



**STUDIO LEGALE
ASSOCIATO**

Avv. Luigi Bonomi
Avv. Luca Thomas Villa
Avv. Gianmatteo Vitella
Avv. Emilio Pratella
Avv. Alberto Rimoldi
Avv. Ivana Colombo
Avv. Antonio Caputo

Avv. Paola Tenaglia
Avv. Massimiliano Politi
Avv. Alessandra Grosso
Avv. Federica Vigo
Avv. Sonia Brangi
Dott. Beatrice Cantinotti

UFFICIO DI SEGRETERIA

Dott. Manuela Scalco
Alessandra Lai

VARESE

Via Magenta 14

BUSTO ARSIZIO

Via Marsala 20

T. 0332 282025

0332 232535

0332 281604

F. 0332 214721

M. segreteria@magenta14.it

P. IVA 03119250128

Varese, 13 febbraio 2023

Spettabile
R.T.M. SERVICE S.R.L.
c.a.
dott. Giovanni Erba

g.erba@rtmservice.com

e p.c.

Egregio Signor
geom. Graziano Magni

grazianomagni@gmail.com

Oggetto: Comune di Vergiate / ambito di rigenerazione "AR 5" /
parere legale

Mi è stato chiesto di esprimere un parere legale in ordine alla proposta di pianificazione attuativa dell'ambito di rigenerazione urbana "AR 5" del Comune di Vergiate, con specifico riferimento alla qualificazione (agli effetti della disciplina autorizzatoria urbanistico-commerciale) della struttura di vendita in progetto.

1. I contenuti (progettuali e convenzionali) dell'intervento che mi sono stati rappresentati afferiscono alla documentazione che verrà protocollata a corredo dell'istanza di attivazione del piano attuativo.

Ne emerge il seguente quadro di sintesi.

1.1 Dal punto di vista insediativo, la soluzione progettuale prescelta per la riqualificazione del comparto contempla, previa demolizione dei manufatti esistenti, la realizzazione di un edificio a destinazione commerciale, suddiviso in quattro (autonome) medie strutture di vendita *no food* oltre un esercizio per la somministrazione di alimenti e bevande.

1.2 Sotto il profilo della conformazione strutturale, le unità immobiliari destinate ad accogliere le medie strutture di vendita sono tra loro separate e prive di elementi di collegamento, presentano ingressi autonomi, sono dotate di spazi di carico / scarico indipendenti, nonché di distinti sistemi di allacciamento ai sottoservizi e beneficiano di parcheggi privati riservati. Allo stesso modo, appaiono disgiunti ed indipendenti i locali accessori alla vendita (spogliatoi, magazzini, laboratori, uffici amministrativi, ecc.).



1.3. Quanto all'organizzazione gestionale, la relazione accompagnatoria dà conto della piena autonomia di ciascuna struttura, tanto nelle attività promozionali e di marketing, quanto nelle relazioni contrattuali esterne (utenze, servizi di pulizia e guardianaggio, personale dipendente, collaborazioni, ecc.).

2. Al fine di dare evasione al quesito posto, occorre anzitutto verificare se la riferita configurazione (strutturale e funzionale) dell'intervento integri la nozione di "centro commerciale", quale profilata dall'articolo 4, co. 1, lett. g), del d.lgs. 31.3.1998, n. 114 (cd. decreto Bersani).

2.1. Per centro commerciale, reca la norma in parola, si intende "*una media o una grande struttura di vendita nella quale più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente*".

Dunque, il "centro commerciale" è definito dalla compresenza di due elementi tipizzanti: (i) l'esistenza di una specifica struttura, nella quale siano allocati più esercizi commerciali tra loro materialmente collegati e (ii) la gestione unitaria di infrastrutture, servizi e spazi comuni, di cui gli esercizi usufruiscono.

Si tratta di requisiti strutturali e funzionali non alternativi, ma congiunti (**T.A.R. Toscana 18.11. 2020, n. 1448**).

Occorre, perciò, (i) che gli esercizi commerciali siano fisicamente ed efficientemente legati tra loro, per il tramite di appositi percorsi pedonali (diversi dalla semplice transitabilità pubblica) che consentano ai consumatori di accedere con facilità dall'una all'altra, e (ii) che, unitamente al legame fisico, vi sia una comunanza nella gestione delle parti comuni e dei servizi del centro. Diversamente, saremmo al cospetto di una mera contiguità tra esercizi commerciali.

