

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 137 del 2013, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

A. Srl, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli
avvocati Franco Zambelli, Guido Zago, con domicilio eletto presso lo studio
Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Comune di Padova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e
difeso dagli avvocati Alessandra Montobbio, Vincenzo Mizzoni, Marina Lotto,
Paolo Bernardi, Paola Munari, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del
Tar;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa
per legge dagli avvocati Ezio Zanon, Luisa Londei, domiciliata in Venezia,
Cannaregio, 23;

e con l'intervento di

ad opponendum:

P. S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli
avvocati Giorgio Roderi, Simona Grillo, Erica Santantonio, domiciliata ex art. 25
cpa presso Segreteria T.A.R. Veneto in Venezia, Cannaregio 2277/2278;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale:

della determinazione emessa dal Settore Commercio ed Attività Produttive del Comune di Padova prot. n. 297821 del 30/11/2012, recante dichiarazione di inefficacia della Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) presenta da A. il 25/10/2012;

quanto ai motivi aggiunti:

del provvedimento di chiusura dell'attività di vendita adottato dal Dirigente del Settore commercio ed attività economiche – Ufficio commercio al dettaglio area privata, prot. n. 191770 del 19/7/2013, comunicato via PEC in data 23/7/2013;
della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 107494 del 22/4/2013;
del verbale della Polizia Municipale n. 8115086 del 15/3/2013.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Padova e della Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2017 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente è titolare di due medie strutture di vendita contigue, situate all'interno del compendio immobiliare denominato “.....” e aventi superfici di vendita pari a mq. 2.500 e mq. 750.

In data 25 ottobre 2012 ha presentato una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ai sensi dell'art. 19 della Legge n. 241/1990 e s.m.i., con la quale intendeva procedere all'accorpamento dei due esercizi commerciali di proprietà e realizzare un'unica grande struttura di vendita avente una superficie di mq. 3250.

Il Comune di Padova, ritenendo che la realizzazione di una grande struttura di vendita fosse esclusa dall'ambito degli interventi oggetto di liberalizzazione e soggetta al perdurante vaglio preventivo della p.a., ha dapprima dichiarato inefficace la SCIA di accorpamento e successivamente ordinato la chiusura della grande struttura di vendita.

La ricorrente, che a tutt'oggi continua ad esercitare la propria attività commerciale attraverso due medie strutture di vendita, ha impugnato detti provvedimenti inibitori e repressivi, deducendone l'illegittimità per violazione di legge d'eccesso di potere.

Hanno resistito al ricorso e ai motivi aggiunti il Comune di Padova e la Regione Veneto contrastando le avverse pretese e sostenendo che la realizzazione di una grande struttura di vendita richiedeva un provvedimento espresso da parte della p.a. e non poteva essere intrapresa per effetto di una semplice SCIA: è intervenuta ad opponendum la società P. S.p.A.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata la causa è passata in decisione.

Il ricorso e i motivi aggiunti non meritano accoglimento.

Ritiene il Tribunale, discostandosi da quanto deliberato da altro Collegio in sede cautelare, che, anche nel regime normativo vigente *ratione temporis*, la realizzazione di una grande struttura di vendita era soggetta al perdurante e preventivo vaglio della p.a. - con conseguente necessità del previo rilascio di una formale ed espressa autorizzazione commerciale e insufficienza di un mero controllo a posteriori dell'attività svolta dal privato - e non poteva essere intrapresa in virtù di una SCIA, ovvero di un semplice atto del privato (Ad. Plen. n.

15/2011), né tampoco considerarsi liberalizzata alla luce della normativa di attuazione della direttiva servizi, atteso che:

