

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana

Pos 10/ prot. n. 643

162/15.11 del 14 GEN. 2016

ASSESSORATO REGIONALE  
DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE  
Dipartimento delle attività produttive  
Servizio 8/Commercio  
Via degli Emiri, 45  
90135 Palermo  
(Rif. nota prot. 27/11/2015 n. 61268)

Oggetto: Art. 9 l.r. 28/99 – D.P.R.S. 26.07.2000, n.176 – Conferenza dei servizi.

1. Con la nota in riferimento si riporta preliminarmente il contenuto dell'art. 9<sup>1</sup> della

<sup>1</sup>L.R. 22-12-1999 n. 28

Riforma della disciplina del commercio.

Art. 9

Grandi strutture di vendita

1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio nel rispetto della programmazione urbanistico-commerciale di cui all'articolo 5 ed in conformità alle determinazioni adottate dalla conferenza di servizi di cui al comma 3.
2. Nella domanda l'interessato dichiara:
  - a) di essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 3;
  - b) il settore o i settori merceologici, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio.
3. La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza di servizi, indetta dal Comune competente per territorio, salvo quanto diversamente stabilito nelle disposizioni di cui al comma 5, entro 60 giorni dal ricevimento, composta da quattro membri, rappresentanti rispettivamente l'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca, la provincia regionale, il Comune e la camera di commercio territorialmente competenti, che decide in base alla conformità dell'insediamento ai criteri di programmazione di cui all'articolo 5 e alle priorità di cui al comma 2 dell'articolo 11 ed ai casi di cui al comma 3 dello stesso articolo. Le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro 90 giorni dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione, il cui voto comunque prevale in caso di parità.
4. Alle riunioni della conferenza di servizi partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori, dei lavoratori del settore e delle imprese del commercio più rappresentative a livello regionale.
5. Il Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta di governo, su proposta dell'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca adotta, con proprio decreto, le norme sul procedimento concernente le domande relative alle grandi strutture di vendita; stabilisce il termine, comunque non superiore a 120 giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi di cui al comma 3, entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego, nonché tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento ai sensi della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 (30).
6. Non sono soggetti ad autorizzazione aggiuntiva, ma a semplice comunicazione al Comune competente per territorio gli ampliamenti delle grandi strutture esistenti, come sopra autorizzate, per una sola volta, fino ad una percentuale del 20 per cento della superficie già occupata

legge regionale 22 dicembre 1999, n. 28 (*Riforma della disciplina del commercio*).  
Esso dispone che *“L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio nel rispetto della programmazione urbanistico-commerciale ... ed in conformità alle determinazioni adottate dalla conferenza di servizi di cui al comma 3”*.

In esecuzione del quinto comma del citato art. 9 sono state successivamente emanate, con D.P.Reg. 26 luglio 2000, n. 176, le norme sul procedimento concernenti il rilascio dell'autorizzazione per le suddette grandi strutture di vendita, la partecipazione al procedimento amministrativo, ed il funzionamento delle conferenze dei servizi.

L'art. 3 del predetto D.P.Reg. n. 176/2000, prevede, in particolare, che:

1. *“Alla conferenza di servizi partecipano con diritto di voto, oltre al Comune procedente, la Provincia regionale, la Camera di commercio e la Regione.*

2. *Per la Regione è legittimato a partecipare l'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca (ora Assessore regionale per le attività produttive), ovvero un suo delegato; per la Provincia regionale, il presidente della giunta provinciale o un suo delegato; per la Camera di commercio, il presidente o un suo delegato; per il Comune procedente il sindaco o un suo delegato*

...

4. *Alla riunione della conferenza di servizi partecipano a titolo consultivo senza diritto di voto:*

a) *i sindaci dei comuni contermini o loro delegati;*

b) *i rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori, dei lavoratori e delle imprese del commercio più rappresentative a livello regionale, individuati ai sensi del successivo articolo 4”*.

La data di svolgimento della conferenza dei servizi è fissata dall'Assessorato regionale suddetto, una volta che ha ricevuto la comunicazione di chiusura dell'istruttoria a cura del responsabile del procedimento.

La conferenza di servizi esprime il proprio parere sulla base della documentazione



presentata dalla ditta richiedente e sulla scorta della relazione istruttoria del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) del Comune territorialmente competente.

Inoltre, ai sensi del citato art. 9 della l.r. n. 28/1999, *“le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro 90 giorni dalla convocazione; il rilascio dell’autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della Regione, il cui voto prevale in caso di parità”* .

