

Publicato il 18/01/2018

N. 00654/2018 REG.PROV.COLL.
N. 02085/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2085 del 2016, proposto dal signor Pietro Brizi, rappresentato e difeso dall'avvocato Norberto Ventolini, domiciliato ex art. 25 cpa presso la Segreteria del Tar Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

contro

Comune di Tarquinia, in persona del Sindaco p.t., non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensiva,

del provvedimento del Comune di Tarquinia del 24.11.2015, prot. U0034955, n.17582/15 recante il diniego del rilascio di autorizzazione per l'apertura di una nuova media struttura di vendita al dettaglio di cui al d. lgs. n. 114/1998 art. 8 per il commercio di prodotti del settore non alimentare - risarcimento danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista l'ordinanza collegiale n. 3670 del 2016 con cui sono stati disposti incumbenti istruttori;

Vista l'ordinanza n. 3669 del 2016 con cui è stata respinta la suindicata domanda cautelare;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 novembre 2017 il Cons. Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori presenti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il signor Pietro Brizi riferisce di essere proprietario del locale commerciale sito in Tarquinia (VT), località Colonia Elisabetta Zona commerciale, Via R. Sanzio s.n.c., realizzato a seguito di concessione edilizia n. 27/05 del 13.04.2005, DIA n. 154/07 del 09.06.2007 e successiva CILA n. 143/15 del 16.05.2015.

Il signor Brizi espone di fa parte del “Consorzio Insediamenti Commerciali Tarquiniesi”, costituito in data 23 aprile 1985 tra tutti i proprietari dei terreni facenti parte del comprensorio del Comune di Tarquinia, località Colonia Elisabetta.

Con delibera n.99 del 17.03.1988 è stato approvato il “Piano di lottizzazione per insediamenti commerciali zona D sottozona D/5 in località Colonia Elisabetta”, seguito dalla stipula di relativa “Convenzione per la lottizzazione di terreni per insediamenti commerciali in Tarquinia-Località Colonia Elisabetta” tra i consorziati e il Comune, volta a stabilire a carico dei consorzianti, l'onere della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e relativa cessione al Comune delle aree da esse interessate e di quelle destinate alla collettività.

Le predette opere sono state regolarmente eseguite e completate e trasferite con atto di cessione registrato all'Agenzia delle Entrate di Roma 2 al n. 4899 1T del 25.12.2015, trascritto all'Agenzia del Territorio di Civitavecchia in data 26.02.2015 al n. 1282 reg. gen. e n.925 reg. part.; il tutto specificato per dimostrare la destinazione con funzione e natura commerciale dell'intera area in questione.

Al predetto immobile, edificato giusta concessione edilizia, è stata riconosciuta dal Comune di Tarquinia l'autorizzazione di agibilità n.107/07 e in data 12.03.2013 l'interessato ha presentato domanda di autorizzazione per apertura di media struttura di vendita al dettaglio all'interno di tale immobile (prot. n.9729, domanda integrata con successiva nota del 18.11.2014).

Il Comune di Tarquinia ha negato l'autorizzazione (prov. 19.3.2015 prot.0008289) alla luce del parere espresso dal settore 10 Edilizia Privata, per la circostanza della distribuzione della superficie di vendita complessiva in 3 distinte unità catastali.

Si è provveduto a conformare l'immobile mediante presentazione della CILA del 16.05.2015, con la fusione di tre locali commerciali in un unico immobile, con richiesta di agibilità e ulteriore domanda di autorizzazione per l'apertura di media struttura di vendita al dettaglio di prodotti del settore non alimentare. Il Comune di Tarquinia, con missiva del 09.09.2015, prot.U.0025948 ha comunicato i seguenti motivi ostativi all'accoglimento, previo parere del settore 10° Edilizia Privata del Comune: -“le superfici utili complessive del piano terra destinate alla vendita devono rientrare nella dimensione iniziale dichiarata ed autorizzata di mq.880,00”; - la media struttura “non rientra in alcuna delle condizioni previste dall'art. 12 del Documento Programmatico Regionaletali da escludere la relativa assoggettabilità agli indici stabiliti dal documento stesso”; - la media

struttura “non rientra neanche tra le fattispecie per le quali sono immediatamente applicabili le norme operative previste dal Consiglio Comunale n. 66 del 29/11/2006”, con conseguente sospensione del procedimento.

