

La disciplina dell'insediamento degli esercizi commerciali nella Regione Veneto come paradigma dell'evoluzione della funzione urbanistica

Sergio Moro

Abstract

La disciplina dell'insediamento degli esercizi commerciali nella Regione Veneto mira a realizzare “una coordinazione ambientale delle convivenze umane” senza pervenire ad una disciplina dirigista dell'attività economica. La normativa in questione, infatti, attua il principio (comunitario e statale) di liberalizzazione degli esercizi commerciali e ne individua i limiti. Nel presente contributo si prendono in considerazione i limiti funzionali alla “tutela dell'assetto territoriale in ambito urbano e rurale”. Più precisamente, si cerca di: ricostruire sistematicamente la complessa e disorganica disciplina sulla localizzazione degli esercizi commerciali o, detto altrimenti, la “disciplina sostanziale della funzione [di] urbanistica [commerciale]”; successivamente, di individuare la ratio di tale disciplina e, più in generale, ricercare la concezione di urbanistica ad essa sottesa; infine, di riflettere sul rapporto fra la predetta disciplina urbanistica e quella di regolazione (pubblicistica) dell'attività commerciale. Lo studio di tali profili dimostra che la disciplina regionale in oggetto costituisce paradigma dell'evoluzione della funzione urbanistica.

1.1. Il contesto: la liberalizzazione economica

«Il problema sta nel raggiungere l'equilibrio tra questi due estremi, quella cioè del laissez faire, laissez passer dei fisiocratici e quello del mantenimento in capo ai poteri pubblici della [regolazione] e del controllo [...] del territorio»¹. In questo contesto si inserisce il presente studio concernente la disciplina della c.d. urbanistica commerciale nella Regione

(1) Così P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 208.

Veneto², che appare costituire precipua attuazione della “filosofia della liberalizzazione”³ accolta (prima) dall’Unione europea e (poi) recepita – pur lentamente e gradualmente – dagli Stati membri⁴. In specie, si fa riferimento al concetto di liberalizzazione economica desumibile dalla c.d. direttiva servizi⁵ nonché dal profluvio di disposizioni statali che hanno: introdotto il «principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica sono libere ed è permesso tutto ciò che non è vietato dalla legge»⁶; previsto l’obbligo per le Regioni e gli Enti locali di adeguare i propri ordinamenti al predetto principio⁷; disposta l’abrogazione di alcune specifiche disposizioni⁸ preordinate ad una regolazione finalistica dell’attività economica⁹. In particolare, si richiamano le previsioni normative

(2) La locuzione “urbanistica commerciale” viene utilizzata per la prima volta dall’art. 32 del d.m. 14 Gennaio 1972, recante il regolamento di esecuzione della legge 426/1971. Con tale espressione si fa riferimento alla “incidenza sul territorio dello svolgimento di attività commerciali” ovvero al “governo del commercio attraverso il territorio” (cfr. G. DE GIORGI, *Gli insediamenti commerciali*, in *Governo del territorio ed autonomie territoriali*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, Bonomia Express, 2010, p. 227 e p. 229).

(3) L’espressione “filosofia della liberalizzazione” è utilizzata da M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, in *Diritto dell’economia*, 2012, pp. 507-527, spec. pp. 521-522.

(4) Cfr., ad esempio, E. PICOZZA, *I fondamenti comunitari delle politiche di liberalizzazione*, in *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell’evoluzione della disciplina*, a cura di E. STICCHI DAMIANI, Torino, Giappichelli, 2008, p. 32 – 37; G. CORSO, *Liberalizzazione. Le premesse di diritto europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, p. 279-291, spec. p. 280-283.

(5) Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006. Come ricorda, E. PICOZZA, *I fondamenti comunitari delle politiche di liberalizzazione*, cit., p. 33, «l’originario art. 60 del Trattato CEE [...], definisce come ‘servizio’ ogni attività economica prestata normalmente dietro retribuzione nel campo dell’industria, del commercio, dell’artigianato e perfino delle libere professioni».

(6) Così il comma 1 dell’art. 3 del d.l. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011; vedi anche l’art. 10 del d.lgs. 59/2010; i commi 2, 6, 7 dell’art. 3 del d.l. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011; il primo capoverso del comma 2 dell’art. 31 del d.l. 201/2011 convertito dalla legge 214/2011; il comma 2 dell’art. 1 del d.l. 1/2012 convertito dalla legge 27/2012.

(7) Cfr. il comma 1 dell’art. 3 del d.l. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011; il comma 2 dell’art. 31 del d.l. 201/2011 convertito dalla legge 214/2011; il comma 4 dell’art. 1 del d.l. 1/2012 convertito dalla legge 27/2012.

(8) Cfr. gli artt. 11 e 12 del d.lgs. 59/2010; le lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *f-bis)* del comma 1 e il comma 3 dell’art. 3 del d.l. 223/2006 convertito dalla legge 248/2006; i commi 8 e 9 dell’art. 3 del d.l. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011; le lettere *a)*, *b)* del comma 1 dell’art. 1 del d.l. 1/2012 convertito dalla legge 27/2012.

(9) Sulla differenza fra regolazione condizionale e finalistica vedi S. CASSESE, *Dal mercato gui-*

che attribuiscono alla pubblica amministrazione il potere di apprezzare – caso per caso ovvero in sede di pianificazione – se il rapporto fra domanda ed offerta di un determinato bene o servizio sia congruo e, ove tale apprezzamento sia positivo, negare a nuove imprese l'autorizzazione a produrre quel bene o quel servizio¹⁰.

dato al mercato regolato, in *Bancaria*, fasc. 2, 1986, p. 6: la prima contiene "regole 'condizionali' (del tipo 'chi ponga in essere atti di una certa natura dovrà sottostare alle seguenti sanzioni') [...] disposte nell'interesse collettivo (nel senso di mirare ad assicurare la protezione di interessi di gruppo o sociali)"; la seconda, invece, include regole "programmatiche (e cioè dirette a stabilire fini dell'attività dei privati) disposte [...] nell'interesse pubblico diretto (nel senso di soddisfare un interesse diretto dello Stato). Vedi anche L. TORCHIA, *Il controllo pubblico della finanza privata*, Padova, Cedam, 1992, p. 430 ss., che distingue tre tipi di regolazione: la "regolazione finalistica" applicabile alle fattispecie in cui «l'interesse pubblico [...] è configurato come obiettivo da raggiungere [...] descrivibile come risultato, come prodotto, almeno virtualmente misurabile e quantificabile» (p. 431); la "regolazione di tipo prudenziale" concernente le fattispecie in cui «l'interesse pubblico [è] configurato come rapporto fra diversi interessi ritenuti meritevoli di tutela» (p.435) e la «regolazione condizionale riguardante le ipotesi in cui l'interesse pubblico [è] configurabile come un interesse 'riflesso' e mediato: l'autorità amministrativa è chiamata a vigilare sul rispetto, da parte dei privati, di regole di condotta poste da una norma» e che «non trovano fondamento nella garanzia o nella tutela di un interesse pubblico, ma piuttosto, nella necessità ed opportunità di garantire e tutelare reciprocamente interessi privati»; G. VESPERINI, *La Consob e l'informazione del mercato mobiliare. Contributo allo studio delle funzioni regolative*, Padova, Cedam, 1993, p. 237 ss., spec. p. 245, che richiama la nota teorica di Luhmann e distingue fra il «precetto 'finalistico' che disciplina il profilo causale dell'attività in quanto ne orienta lo svolgimento verso finalità prestabilite in sede pubblica» e «la disciplina di tipo 'condizionale' [che] fissa le regole alle quali i privati devono uniformarsi nelle proprie negoziazioni, ma non interferisce sul contenuto di esse e sugli scopi che, per loro tramite, le parti si prefiggono di raggiungere»; S. A. FREGO LUPPI, *L'amministrazione regolatrice*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 94: «lo Stato che viene definito 'regolatore' non è uno Stato che indirizza, pianifica l'economia o uno Stato interventista, ma nemmeno uno Stato che opta per il *laissez faire*. In tale contesto "se si vuole parlare di interesse pubblico lo si deve allora configurare come 'il criterio discrezionale o la regola arbitrale fra gli interessi privati' che viene raggiunto attraverso l'organizzazione di tali interessi» (p. 115).

