

SERVIZIO AFFARI GENERALI, GIURIDICI E PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

IL RESPONSABILE

**GIOVANNI SANTANGELO**

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	PG	/2015	/557122
DEL	4 AGOSTO 2015		

Al Dott. xxx  
Direttore del Dipartimento Riqualficazione  
Urbana Settore Servizi per l'Edilizia  
COMUNE DI XXXX

**OGGETTO:** Utilizzabilità del permesso di costruire convenzionato per l'attuazione di insediamenti commerciali riconducibili alla tipologia medio grandi strutture alimentari (superficie di vendita oltre i 1500 mq e fino a 2500 mq) il cui insediamento in ambiti urbanizzati sia considerato ammissibile dal RUE.

1. Con nota n 222771 del 14 luglio 2015 il Comune di xxxxx richiede parere in merito alla attuale cogenza delle previsioni del PTC/POIC della Provincia di xxxxx, nella parte in cui stabilisce che “è fatto obbligo ai Comuni di attuare gli insediamenti commerciali attraverso PUA in tutte le tipologie contrassegnate in elenco con i numeri da 1 a 16 e da 21 a 23”, rientrando in tale elenco anche le medio grandi strutture di vendita alimentari.

La nota comunale evidenzia:

- che il proprio RUE, per gli “Ambiti di qualificazione diffusa misti” e per gli “ambiti da riqualificare misti”, considera ammissibile la destinazione d’uso “commercio in medio grandi strutture di vendita (comprese le tipologie alimentari)”, specificando che <<l’insediamento di tale uso è soggetto “a valutazione preventiva in relazione ai fattori di “impatto sulla mobilità e sul traffico” ed “impatto sul sistema di gestione dei rifiuti

- urbani” (essendo la dimostrazione di compatibilità acustica necessaria al momento della presentazione del titolo edilizio)>>;*
- *che <<dall’approvazione del POIC nel 2009 il legislatore è intervenuto varie volte nell’ottica di liberalizzare le attività commerciali, stante anche la direttiva comunitaria n. 123/2006 (“Bolkestein”) volta alla riduzione dei vincoli procedurali e sostanziali gravanti sui servizi privati, recepita con il D.Lgs. n. 59 del 2010>>;*
  - *che la Regione ha espresso in più atti la posizione secondo cui l’entrata in vigore di tale disciplina di liberalizzazione per il settore commerciale ha comportato il superamento degli atti di programmazione economica, rimanendo invece pienamente valide le scelte di ordine urbanistico, in quanto fondate sulla coerenza delle nuove previsioni con i canoni che attengono al razionale assetto del territorio, nonché sulla verifica della sostenibilità ambientale, paesaggistica e territoriale degli insediamenti;*
  - *che tale impostazione appare coerente con le considerazioni espresse dal TAR Parma nella recente sentenza n. 6 del 2015;*
  - *che <<la previsione del PTCP/POIC di ricorso al PUA trova la sua matrice nella deliberazione ... n. 1253/99 che prevede l’insediamento delle strutture commerciali di una certa rilevanza “previa approvazione di un piano urbanistico attuativo, anche al fine di prevedere nella convenzione gli impegni relativi alle opere di mitigazione ambientale e/o di miglioramento dell’accessibilità ritenute necessarie”>>.*

Tutto ciò considerato, il Comune ritiene che, essendo detta pianificazione attuativa finalizzata a verificare la compatibilità dell’insediamento di queste attività economiche <<con l’ordinato assetto del territorio, al fine di garantire dotazione di parcheggi pertinenziali e standard urbanistici, aree carico e scarico merci, accessibilità, impatto contenuto sul sistema viario ecc.>>, ... <<tali finalità possano essere oggi raggiunte con il ricorso al Permesso di Costruire convenzionato di cui all’art.28 bis del Testo unico sull’edilizia introdotto dal D.L. n. 133 del 2014(c.d. “Sblocca Italia”), convertito con legge n. 164 del 2014 >>.

Rimanendo ferma la competenza esclusiva dell’Amministrazione comunale nella valutazione dei casi concreti, alla luce di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, si esprimono le seguenti considerazioni sulle tematiche generali sopra evidenziate, d’intesa con il Responsabile del Servizio Valutazione Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale e con il Responsabile del Servizio Commercio, Turismo e Qualità Aree Turistiche.

2. Il quesito posto tocca due ordini di questioni:

- a. se, da una parte, l'amministrazione comunale possa (o anzi sia tenuta) ad operare ogni possibile forma di semplificazione procedurale per favorire (o quantomeno non ostacolare) l'apertura di attività commerciali, a seguito dell'approvazione della direttiva 2006/123/CE (Bolkestein) e del suo recepimento nell'ordinamento statale e regionale;
- b. se, dall'altra, il ricorso al permesso di costruire convenzionato (di cui all'art. 28-bis del DPR n. 380 del 2001) in luogo del piano attuativo - che certamente risponde in astratto alla prima finalità appena enunciata - risulti comunque idoneo a soddisfare l'esigenza di una adeguata valutazione della compatibilità di insediamenti commerciali - costituita nel caso di specie da una medio grande struttura di vendita alimentare.