Il sig. Brizi lamenta che nonostante la presentazione di osservazioni e chiarimenti a fronte dei motivi di preventivo diniego, il Comune in ottemperanza al provvedimento di sospensione ha adottato il provvedimento del 24.11.2015, prot. U0034955, n.17582/15 recante il diniego del rilascio della autorizzazione in questione fino all'applicabilità dei criteri di programmazione urbanistico-territoriale di cui al titolo II, Capo II, della L.R. n. 33/1999.

Avverso il suddetto provvedimento il Sig. Brizi ha proposto ricorso deducendo quali motivi di impugnazione: *1. Errata ed illegittima applicazione della L.R. 33/99 alla luce delle successive norme di liberalizzazione degli esercizi al commercio*: il disposto diniego si baserebbe sulla erronea e superata applicazione della legge regionale n.33 del 1999, in materia di disciplina sul commercio e sulla necessità di criteri di programmazione urbanistico-territoriale, ivi previsti, quale presupposto per l'insediamento di attività commerciali. Tale strumento urbanistico costituirebbe un vincolo per il rilascio dell'autorizzazione per la necessità di conformare la disciplina urbanistica comunale ai criteri impartiti dalla Regione. La disciplina urbanistica non potrebbe essere piegata a finalità di controllo autoritativo dell'esercizio del commercio. Il vincolo per il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune non sarebbe condivisibile alla luce dell'evoluzione della normativa nazionale e di quella dell'Unione Europea in materia di liberalizzazioni ed in particolar modo la Direttiva n. 123/2006 c.d. Bolkestein, recepita con il d.lgs. n 59/2010, art. 11, volta ad eliminare i vincoli procedurali e sostanziali al fine di favorire la creazione di un

regime comune mirato a dare concreta attuazione ai principi di libertà di stabilimento e libero commercio (con conseguente perdita di efficacia delle disposizioni regionali e locali legislative e regolamentari con essi incompatibile, in caso di mancato adeguamento degli ordinamenti regionali e locali ai principi in materia di concorrenza). Conseguentemente il ricorrente chiede l'annullamento del provvedimento impugnato in forza del principio di disapplicazione della relativa norma regionale di cui alla l.r. n. 33 del 1999, nei limiti di incompatibilità. Le norme regionali limitative all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive, determinando restrizioni alla concorrenza, sarebbero costituzionalmente illegittime, invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia.

2. Mancata applicazione dei criteri di programmazione urbanistico-territoriale di cui al Titolo II, Capo II, L.R. 33/99- localizzazione del bene immobile: il diniego per la mancata adozione dei criteri di programmazione urbanistica territoriale sarebbe comunque illegittimo anche persistendo l'efficacia di tale prescrizione in base alla l.r. n. 33 del 1999. Il D.C.R. n. 131/02 ha espressamente previsto al punto 15 lett. B) come la mancata trasmissione di detti provvedimenti di adeguamento alla Regione non inibisce la possibilità di rilascio dell'autorizzazione se sia comunque effettuata la localizzazione, ossia l'accertamento della realizzazione dell'immobile con destinazione commerciale nel rispetto degli standard urbanistici. Nel caso in esame la localizzazione del bene oggetto di autorizzazione sarebbe già preesistente alla presentazione della domanda da parte del ricorrente (rinvenibile dal piano di lottizzazione): conseguentemente l'assenza dell'adozione del piano urbanistico-territoriale non determinerebbe alcun vincolo al rilascio della autorizzazione al commercio per medie strutture.

Parte ricorrente formula anche richiesta di domanda di adempimento

all'emanazione del relativo provvedimento, in assenza di discrezionalità da parte del Comune di Tarquinia per il rilascio dell'autorizzazione al commercio, al verificarsi delle condizioni di cui all'art.10, l.r.n. 33 del 1999, come nel caso in esame, a fronte dell'attività vincolata dell'Ente. Conclude con la richiesta di risarcimento dei danni patiti derivanti dalla mancata autorizzazione, per la diminuzione del valore del bene e per i canoni non riscossi per la stessa causa nonché per il danno da ritardo.