(10) Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 14 gennaio 2014, n. 455, che annulla «il provvedimento con il quale un Comune ha negato il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di un presidio ambulatoriale polispecialistico [perché] in base al fabbisogno emergente dalla pianificazione sanitaria regionale, i soggetti erogatori delle prestazioni a livello regionale risulterebbero in numero sufficiente a garantire le previsioni assistenziali»; TAR Veneto, sez. III, 7 febbraio 2012, n. 184, che annulla un provvedimento di diniego di apertura di un'edicola «fondata sulla circostanza che nella frazione nella quale parte ricorrente vorrebbe aprire la rivendita vi sono già due punti vendita esclusivi e che i criteri regionali sulla programmazione, nella fissazione di un rapporto tra numero degli esercizi e popolazione residente, non consentono l'apertura di un esercizio ulteriore rispetto a quelli già operativi»; Cons. Stato, sez. V, 9 aprile 2013, n. 1945, che disapplica una legge regionale la quale «impone il rispetto della distanza minima di 700 metri tra le rivendite di giornali» e, quindi, si «pone in contrasto con la normativa dell'Unione europea, essendo rivolta a garantire agli operatori commerciali del settore un'ormai non più rico-

In sostanza: le ricordate misure di liberalizzazione economica comportano l'apertura alla concorrenza di un mercato in cui il numero delle imprese operanti è predeterminato mediante atti normativi o amministrativi¹¹. Esse rientrano nell'ambito di applicazione degli artt. 59 ed 60 del Trattato UE¹², nonché dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. il quale, come ampiamente noto, ricomprende non solo la c.d. disciplina *antitrust* che vieta le intese restrittive, gli abusi di posizione dominante, le concentrazioni limitative del mercato¹³, ma anche «le azioni che mirano a promuovere la concorrenza 'nel mercato' e 'per il mercato'»¹⁴. Peraltro,

noscibile protezione dai rischi della libera concorrenza: in materia di imposizione di distanze tra esercizi commerciali»; Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2011, n. 1975, che annulla una delibera regionale recante programmazione economica degli esercizi commerciale «realizzata facendo riferimento ad una suddivisione del territorio in aree configurabili ciascuna come unico bacino di utenza»; Cons. Stato, sez. V, 5 maggio 2009, n. 2808, il quale annulla un provvedimento amministrativo che «ha fissato criteri limitativi di ordine quantitativo in tema di apertura di nuovi esercizi commerciali».

(11) Cfr. G. CORSO, *Liberalizzazione amministrativa ed economica*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3492, il quale distingue fra "liberalizzazione amministrativa" da intendersi come "l'eliminazione o la riduzione degli ostacoli di ordine amministrativo che si frappongono allo svolgimento di attività private" e la "liberalizzazione economica", configurata come "possibilità di svolgere attività economiche prima inammissibili a causa dell'esistenza di monopoli legali o di accedere a mercati caratterizzati in precedenza da robuste barriere all'ingresso"; F.G. SCOCA, *Relazione introduttiva*, in *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, cit., p. 6: «il primo percorso di liberalizzazione [economica] consiste nell'attenuare i restringimenti imposti al mercato; ad esempio [...] con l'eliminazione dell'imposizione di parametri quantitativi o numerici o con la prescrizione di distanze minime tra operatori economici di un determinato settore. Entrambe le misure ostacolano l'ingresso nel mercato a nuovi operatori e incidono sulla concorrenza che comunque è già presente».

(12) Cfr., anteriormente ai vigenti artt. 59 e 60 del Trattato UE, l'art. 28 del Trattato CE il quale «vieta fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente». Tale disposizione, come ricorda G. CORSO, *Liberalizzazione: le premesse di diritto europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 280, fu interpretata dalla giurisprudenza comunitaria nel senso che le restrizioni contrarie al diritto comunitario possono derivare non solo dalle misure aventi effetti discriminatori (fra prodotti interni e prodotti degli altri Stati membri), ma anche da norme sulla produzione o sul commercio applicati indistintamente ai prodotti interni e a quelli degli Stati membri.

(13) Cfr. M. D'ALBERTI, *Concorrenza*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, vol. II, Milano, Giuffrè, p. 1140-1151, il quale ricorda che le tre categorie di violazioni alla disciplina *antitrust* di cui nel testo sono state originariamente delineate dallo *Sherman Act*. Vedi anche A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. SCOCA, F.A. ROVERSI MONACO, G. MORRIDELLI, Torino, Giappichelli, 2007.

(14) Cfr. punto 7.4. dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 20 luglio 2012, n. 200. Vedi

è controverso se il predetto art. 117 sia una mera norma di riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni oppure se, unitamente all'art. 41 Cost., abbia costituzionalizzato la concorrenza come bene giuridico da tutelare¹⁵. La soluzione delle predette questioni eccede certamente l'oggetto della presente ricerca. In questa sede pare sufficiente verificare se la concorrenza quale modo di funzionamento dei mercati e, quindi, se la liberalizzazione economica ad essa strumentale sia valore assoluto ed intangibile. La verifica appare avere esito negativo. Invero, come rilevato da attenta dottrina, la costituzione economica europea¹⁶ recepisce il modello dell'economia *sociale* di mercato nel quale la concorrenza può essere oggetto di limitazioni proporzionate alla tutela di altri valori gerarchicamente sovraordinati¹⁷ come, ad esempio, quelli elen-

anche punto 2 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 15 marzo 2013, n. 38; punto 6.1 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 19 dicembre 2012, n. 299; punto 4 dei *considerato in diritto* di Corte costituzionale, 13 gennaio 2004, n. 14. Per una ricostruzione di carattere generale della giurisprudenza costituzionale in materia di diritto dell'economia vedi M. DUGATO, *Diritto dell'amministrazione e mercati*, in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. DELLA CANANEA e M. DUGATO, Napoli, ESI, 2006, pp. 53-83.

(15) Cfr., per l'inquadramento del problema, A. CARANTA, *Intervento pubblico in economica*, voce in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV edizione, Aggiornamento *, Torino, Utet, 2006, pp. 372-383 e, in particolare, il paragrafo 2 dal significativo titolo "Una nuova Costituzione economica o una nuova lettura della Costituzione economica repubblicana?" nonché F. TRIMARCHI BANFI, *Il "principio di concorrenza": proprietà e fondamento*, in *Diritto Amministrativo*, 2013, pp. 15-51, spec. pp. 27-28; vedi, per un'efficace ricostruzione della bibliografia in materia, M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Diritto Amministrativo*, 2008, p. 127, nota 10.

(16) Sulla nozione di Costituzione economica vedi S. CASSESE, *Introduzione*, in *La nuova costituzione economica*, a cura di S. CASSESE, Roma – Bari, Laterza, 2012, p. I – II ed *Id.*, *La costituzione economica europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2001, pp. 907-921.

(17) Cfr., punto 8.2 dei "*considerato in diritto*" di Corte costituzionale, 22 luglio 2010, n. 270: l'art. 41 Cost. «consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito. Beninteso, la dovuta coerenza con l'ordinamento comunitario, in particolare con il principio che «il mercato interno ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata» [...] comporta il carattere derogatorio e per ciò stesso eccezionale di questa regolazione. In altri termini, occorre che siffatto intervento del legislatore costituisca la sola misura in grado di garantire al giusto la tutela di quegli interessi»; M. LIBERTINI, *Concorrenza*, voce in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2011, p. 195: «la teoria dell'economia sociale di mercato critica il liberismo estremo ritenendo che i mercati, se lasciati all'autoregolazione spontanea, portino alla formazione e al consolidamento di posizioni di potere privato (cartelli e monopoli); e, per altro verso, ritiene che lo Stato debba assumersi tutta una serie di compiti, che i mercati non sono in grado di assolvere da soli (produzione

cati dal punto 40 della direttiva c.d. servizi e dall'art. 8, comma 1, lettera *b*), d.lgs. 59/2010.

1.2. *Segue: la liberalizzazione economica e la c.d. urbanistica commerciale*

La ricostruzione esposta fornisce le coordinate per individuare i confini entro cui le prescrizioni urbanistiche e, in specie, quelle c.d. di urbanistica commerciale sono legittime. Il problema sorge perché l'urbanistica costituisce un limite (indiretto) alla localizzazione delle imprese e, quindi, in ultima analisi, alla concorrenza¹⁸. In particolare, l'urbanistica commerciale è stata spesso utilizzata – nella vigenza del d.lgs. 114/1998 – dagli enti territoriali per attuare una disciplina dirigista dell'attività commerciale¹⁹.

e tutela di beni pubblici – fra cui l'ambiente naturale – fornitura di servizi pubblici essenziali, stabilità monetaria, ecc.). Peraltro, la teoria dell'economia sociale di mercato ha una posizione netta [...] anche nel rifiutare il dirigismo economico, cioè quell'orientamento di pensiero che riconosce al soggetto pubblico un potere di direzione pervasiva dei processi economici». Vedi, pur in una differente prospettiva, M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni: una lettura giuridica*, cit., p. 508: «l'opzione deregolamentativa non è del tutto disponibile per il legislatore. [...] Lo schema, che sempre si ripresenta nel diritto dell'economia, [è quello] del rapporto tra libertà economica privata e limitazioni derivanti dall'utilità sociale, chiaramente enunciato dall'art. 41 della nostra Costituzione, ma presente anche nella disciplina europea, laddove l'art. 3, comma 3, TUE prefigura una "economia sociale di mercato"»; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 3: «si può concludere che il principio (procedurale-strumentale) [di concorrenza] trova attuazione subordinatamente ai principi (sostanziali) che riguardano la promozione e la difesa della salute, la conservazione dell'ambiente e, in generale, gli interessi dei singoli e della collettività protetti dalla Costituzione».

(18) Cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1964, p. 177: «i piani urbanistici incidono sulle situazioni soggettive nel porre limiti direttamente [...] sulla situazione soggettiva del proprietario [...]; indirettamente sull'iniziativa ed attività economica»; M. D'ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. TESAURO e M. D'ALBERTI, Bologna, il Mulino, 2000, p. 182: «sull'accesso ai mercati possono incidere altre misure. Ci si limita qui a considerare le programmazioni territoriali delle autonomie locali, che condizionano l'apertura di esercizi di distribuzione commerciale». Vedi, pur muovendo da un'ipotesi ricostruttiva differente, F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione in Italia*, in *Economia Trentina*, 1956, pp. 51 ss., ora in F. BENVENUTI, *Scritti*, vol. II, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 1460: «la pianificazione territoriale [...], seppure non vincola secondo un programma, la quantità e la qualità delle imprese, ne vincola però il momento locale creando così un limite rispetto ad una delle libertà dell'imprenditore che è quella della scelta della sede della propria attività gestoriale».