2.2. Come ha avuto modo di chiarire il Consiglio di Stato, "la considerazione giuridica unitaria di due o più "medie strutture di vendita" [...] richiede due convergenti e contestuali requisiti: uno materiale (la ricorrenza di un legame fisico) ed uno funzionale (la comunanza della gestione).

È, anzitutto, necessario che le strutture siano direttamente collegate fra loro: i consumatori, in sostanza, debbono poter accedere dall'una all'altra con facilità, disponendo di appositi percorsi pedonali appositamente studiati per la peculiare modalità di fruizione di siffatte strutture, ove spesso le persone portano con sé da una struttura all'altra, a mezzo di carrelli od altri strumenti, gli acquisti



precedentemente operati. Tali percorsi devono collegare direttamente le strutture, non il più ampio lotto ove queste insistono, e devono correre su suolo privato; se su suolo pubblico, devono consentire un passaggio ben segnalato, dedicato specificamente ai consumatori, sufficientemente ampio e sicuro. Tali percorsi possono essere indifferentemente al chiuso o all'aperto ma, in tale ultimo caso, devono differire dalla semplice transitabilità pubblica ordinariamente assicurata all'indistinta collettività a mezzo di marciapiedi od altre vie di transito pedonale: la considerazione giuridica unitaria di più strutture, invero, può darsi solo in presenza di elementi fattuali che ne differenzino e qualifichino la conformazione in maniera precisa, trovandosi altrimenti di fronte alla mera contiguità di strutture distinte. La necessità del collegamento fisico è, peraltro, implicita nella natura unitaria della struttura: non può, invero, darsi un unitario insediamento commerciale ove le varie componenti non siano direttamente ed efficacemente collegate fra loro. In caso contrario, del resto, non vi sarebbe alcuna effettiva e concreta "organizzazione"; non sarebbe possibile utilizzare il sostantivo "aggregazione", che richiama un concetto di congenita unitarietà; non sarebbe predicabile la ricorrenza di un "unico complesso", ma una semplice (ed occasionale) vicinanza di distinte strutture, prive di alcun elemento in "comune" diverso dalla mera ubicazione nella medesima area.

Per analoghe ragioni è, inoltre, necessario l'ulteriore requisito della comunanza di gestione. Devono, invero, riscontrarsi i seguenti elementi unificanti di carattere funzionale:

- la comune fruizione degli spazi e dei locali accessori alla vendita (spogliatoi, depositi, magazzini, laboratori di preparazione, uffici amministrativi et similia), indistintamente utilizzabili per le esigenze di tutte le strutture;*
- la presenza di servizi all'utenza e, generale, di spazi pertinenziali (in primis parcheggi, ma anche, ad esempio, aree per bambini) indistintamente fruibili dalla clientela di tutte le strutture, regolati, gestiti e mantenuti unitariamente;*
- una policy di gestione accentrata ed unitaria, con riferimento tanto alle relazioni contrattuali con terze parti (utenze, servizi di pulizia e guardianaggio, selezione del personale), quanto alla promozione commerciale, operata unitariamente a favore dell'intera struttura complessa, peraltro solitamente caratterizzata da un nome commerciale autonomo e distinto da quelli dei singoli esercizi ivi allocati.*

Solo l'effettiva, concreta ed oggettiva comunanza strutturale e funzionale consente, invero, di ascrivere valenza giuridica al legame fra due o più



strutture, altrimenti destinato a rimanere confinato nella semplice circostanza di fatto (giuridicamente irrilevante) della vicinitas” (Cons. Stato 27.8.2019, n. 5902).

Senza ulteriormente indulgere sul punto, con ogni evidenza il progetto in esame non può essere ricondotto alla definizione che precede, sia per la separatezza delle strutture di vendita, sia per l’assenza di spazi e servizi comuni.

3. Secondo condivisibile giurisprudenza, la definizione di centro commerciale recepita dal decreto Bersani rappresenta un criterio di lettura della normativa regionale, la quale “deve essere interpretata in maniera tale da non determinare l’iscrizione del carattere di “grande struttura di vendita” o, comunque, di struttura lato sensu “complessa” a strutture che, secondo la legge dello Stato, non lo sarebbero” (T.A.R. Milano 19.11.2021, n. 2570).

