



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 750 del 2004, proposto da:  
Lorenzi Rodolfo, in qualità di titolare della Ditta Eurospin, Forcellini Remo e  
Forcellini Glauco, in «qualità di comproprietari della p.ed. 2302», rappresentati e  
difesi dagli avvocati Sergio Dragogna e Maurizio Calò, con domicilio eletto presso  
quest'ultimo in Roma, via Antonio Gramsci, n. 36;

***contro***

Comune di Merano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso  
dagli avvocati Mirio Carbucicchio, Carlo Alberto Troili Molossi, con domicilio  
eletto presso quest'ultimo in Roma, via Manlio Gelsomini, n. 4;

***e con l'intervento di***

Ditta Individuale Lorenzi Mirko - Eurospin, rappresentata e difesa dall'avvocato  
Maurizio Calò, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via A. Gramsci,  
n. 36;

***per la riforma***

della sentenza del 14 novembre 2003, n. 427 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa-sezione autonoma per la Provincia di Bolzano.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2012 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati Calò e Troili Molossi.

### FATTO

1.– Con licenza del 6 aprile 1987, n. 1650 il Sindaco del Comune di Merano ha autorizzato la ditta Forcellini Glauco &C- s.n.c. (successivamente divenuta Forcellini Glauco & Remo s.n.c.) ad esercitare in Merano, alla via Wolkenstein, numeri 27-29, la vendita al dettaglio per le tabelle merceologiche I-VI-VII.

Con atto dell'assessore comunale al commercio del 4 ottobre 1994 – adottato su parere favorevole del 27 settembre 1994 della commissione comunale del commercio al dettaglio – la ditta è stata autorizzata al trasferimento dell'azienda dalla via ove era ubicata alla via Zuegg n. 32 che si trova nella medesima zona comunale 5 (Maia Bassa Ovest).

Con atto dell'assessore comunale al commercio adottato nel febbraio del 1995 la ditta veniva autorizzata ad ampliare la superficie di vendita da 289 a 489 mq.

Successivamente i sig.ri Forcellini hanno ceduto l'azienda al sig. Lorenzi Rodolfo, il quale ha richiesto la volturazione dell'autorizzazione all'esercizio della relativa attività.

A questo punto il Comune ha adottato i seguenti atti amministrativi:

a) atto del Sindaco del 22 gennaio 1996, prot. n. 13440, di revoca dell'autorizzazione del febbraio 1995 all'ampliamento della superficie di vendita sopra riportata;

- b) atto del Sindaco del 22 gennaio 1996, prot. n. 12386, di diniego di volturazione dell'autorizzazione di vendita al dettaglio per impedimento urbanistico costituito dalla incompatibilità dell'attività con la destinazione produttiva impressa all'area;
- c) ordinanza del Sindaco del 20 febbraio 1996, prot. n. 4723-95, con la quale è stata disposta la sospensione di qualsiasi attività di commercio al dettaglio per intervenuto abusivo «cambio di destinazione d'uso»;
- d) atto dell'assessore comunale al commercio del 18 marzo 1996, prot. n. 31098, avente ad oggetto la rettifica della decisione assunta dalla commissione comunale per la disciplina del commercio di parere favorevole al trasferimento dell'azienda;
- e) ordinanza del Sindaco dell'11 aprile 1996, prot. n. 3107, con la quale è stato ordinato il ripristino dei luoghi nello stato anteriore al cambiamento di destinazione d'uso.

1.1.– Tutti i provvedimenti riportati sono stati impugnati con due separati ricorsi innanzi al Tribunale regionale di giustizia amministrativa-sezione autonoma per la Provincia di Bolzano. In sintesi, i motivi della illegittimità sarebbero rappresentati dal fatto che il piano commerciale, le cui previsioni dovrebbero prevalere rispetto al piano urbanistico, consentirebbe la destinazione d'uso contestata dal Comune.