(19) E. BOSCOLO, *Appunti sull'attuazione regionale della riforma del commercio: dai limiti alla legge regionale ai limiti all'iniziativa economica*, in *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, a cura di E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO, Milano, Giuffrè, 2001, p. 265: «la normativa [regionale] in tema di urbanistica commerciale [...] si trasforma surrettiziamente in norma-

Alla luce del ricordato quadro (comunitario e costituzionale) nonché di alcune puntuali disposizioni di legge²⁰ si può pervenire ad affermare che le prescrizioni urbanistiche ed, in particolare, quelle c.d. di urbanistica commerciale sono legittime quando sono preordinate alla “protezione dell’assetto territoriale in ambito urbano e rurale” e, più in generale, alla “protezione dell’ambiente” (si tratta di valori la cui tutela è espressamente prevista dal ricordato punto 40 della direttiva c.d. servizi e dall’art. 8, comma 1, lettera *b*), d.lgs. 59/2010²¹). *A contrario*, quindi, sono illegittime quando sono funzionali ad una mera “regolazione autoritativa dell’offerta sul mercato dei servizi attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento di imprese”²².

2.1. *Gli obiettivi della ricerca*

Nella prospettiva esposta si inquadra la l.r. 50/2012, recante “Politiche per lo sviluppo commerciale nel sistema della Regione Veneto”, ed il regolamento regionale 1/2013, recante “Indirizzi per lo svilup-

tiva sull’intervento regolatorio e pianificatorio dell’economia. Da normativa sui ‘limiti esterni’ si trasforma, quindi, in occasione per l’introduzione di regole anticoncorrenziali”; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Diritto Amministrativo*, 2003, p. 722: «taluni dei profili dirigitici propri della soppressa programmazione economica del commercio [sono] stati recuperati e riproposti *sub specie* di prescrizioni da inserire negli strumenti urbanistici».

(20) Cfr. il comma 2 dell’art. 31 del d.l. 201/2011 e il comma 3 dell’art. 34 del d.l. 201/2011 nonché i commi 1 e 4 dell’art. 1 del d.l. 1/2012.

(21) Più precisamente: il punto 40 dei “considerando” della direttiva c.d. servizi utilizza l’espressione “protezione dell’ambiente e dell’ambiente urbano, compreso l’assetto territoriale in ambito urbano e rurale”; l’art. 8, comma 1, lettera *b*), d.lgs. 59/2010 contiene la locuzione “tutela dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano”.

(22) Così T.A.R. Lombardia, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271. Dubbio, peraltro, è se le vigenti prescrizioni urbanistiche aventi finalità di conformazione del mercato siano abrogate *tout court* oppure se gli Enti locali abbiano l’obbligo di modificarle e, ove tale obbligo non sia inadempito, sia possibile attivare il ricorso avverso l’inerzia (cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 Settembre 2013, n. 5473). Vedi anche Corte costituzionale, 11 marzo 2013, n. 38 che dichiara l’illegittimità di alcune disposizioni della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2010, n. 7 recante limiti all’apertura di esercizi di commercio al dettaglio: «l’apodittico riferimento contenuto nelle norme impugnate alle esigenze di tutelare l’ambiente urbano nonché la pianificazione ambientale e culturale (pur volendo prescindere dalla vaghezza dei concetti richiamati) non varrebbe a rendere tali norme conformi ai principi di liberalizzazione dettati dal legislatore nazionale; ciò [...] proprio in ragione della rilevata assenza di motivazione in ordine alla necessità di prevedere limiti all’apertura di esercizi di commercio al dettaglio al fine di salvaguardare gli interessi indicati dal legislatore provinciale».

po del sistema commerciale". Come evidenziato, la disciplina in esame attua il principio (comunitario e statale) di liberalizzazione degli esercizi commerciali e ne individua i limiti. In questa sede si prendono in considerazione i limiti funzionali alla "tutela dell'assetto territoriale in ambito urbano e rurale"²³. Il loro studio viene condotto, da un lato, esaminando il dato normativo; dall'altro, individuando "il ben più faticoso e lento evolvere delle idee" sottostanti a tale dato²⁴. Più precisamente, si cerca di: ricostruire sistematicamente²⁵ la complessa e disorganica disciplina sulla localizzazione degli esercizi commerciali o, detto altrimenti, la "disciplina sostanziale della funzione [di] urbanistica [commerciale]"²⁶; successivamente, di individuare la *ratio* di tale disciplina e, più in generale, ricercare la concezione di urbanistica ad essa sottesa; infine, di riflettere sul rapporto fra la predetta di-

(23) Cfr. il ricordato punto 40 dei "considerando" della direttiva c.d. servizi e l'art. 3, comma 1, lettera o), l.r. 50/2012 il quale fa riferimento alla "tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano".

(24) Così M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2009, pp. 213-214 e *Id.*, *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, in *Territorialità e delocalizzazione*, a cura di *Id.*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 11. L' A. evidenzia la necessità di "seguire la pista" costituita dal "faticoso e lento evolvere delle idee" e di conseguenza invita lo studioso a porre attenzione non tanto "a rarefatte monografie sui massimi sistemi, con gli occhi al cielo stellato", ma piuttosto ai "corposi processi in atto".

(25) Sulla perdurante attualità di uno studio sistematico del diritto amministrativo vedi M. RAMAJOLI, *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, pp. 347-388 nonché le riflessioni di A. TRAVI, *Attività commerciali e strumenti urbanistici: ovvero, "il diritto preso sul serio"*, in *Urbanistica ed Appalti*, 2014, p. 101, secondo cui «è decisivo il dato normativo e [...] il ruolo del giudice è essenzialmente quello di garante della legalità».

(26) Cfr. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 49-50: «nell'ambito della funzione unitaria, indirizzata all'ottimale utilizzo del territorio, è dato peraltro distinguere quattro funzioni qualificabili [...] come ordinali, in quanto attinenti all'ordine dell'attività da svolgere per la funzione sostanziale. Esse sono: la funzione preceettiva, la funzione di gestione, la funzione di controllo e la funzione sanzionatoria. [...] La funzione preceettiva si articola nella funzione pianificatoria vera e propria, nella funzione di disciplina dell'attività modificativa del territorio e nella funzione di disciplina dello stesso esercizio della funzione di pianificazione»; P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 60-61: «nel diritto urbanistico le funzioni possono essere distinte in funzioni principali e funzioni ordinali» fra le quali rileva «la funzione di disciplina sostanziale della funzione urbanistica il cui fine è di dettare criteri, direttive, standard per 'guidare' o limitare l'esercizio del potere di pianificazione territoriale».

sciplina urbanistica e quella di regolazione (pubblicistica²⁷) dell'attività commerciale²⁸.

Saranno, invece, solo accennate le questioni inerenti al rapporto fra i differenti livelli di governo cui è allocata la funzione di urbanistica commerciale. Sono, infatti, problematiche così ampie ed articolate, in quanto aventi pure rilevanza costituzionale, da meritare uno specifico approfondimento e da oltrepassare, quindi, inevitabilmente l'oggetto del presente contributo.

2.2. *Segue: lo schema della ricerca*

L'indagine si articola in quattro parti: la prima ha ad oggetto gli esercizi di vicinato e le medie strutture di vendita aventi una superficie inferiore ai 1500 mq.; la seconda si articola in due sezioni concernenti, da un lato, le medie strutture di vendita aventi una superficie maggiore di 1500 mq. e le grandi strutture di vendita ubicate all'interno dei centri storici; dall'altro, le medie strutture di vendita aventi una superficie maggiore di 1500 mq., localizzate all'esterno dei centri storici, ma all'interno dei centri urbani; la terza riguarda le medie strutture di vendita aventi una superficie maggiore di 1500 mq e poste all'esterno dei centri urbani; la quarta fa riferimento alle grandi strutture di vendita ubicate all'esterno dei centri storici (ad esclusione delle grandi strutture aventi rilevanza regionale o aventi forma di parco commerciale²⁹).

Al riguardo, si formulano due osservazioni.

Per primo, si rileva che le summenzionate tipologie di esercizi commerciali e le ulteriori specie in cui ciascuna di esse si suddivide sono definite dall'art. 3, comma 1, l.r. 50/2012 e, in particolare, dalle lettere c), d), e), f), g) di tale comma. Le definizioni in questione non sembrano

(27) Cfr., per un'analoga delimitazione dell'oggetto di indagine, A. MORBIDELLI, *Commercio e distribuzione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M. P. CHITI e G. GRECO, coordinato da G. F. CARTEI e D. URANIA GALETTA, Parte speciale, Tomo I, Milano, Giuffrè, 2007, p. 761: «la disamina [...] dell'argomento 'commercio e distribuzione' non investe il commercio in tutti i suoi molteplici risvolti giuridici, ma [...] solo il commercio nella sua fase terminale (appunto la distribuzione) attraverso l'ottica della sua regolamentazione amministrativa».

(28) Sull'evoluzione del rapporto fra urbanistica e commercio vedi D. M. TRAINA, *Disciplina del commercio, programmazione ed urbanistica*, in *Rivista giuridica di edilizia*, 2011, pp. 119-139.