La precisazione assume concreta rilevanza con riguardo alla D.G.R. n. 1193 del 2010, a tenore della quale, negli strumenti di pianificazione comunale, gli insediamenti commerciali vanno individuati sulla base della classificazione ivi contenuta, ed *“in relazione a tale individuazione è verificata la conformità dell’insediamento con gli atti del Piano di Governo del Territorio”* (art. 4). Come noto, la delibera ricomprende tra le strutture di vendita organizzate in forma unitaria anche il cd. parco commerciale, *“inteso quale complesso commerciale costituito da una aggregazione, in aree commerciali contigue, di almeno due medie o grandi strutture di vendita localizzate anche sul medesimo asse viario e con un sistema di accessibilità comune”* (art. 1).

Da qui il tema se la proposta progettuale, presentando una superficie complessiva di vendita eccedente la soglia dei 1.500 metri quadrati prevista per le medie strutture di vendita, possa sussumersi nella nozione di parco commerciale.

4. A fronte di una situazione (non perfettamente sovrapponibile, ma) che presentava alcuni tratti simili a quella che ci occupa, nel 2018 il TAR di Milano, con la sentenza n. 2239, è pervenuto alla conclusione affermativa sulla base di due ordini di considerazioni:

- la strada ricavata all’interno del comparto assolve alla principale funzione di garantire l’accesso dei consumatori agli spazi commerciali, risultando sostanzialmente indifferente per gli utenti della viabilità principale della quale si dirama;



- la circostanza che un utente possa accedere, seppure in assenza di un percorso stradale predefinito e con la necessità di attraversare una strada, ad entrambe le strutture, è un indice rivelatore di un sostanziale “disegno unitario”.

In definitiva, secondo il Tribunale di prime cure, *“il progetto presenta le caratteristiche oggettive di un unico insediamento, per cui la suddivisione in due lotti è “artificiosa” e speculare a eludere la disciplina in materia”*.

5. La pronuncia è stata annullata in sede d’appello dal Consiglio di Stato con la richiamata sentenza n. 5902 del 2019, sulla premessa che la regolamentazione del commercio regionale, a presidio della concorrenza (la quale deve risultare uniforme sull’intero territorio nazionale), non può introdurre tipologie commerciali (quali la struttura di vendita organizzata in forma unitaria, il centro commerciale aggregato e il parco commerciale) inedite per la legge dello Stato ed ingeneranti appesantimenti burocratico-amministrativi per le imprese (cd. *red tape*).

6. Chiamato ad esprimersi sulla natura giuridica di otto (!) fabbricati contigui con destinazione commerciale / ristorazione, nel 2021 il TAR Milano ha recepito il principio sotteso alla richiamata pronuncia del Consiglio di Stato, e consequenzialmente ha escluso la ricorrenza di un parco commerciale (o comunque di un insediamento commerciale unitario), stante la riscontrata assenza di un collegamento fisico tra le strutture (*“non può, invero, darsi un unitario insediamento commerciale ove le varie componenti non siano direttamente ed efficacemente collegate fra loro”*) e di una comunanza gestionale.

In carenza di tali requisiti non è *“predicabile la ricorrenza di un “unico complesso”, ma una semplice (ed occasionale) vicinanza di distinte strutture, prive di alcun elemento in “comune” diverso dalla mera ubicazione nella medesima area”* (T.A.R. Milano 19.11.2021, n. 2570).

Il principio è stato recentemente riaffermato dalla sentenza del **TAR Brescia 16.10. 2022, n. 1026**:

Per le considerazioni sopra esposte, a mio avviso la struttura di vendita in progetto non presenta le caratteristiche di un centro commerciale (o comunque di un’organizzazione unitaria di vendita).

In primo luogo, sul piano della disposizione spaziale dei volumi e delle specifiche architettoniche, perché le (insediande) medie strutture di vendita non appaiono collegate tra loro: hanno ingressi separati, parcheggi



STUDIO LEGALE
ASSOCIATO

riservati e non condividono aree (es. di carico / scarico) o locali (es. magazzini) accessori. Non solo mancano collegamenti interni, ma non vi sono neanche collegamenti esterni diretti o “dedicati”. Sono strutture semplicemente vicine, ma morfologicamente prive di elementi comuni.

In seconda battuta, sul piano organizzativo, perché godono di piena autonomia gestionale: ogni struttura “fa per sé”, sia nelle relazioni negoziali con fornitori, collaboratori, prestatori di servizi eccetera, sia nella comunicazione istituzionale e nella promozione delle rispettive attività: l’una prescinde dall’altra, senza alcun riferimento commerciale o identificativo comune.

Rimango a disposizione per ogni eventuale, ulteriore chiarimento.

Cordiali saluti

avv. Alberto Rimoldi



RIMOLDI
ALBERTO
Avvocato
13.02.2023
07:55:54
GMT+00:00