Con ordinanza collegiale n. 3670 del 2016 sono stati disposti incumbenti istruttori nei confronti del Comune intimato, adempimenti eseguiti con deposito di documentazione in data 17 maggio 2016.

Con successiva ordinanza n. 3669 del 2016 è stata respinta la suindicata domanda cautelare.

Alla udienza pubblica del 7 novembre 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato per le seguenti ragioni.

2.1. Con provvedimento in data 24 novembre 2015, n. 34955 il Comune di Tarquinia ha negato “1) ...il rilascio di autorizzazione per l'apertura di una nuova struttura di vendita al dettaglio, di cui al D.Lgs.31/3/1998, n.114, art.8, per il commercio di prodotti del settore non alimentare su una superficie di vendita di mq. 918.....di cui alla....domanda pervenuta il 12/6/2015 al prot.n.17582”, disponendo altresì “2) Si sospende, sino all'applicabilità dei criteri di programmazione urbanistico-territoriale di cui al Titolo II, Capo II, della L.R.33/99, il procedimento relativo alla medesima domanda prot.n.17582/2015.....riguardante l'apertura di una nuova media struttura di vendita al dettaglio, di cui al D.Lgs.31/3/1998, n.114, art.8, per il commercio di prodotti del settore non alimentare, limitatamente ad una superficie utile di vendita di mq.880....”.

Tale diniego di autorizzazione e sospensione è stato adottato sulla base delle specifiche circostanze di fatto indicate nella premessa dell'atto

impugnato :*“Vista la ...domanda pervenuta il 12/6/2015....tesa ad ottenere l'autorizzazionesu una superficie di vendita di mq.918...; Dato atto chesull'istanza è stato acquisito, tra gli altri, il parere del Settore 10° Edilizia Privata.....; Visto che con il suddetto parere.....ha riferito, tra l'altro, che <dalla lettura degli elaborati progettuali allegati al P.di C. n. 27/05 del 13/4/2005...le superfici dichiarate destinate alla vendita risultano pari a mq.880,00...e che quindi le superfici utili complessive del piano terra destinate alla vendita devono rientrare nella dimensione inizialmente dichiarata ed autorizzata di mq. 880,00>; Visto inoltre che, in particolare nel parere espressoil Responsabile del Settore 10° ha specificato che la media struttura in argomento risponde ai requisiti di cui all'art.4 lett a, del sopra citato Regolamento Comunale di cui alla Delib. C.C. n. 62/2005, < mentre non rientra in alcuna delle condizioni previste dall'art.12 del Documento Programmatico Regionale (approvato con deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio 6/11/2002 n.131) tali da escludere la relativa assoggettabilità agli indici stabiliti dal documento stesso>”.*

2.2. Parte ricorrente, come riportato in fatto, assume in generale la illegittimità del provvedimento impugnato per la errata e illegittima applicazione della L.R. n.33/1999, ritenuta ormai superata, alla luce delle successive norme di liberalizzazione degli esercizi al commercio e per la illegittimità del vincolo della necessaria applicazione di criteri di programmazione urbanistico-territoriale, ivi previsti, quale presupposto per l'insediamento di attività commerciali, con necessità di disapplicazione delle norme interne incompatibili con quelle comunitarie.

Tali censure non sono condivisibili alla luce anche di quanto rappresentato e documentato in atti.

Osserva il Collegio che la parte dispositiva dell'atto impugnato, come sopra riportata, è composta da due specifiche prescrizioni: la prima, dispone il diniego dell'autorizzazione su una superficie di vendita di mq. 918, come richiesta con la domanda in data 12/6/2015, prot.n.17582, perché gli

elaborati progettuali di cui al p.d.c e le superfici dichiarate configurano invece una superficie di vendita pari a 880 mq, a differenza della istanza laddove è espressamente indicata la superficie di mq.918 mq; la seconda prescrizione dispone la sospensione del procedimento relativo alla suddetta domanda “limitatamente ad una superficie utile di vendita di mq. 880” fino all’applicabilità dei criteri di programmazione urbanistico-territoriale di cui al Titolo II, Capo II, della l.r. n. 33 del 1999.