(29) Cfr. art. 26, l.r. 50/2012 ed artt. 6, 8, 9 del regolamento regionale 1/2013.

presentare particolari problemi interpretativi e, quindi, non richiedono uno specifico approfondimento³⁰.

Per secondo, si osserva che si scorge sullo sfondo della normativa regionale la nota impostazione dottrinale che distingue fra centro storico e centro urbano³¹: il primo (genericamente³²) definito dall'art. 40 della l.r. 11/2004 e ricomprendente il nucleo urbano costituente testimonianza materiale di civiltà nonché le aree circostanti connesse con detto nucleo³³; il secondo, invece, identificato nella porzione di "centro abitato" oggetto di perimetrazione da parte del Comune ed avente le caratteristiche individuate dall'art. 3, comma 1, lettera *m*), l.r. 50/2012³⁴.

Muovendo da siffatte premesse si può procedere a ricostruire la disciplina della c.d. urbanistica commerciale veneta.

(30) Cfr., per un puntuale ed efficace esame delle definizioni di cui nel testo, M. M. FRACANZANI, *La liberalizzazione delle attività economiche nel diritto europeo e nazionale*, in www.amministrativisteneti.it.

(31) Cfr. M.S. GIANNINI, *L'intervento pubblico nei centri storici*, in *Atti del Convegno Gescal*, a cura di P. P. BALBO e F. ZAGARI, Bologna, il Mulino, 1973, ora in *Scritti di M.S. Giannini*, vol. VI, Milano, Giuffrè, pp. 658-659; più recentemente, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2012, pp. 42-43, che distingue fra: "centro storico, centro abitato, zona esterna al perimetro del centro abitato".

(32) Come rileva, infatti, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1992, p. 169: «perché il centro storico fosse realmente un vincolo per la discrezionalità dell'autorità pianificatrice occorrerebbe una sua definizione legale univoca e sufficientemente precisa, che nell'ordinamento non c'è». Le leggi regionali non si sono mai sostituite ai Comuni «né sulla scelta delle filosofie di approccio al problema 'centro storico' né sulla conseguente individuazione di esso».

(33) La formulazione dell'art. 40 della l.r. 11/2004 pare recepire la nozione di centro storico elaborata dalla commissione Franceschini e sul cui contenuto vedi M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 11: «il quartiere è bene culturale non per comprendere dieci o cento piacevoli edifici, ma perché quartiere, quindi, anche con le smagliature e perfino con sue brutture, è testimonianza di un momento importante di storia della civiltà, e se ne vuole la conservazione perché è testimonianza valida». Vedi anche F. BENVENUTI, *Introduzione*, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. CAIA e G. GHETTI, Torino, Giappichelli, 1997, p. 2, il quale aggiunge che il centro storico è «un concetto giuridico che sta a dire che ciò che viene preso in considerazione è l'esistenza di una comunità individuata per una serie di interrelazioni che non sono esclusivamente economiche ma anche, appunto, culturali».

(34) L'art. 3, comma 1, lettera *m*), l.r. 50/2012 precisa che per centro urbano si intende la «porzione di centro abitato individuato ai sensi dell'art. 3, comma 1, punto 8 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 [...], caratterizzata dal tessuto urbano consolidato, con esclusione delle zone produttive periferiche e delle zone prive di opere di urbanizzazione e di edificazione». L'art. 2, comma 6, regolamento regionale 1/2013 prevede la perimetrazione del centro urbano da parte dei Comuni entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento medesimo.

3.1. *Gli esercizi di vicinato e le medie strutture di vendita con superficie inferiore ai 1500 mq.: disciplina della localizzazione e concezione di urbanistica ad essa sottesa*

L'art. 21, comma 1, l.r. 50/2012 prevede che gli esercizi commerciali in questione siano insediabili «in tutto il territorio comunale purché non in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico comunale»³⁵. Al fine di comprendere il contenuto della disposizione in questione appare necessario ricordare che lo strumento urbanistico comunale (*i.e.* il Piano degli Interventi)³⁶ suddivide il territorio comunale in zone omogenee con l'indicazione per ciascuna di esse della destinazione d'uso ammessa (c.d. zonizzazione funzionale) e dei vincoli (i c.d. indici edilizi) da osservare nell'edificazione (c.d. zonizzazione architettonica)³⁷. In forza del richiamato art. 21, comma 1, l.r. 50/2012, gli esercizi di vicinato e le medie strutture di vendita, aventi una superficie inferiore ai 1500 mq., possono essere localizzati nelle zone nelle quali la destinazione commerciale è espressamente ammessa oppure in quelle in cui, pur non esplicitamente assentita, è comunque compatibile con le destinazioni d'uso previste dal P.S. Si pensi, ad esempio, ad un ambito destinato dal P.S. a zona residenziale; ivi sono senza dubbio localizzabili esercizi di vicinato e medie strutture di vendita perché la destinazione commerciale è al servizio di quella residenziale e, quindi, è pienamente compatibile con quest'ultima³⁸.

(35) È pur vero che l'art. 21, comma 1, l.r. 50/2012 fa riferimento esclusivamente alle medie strutture di vendita con superficie inferiore ai 1500 mq. Tuttavia – utilizzando l'argomento *a fortiori* – può sostenersi che detta disposizione sia applicabile pure agli esercizi di vicinato.

(36) Ex l.r. 11/2004, il piano regolatore comunale è composto dal piano strutturale denominato piano di assetto del territorio e dal piano operativo denominato piano degli interventi. Sull'articolazione del piano regolatore in piano strutturale e piano operativo vedi P. STELLA RICHTER, *Riforma urbanistica: da dove cominciare*, in *Ripensare la disciplina urbanistica*, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 93-110; P. URBANI, *La riforma regionale del prg: un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo della proprietà*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2007, pp. 471-492.

(37) Cfr. art. 17, comma 2, l.r. 11/2004. Sulla zonizzazione e sulla differenza fra “prescrizioni di zona” e “prescrizioni localizzative” vedi L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962, pp. 353-372 ed E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, Cedam, 1983, pp. 28-67.

(38) Cfr., al riguardo, Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 616.

La soluzione interpretativa accolta appare corretta non solo perché è conforme alla formulazione letterale del più volte ricordato art. 21, comma 1, ma anche perché cerca di superare l'astrattezza e la rigidità della zonizzazione funzionale che oblitera le specificità e le peculiarità proprie dei singoli ambiti territoriali. Come autorevolmente osservato, infatti, «[le] città [...] non possono essere più interpretate come l'organizzazione spaziale di funzioni rigidamente definite e tra loro separate»³⁹. In ogni caso, nonostante il tentativo di attenuare il rigore dello *zoning* pianificatorio, non può negarsi che la disciplina della localizzazione degli esercizi di vicinato e delle medie strutture di vendita sottenda una concezione tradizionale di urbanistica come complesso di prescrizioni funzionali a garantire il razionale ed ordinato sviluppo del territorio e, quindi, a rendere «compatibili fra loro i possibili usi del territorio e ad evitarne le reciproche interferenze negative»⁴⁰.

3.2. *Segue: il coordinamento fra la disciplina urbanistica e la regolazione (pubblicistica) dell'attività commerciale*

Il rapporto fra il titolo edilizio (*rectius*: la disciplina urbanistica) ed il titolo commerciale (*rectius*: la regolazione pubblicistica dell'attività commerciale) non viene espressamente disciplinato dalla normativa regio-

(39) P. STELLA RICHTER, *Riforma urbanistica: da dove cominciare*, in *Ripensare la disciplina urbanistica*, cit., p. 94-95: «né è possibile ignorare che la città, ogni città, è un organismo vivo ed irripetibile, insuscettibile di essere ridotto ad un insieme di quozienti numerici». Vedi anche G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1985, p. 163: «la tecnica delle zone omogenee rappresenta [...] uno dei punti di crisi del sistema di pianificazione urbanistica per l'evidente astrattezza»; L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, ESI, 2003, pp. 89-94 e pp. 239-249, il quale criticamente osserva che «si è invece andata progressivamente affermando un'interpretazione più ossificata dello *zoning* inteso come metodo (tecnicamente e giuridicamente) rilevante di pianificazione del territorio comunale: donde la necessità [...] di una previa, effettiva suddivisione delle aree in zone tendenzialmente monofunzionali»; E. BOSCOLO, *La pianificazione generale*, in *Diritto del governo del territorio*, a cura di M. A. CABIDDU, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 121-122: «situazioni territoriali estremamente variegata ed irriducibilmente disomogenee [sono] forzatamente ricondotte ad un elenco chiuso di zone solo nominativamente omogenee».

(40) Cfr. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 31-35; G. SCIULLO, Voce *Urbanistica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, p. 6117, il quale, riprendendo l'elaborazione del Mazzaroli, fa riferimento alla nozione di «urbanistica» come disciplina *ordinatrice* degli insediamenti umani e delle relative infrastrutture, in quanto implicanti trasformazioni del suolo, ormai aspetto o manifestazione specifica di quella più ampia «politica degli usi ordinati del territorio», in cui si esprime il «governo del territorio».

nale. Gli artt. 17 e 18 della l.r. 50/2012, infatti, prevedono laconicamente che l'apertura degli esercizi di vicinato e delle medie strutture di vendita sia soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (c.d. SCIA) da presentare allo sportello unico attività produttive⁴¹. Di conseguenza, sorge il problema di individuare la disciplina applicabile nell'ipotesi in cui la SCIA sia conforme alla normativa commerciale, ma difforme da quella urbanistico – edilizia. Si pensi, ad esempio, al caso in cui un esercizio di vicinato o una media struttura di vendita sia insediata in un edificio abusivo.