Dopo avere esposto la normativa di riferimento, il Dipartimento richiedente rappresenta che *“è pervenuta istanza di attivazione conferenza di servizi ai sensi della legge 241/1990, per l’apertura di una grande struttura di vendita ex art. 9 l.r. 28/99”*.

Il Dipartimento in indirizzo ritiene applicabili le disposizioni di cui alla l.r. n. 28/1999, in funzione anche della loro specificità, e comunque chiede di conoscere:

- a) *“se l’esame delle istanze ex art. 9 l.r. 28/99 debba essere effettuato secondo le disposizioni di cui al D.P.Reg. 26 luglio 2000, n. 176, o debba essere ricondotto nell’ambito delle disposizioni di cui alla legge 241/1990”*;
- b) nel caso in cui la procedura di cui alla l.r. 28/99 trovi ancora applicazione, ... *“qualora il rappresentante dell’amministrazione comunale in seno alla conferenza dei servizi sia un soggetto diverso dal...Sindaco, occorre chiarire se è necessario acquisire delega espressa per l’eventuale partecipazione dell’Assessore comunale competente per materia o altro soggetto ...”*;
- c) *nell’eventualità che per la procedura in argomento debba farsi riferimento alla legge 241/1990, occorre chiarire il ruolo della scrivente amministrazione in ordine alle competenze attribuite dall’art. 9 della l.r. 28/99 e delle relative norme attuative di cui al D.P.R.S. 26 luglio 2000, n. 176”*.

2. La conferenza di servizi, già prima dell’entrata in vigore della legge n. 241/1990, è stata più volte utilizzata dal legislatore in varie discipline di settore.

ML

La legge n. 241/1990 ha previsto una disciplina generale dell'istituto, inserendola nel capo IV, dedicato agli strumenti di semplificazione dell'azione amministrativa.

Peraltro si deve registrare una continua evoluzione dell'istituto stesso, finalizzata ad adeguarne la fisionomia alle diverse esigenze che emergono dalla prassi applicativa.

In particolare, l'art. 49 del decreto legge n. 78/2010 reca significative novità in tema di: a) attivazione della conferenza di servizi (art. 14 della legge 241/1990); b) procedimento di conferenza (art. 14-ter della legge 241/1990); c) superamento del dissenso (art. 14-quater della legge 241/1990); d) ambito di applicazione dell'istituto (art. 29 della legge 241/1990).

Va, tuttavia, evidenziato, secondo anche quanto affermato in dottrina, che la disciplina generale posta dalla legge 241/1990 deve essere coordinata con la legislazione di settore - nazionale e regionale - che prevede molteplici applicazioni e discipline speciali dell'istituto, la cui diffusione si spiega in ragione della ricorrente esigenza di effettuare una valutazione unitaria delle posizioni delle diverse amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti in uno o più procedimenti, al fine di consentire una comparazione di tali interessi e di favorire il raggiungimento degli accordi di cui all'art. 15 della legge 241/1990.

Tra le disposizioni nazionali che prevedono la convocazione di una conferenza di servizi, si possono ricordare quelle in materia di:

- a) localizzazione di opere pubbliche di interesse statale (art. 3, D.P.R. n. 383/1994);
- b) concessione di beni del demanio marittimo per strutture dedicate alla nautica da diporto (articoli 5 e 6, D.P.R. n. 509/1997);
- c) autorizzazione all'apertura, al trasferimento e all'ampliamento di grandi strutture di vendita (art. 9, decreto legislativo n. 114/1998), che qui ci interessa.

Il suddetto D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante "*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*", "*stabilisce i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale*" (art. 1, comma 1).

Lo stesso art.1, al secondo comma, prevede che "*Le regioni a statuto speciale e le*" HK.



province autonome di Trento e Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”.

Il successivo art. 9 (Grandi strutture di vendita), dispone che:

“1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita, sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal comune competente per territorio...

3. La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza di servizi indetta dal comune, salvo quanto diversamente stabilito nelle disposizioni di cui al comma 5, entro sessanta giorni dal ricevimento, composta da tre membri, rappresentanti rispettivamente la regione, la provincia e il comune medesimo...

4. Alle riunioni della conferenza di servizi, svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo i rappresentanti dei comuni contermini, delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio più rappresentative in relazione al bacino d'utenza dell'insediamento interessato...

5. La regione adotta le norme sul procedimento concernente le domande relative alle grandi strutture di vendita...; stabilisce il termine comunque non superiore a centoventi giorni dalla data di convocazione della conferenza di servizi...entro il quale le domande devono ritenersi accolte qualora non venga comunicato il provvedimento di diniego, nonché tutte le altre norme atte ad assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa e la partecipazione al procedimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche”.

