ditta G.R.S. Nord-Ovest S.r.l. ottenne dalla Regione Veneto, mediante D.G.R. n. 1872 del 27.03.92, un nulla osta per l'apertura, nel territorio del Comune di Verona, di un "*Centro Commerciale Primario Maggiore*", destinato alla vendita di prodotti vari, compresi nelle tabelle del settore alimentare e non alimentare, per una superficie di vendita di mq. 9890.

Il nulla osta conteneva alcune prescrizioni da osservare nella successiva realizzazione del Centro Commerciale.

La società chiese, quindi, al Comune di Verona il rilascio della concessione edilizia, concessione che venne negata e su ciò si sviluppò un contenzioso giudiziale definitivamente concluso con la decisione del Consiglio di Stato n. 5600/01. Tale pronuncia dichiarò inammissibile il ricorso proposto da G.R.S. Nord Ovest per la

revocazione della decisione n. 474/96 che, a propria volta, aveva riformato la sentenza del TAR per il Veneto n. 876/94 con cui era stato annullato il diniego di concessione edilizia di cui sopra si è detto.

In considerazione del contenzioso in atto G.R.S. Nord Ovest chiese alla Regione Veneto la proroga di efficacia del nulla osta, proroga accolta con D.G.R. n. 5107 del 12.11.96.

Il provvedimento di proroga stabiliva che i termini fissati per l'attivazione del nulla osta venivano sospesi mentre la proroga della validità veniva concessa per la durata di mesi sei "a decorrere dalla data della notifica alla ditta della sentenza divenuta definitiva del Consiglio di Stato".

La decisione n. 5600/01 del Consiglio di Stato è stata notificata alla società il 24.10.02 con la conseguenza che il termine di efficacia del nulla osta regionale per l'attivazione della struttura di vendita veniva a scadere il 24.04.03.

La G.R.S. Nord Ovest, società in liquidazione, in data 21.03.03 presentò al Comune di Verona comunicazione di rinuncia al nulla osta di cui alla D.G.R.V. n. 1872 del 27.03.92.

Il Comune di Verona, competente per territorio, provvedeva ad indire una Conferenza di Servizi con la partecipazione della Regione Veneto e della Provincia di Verona al fine di prendere atto della rinuncia che comportava la contestuale "*restituzione*" della superficie di vendita. In data 17.04.03 si teneva così la Conferenza di Servizi nel corso della quale gli enti intervenuti presero atto della restituzione della superficie commerciale al contingente regionale, quanto a mq. 3062 per il settore alimentare e quanto a mq. 6828 per il settore non alimentare.

I ricorrenti impugnano, con il primo dei due ricorsi, il verbale della Conferenza di Servizi del 17.04.03, illustrando a sostegno i seguenti motivi di ricorso:

1. difetto di istruttoria e carenza dei presupposti, motivazione insufficiente e approssimativa. La ditta non poteva rinunciare ad una posizione giuridica che non aveva più, in quanto il nullaosta aveva perso la sua efficacia molto tempo prima.

2 carenza di istruttoria e insufficienza della motivazione, in quanto la conferenza dei servizi non indica in quale delle aree commerciali previste sia stato restituito il contingente.

4 violazione della legge regionale veneta 37 del 1999, articolo 20, sviamento di potere. La conferenza dei servizi può essere convocata solo al fine di approvare l'apertura e l'ampliamento della struttura commerciale, non per la revoca dei vecchi nullaosta commerciali.

Con il secondo ricorso vengono impugnati i verbali della conferenza dei servizi dell'8 maggio 2003 e quello del 22 maggio 2003, di esame dell'istanza per l'apertura di una struttura di vendita.

Il primo motivo del secondo ricorso riguarda l'illegittimità derivata dal verbale della conferenza dei servizi del 17 aprile 2003, impugnato con il precedente ricorso, in quanto atto presupposto.

Il secondo motivo riguarda la violazione della legge regionale 37 del 1999, e sviamento, in quanto la disciplina della conferenza dei servizi risulta finalizzata unicamente al rilascio delle autorizzazioni ma non alla revoca dei nullaosta.

Con appositi motivi aggiunti parte ricorrente impugna altresì l'autorizzazione al commercio rilasciata alla ditta Building & Trade srl.

Il motivo è la violazione della lr 37/99, travisamento dei presupposti e dei fatti, difetto di motivazione, oltre che ai motivi di illegittimità derivata dal ricorso introduttivo.

Resiste in giudizio la Regione Veneto, la quale eccepisce il difetto di legittimazione dell'associazione ricorrente, oltre che delle due ditte che non dimostrano la lesione derivante dal provvedimento impugnato.

Eccepisce altresì la mancata notifica ai controinteressati; confuta poi tutti i motivi di gravame.

Anche le ditte controinteressate nei due ricorsi resistono in giudizio eccependo il difetto di legittimazione delle parti ricorrenti, e contestando altresì nel merito i ricorsi.

La ditta Building & Trade eccepisce l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti.