I parametri normativi di soluzione del problema appaiono essere: da un lato, l'art. 6, comma 2, lettera d), del d.lgs. 114/1998, il quale enuncia il principio della “correlazione” fra i due titoli abilitativi (*i.e.* quello edilizio e quello commerciale); dall'altro, l'art. 2, comma 1, lettera e), l.r. 50/2012, il quale prevede “la coerenza e l'integrazione” tra la pianificazione urbanistica e gli (indirizzi in materia di) insediamenti commerciali. Alla luce di un'interpretazione sistematica di tali disposizioni emerge che – nell'ipotesi di cui sopra – l'amministrazione deve esercitare i poteri di cui all'art. 19 della legge 241/1990 e conseguentemente inibire la prosecuzione dell'attività commerciale. Opinare diversamente significherebbe negare l'esistenza di una “correlazione” o di una “coerenza” fra la normativa urbanistica e quella commerciale: il che sarebbe non solo contrario alle ricordate disposizioni statali e regionali⁴², ma anche contraddittorio con il metodo del coordinamento fra gli interessi pubblici che pare costituire ormai cifra caratteristica dell'attività ammi-

(41) Più precisamente, l'art. 17 fa riferimento alla «apertura, ampliamento o riduzione di superficie, mutamento del settore merceologico, trasferimento di sede, nonché subingresso degli esercizi di vicinato non ubicati all'interno di grandi strutture di vendita e medie strutture di vendita [con superficie maggiore di 1500 mq.]; l'art. 18, comma 1, invece, disciplina l'apertura, l'ampliamento o la riduzione di superficie, il mutamento del settore merceologico, il trasferimento di sede, nonché il subingresso delle medie strutture con superficie di vendita non superiore a 1.500 metri quadrati».

(42) Cfr. L. PORTALURI, *Primaute della pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali*, in *Scritti in onore di P. Stella Richter*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 1720-1722: «l'opzione attualmente seguita dal G.a. è quella che, per il rilascio del titolo, considera indefettibile la verifica di conformità dell'intervento proposto alla disciplina urbanistico-edilizia. [...] Da ciò consegue, sempre secondo la lettura in questione, il potere-dovere delle competenti Amministrazioni locali di verificare – anche in sede di rilascio delle autorizzazioni commerciali – il necessario rispetto delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie».

nistrativa⁴³. Non pare, infatti, casuale che la l.r. 50/2012 preveda espressamente il deposito della SCIA presso il SUAP. Si tratta, infatti, di un istituto cui viene riconosciuta la duplice natura di modulo organizzativo *sub specie* di “centro di coordinamento” e di modulo procedimentale funzionale ad un esercizio non “atomistico”, ma “monistico” dei poteri amministrativi⁴⁴.

4.1. *Le medie strutture di vendita, con superficie maggiore di 1500 mq. (d'ora in avanti M.S.V.) e le grandi strutture di vendita (d'ora in avanti G.S.V.) in centro storico: disciplina della localizzazione*

La localizzazione delle M.S.V. e delle G.S.V. all'interno del centro storico è disciplinata dal combinato disposto del comma 5, art. 21, l.r. 50/2012

(43) Cfr., pur con riferimento alla previgente legge 426/1971, C.E. GALLO, *Autorizzazione commerciale e disciplina urbanistica*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, Cedam, 1998, p. 438-439: «il coordinamento dell'attività amministrativa è un problema di sempre, e la legge n. 241 del 1990, così come la legge n. 142 del 1990, ha certamente evidenziato le esigenze di coordinamento. La scelta, a questo punto, non può che essere quella di sostenere che l'autorità sindacale deve, nel momento in cui esamina la singola domanda di autorizzazione commerciale verificarne i presupposti anche dal punto di vista urbanistico-edilizio». In generale, sull'istituto del coordinamento, vedi F. G. COCA, *Attività amministrativa*, voce in *Enciclopedia del diritto - Aggiornamento*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2002, p. 84: «nell'ultimo decennio del ventesimo secolo [...], l'attenzione si è spostata [...] all'insieme dei procedimenti (e dei provvedimenti) 'riguardanti medesime attività o risultati' [...], ossia alla complessiva attività necessaria per chiudere un'operazione, concludere un intervento, raggiungere un risultato concreto»; G. D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 92: «il coordinamento amministrativo [...] rappresenta un modello dinamico e relazionale nell'ambito dell'ordinamento. Esso si rende intellegibile quale schema esplicativo del modo di operare e del modo di manifestarsi dei centri di riferimento degli interessi pubblici».

(44) Con riferimento all'istituto del SUAP, introdotto dal d.P.R. 447/1998, vedi G. PIPERATA, *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, a cura di G. GARDINI e G. PIPERATA, Torino, Giappichelli, p. 80 ss., spec. p. 84: il d.P.R. n. 447/1998 «delinea, da un lato, un modello procedimentale unico, dentro il quale ricondurre i subprocedimenti svolti da tutti gli apparati pubblici coinvolti; dall'altro, un modello organizzativo altrettanto unico al quale affidare più che la titolarità degli atti di consenso necessari per il privato, la regia di tutte le fasi di cui il modello procedimentale suddetto si compone»; L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in *Le riforme amministrative alla prova: lo sportello unico per le attività produttive*, cit., p. 115 ss., spec. p. 124: «il procedimento unificato per gli impianti produttivi [...] muove per definizione dal presupposto di considerare in modo unitario i diversi procedimenti riguardanti lo stesso oggetto fattuale (la realizzazione o modificazione di un insediamento produttivo per l'appunto) e si propone di semplificare tale complesso di atti e procedure, prima ancora che le sue singole componenti. Il che comporta il passaggio da una visione atomistica ad una visione monistica dell'esercizio dei poteri amministrativi di tipo autorizzatorio (corsivo aggiunto)».

e del comma 2, art. 2, regolamento regionale 1/2013. Da tali disposizioni si desume che i predetti esercizi commerciali sono insediabili su qualunque area la cui destinazione urbanistica sia compatibile con quella commerciale.

La normativa in esame appare favorire la conformazione del centro storico come polo di attrazione per le aree circostanti e di aggregazione sociale per gli attuali residenti⁴⁵. In questa ottica il centro storico è configurato come “luogo urbano da recuperare nella sua integrità e nelle sue diverse funzionalità di intero complesso abitativo”⁴⁶. Si tratta dell'esito conclusivo dell'evoluzione della disciplina dei centri storici, originariamente preordinata alla c.d. politica dello sventramento, poi funzionale ad una mera tutela conservativa e, infine, strumentale alla rivitalizzazione socio-economica⁴⁷ da realizzarsi mediante un equilibrato rapporto fra, da un lato, il *favor* per l'insediamento delle M.S.V. e G.S.V.; dall'altro, per la tutela delle attività commerciali tradizionali, specie se hanno “valore storico o artistico”⁴⁸.

(45) Ancora attuali le riflessioni di U. ALLEGRETTI, *La questione 'centro storici': un bilancio ed alcune scelte*, in *Le Regioni*, 1978, p. 79: «quando si parla di rivitalizzazione [bisogna] mettere l'accento sulla “funzione residenziale come funzione primaria dei centri storici”, precisando che “si ritiene essenziale, in prima istanza, garantire la permanenza dei residenti attuali”.

(46) Così A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, Cedam, 2001, p. 124-171, spec. p. 143. Vedi già F. BENVENUTI, *I centri storici. Problema giuridico*, in *Impresa, ambiente e pubblica amministrazione*, 1977, pp. 341-363 ora in *Scritti Giuridici*, Vol. IV, Milano, 2006, p. 3385: «poiché il problema è prioritariamente culturale occorre che gli abitanti del centro storico siano portati ad apprezzare il fatto di vivere in esso, cioè che vivano nel centro storico in maniera consapevole. La ricostruzione del centro storico – problema economico e tecnico – viene dunque superata dalla necessaria e preminente rivitalizzazione di esso – e questo è problema sociale e culturale».

(47) Sull'evoluzione della disciplina dei centri storici vedi G. D'ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milano, 1982; F. SALVIA, *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggiore tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Diritto e Società*, 2006, p. 327 ss; F. G. SCOCA e D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici*, a cura di G. CAIA e G. GHETTI, Torino, Giappichelli, 1997, pp. 39-70.

(48) Cfr. art. 11, l.r. 50/2012, che «riconosce il ruolo del commercio tradizionale al dettaglio come fattore strategico di sviluppo economico e di crescita sociale del territorio» nonché art. 12, l.r. 50/2012 che «prevede la valorizzazione ed il sostegno delle attività commerciali con valore storico o artistico». Sulla salvaguardia delle attività commerciali tradizionali nei centri storici vedi N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, cit., pp. 103-128.