Va rilevato che il diniego risulta adottato in riscontro alla richiesta di autorizzazione (del 12.6.2015, prot. n. 17582) per l’apertura di una nuova media struttura di vendita al dettaglio per un locale di mq.918,00 di superficie utile di vendita, come indicato nella domanda, laddove agli atti del Comune, come riferito dal Settore 10° competente dello stesso e come comunicato dall’istante, la superficie effettiva utile di vendita risulta pari a mq 880,00 (inizialmente dichiarati e autorizzati). Tale ultima misura di superficie risulta anche contestata dalla parte ricorrente, nelle osservazioni formulate ai sensi dell’art.10 bis della legge n. 241 del 1990 inviate al Comune (nota 18 settembre 2015, prot.arrivo 27211) laddove è affermato che la superficie risulta essere di mq 918,00 (contro la risultanza tecnica da parte del Settore 10° competente per materia) ed è sostenuto nelle predette osservazioni che *“la discrepanza non può valere come impedimento al rilascio della autorizzazione....al più tale domanda poteva essere ridotta ai mq. effettivamente accertati”*.

Ciò dimostra la correttezza del provvedimento di diniego adottato dal Comune in riscontro all’istanza recante la specifica richiesta (mq 918,00), in relazione alla quale ha disposto la determinazione sulla base dei riscontri oggettivi risultanti in atti (riferimento alla precedente Dia e mq autorizzati con p.d.c, tenuto conto altresì della formale rinuncia da parte del ricorrente all’istanza presentata in data 12.3.2013, prot. n. 8729, successivamente

integrata per ottenere autorizzazione per apertura di nuova media struttura di vendita al dettaglio per mq.675,98), riscontri che non trovano opposizione adeguata dai generici assunti di parte ricorrente non comprovati.

Peraltro va posto in rilievo che parte ricorrente nulla riferisce in ordine alla riduzione della superficie di vendita (pur ammettendo una eventuale possibilità di riduzione della misura indicata in domanda) e fonda la sua opposizione al diniego sulla illegittima applicazione delle norme regionali che subordinano l'apertura di una media struttura di vendita ad autorizzazione ritenendole superate, tenuto conto delle intervenute disposizioni nazionali e comunitarie in materia di c.d. liberalizzazioni.

Riguardo tale ultimo aspetto appare utile al riguardo una breve ricostruzione della normativa in materia.

Il decreto legislativo n. 114 del 1998, nell'intento di superare la precedente normativa di cui alla legge n. 426 del 1971 che sottoponeva l'apertura di nuovi esercizi ad un rigido sistema di contingentamento basato sulla pianificazione del rapporto fra domanda ed offerta, ha liberalizzato il segmento degli esercizi di vicinato e rimesso, invece, alle regioni la regolamentazione della apertura delle medie e grandi strutture di vendita, la cui apertura resta ancora oggi soggetta a specifica autorizzazione.

In particolare, il predetto decreto legislativo ha prefigurato un meccanismo di forte integrazione fra urbanistica e disciplina economica delle attività commerciali di maggiore rilevanza, prevedendo l'onere per le regioni di dettare indirizzi generali per il loro insediamento e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale destinati ad essere recepiti in sede di pianificazione del territorio da parte dei comuni. Infatti l'art. 6 del d.lgs.n. 114 del 1998 prevede che le Regioni devono *"fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale"* (comma

2), in specie individuando *"le aree da destinare agli insediamenti commerciali"* (comma 2, lett. a), *"i vincoli di natura urbanistica"* (lett. c), nonché altri aspetti di carattere edilizio ed urbanistico. Il criterio ispiratore di tale norma risulta quindi improntato all'integrazione della pianificazione territoriale ed urbanistica con la programmazione commerciale (cfr. Tar Campania, Napoli, Sez. VIII, 30 aprile 2014, n. 2407; idem, 8 novembre 2016, n.5149; Tar Lombardia, Milano, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271).