Nel secondo ricorso si è costituito altresì il comune interessato, il quale eccepisce la carenza di interesse e di legittimazione dei ricorrenti, oltre che la non impugnabilità in via autonoma del verbale della conferenza dei servizi. Contesta anche nel merito tutti i motivi di ricorso.

Con successive articolate memorie, sia la parte ricorrente sia le resistenti hanno ulteriormente precisato le proprie argomentazioni, replicando alle eccezioni avversarie.

DIRITTO

I due ricorsi vanno riuniti per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

Va in via preliminare esaminata l'eccezione formulata dalla regione del Veneto e dalle ditte controinteressate, relativa alla carenza di interesse dei ricorrenti al ricorso.

Per quanto riguarda la Confcommercio di Verona, Unione del commercio e servizi della provincia di Verona, l'eccezione risulta fondata, in quanto tale associazione tutela tutti i commercianti, indipendentemente dalla dimensione, per cui non si vede per quale motivo dovrebbe sindacare un'autorizzazione commerciale per una grande distribuzione, gestita da una ditta che pure fa parte della categoria dei commercianti medesimi. In sostanza, la categoria difesa dall'associazione ricorrente non verrebbe pregiudicata nei suoi interessi dalla realizzazione della grande struttura di vendita, la quale, se comporta un potenziale danno per alcuni commercianti, comporta altresì un vantaggio per altri, se non altro per quelli in grado di operare all'interno del centro stesso. Non esiste quindi un pregiudizio per tutti

gli appartenenti alla categoria, che solo legittimerebbe l'interesse a ricorrere della ricorrente associazione.

Va poi rilevato che, come si vedrà meglio in prosieguo, era stata la programmazione regionale in un momento precedente a definire le superfici massime per i centri commerciali in quella zona, per cui la decisione della conferenza dei servizi non amplia in alcun modo la superficie globale. Anche sotto tale aspetto quindi non vi è interesse a impugnare gli atti in questione.

L'eccezione risulta invece infondata nei confronti dei due titolari di esercizio commerciale, i quali, ancorché operino in un comune diverso ma finitimo a quello in cui verrebbe ubicata la nuova struttura commerciale, comunque sarebbero evidentemente e palesemente influenzati in senso negativo dall'apertura di una nuova struttura di vendita.

Quanto alla mancata notifica ai controinteressati, risulta che il secondo ricorso è stato notificato alla ditta a cui è stata assegnata l'area in questione, unica reale controinteressata.

Come risulta in narrativa, il provvedimento impugnato con il primo dei due ricorsi è il verbale della conferenza dei servizi del 17 aprile del 2003; orbene, nell'oggetto della conferenza dei servizi si parla di revoca del nullaosta regionale mentre nel testo si parla di una rinuncia al nullaosta medesimo; peraltro, nel medesimo testo del verbale della conferenza, si rileva espressamente che il nulla osta comunque sarebbe scaduto il 25 aprile del 2003. Successivamente nella stessa seduta la conferenza dei servizi prende atto della disponibilità della metratura di cui al citato nullaosta e la distribuisce tra i vari generi alimentari e non alimentari.

I provvedimenti impugnati con il secondo ricorso sono i due verbali della conferenza dei servizi del 8 maggio 2003 e del 22 maggio del 2003, che vanno valutati congiuntamente. Con i due provvedimenti, preso atto della disponibilità già accertata dal precedente verbale della conferenza dei servizi del 17 aprile, si prende in esame la domanda della ditta Building & Trade srl e si decide di accoglierla.

Infine, con i motivi aggiunti, si chiede l'annullamento dell'autorizzazione commerciale rilasciata dal comune di San Martino Buon Albergo alla citata ditta.

Orbene, come emerge da quanto indicato, la questione giuridica fondamentale riguarda la disponibilità della metratura già a suo tempo assegnata con apposito nulla osta alla ditta GRS Nord Ovest srl e poi dalla stessa rinunciata. Si tratta quindi di esaminare se, al momento dell'emanazione degli atti impugnati nei due ricorsi e con i motivi aggiunti, vi fosse o meno la disponibilità della metratura poi concessa alla nuova ditta che ha ricevuto altresì le necessarie autorizzazioni comunali.

Quanto ai motivi aggiunti, va osservato come la parte ricorrente con gli stessi sostanzialmente non faccia altro che reiterare le censure già proposte contro i provvedimenti precedenti, per cui più che di reali

motivi aggiunti si tratta di una esplicitazione della conseguenza diretta e immediata dell'eventuale accoglimento dei due ricorsi principali; infatti, risulta evidente che l'eventuale annullamento dei provvedimenti adottati dalla conferenza dei servizi travolgerebbe anche la successiva autorizzazione rilasciata alla ditta Building & Trade srl, perché ne verrebbe meno il presupposto. Alla luce quindi dei motivi indicati nei cosiddetti motivi aggiunti, non vi sarebbe la possibilità di un annullamento autonomo della citata autorizzazione, avverso la quale non vengono infatti dedotti autonomi vizi.

In via preliminare, va osservato come il sistema delineato dalla legislazione regionale, e spiccatamente dalla legge regionale 37 del '99, prevede un meccanismo di programmazione regionale in base al quale vengono definite le superfici massime per le grandi strutture di vendita nelle varie zone della regione. Spetta poi alla conferenza dei servizi autorizzare l'attività in detti centri commerciali, sulla base della disponibilità di metratura. Risulta quindi evidente che nel sistema, la conferenza dei servizi, in via logicamente preliminare rispetto alla sua attività di esame delle domande, deve verificare la disponibilità della metratura e la corrispondenza rispetto alla domanda della ditta richiedente. L'attività quindi di verifica della disponibilità, include per sua natura anche l'esame dell'eventuale decadenza di precedenti nulla osta, perché solo da tale esame deriva la conoscenza o meno della disponibilità.

Va poi aggiunto come i nulla osta, rilasciati sulla base della precedente normativa, possono decadere, oltre che per mancato rispetto delle prescrizioni cogenti, anche semplicemente per la scadenza dei termini per l'attivazione dell'attività commerciale. Si tratta di una decadenza prevista dalla norma, rispetto alla quale la pubblica amministrazione, nel caso la conferenza dei servizi, si deve limitare ad accertare l'intervenuta scadenza dei termini senza che sia intervenuta l'attivazione e l'edificazione del centro commerciale medesimo. Al di là quindi del nome usato, si tratta di una decadenza che opera automaticamente che implica una semplice verifica da parte dell'amministrazione medesima.

Venendo al caso specifico, come afferma la stessa ditta ricorrente nel suo ricorso introduttivo, il termine di validità del nullaosta - pari a sei mesi - entro i quali eventualmente attivare la struttura commerciale, cominciava a decorrere dalla notifica della sentenza definitiva del Consiglio di Stato passata in giudicato (pag. 5 del ricorso introduttivo); il periodo di validità del nullaosta sarebbe quindi venuto meno il 25 aprile del 2003. Peraltro, in data 21 marzo del 2003 perveniva al comune di Verona una dichiarazione di rinuncia al nulla osta.

Orbene, sia che si tratti di una vera e propria rinuncia, sia che si tratti di scadenza del termine previsto inizialmente e poi successivamente prorogato in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, in tutti i due casi le aree tornavano nella disponibilità programmatoria

regionale. La cosiddetta rinuncia in realtà consiste nella volontà espressa dalla ditta che aveva ricevuto il nulla osta di non utilizzarlo, e di non chiedere alcuna ulteriore proroga.

Le questioni quindi sollevate in ricorso risultano evidentemente irrilevanti, posto che legittima o meno che fosse la rinuncia al nulla osta, quest'ultimo aveva comunque esaurito ogni efficacia per lo scadere del termine entro cui attivare la struttura commerciale.

Del resto, parte ricorrente, a pagina 5 del ricorso introduttivo, afferma che, sulla base della condizione risolutiva posta dal punto 2 del DGR n. 1872 del 1992, l'efficacia del nullaosta sarebbe già venuta meno. Pertanto, al di là della correttezza di tale ricostruzione, la stessa parte ricorrente sostiene che il nullaosta non sarebbe stato più efficace al momento dell'emanazione degli atti impugnati col primo ricorso; la conseguenza peraltro, diversamente da quanto si afferma in ricorso, è che si è verificato il ripristino della disponibilità della superficie di cui al citato nullaosta.

Quanto poi alla legittimità del subentro di una ditta a quella originaria, su cui ci si sofferma a lungo, la questione risulta anch'essa irrilevante, perché da un lato come visto comunque il nulla osta aveva perso la sua efficacia al momento del rilascio della nuova autorizzazione, e dall'altro non si vede l'interesse dei ricorrenti rispetto a tale vicenda, considerato che comunque la disponibilità dell'area appare palese dopo la perdita di efficacia del nullaosta.

Quanto poi alla presunta violazione della legge regionale n. 37 del '99, alla conferenza di servizi spetta il potere di autorizzare le grandi strutture di vendita, laddove la scadenza del nulla osta decaduto ha provocato un ripristino della disponibilità dell'area e quindi la possibilità della sua assegnazione secondo le regole vigenti al momento del ripristino stesso, cioè sulla base della citata legge regionale 37 del 1999, articolo 17.

Quanto poi ai motivi aggiunti, anch'essi risultano infondati, in quanto come visto la conferenza dei servizi non ha revocato il nullaosta, ma ha preso solo atto della subentrata disponibilità della superficie.

Sinteticamente sulla vicenda: sia tramite un'espressa rinuncia al nulla osta, sia per il decorso del termine, le superfici vincolate da detto nulla osta sono state rese successivamente disponibili. La conferenza dei servizi null'altro ha fatto che prenderne atto e conseguentemente assegnarle alla ditta che le aveva legittimamente richieste, previa verifica dei requisiti di legge.

Per i su indicati motivi i ricorsi vanno rigettati, previa estromissione dell'associazione sindacale ricorrente(Confcommercio), laddove le spese di giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, terza Sezione, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando sui ricorsi in premessa, riunitili,

li rigetta.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia, in Camera di Consiglio, il 30 giugno 2004.

Il Presidente estensore

Il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....n.....

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Terza Sezione