Tale modulo organizzatorio, secondo la giurisprudenza, mira a “sottoporre a valutazione congiunta di tre Enti (Regione, Provincia e Comune competente per territorio), che sono titolari degli interessi pubblici... a diverso livello territoriale, le domande di rilascio dell'autorizzazione di grandi strutture di vendita. Solo i ... membri necessari hanno diritto di voto ...”, inoltre “la presenza a titolo consultivo e senza diritto di voto di ulteriori soggetti..., nonché la previsione del formarsi del silenzio-assenso sulle domande di rilascio di autorizzazione ... inducono a ritenere

*che la conferenza di servizi abbia natura decisoria e che la delibera finale adottata sia un vero e proprio atto complesso, imputabile a tutte le autorità amministrative che, in qualità di membri necessari, hanno partecipato al perfezionamento”*(Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2107).

Dal raffronto della normativa statale sopra riportata con la legge regionale n. 28/1999 (art. 9), e con il D.P.Reg. attuativo n. 176/2000, emerge chiaramente come il legislatore regionale si sia conformato ai principi della legislazione nazionale, che, al comma 2 dell'articolo 9, dispone in effetti che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

Disciplina analoga tra normativa regionale e statale, per quanto qui interessa, è in particolare prevista relativamente alle competenze e al funzionamento della conferenza dei servizi per l'esame della domanda di autorizzazione in argomento.

Unica differenza riguarda la composizione numerica della conferenza, che nell'ordinamento regionale è di 4 membri necessari con diritto di voto, rispetto ai tre membri previsti dalle disposizioni statali, con l'ulteriore presenza in Sicilia della partecipazione del Presidente della Camera di Commercio.

Posto il suddetto quadro normativo, venendo all'esame del quesito posto alla lettera a), non pare dubbio che nel procedimento di che trattasi dovrà tenersi conto della disciplina dettata dalle specifiche disposizioni regionali di cui alla l.r. n. 28/1999 e al D.P.Reg. 26 luglio 2000, n. 176 (*cf. anche T.A.R. Catania, Sez. II, sent. n. 677, 11.03.2004*), disciplina conforme a quella adottata a livello statale, dove, come detto, opera la specifica normativa di settore di cui al citato D.Lgs. n. 114/1998.

Le disposizioni contenute nella legge n. 241/1990, richiamata nell'ordinamento regionale dalla l.r. n. 10/1991, andranno comunque applicate al fine di assicurare trasparenza e snellezza dell'azione amministrativa e partecipazione al procedimento (*cf. richiamo operato dall'art. 9, comma 5, della l.r. n. 28/1999, e dall'art. 9, sempre* MM  
*comma 5, del D.Lgs. n.114/1998*).

Passando al quesito di cui alla lettera b), e cioè se occorra “... *acquisire delega espressa per l'eventuale partecipazione dell'Assessore comunale competente per materia o altro soggetto ... qualora il rappresentante dell'amministrazione comunale in seno alla conferenza dei servizi sia un soggetto diverso da quello previsto dall'art. 3 dell'allegato D.P.R.S. 26 luglio 2000*”, risulta evidente che il soggetto individuato a partecipare alla conferenza dei servizi sia il Sindaco del Comune interessato, trattandosi di poteri riservati alla sfera di indirizzo politico di tale organo monocratico, che è quindi legittimato a partecipare in prima persona.

Nell'ipotesi di partecipazione alla conferenza di un suo delegato, occorrerà, pertanto, che il Sindaco rilasci apposito atto di delega.

Infine, relativamente al quesito posto con la lettera c), esso risulta assorbito dalle considerazioni sopra formulate con riguardo al primo quesito, ritenendosi, come detto, applicabili nell'ordinamento regionale le specifiche disposizioni contenute nella normativa di settore di cui alla l.r. n. 28/1999 e al D.P. Reg. attuativo n. 176/2000.

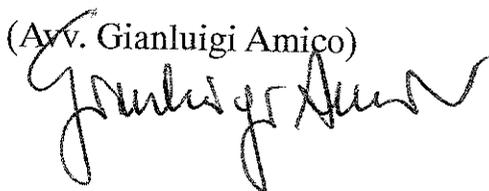
Nei termini suesposti è il parere dello Scrivente.

\*\*\*\*\*

Ai sensi dell'art. 15, co.2 del D.P. Reg. 16 giugno 1998, n.12, lo Scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesta Amministrazione al presente parere da parte di eventuali richiedenti.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale dell'8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Gianluigi Amico)



L'Avvocato Generale

(Cons. Romeo Palma)  
L'AVVOCATO GENERALE VICARIO

M. Mattarella