4.2. *Segue: le M.S.V. all'esterno del centro storico, ma all'interno del centro urbano: disciplina della localizzazione*

Gli esercizi commerciali in epigrafe sono insediabili (esclusivamente) su aree specificamente previste dallo strumento urbanistico⁴⁹. Peraltro, l'individuazione di tali aree non pare integralmente rimessa alla discrezionalità pianificatoria comunale. Infatti, sia la l.r. 50/2012 sia il regolamento regionale sembrano esprimere un *favor* per la localizzazione delle M.S.V. su aree dismesse o degradate al fine non solo di recuperarle ma anche di riqualificarle⁵⁰. Di conseguenza, una scelta pianificatoria comunale contraria a tale indirizzo regionale, pur ammissibile, dovrebbe essere oggetto di congrua ed adeguata motivazione.

Ciò precisato, si pone in luce che la normativa regionale fa riferimento alle tre tradizionali categorie di degrado⁵¹: quello edilizio che concerne lo stato di deterioramento strutturale, igienico-sanitario, ambientale degli edifici; quello urbanistico che riguarda rilevanti elementi del complesso insediativo come, ad esempio, l'insufficienza di dotazioni urbanistiche; quello socio-economico che ha un significato più ampio facendo riferimento a condizioni di abbandono, sottoutilizzazione, o sovraffollamento e più in generale a fenomeni di emarginazione o di impoverimento⁵². In altri termini, come emerge dal comma 2, art. 4, regolamento regiona-

(49) Cfr. il combinato disposto del comma 2, art. 21, l.r. 50/2012 e del comma 1, art. 2, regolamento regionale 1/2013.

(50) Cfr. art. 2, lettera *d*), l.r. 50/2012: la normativa regionale è preordinata a «salvaguardare la sostenibilità territoriale ed ambientale ed il risparmio di suolo incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica di aree e strutture dismesse o degradate» e comma 6, art. 2, regolamento regionale 1/2013: «entro il termine di centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento i Comuni [...] individuano le aree degradate da riqualificare».

(51) Cfr. le nozioni di degrado edilizio, urbanistico, socio-economico di cui all'art. 2, comma 3, regolamento regionale 1/2013.

(52) Cfr. P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 170-171, che individuano molteplici categorie di degrado riguardanti: «lo stato di conservazione, di stabilità di condizioni igienico-sanitarie, ecc. degli edifici (degrado edilizio), [...] componenti del tessuto insediativo molto più rilevanti (degrado urbanistico, ambientale, socio-economico)». In particolare, «il degrado sociale ed economico ha portata ancora più ampia: [...] si tratta di effettuare valutazioni che sconfinano nella sfera delle decisioni politiche e che assumono come parametri di giudizio valori o obiettivi come la 'qualità della vita' dei fruitori di una certa area o l'esigenza di riequilibrare i rapporti economici espellendo o favorendo l'insediamento di gruppi sociali».

le 1/2013, l'urbanistica commerciale veneta sottende non solo la tradizionale nozione di recupero del patrimonio edilizio esistente⁵³, ivi compresi i nuclei abitativi⁵⁴, ma anche la più recente concezione di riqualificazione e riconversione urbana caratterizzata da una "strutturale pluri-dimensionalità" degli interessi coinvolti⁵⁵.

4.3. Segue: la concezione di urbanistica sottesa alla disciplina della localizzazione delle M.S.V. e delle G.S.V. nel centro storico nonché delle M.S.V. all'esterno del centro storico, ma all'interno del centro urbano

Nei paragrafi precedenti si è esaminata la disciplina della localizzazione delle M.S.V. e delle G.S.V. nel centro storico nonché delle M.S.V. all'esterno del centro storico, ma all'interno del centro urbano.

(53) Sul recupero del patrimonio edilizio esistente vedi A. TRAVI, *I piani di zona e gli interventi di recupero dopo la legge 457/1978*, in *Le Regioni*, 1982, pp. 243-250; E. M. MARENGHI, *Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, Milano, Giuffrè, 1982; A. CROSETTI, *Il piano di recupero*, in *Novissimo Digesto Italiano – Appendice*, vol. VI, Torino, Utet, 1984, pp. 939-947, spec. p. 942, il quale evidenzia che «i caratteri e le finalità della nuova categoria del 'recupero' presenti nella legge 457 sono dunque volti a favorire la riutilizzazione funzionale (abitativa, produttiva e commerciale) di un patrimonio edilizio che altrimenti sarebbe sicuramente destinato ad un abbandono e a un degrado irreparabile».

(54) Cfr. E. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione giuridica del territorio*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 43: «il venir meno del requisito igienico-sanitario [...] per motivi di carattere statico-costruttivo o per non essere stata adeguata alle nuove esigenze e quindi munita dei necessari servizi igienici e tecnologici [...] ha ovviamente comportato il venir meno dell'abitabilità dell'edificio, onde la necessità di un intervento di recupero che ricostituendo il requisito igienico-sanitario, ricostituiva la globale abitabilità dell'edificio stesso, o, nell'ipotesi che il recupero edilizio non sia possibile, procede ad una radicale bonifica dell'esistente e alla sua sostituzione urbanistica».

(55) Così S. AMOROSINO, *Recupero delle aree urbane dismesse e strumenti amministrativi di intervento*, in *Recupero urbanistico e ambientale nelle aree industriali dismesse*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 18. Vedi anche P. URBANI, *La riconversione urbana: dallo straordinario all'ordinario*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, a cura di E. FERRARI, Milano, Giuffrè, 2000, p. 238 ss. spec. p. 245 ove l'A. configura la riconversione urbana come problema ordinario della pianificazione comunale ed individua nel programma integrato d'intervento un utile strumento per la soluzione di tale problema; A. CROSETTI, *Riconversione urbana e infrastrutture pubbliche: i programmi complessi*, in *Recupero urbanistico e ambientale nelle aree industriali dismesse*, cit., pp. 29-65 e F. CANGELLI, *Gli interessi in gioco negli interventi di recupero urbano*, in *Recupero urbanistico e ambientale nelle aree industriali dismesse*, cit., pp. 113-165, i quali – attraverso due differenti percorsi ricostruttivi – delineano i caratteri «dei gruppi di strumento di recupero: quelli cc.dd. classici o tradizionali, che rimontano alla legislazione degli anni '70, e quelli che possono definirsi 'di seconda generazione', figli della legislazione degli anni '90».

Detta disciplina sottende l'esistenza di almeno due interessi urbanistici settoriali; ossia l'interesse alla rivitalizzazione del centro storico e quello al recupero-riqualificazione delle aree degradate. Sorge, di conseguenza, la questione del rapporto fra i predetti interessi settoriali e quello urbanistico generale (*i.e.* il razionale ed ordinato assetto del territorio). Tale problema non può essere affrontato utilizzando il tradizionale modello del rapporto fra "interesse pubblico primario ed interessi secondari", ma riconoscendo che l'interesse urbanistico è il risultato di una ponderazione fra una pluralità di interessi (pubblici e privati) meritevoli di essere realizzati⁵⁶. Come puntualmente evidenziato, infatti, «il *Grundproblem* del rapporto regola-eccezione ovvero della composizione interessi generali – interessi settoriali non pare possa essere risolto ricorrendo al meccanismo della sovraordinazione» *perché* «la regola con efficacia urbanistica è posta da una pluralità di strumenti [...] tutti sul medesimo piano per quanto riguarda gli effetti»⁵⁷.

4.4. *Segue: il collegamento fra la disciplina urbanistica e la regolazione (pubblicistica) del commercio*

Con riferimento alle M.S.V. ed alle G.S.V. ubicate in centro storico nonché alle M.S.V. localizzate in centro urbano. la l.r. 50/2012 disciplina

(56) Cfr. S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo. Le esperienze di pianificazione urbanistica in Italia e in Germania*, Napoli, ESI, 1987, pp. 64-71, spec. p. 65, il quale evidenzia che l'ordinato assetto del territorio non è tanto l'interesse primario, ma piuttosto il «risultato di una ponderazione fra tutti gli interessi coinvolti». In altri termini, «la normativa italiana, che attribuisce il potere di determinazione dell'assetto del territorio, non si occupa di alcun particolare interesse. Ma, piuttosto, dell'esito armonioso che non può, a sua volta, non rappresentare il frutto di un'equa acquisizione, organizzazione e ponderazione di tutti gli interessi e, cioè, degli interessi di tutti». Vedi anche G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione di interessi*, in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 207-237; più recentemente L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005, p. XIV, che ricorda come «per l'urbanistica, è stato addirittura ritenuto inadeguato lo schema 'classico' della discrezionalità, ossia la ponderazione comparativa di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario».

(57) Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, cit., pp. 189-193, spec. p. 192, da cui è tratta l'espressione cita nel testo; E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutela differenziale: verso un'urbanistica 'integrale'*, in *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, a cura di E. FERRARI, Giuffrè, 2000, p. 159, il quale richiama alcune ipotesi di «scomparsa della pianificazione di settore [...] ed integrale riconduzione (cioè, completa immedesimazione) della gestione del relativo interesse nelle logiche, anche procedimentali, della pianificazione tradizionale».

espressamente il rapporto fra la normativa urbanistica e quella commerciale. In particolare, prevede che l'apertura dei predetti esercizi sia soggetta ad autorizzazione commerciale⁵⁸ e che l'adozione di tale autorizzazione presupponga idoneo titolo edilizio⁵⁹. Di conseguenza, si può affermare che il procedimento preordinato all'adozione dell'autorizzazione commerciale e quello funzionale al rilascio del permesso di costruire sono fra loro collegati⁶⁰.