Nel corso del giudizio è stata impugnata la deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano del 18 dicembre 2000, n. 4961 di approvazione del nuovo piano urbanistico comunale per non avere lo stesso risolto il contrasto tra il precedente piano urbanistico generale e le previsioni del piano commerciale, mantenendo la destinazione dell'area dove si trova l'esercizio commerciale quale zona produttiva di completamento. In particolare, si è dedotto che lo stesso non avrebbe tenuto conto del fatto che la maggiore parte degli edifici avrebbero destinazione residenziale.

Il Tribunale adito, con sentenza del 1° ottobre 2003, n. 427, ha, previa riunione dei due ricorsi, dichiarato inammissibile i motivi aggiunti in quanto gli stessi «non

risultano essere stati notificati alla Provincia Autonoma di Bolzano nella sua qualità di parte processuale in quanto amministrazione emanante». Gli altri motivi posti a fondamento dei ricorsi sono stati dichiarati non fondati. In particolare, si è affermato che il piano urbanistico di Merano, vigente all'epoca dell'adozione degli atti, vieta che nella zona ove è collocata l'attività degli appellanti si possa svolgere l'attività commerciale al dettaglio in quanto la stessa è destinata ad insediamenti produttivi come risulterebbe anche dal vincolo d'uso posto, ai sensi dell'art. 35 della legge provinciale n. 15 del 1972, con deliberazione comunale.

2.– Con l'atto di appello, in epigrafe, la predetta sentenza è stata impugnata per i motivi indicati nei successivi punti.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale chiedendo il rigetto dell'appello.

Ha proposto atto di intervento ad *adiuvandum* la ditta individuale Lorenzi Mirko-Eurospin chiedendo l'accoglimento dell'appello.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

3.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica fissata per la discussione gli appellanti, con nota del 7 febbraio 2012, hanno chiesto che la trattazione della questione venisse rinviata in quanto la Provincia Autonoma, con deliberazione della Giunta provinciale del 30 gennaio 2012, n. 154, ha approvato il disegno di legge di liberalizzazione dell'attività commerciale che consentirebbe lo svolgimento di tale attività anche nei centri storici e nei centri urbani. L'amministrazione comunale, con atto del 10 febbraio 2012, si è opposta al rinvio.

Il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

## DIRITTO

1.– La questione all'esame della Sezione attiene al rapporto tra disciplina del commercio e del territorio e, in particolare, alla correttezza della sentenza impugnata che ha stabilito che, in relazione alla vicenda concreta sopra descritta,

l'esistenza di vincoli urbanistici impedirebbero lo svolgimento di una attività commerciale al dettaglio in zone a destinazione produttiva.

3.– L'appello non è fondato.

4.– In via preliminare, anche ai fini della delimitazione del *thema decidendum*, deve essere esaminato il motivo con il quale gli appellanti censurano la sentenza nella parte in cui ha dichiarato inammissibile la impugnazione del nuovo piano comunale di Merano – approvato con deliberazione della Giunta Provinciale di Bolzano del 18 dicembre 2000, n. 4961 – per mancata notificazione dei motivi aggiunti alla Provincia. In particolare, si rileva che – essendo i motivi proposti «ulteriori mezzi di conferma dell'illegittimità degli atti già impugnati e non motivi aggiunti concretanti ricorso integrativo ai sensi della legge n. 205 del 2000» – non sarebbe stata necessaria la notifica anche alla Provincia «non trattandosi di autorità emanante degli atti impugnati e non essendo parte del contenzioso».

Il motivo non è fondato.

Gli odierni appellanti hanno impugnato, nel giudizio di primo grado, con lo strumento dei motivi aggiunti, il predetto provvedimento amministrativo di approvazione del nuovo piano urbanistico comunale. Nel caso in cui l'atto sopravvenuto venga adottato da una autorità amministrativa diversa da quella già evocata in giudizio (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5813), come è avvenuto nella specie, è necessario che il ricorso venga ad essa notificato. Nella vicenda in esame non avendo gli appellanti proceduto alla rituale notificazione del ricorso per motivi aggiunti il Tar li ha correttamente dichiarati inammissibili.