- l'art. 15 della L.R.V. n. 15/2004 assoggettava la realizzazione di una grande struttura di vendita al previo rilascio di un formale provvedimento autorizzatorio;
- la realizzazione di una grande struttura di vendita, anche se derivante dall'accorpamento di due o più preesistenti medie strutture, è fattispecie che implica valutazioni discrezionali e/o tecnico-discrezionali in ordine alla compatibilità urbanistica, viabilistica ed ambientale dell'intervento ed esula, pertanto, dall'ambito delle autorizzazioni vincolate suscettibili di essere sostituite dalla presentazione di una SCIA;
- le norme che hanno liberalizzato il mercato della distribuzione commerciale (direttiva servizi 2006/123/CE; art. 31 del d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011; art. 1 del d.l. 1/2012, conv. in l. 27/2012) non risultano applicabili alla fattispecie scrutinata in quanto la legge statale, dapprima con l'art. 3 del decreto legge n. 138/2011 e poi con il decreto legge n. 1/20112, ha previsto un termine per l'adeguamento da parte delle Regioni e degli Enti Locali ai principi di liberalizzazione dell'esercizio delle attività economiche introdotti dalla medesima normativa statale;
- l'art. 4 della L.R.V. n. 30 del 2011, recante “Disposizioni transitorie in materia di procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali”, ha disposto la temporanea sospensione dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione commerciale per le grandi strutture di vendita e per i parchi commerciali in attesa dell'approvazione della nuova disciplina regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della stessa legge;

- con sentenza n. 65/2013, la Corte Costituzionale ha precisato che il termine per adeguare la normativa regionale ai sopravvenuti principi statali di liberalizzazione andava individuato nel 31 dicembre 2012 e ciò in quanto l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) ha previsto che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione (il Giudice delle Leggi ha specificato che la sospensione del procedimento di cui trattasi, avendo una tempistica certa e proporzionata nelle more di una riforma organica del settore operata con la finalità di adeguare la normativa regionale ai sopravvenuti principi di liberalizzazione, non costituisce "(...) un irragionevole limite all'iniziativa economica privata": sul termine del 31 dicembre 2012 cfr. anche Tar Ve. n. 766/2015);

- la Regione Veneto ha rispettato il termine del 31 dicembre 2012 emanando la L.R. n. 50/2012 che, all'art. 19, ha previsto che l'apertura di una grande struttura di vendita di superficie superiore a 2.500 mq è soggetta ad autorizzazione espressa rilasciata dal comune competente. L'art. 3 del Regolamento Regionale 21 giugno 2013 n. 1, attuativo della medesima L.R. n. 50/2012, ha altresì precisato che l'ampliamento mediante accorpamento di una grande struttura di vendita è soggetto, ai sensi dell'art. 19 della L.R. 50/2012, al rilascio di autorizzazione commerciale espressa;

- la disciplina europea e nazionale sulle liberalizzazioni prevede che la libertà d'iniziativa economica possa essere limitata o esclusa per effetto di motivi imperativi d'interesse generale (compresa la tutela dell'ambiente urbano) che prendono in considerazione l'attività commerciale non per conformare il relativo mercato, ma per tutelare altri interessi (si veda il combinato disposto dell'art. 8, co.

1, lett. h) e art. 12, d.lgs. n. 59/2010 nonché l'art. 11, comma 1, lett. e) del medesimo D.lgs. n. 59 del 2010).

Con riferimento alle grandi strutture di vendita la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ammesso restrizioni alla libertà di stabilimento giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte europea figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio (Corte di Giustizia Unione europea, sentenza del 24 marzo 2011 pronunciata in causa C-400/08);

- la perdurante previsione di un regime autorizzatorio per l'insediamento o lo sviluppo di grandi strutture di vendita è riconducibile a un motivo imperativo d'interesse generale. La necessità di sottoporre al vaglio preventivo della p.a. (autorizzazione commerciale espressa) l'apertura di una grande struttura di vendita, anche se realizzata tramite accorpamento di due preesistenti medie strutture, si giustifica in particolare, oltre che per assicurare un maggior grado di certezza giuridica a piani finanziari e progetti imprenditoriali di notevole entità, per consentire alle amministrazioni competenti l'effettuazione di un'adeguata istruttoria in ordine alla compatibilità urbanistica, viabilistica e ambientale di strutture di rilevanti dimensioni che, innegabilmente, determinano un forte impatto sul territorio, condizionandone la destinazione e gli sviluppi futuri, circostanza quest'ultima che impone un contemperamento dei principi in tema di liberalizzazione del commercio con la tutela dell'interesse generale (Tar Ve n. 766/2015).

Per tutto quanto sin qui esposto, il ricorso principale e i motivi aggiunti devono essere respinti.

La problematicità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Marco Rinaldi, Referendario, Estensore

Michele Pizzi, Referendario

L'ESTENSORE
Marco Rinaldi

IL PRESIDENTE
Claudio Rovis

IL SEGRETARIO