5. Le M.S.V. all'esterno del centro urbano: disciplina della localizzazione e concezione di urbanistica ad essa sottesa

All'esterno del centro urbano, le M.S.V. sono localizzabili in aree "urbanisticamente idonee"⁶¹. L'accertamento di tale idoneità costituisce il risultato di due subprocedimenti⁶² fra loro collegati. Più precisamente: il primo subprocedimento è preordinato a valutare se all'interno del centro storico o del centro urbano non sussistano aree disponibili o di ade-

(58) Cfr. art. 18, commi 2, l.r. 50/2012: «l'apertura, l'ampliamento, il trasferimento di sede e la trasformazione di tipologia delle medie strutture con superficie di vendita superiore a 1500 mq. sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP»; art. 19, comma 4, l.r. 50/2012: «all'interno dei centri storici l'autorizzazione per le grandi strutture di vendita è rilasciata direttamente dal SUAP». Peraltro, l'art. 18, comma 3, l.r. 50/2012 dispone che «la riduzione di superficie, il mutamento del settore merceologico, nonché il subingresso [...] delle M.S.V. siano soggette a SCIA da presentarsi al SUAP. La sospensione e la cessazione dell'attività sono soggette a mera comunicazione» e l'art. 19, comma 3, l.r. 50/2012 prevede che «le domande di autorizzazione commerciale per il mutamento dal settore merceologico a grande fabbisogno di superficie, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge regionale 13 agosto 2004, n. 15 "Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto", al settore alimentare oppure non alimentare siano valutate come domande di autorizzazione di nuova apertura ai sensi della presente legge».

(59) Cfr. art. 18, commi 1 e 6 nonché art. 19, comma 4, l.r. 50/2012.

(60) Cfr., per la nozione di procedimenti collegati, R. VILLATA – G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche, IV Edizione*, vol. XI, Torino, Utet, 1995, p. 586: «nei procedimenti collegati, il provvedimento conclusivo dell'uno è presupposto legittimante l'esercizio del potere nel successivo procedimento».

(61) Cfr. art. 21, comma 2, l.r. 50/2010 ed art. 2, comma 10, regolamento regionale 1/2013.

(62) Cfr., per la nozione di subprocedimento, R. VILLATA – G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, cit., p. 586: «si ha subprocedimento quando la serie subprocedimentale è necessaria per atti [...] che presuppongono una specifica attività istruttoria ma sono privi di rilievo autonomo perché esclusivamente funzionali all'emanazione dell'atto del procedimento principale di cui costituiscono condizione di validità procedimentale».

guate dimensioni⁶³; il secondo è strumentale ad accertare se l'insediamento commerciale comporti un intervento di recupero o di riqualificazione ovvero sia localizzato in aree in cui siano presenti altre medie o grandi strutture di vendita purché detta localizzazione non determini il consumo di suolo agricolo⁶⁴.

Evidente la *ratio* della normativa: il suolo è una risorsa limitata per cui è necessario contenere e frenare i nuovi processi di urbanizzazione del territorio⁶⁵ al fine di mantenere un "equilibrato rapporto fra uomo e natura", e, quindi, realizzare uno sviluppo ambientalmente sostenibile⁶⁶.

Emerge, quindi, che la disciplina delle localizzazioni delle M.S.V. all'esterno dei centri urbani è diversa da quella delle M.S.V. all'interno dei centri urbani. Nessuna differenza, invece, sussiste riguardo alla relazione fra la normativa urbanistica e quella commerciale: l'apertura di una M.S.V. è subordinata all'autorizzazione commerciale e l'adozione di tale autorizzazione presuppone sempre idoneo titolo edilizio⁶⁷.

(63) Cfr. art. 2, comma 11, lettera *a*), regolamento regionale 1/2013.

(64) Cfr. art. 2, comma 11, lettera *b*), regolamento regionale 1/2013.

(65) Cfr. i contributi multidisciplinari pubblicati nel volume collettaneo *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G. F. CARTEI e L. DE LUCIA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. IX che evidenziano come «in media vengono consumati più di 8 metri quadrati di territorio al secondo; ogni 5 mesi viene cementificata una superficie pari a quella del comune di Napoli».

(66) Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 161-198, spec. p. 162: «lo sviluppo sostenibile [è] nato con riferimento all'ambiente [ed è] disciplinato come tale nel nostro ordinamento», più precisamente: «l'individuazione dei contorni di [tale] principio non può prescindere dalla considerazione della sua finalità ultima. Essa si ricava dal suo hard core ed è strettamente legata alla tutela della sopravvivenza della specie umana», p. 189 da cui sono desunti gli enunciati di cui nel testo. Vedi anche M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune, Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. SCOCA, F.A. ROVERSI MONACO, G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2007, p. 53: «occorre conclusivamente prendere atto che la meta di uno sviluppo sostenibile assurge ad un obiettivo fondamentale dell'ordinamento giuridico e che il suo abbinamento alla tutela ambientale viene decretata da norme che si collocano tra i cardini dei Trattati e della Costituzione europea, in una posizione di vertice nella gerarchia delle fonti»; p. 58: «l'attributo della sostenibilità imposto allo sviluppo prescrive dunque la difesa di un'integrità dell'ambiente funzionale al benessere delle collettività attuali e delle discendenze future».

(67) Cfr. commi 2 e 6, art. 18, l.r. 50/2012.

6. Le G.S.V. all'interno dei centri urbani e le G.S.V. all'esterno dei centri urbani: l'integrazione fra la disciplina urbanistica e la regolazione (pubblicistica) del commercio

Con riferimento agli esercizi in oggetto, si rileva che, da un lato, la disciplina della localizzazione delle G.S.V. in epigrafe è identica a quella delle M.S.V.; dall'altro, il rapporto fra la normativa urbanistica e quella commerciale è riconducibile ad un modello differente da quello applicabile alle M.S.V., ossia non vi è più una relazione di collegamento, ma di integrazione.

In relazione alle G.S.V., infatti, l'autorizzazione commerciale costituisce il presupposto per il rilascio del corrispondente titolo edilizio ed è subordinata non solo alla corresponsione di un c.d. onere per la sostenibilità territoriale e sociale⁶⁸, ma anche alle verifiche cc.dd. di compatibilità e di sostenibilità svolte in sede di conferenza di servizi cui la normativa regionale riconosce la tradizionale funzione di acquisizione, ponderazione, composizione dei molteplici interessi pubblici e privati⁶⁹.

Riguardo al primo presupposto, si osserva che l'onere in esame sembra avere natura tributaria⁷⁰; di conseguenza, suscita dubbi di legittimità co-

(68) Cfr. art. 13, l.r. 50/2012 ed art. 10, regolamento regionale 1/2013 il quale dispone che l'onere di cui nel testo sia «calcolato nella misura del trenta per cento degli oneri di urbanizzazione primaria» e sia destinato alla «rivitalizzazione e riqualificazione del commercio»

(69) F. G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 255, spec. p. 262: in sede di conferenza di servizi ciascuna amministrazione «deve tener conto, oltre che del proprio, anche degli interessi pubblici in cura presso le altre amministrazioni allo scopo di raggiungere la decisione che soddisfi nel modo migliore l'insieme degli interessi pubblici»; D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002; G. GARDINI, *La conferenza di servizi: la complicata esistenza di un istituto di semplificazione*, in *Le riforme della l. 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia della legalità ed amministrazione di risultato*, a cura di L. R. PERFETTI, Padova, 2008, pp. 175 ss. con una puntuale ricostruzione del dibattito sulla natura giuridica della conferenza di servizi. Sul procedimento, di cui la conferenza di servizi è un modulo, come attuazione del principio di imparzialità, vedi G. SALA, *Principi generali 'costituzionali' per l'attività amministrativa*, in *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2008, con ampi riferimenti giurisprudenziali p. 11 ss., spec. p. 24-25; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; G. PASTORI, *Il procedimento amministrativo tra vincoli formali e regole sostanziali*, in *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, a cura di U. ALLEGRETTI, A. ORSI BATTAGLINI, D. SORACE, Rimini, Maggioli, 1987, p. 805 ss., spec. p. 810 ss.

(70) *Arg. ex* punto 3.1 dei considerato in diritto di Corte costituzionale, 28 ottobre 2011, n. 280: «un'entrata ha natura tributaria quando è caratterizzata da due elementi: [...] a) la doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti; b) il collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante».

stituzionale perché, da un lato, viene determinato sulla base di un criterio (*i.e.* gli oneri di urbanizzazione) che non sembra costituire un adeguato indice di capacità contributiva⁷¹; dall'altro, perché “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale”⁷².

Riguardo al secondo presupposto, invece, si evidenzia che le summenzionate verifiche cc.dd. di compatibilità e di sostenibilità vengono svolte sulla base dei criteri individuati dal regolamento regionale 1/2013 e riguardano l'impatto prodotto dalle G.S.V. sul tessuto urbano-territoriale, sull'ambiente e sullo sviluppo socio-economico.