E' bene aggiungere che il provvedimento in esame è stato impugnato con un autonomo ricorso notificato alla Provincia di Bolzano che è stato definito con sentenza di rigetto dello stesso Tar del 31 maggio 2010, n. 158, oggetto, a sua volta, di appello ancora pendente. Tuttavia, gli atti impugnati in questo giudizio sono stati adottati vigenti il pregresso strumento urbanistico comunale. L'eventuale

modifica sopravvenuta della pianificazione urbanistica potrà soltanto legittimare gli appellanti a presentare, eventualmente, una nuova domanda di autorizzazione all'esercizio dell'attività economica.

5.– Con un primo ordine di motivi si censura la sentenza impugnata per avere la stessa addotto ragioni di ordine urbanistico per giustificare la «compressione del principio costituzionale della libera iniziativa economica». Gli appellanti assumono, invece, che il piano del commercio e, più in generale, la disciplina provinciale del commercio consentirebbe lo svolgimento della relativa attività nella zona ove è stata trasferita l'attività stessa. Ne consegue che alla stessa dovrebbe essere attribuita prevalenza, per la sua natura speciale, rispetto a previsioni eventualmente discordanti del piano regolatore generale. Né, si rileva nell'atto di appello, potrebbe assumere rilevanza il vincolo d'uso, posto ai sensi dell'art. 35 della legge provinciale n. 15 del 1972, in quanto tale vincolo avrebbe rilevanza esclusivamente a fini urbanistici e non anche «ai fini della regolamentazione del commercio».

I motivi non sono fondati.

In via preliminare è necessario stabilire quale sia il rapporto esistente tra la disciplina del commercio e quella urbanistica.

Le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza, come sostenuto dagli appellanti, al piano commerciale rispetto al piano urbanistico. La giurisprudenza amministrativa, sia pur con riguardo a fattispecie diverse da quella in esame, ha più volte affermato questo principio (Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2009, n. 3262; Id., sez. IV, 5 agosto 2005, n. 419).

Chiarito ciò, occorre, adesso, valutare come sia stato, nell'ambito della Provincia di Bolzano all'epoca dell'adozione degli atti impugnati, costruito il rapporto tra la pianificazione del commercio e la pianificazione urbanistica.

La legge provinciale 24 ottobre 1978, n. 68 (Disciplina del commercio), vigente *ratione temporis*, ha disciplinato il piano comunale di adeguamento della rete di vendita. In particolare, l'art. 11 ha stabilito che il predetto piano dovrà determinare «le norme che regolano l'insediamento di attività commerciali da inserirsi nei piani urbanistici». Alla luce di tale normativa risulta, pertanto, contrariamente a quanto affermato dagli appellanti, che è stata prevista una norma di coordinamento tra la pianificazione commerciale e quella urbanistica.

Ma anche a volere ritenere che la disciplina del commercio richiamata non impedisse, al momento della sua adozione, lo svolgimento della vendita al dettaglio nella zona ove l'attività è stata trasferita nondimeno la successiva disciplina urbanistica, di seguito riportata, ha chiaramente vietato che detta attività potesse, all'epoca dell'adozione degli atti impugnati, essere autorizzata.

Il piano urbanistico comunale del Comune di Merano, approvato con deliberazione della Giunta provinciale 24 agosto 1981, n. 4701, ha, infatti, incluso l'area ove si svolge l'attività degli appellanti nell'ambito della zona «artigianale, piccola industria e commercio» destinandola prevalentemente ad insediamenti produttivi.

Con deliberazione della giunta comunale dell'11 settembre 1985 n. 1440 l'area in esame è stata assoggettata, ai sensi dell'art. 35 della legge provinciale n. 15 del 1972, al predetto vincolo d'uso che, prevede la medesima disposizione, «rimane in vigore fino al cambiamento della destinazione urbanistica della zona del piano urbanistico comunale».