2.a. Per rispondere alla prima questione è sufficiente richiamare le considerazioni espresse dal TAR Parma nella sentenza 15 gennaio 2015 n. 6, citata nella richiesta di parere, secondo cui la direttiva comunitaria n. 123/2006 è <<volta alla **riduzione dei vincoli procedurali e sostanziali gravanti sugli stessi** al fine di favorire la creazione nei vari Stati membri di un regime comune attuativo dei principi di libertà di stabilimento e libera prestazione>>.

2.b. Tuttavia occorre considerare che la medesima sentenza del TAR, così come la Circolare n. 151451 dell'11 marzo 2015, a firma congiunta degli Assessori regionali competenti in materia urbanistica e di commercio, evidenziano che, a seguito della citata direttiva comunitari, hanno perso efficacia solo gli atti di programmazione economica degli esercizi commerciali, che in linea di principio non possono più essere fonte di limitazione all'insediamento di nuove attività. Viceversa, gli atti di programmazione aventi natura non economica, tra cui gli atti di programmazione territoriale e urbanistica, possono porre sia limiti e condizioni che perseguano finalità di tutela dell'ambiente urbano sia requisiti riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto del territorio urbano, sotto il profilo della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche, di parcheggi pertinenziali, di aree per il carico e scarico merci, dall'impatto sul sistema viario: in definitiva sotto il profilo del carico urbanistico e della sostenibilità ambientale.

Occorre dunque considerare se detto processo di valutazione della compatibilità dei nuovi insediamenti commerciali possa essere attuato anche in sede di rilascio di un permesso di costruire convenzionato in luogo del PUA richiesto, a detto scopo, dall'atto deliberativo regionale n. 1253/99 e dal PTCP/POIC provinciale, citati nella richiesta di parere.

A tal riguardo si evidenzia che già la circolare n. 442803 del 21 novembre 2014, contenente l'illustrazione dei contenuti principali, in campo urbanistico ed edilizio del decreto legge n. 133 del 2014 aveva evidenziato al paragrafo 1.3., che <<la disposizione, nell'attuale generale accezione (che non pone limiti ai casi in cui il permesso di costruire convenzionato si può sostituire al piano urbanistico attuativo), non è di facile armonizzazione con l'obbligo di sottoporre tutti gli strumenti urbanistici attuativi a valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs n. 152 del 2006 e della direttiva 42/2001/CEE, la cui obbligatorietà

*anche nei casi di piani particolareggiati non in variante allo strumento urbanistico è stata ribadita da ultimo dal Consiglio di Stato con sentenza, sez. IV, 13 novembre 2012, n. 5715, ( che riprende le pronunce, sempre della sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133 e 17 settembre 2012, n. 4926).>><sup>(1)</sup>.*

Si ritiene pertanto che l'amministrazione comunale possa procedere alla semplificazione procedurale, rappresentata dalla sostituzione del PUA con un permesso di costruire convenzionato, esclusivamente nel caso in cui consideri che la localizzazione dei nuovi insediamenti sia stata adeguatamente valutata, dal punto di vista ambientale e territoriale, nell'ambito del piano urbanistico sovraordinato, di modo che il piano attuativo costituisca una mera attuazione di scelte discrezionali di pianificazione, operate e valutate compiutamente in sede di pianificazione sovraordinata.

Tale impostazione appare del resto pienamente coerente con quanto disposto dall'art. 28-bis, primo comma, del DPR n. 380 del 2001, secondo cui il rilascio di un permesso di costruire convenzionato "è possibile" "qualora le esigenze **di urbanizzazione** possono essere soddisfatte con una modalità semplificata". Tale titolo edilizio convenzionato, può dunque essere utilizzato nei casi in cui non debba supplire a quelle scelte e valutazioni che attengono agli effetti a scala ambientale e territoriale dei nuovi insediamenti <sup>(2)</sup>, il che richiede il ricorso a strumenti di pianificazione, ma solo quando tali fattori siano stati adeguatamente rappresentati e valutati nella pianificazione sovraordinata.

Cordiali saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

---

<sup>(1)</sup> A tal riguardo appare utile richiamare anche le sentenze 11 luglio 2014, n. 197 e 4 luglio 2013 n. 178 con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali che esentavano da VAS varianti urbanistiche che determinavano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni.

<sup>(2)</sup> In tali casi, appare congruo che il Comune svolga quella <<valutazione preventiva in relazione ai fattori di "impatto sulla mobilità e sul traffico" ed "impatto sul sistema di gestione dei rifiuti urbani">> che è prescritta dal RUE comunale, secondo quanto sottolineato nella richiesta di parere. D'altra parte poiché tali "valutazioni preventive" non possono essere equiparate, né dal punto di vista procedurale né sostanziale, alla VIA cui questi insediamenti non sono assoggettati, non può trovare applicazione quanto disposto dall'art. 6, comma 12, del D.Lgs. n. 152 del 2006, con il quale <<il legislatore ha ritenuto che quando la modifica al Piano, derivante dal progetto, sia di carattere esclusivamente localizzativo, la VIA è sufficiente a garantire il principio di sviluppo sostenibile, non essendo necessaria una preliminare fase strategica che evidenzii altre opzioni localizzative>>(Cons. St., sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2569 paragr. 6.4)