In particolare, si fa riferimento all'art. 4 ed all'art. 5 del regolamento regionale 1/2013. L'art. 4 individua i fattori rilevanti ai fini della c.d. verifica di compatibilità, predetermina per ciascuno di essi il punteggio massimo da attribuire, dispone che la verifica in esame abbia esito positivo quando il punteggio complessivamente attribuito supera le soglie minime previste dal regolamento stesso. L'art. 5, invece, identifica i c.d. indicatori di impatto nonché le c.d. misure di compensazione rilevanti ai fini della c.d. verifica di sostenibilità, predetermina il punteggio da assegnare per ciascuno di tali indicatori e per ogni misura di compensazione; dispone che la verifica abbia esito positivo quando la differenza fra il punteggio complessivo attribuito ai c.d. indicatori di impatto e quello attribuito alle c.d. misure di compensazione è pari a zero.

Sul piano del riparto della funzione di urbanistica commerciale fra i differenti livelli di governo, il regolamento regionale suscita alcune perplessità. Tale normativa, infatti, prevede criteri di valutazione dell'impatto delle G.S.V. così specifici e precisi da vanificare l'autonomia comunale. La circostanza è foriera di perplessità anche di ordine costituzionale.

(71) Sulla capacità contributiva vedi F. MOSCHETTI, *Capacità contributiva*, voce in *Enciclopedia giuridica*, vol. V, Roma, Treccani, 1988; G. GAFFURI, *Capacità contributiva*, voce in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, p. 785 ss.; da ultimo, F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

(72) Cfr. punto 5 del considerando in diritto di Corte costituzionale, 26 gennaio 2004, n. 37; punto 3.2 del considerando in diritto di Corte costituzionale, 28 ottobre 2011, n. 280. Sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali vedi, da ultimo, gli autorevoli contributi pubblicati nel volume collettaneo, *Il Federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, Giuffrè, 2012.

È pur vero, infatti, che l'insediamento di una G.S.V. ha una rilevanza sovracomunale⁷³ ed è altrettanto vero che le “decisioni rilevanti” degli Enti locali “passa[no] sempre meno per i moduli dell'autodeterminazione e sempre più per quelli della cooperazione con altri soggetti pubblici e privati”⁷⁴. Tuttavia pare difficile ritenere legittimo che il Comune venga sostanzialmente privato della funzione di pianificazione urbanistica; ossia di una delle funzioni che costituisce cifra caratteristica dell'autonomia quale “capacità di interpretare e gestire i propri interessi indipendentemente dalle scelte di valore che, in ordine ai medesimi, possono essere operate da altri soggetti dell'ordinamento”⁷⁵. Di conseguenza, sarebbe forse auspicabile che gli attuali criteri di valutazione previsti dal regolamento regionale fossero sostituiti da direttive prive di puntuali indicazioni precettive ed idonee ad essere attuate, ossia adattate alla concreta situazione fattuale propria dei differenti ambiti territoriali, in sede procedimentale⁷⁶.

Sul piano della disciplina dell'esercizio della funzione di urbanistica commerciale, la normativa regionale appare invece condivisibile perché non individua solamente i criteri di localizzazione urbanistica delle G.S.V., ma prevede una valutazione contestuale ed unitaria dei plurimi interessi – urbanistici-territoriali ma anche ambientali e sociali – sottesi all'apertura delle G.S.V. In questa prospettiva la regolazione della localizzazione degli esercizi commerciali in esame non è più “quantitativa”, ma “qualitativa”; ossia non è più funzionale alla “mera provvista di aree” commerciali, ma è preordinata alla «unitaria tutela degli interessi

(73) Cfr., pur con riferimento alla legge 426/1971, G. MORBIDELLI, *Rapporti tra disciplina urbanistica e del commercio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1990, pp. 189-191 nonché, in relazione al d.lgs. 114/1998, E. M. MARENGHI, *Nuove tendenze nei rapporti tra urbanistica e commercio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1999, pp. 242-246.

(74) Così efficacemente M. CAMMELLI, *Istituzioni e sviluppo economico locale*, cit., p. 220.

(75) Cfr., dopo la riforma del titolo V della Costituzione, G. SALA, *Sui caratteri dell'autonomia comunale e provinciale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 20 da cui è ricavata la definizione di autonomia di cui nel testo nonché pp. 28-29; E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, in *Il Governo del territorio*, a cura di S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 125-138.

(76) Cfr., pur in generale, P. URBANI, *La crisi dell'urbanistica: dalla separazione delle competenze alla procedimentalizzazione*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, 1987, pp. 559-584; P. PORTALURI, *La civiltà della conversazione*, in *Il Governo del territorio*, cit., pp. 397-443.

generali che ruotano intorno al commercio e al territorio»⁷⁷. Emergono sullo sfondo le nuove “frontiere” del diritto urbanistico individuate dalla recente giurisprudenza amministrativa. Si fa riferimento, in particolare, al *leading case* costituito dalla sentenza della IV sezione del Consiglio di Stato, 10 maggio 2012, n. 2710. Alcuni passi della motivazione di tale sentenza meritano di essere riportati interamente perché – come autorevolmente rilevato – «nessun commento può interpretare meglio quanto [ivi] espresso»⁷⁸. In particolare, il Consiglio di Stato afferma che le prescrizioni urbanistiche «non possono essere intese [...] solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie, [...] ma devono essere ricostruite come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio in funzione [...] del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione sulla propria essenza [...] svolta dalla comunità [di riferimento]». Detto altrimenti, la pianificazione urbanistica appare funzionale non solo a garantire l’ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma a realizzare un ragionevole temperamento fra una pluralità di interessi pubblici di rilevanza costituzionale. Si fa riferimento, in particolare, «alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, ai valori ambientali e paesaggistici, alle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, alle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio». La *ratio decidendi* della sentenza in esame è stata confermata dalle sentenze successive⁷⁹. Si tratta, quindi, di un *overruling* che apre numerose prospettive e suscita altrettante problematiche il cui approfondimento non può qui essere neppure tentato. In questa sede ci si limita ad evidenziare che detta evoluzione giurisprudenziale appare condivisibile per almeno due ordini di ragioni: da un lato, è coerente con il novella-

(77) Cfr. G. DE GIORGI, *Gli insediamenti commerciali*, cit., pp. 220-243, spec. p. 230-231 da cui sono tratti gli enunciati riportati nel testo.

(78) Cfr. P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in www.pausania.it.

(79) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 60; Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656; Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2427; Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 2013, n. 3262; Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36.

to titolo V il cui art. 117 – come ampiamente noto – ha sostituito il termine “urbanistica” con quello più ampio di “governo del territorio” da intendersi come «il complesso delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili»⁸⁰; dall'altro, approfondisce un'intuizione di una dottrina di antica data che configura le prescrizioni urbanistiche come strumento di “trasformazione sociale”. Di conseguenza, si può sostenere che la disciplina dell'assetto del territorio concorre all'attuazione del modello di società delineato dall'art. 3 comma 2 della Costituzione e, quindi, si pone come obiettivo uno sviluppo non solo sostenibile, ma anche solidale⁸¹ fermo restando che le “restrizioni territoriali alla libertà dell'insediamento delle imprese [ivi compresi, quindi, gli esercizi commerciali]” non possono essere, a pena di invalidità, preordinate ad una finalità di regolazione autoritativa dell'offerta sul mercato”⁸². Appare probabilmente proprio quest'ultima la sfida cui la Regione Veneto e gli Enti lo-

(80) Cfr. punto 20 dei considerato in diritto di Corte costituzionale, 28 giugno 2004, n. 198. Nota efficacemente M. DUGATO, *Urbanistica e governo del territorio: il ruolo degli enti locali*, in *Governo del territorio ed autonomie territoriali*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, Bonomia University Express, 2010, p. 72: «il governo del territorio assorbe pertanto la funzione di individuazione degli obiettivi di una collettività territoriale, sia gli strumenti giuridici pianificatori che la realizzano. L'attività di gestione del territorio, pertanto, è un'attività *all inclusive* che comprende, allo stesso tempo, la meta di uno sviluppo di una collettività – sviluppo economico in primo luogo – e lo strumento giuridico in grado di realizzarlo». Per una puntuale ricostruzione del dibattito sul contenuto della materia “governo del territorio” di cui all'art. 117, comma 2, Cost. vedi T. BONETTI, *Il diritto del “governo del territorio” in trasformazione. Assetto territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 43-55.

(81) Cfr. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, p. 95 da cui è tratta l'espressione “strumento di trasformazione sociale”; G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio fra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 12-20, spec. p. 19: «nella misura in cui si determina, attraverso la disciplina urbanistica, uno sviluppo più equilibrato degli insediamenti, una razionalizzazione delle infrastrutture, un miglioramento dei servizi, una rivitalizzazione ed una salvaguardia dei centri storici, un elevamento della qualità della vita, e così via, si contribuisce ad avvicinare la nostra struttura socio-istituzionale al modello tracciato dall'art. 3, comma 2, Cost.»; più recentemente, L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., p. 244: «il fine dell'attività di governo del territorio [...] sembra prender forma dal temperamento principalmente [degli] interessi che può essere espresso dal concetto di 'sostenibilità'. A livello urbanistico, infatti, si fa oggi sempre più riferimento ai termini 'sostenibilità urbana', 'città sostenibile' o 'sostenibilità sociale' quando non al più noto e ampio concetto di sviluppo sostenibile»; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà ed interessi pubblici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012, spec. pp. 109-202.

(82) Come evidenzia TAR Lombardia, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271.

cali sono chiamati: attuare “una coordinazione ambientale delle convenienze umane”⁸³ senza pervenire (indirettamente) ad una disciplina diriggista dell’attività economica.

(83) F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale*, cit., p. 1456.