L'art. 45, comma 10, del decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 ottobre 1993, n. 38 (Approvazione del testo unico delle leggi provinciali in materia

urbanistica), vigente all'epoca dell'adozione degli atti impugnati, stabilisce che nelle predette zone è ammesso il rilascio dell'autorizzazione amministrativa per il commercio al dettaglio solo in funzione della prevalente attività commerciale o industriale e limitatamente agli articoli della gamma merceologica strettamente legati all'attività principale. Per le aziende di commercio all'ingrosso le autorizzazioni amministrative per il commercio al dettaglio sono ammissibili solamente per combustibili, materiali edili, prodotti per l'esercizio dell'agricoltura, automobili, macchine utensili e mobili.

Alla luce di quanto sin qui esposto, deve, pertanto, ritenersi che la disciplina urbanistica dell'area in esame vietava che in essa si potesse svolgere l'attività di commercio al dettaglio.

In definitiva, l'amministrazione provinciale ha agito nel rispetto della normativa che – al momento dell'adozione degli atti impugnati incluso quello che ha revocato l'autorizzazione all'ampliamento della superficie di vendita – disciplinava l'esercizio del potere nel settore in questione.

Quanto esposto non esclude ovviamente che il legislatore, nel rispetto delle competenze costituzionalmente previste, possa adottare una legge che operi un diverso bilanciamento degli interessi e attribuisca maggiore rilevanza all'esigenza di assicurare la libertà economica connessa all'esercizio dell'attività commerciale.

In questa direzione si muove la recente legge provinciale del 16 marzo 2012 n. 7 – non applicabile nella specie – con cui è stato liberalizzato il commercio al dettaglio nella Provincia di Bolzano (art. 1). Per quanto attiene specificamente lo svolgimento di tale attività nelle zone produttive si è previsto che «stante la scarsità di aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso e in considerazione del prevalente interesse generale di salvaguardia delle esigenze dell'ambiente urbano, della pianificazione ambientale e del traffico, e di quelle culturali e sociali, finalizzato all'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone



residenziali, il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione nei casi» che vengono specificamente indicati.

5.– Con un secondo ordine di motivi gli appellanti hanno dichiarato di volere «integralmente» devolvere in appello i motivi proposti «contro gli atti» impugnati in primo grado, riportandosi «per economia processuale, in forma sintetica con rinvio allo loro stesura integrale nei rispettivi ricorsi». Con riguardo ad entrambi i ricorsi di primo grado, n. 160 e n. 361 del 1996, vengono riportati alle pagine 19-21 dell'atto di appello la indicazione delle violazioni prospettate nella rubrica dei ricorsi stessi.

I motivi sono inammissibili.

L'art. 346 cod. proc. civ. – applicabile prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo che ne ha sostanzialmente recepito il contenuto (v. art. 101, secondo comma) – prevede che le domande non accolte nella sentenza di primo grado devono essere «espressamente» riproposte.

Nel caso in esame gli appellanti hanno richiamato, solo enunciandole e senza illustrarle né svolgerle, tutte le censure prospettate senza distinguere quelle che non sono state accolte e quelle che non sono state esaminate. Il principio di specificità delle censure in sede di appello e l'obbligo di pronunciarsi nei limiti della domanda impediscono al Collegio di effettuare una distinzione tra i motivi di primo grado al fine di valutare quali sono stati esaminati dal Tar e quali no. Nella specie, tra l'altro, dalla lettura dei ricorsi di primo grado, se si escludono alcune specificazioni argomentative, non emerge con chiarezza quale sarebbe la parte di doglianze non esaminate dal giudice di primo grado.

In definitiva, la generica modalità di riproposizione dei motivi – che gli appellanti hanno dichiarato non essere stati oggetto di valutazione da parte del giudice di primo grado – rende inammissibili i relativi motivi di appello.

6.– La natura della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Le spese del giudizio sono integralmente compensate tra le parti del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Rosanna De Nictolis, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/04/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)