Osserva il Collegio che per le medie strutture di vendita l'art. 8 del predetto d.lgs. n. 114 del 1998 (in vigore dal 9 maggio 1998 e vigente, in quanto non modificato dal successivo d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 recante l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, cd. direttiva Bolkestein), stabilisce che *"L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie fino ai limiti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), di una media struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio, anche in relazione agli obiettivi di cui all'articolo 6, comma 1"* (ossia agli obiettivi di cui alla Programmazione delle rete distributiva da parte della regione), con la necessità quindi di titolo autorizzativo in caso di apertura di media struttura di vendita (a differenza dell'art.7 concernente esercizi di vicinato, norma in parte abrogata). Inoltre va rilevato che la Regione Lazio, in attuazione del suddetto d.lgs. n. 114 del 1998 e nel rispetto dei principi ivi fissati, ha emanato la l.r. n. 33 del 1999 con cui ha disciplinato le funzioni e i compiti amministrativi in materia di commercio ed ha adottato, ai sensi dell'art. 11, il documento programmatico per l'insediamento delle attività commerciali su aree private (del.C.R. 6 novembre 2002, n. 131), varando i criteri cui uniformarsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni anche per le medie strutture di vendita.

Pertanto il d.lgs n.114 del 1998 è *in parte qua* vigente e applicabile nella specie e i profili di censura avanzati da parte ricorrente sulla asserita

applicazione di principi di liberalizzazione e su una (apparente) non necessità di titolo autorizzativo non appaiono conformi alla richiamata normativa in quanto l'apertura di media struttura di vendita è soggetta ad autorizzazione espressa ex art.8 d.lgs n.114 del 1998 (norma non modificata dal d.lgs n.59/2010 attuativo della c.d. direttiva Bolkestein).

Ad ogni buon conto, come già sopra rilevato, il diniego risulta adottato in riscontro alla richiesta di autorizzazione (del 12.6.2015, prot. n. 17582) per l'apertura di una nuova media struttura di vendita e discende dall'accertata superficie effettiva utile di vendita pari a mq 880,00 (inizialmente dichiarati e autorizzati) e non di mq.918,00 di superficie, come indicato nella domanda, riscontro non adeguatamente opposto da parte ricorrente. Tra l'altro dagli atti prodotti dal Comune a seguito dell'istruttoria disposta in corso di giudizio non sono emersi elementi riguardo rilievi limitativi di insediamento di medie strutture di vendita nella zona interessata per altri profili.

Pertanto, la ragione del diniego, sopra scrutinata, vale a supportare la legittimità del provvedimento impugnato ed è sufficiente ed idonea a sorreggere l'atto, con la conseguenza che non assumono rilievo le ulteriori censure volte a contestare gli altri profili motivazionali avanzati con il secondo motivo riguardo gli aspetti della sospensione del procedimento (seconda parte del dispositivo). Al riguardo soccorre il principio secondo il quale, laddove una determinazione amministrativa di segno negativo tragga forza da una pluralità di motivazioni, ciascuna delle quali sia di per sé idonea a supportarla in modo autonomo, è sufficiente che anche una sola di esse passi indenne alle censure mosse in sede giurisdizionale perché il provvedimento nel suo complesso resti esente dall'annullamento, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le ulteriori doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni (cfr. Tar Lazio,

Roma, sez. I, 17 ottobre 2015, n.11829; Tar Campania, Napoli, sez. IV, 16 maggio 2014, n. 2718 ; idem, sez. III, 8 giugno 2016, n.2900; Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 20 aprile 2016, n. 425; Tar Campania, Salerno, sez. I , 10 aprile 2017, n. 717).

Sulla base di ciò restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

3. Per le esposte ragioni, il ricorso va respinto, con assorbimento di ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisori. Quanto alla domanda di risarcimento del danno, ferma restando la legittimità dell'atto impugnato ed escluso il requisito del danno ingiusto, tale domanda è rimasta indeterminata - in disparte l'assenza delle specifiche e quantificate voci di danno – e comunque riferita ad una data (19.3.2015) per il calcolo della decorrenza dei danni relativa ad altro precedente provvedimento di diniego e tenuto conto della formale rinuncia in data 7 giugno 2015, prot. n. 17580 alla istanza di autorizzazione (in data 12.3.2013 e succ. integrata).

Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti tenuto conto della particolarità della vicenda contenziosa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di giudizio compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere, Estensore

Maria Laura Maddalena, Consigliere

L'ESTENSORE
Mariangela Caminiti

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO