



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 la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 75 del 2013, proposto da:
Parcor – S.r.l. Società Unipersonale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Federico Cappella, Franco Di Maria, Vittorio Paolucci, Luca Berni, con domicilio eletto in Parma, presso la Segreteria della Sezione, Piazzale Santafiora, 7;

contro

Comune di Parma, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv. Marina Cristini e Laura Maria Dilda, con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura municipale in Parma, Via Repubblica, 1;
Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avv. Gaetano Pugliatti e Fabrizia Senofonte, con domicilio eletto presso l'avv. Maurizio Palladini in Parma, borgo S. Biagio 6;
Provincia di Parma, Comune di Collecchio, Comune di Felino, Comune di Mezzani, Comune di Montechiarugolo, Comune di Sala Baganza, Comune di Sorbolo, Comune di Torrile, Comune di Traversetolo, Comune di Colorno,

Comune di Langhirano, Comune di Lesignano de' Bagni, Comune di Sissa, Comune di Trecasali, Comune di Fidenza, Comune di Salsomaggiore Terme, Comune di Soragna, Comune di Berceto, Comune di Calestano, Comune di Fontevivo, Comune di Noceto, Comune di Terenzo, Comune di Fontanellato, Comune di Bardi, Comune di Busseto, Comune di Fornovo di Taro, Comune di Medesano, Comune di Roccabianca, Comune di Valmozzola, Comune di Varano de' Melegari, Comune di Zibello, Comune di Polesine Parmense, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento 12 febbraio 2013, prot. n. 25905, con il quale il Direttore del settore servizi al cittadino e all'impresa del Comune di Parma ha respinto la domanda presentata il 20 dicembre 2012 al prot. n.212713 dalla Parcor - S.r.l. al fine di ottenere il rilascio di autorizzazione all'apertura di una struttura di vendita medio grande in Parma, S.P. 72, area scheda norma C5/SPIP;

- della nota 20 febbraio 2013, prot. gen. n. 32014, di eliminazione di un refuso nel provvedimento suddetto;

- della nota 23 gennaio 2013, prot. n.12959, con la quale il predetto Direttore ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento della descritta istanza;

- del parere 17 gennaio 2013 prot. n.9673 del Settore urbanistica del Comune di Parma;

e in quanto necessario:

- della deliberazione 15 dicembre 2006 n. 209/38, con la quale il Consiglio comunale di Parma ha adottato una variante al Piano operativo comunale - POC, con contestuale adozione di Piano urbanistico attuativo - PUA, in ordine al piano attuativo di iniziativa privata relativo alla Scheda norma C5/SPIP, ove intesa nel senso di escludere l'insediamento sul posto di una struttura di vendita medio grande del settore alimentare;

della deliberazione 27 marzo 2007 n°49/11, con la quale il Consiglio comunale di Parma ha approvato la predetta variante e nei limiti descritti;

- delle norme urbanistiche edilizie del Piano attuativo “La vite maritata”, di cui alla Scheda norma C5 - via Uguzzolo, via Forlanini, S.P.72, con particolare riferimento all’art. 1.5, nella parte in cui prevedono la realizzazione di sole strutture di vendita del settore non alimentare;

- della deliberazione 18 maggio 2005, n 51, con la quale il Consiglio provinciale di Parma ha approvato il Piano operativo per gli insediamenti commerciali – POIC, ove intesa nel senso di escludere l’insediamento nell’area citata di una struttura di vendita medio grande del settore alimentare;

- della deliberazione 20 dicembre 2006, n. 225/40, con la quale il Consiglio comunale di Parma ha approvato una variante al POIC suddetto e nei limiti descritti;

della deliberazione 19 luglio 2000 n. 195/97, con la quale il Consiglio comunale di Parma ha adeguato le previsioni degli insediamenti commerciali concernenti le strutture di vendita medio grandi, nei limiti descritti;

- della determinazione 20 giugno 2000, con la quale la Conferenza di servizi attivata presso il Comune di Parma ha valutato l’idoneità delle aree commerciali di livello sovracomunale, nei limiti descritti; nonché, per la condanna della Regione Emilia Romagna, della Provincia di Parma e del Comune di Parma al risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Parma e di Regione Emilia Romagna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2015 il dott. Antonio Massimo Marra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 25.2.2013, tempestivamente depositato, Parcor S.r.l.-società unipersonale, attiva nel settore commerciale, ha impugnato il provvedimento 12 febbraio 2013, n. 25905, con cui il Direttore del *settore servizi al cittadino e all'impresa* del Comune di Parma ha respinto l'istanza, presentata dalla deducente, in data 20 dicembre 2012, volta ad ottenere il rilascio di autorizzazione all'apertura di una struttura di vendita *medio grande*, in Parma, S.P. 72, sul rilievo che gli *usi alimentari* non sarebbero stati ricompresi tra quelli previsti come insediabili nei comparti d'interesse, nonché gli ulteriori atti in epigrafe meglio indicati.

Avverso detto diniego è stato proposto il presente ricorso, con cui sono stati dedotti i seguenti vizi: 1) violazione dell'art.3 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella L.14 settembre 2011, n.148, violazione dell'art. 41 della Cost., tenuto conto che tale disposizione avrebbe reso ormai libera - in tutto il territorio nazionale - l'apertura di qualsivoglia struttura di vendita, con conseguente illegittimità delle difformi disposizioni della pianificazione comunale e provinciale; 2) eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto d'istruttoria e sviamento; 3) violazione degli artt. 31 e 34 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214; 4) eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto d'istruttoria e sviamento; 5) violazione dell'art. 16 della Direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123; violazione degli artt. 10 e 15 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, posto che la libertà di insediare la struttura di proprio

interesse si desumerebbe anche dalle disposizioni attuative del principio europeo della libertà di prestazione di servizi.

La ricorrente propone, altresì, istanza di risarcimento del danno ingiusto allegatamente subito per effetto degli atti illegittimi impugnati.

Il Comune di Parma e la Regione Emilia Romagna si sono costituiti in giudizio, richiedendo la reiezione del prodotto ricorso.

Alla camera di consiglio del 4.4.2013 la Sezione respingeva l'istanza incidentale di sospensione del diniego impugnato.

Alla camera di consiglio del 4.6.2013 la IV Sezione del Consiglio di Stato ha respinto l'appello, avanzato dalla società, avverso la predetta istanza cautelare, con ordinanza 3824/13.

Con articolata memoria il Comune di Parma ha illustrato le ragioni poste a fondamento della richiesta di reiezione dell'impugnativa.

Anche la ricorrente ha depositato memoria, insistendo nelle già svolte argomentazioni difensive.

Successivamente all'udienza del 26.11.2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

L'oggetto della controversia riguarda il diniego opposto dal Comune di Parma relativamente all'istanza, presentata dalla società Parcor in data 20 dicembre 2012, per l'apertura di una struttura di vendita *medio grande*, in Parma, S.P. 72. Oggetto del contendere è, in particolare, la mancata inclusione, negli strumenti urbanistici (POC e PUA) degli *usi alimentari* fra quelli previsti come insediabili nell'*infra* indicato comparto.

Si tratta, in particolare, del comparto, denominato “*Area Scheda Norma C5/SPIP*”, in cui è per altro ammessa l'insediabilità di un *Polo Funzionale*, configurato come “*area commerciale integrata*”, contenente una grande struttura “non alimentare” specializzata, nonché *medio grandi* strutture “non alimentari”.

Con il primo motivo introdotto, la società ricorrente lamenta la violazione dell'art. 3 del d.l.13 agosto 2011, n. 138, convertito nella L.14 settembre 2011, n.148, oltre alla violazione dell'art. 41 della Cost., atteso che tale previsione normativa, nel consentire - su scala nazionale - l'apertura di qualsivoglia struttura di vendita, renderebbe certamente illegittime le difformi disposizioni della pianificazione comunale e provinciale, come quelle oggetto del presente gravame.

Secondo quanto sostenuto dall'istante, il Comune di Parma avrebbe contravvenuto, con l'adozione dell'impugnata normativa *edilizia – pianificatoria*, alle disposizioni previste dalla legislazione europea (direttiva CE 12 dicembre 2006, n. 123, nonché dalle disposizioni attuative in Italia inerenti al principio europeo di libertà di stabilimento), in tema di liberalizzazioni precludendo, da un lato, alla Parcor - S.r.l. di poter intraprendere l'esercizio di tale attività commerciale e, ponendo, dall'altro, un'ingiustificata limitazione alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41 cost).

Il Comune di Parma, pur riconoscendo che la normativa europea, invocata dalla difesa della società ricorrente, ha sostanzialmente liberalizzato il settore delle attività commerciali osserva, tuttavia, che la stessa legislazione non può certamente essere intesa in senso radicale ossia di precludere agli enti locali le facoltà di porre, comunque, dei limiti per la salvaguardia degli interessi generali. Soggiunge la difesa comunale di essersi mossa in tale direzione, mediante appunto la previsione di taluni limiti nella pianificazione territoriale.

Ne è conseguita l'adozione della vista *Scheda norma C5/SPIP* elaborata sulla scorta, da un lato, delle specifiche caratteristiche dell'area e, dall'altro, valorizzando la penetrazione delle strutture peraltro già presenti nel medesimo comparto, quali, tra l'altro, un inceneritore di non trascurabile portata.

Ad avviso dell'Amministrazione l'esclusione, dalla predetta area, del settore merceologico "commerciale alimentare", si giustifica in sintesi in ragione della spiccata penetrazione (*rectius*: maggiore affluenza di persone, nonché della previsione di ulteriori spazi da destinare a parcheggio etc.) che, un settore come il *commerciale alimentare*, inevitabilmente finirebbe per comportare.

Detto ordine di idee deve essere pienamente condiviso.

Osserva, anzitutto, il Collegio che la tesi dell'assolutezza del principio di libertà di stabilimento, prospettata dalla ricorrente appare, in realtà, sovrabbondante, non potendosi sostenere che le norme liberalizzatrici, invocate dalla stessa difesa società Pacor, possano perfino arrivare a travolgere *in toto* il potere di pianificazione urbanistica degli insediamenti, in capo all'autorità comunale.

Come è già stato evidenziato dalla giurisprudenza di questa Sezione (cfr. sent. n. 7/2015) la disciplina nazionale relativa all'apertura di nuovi esercizi commerciali è stata oggetto di controversa evoluzione.

In realtà, il d.l. n. 114 del 1998, nell'intento di superare la precedente normativa dirigitica di cui alla L. 426 del 1971, aveva prefigurato un meccanismo di forte integrazione fra urbanistica e disciplina economica delle attività commerciali di maggiore rilevanza, prevedendo che le regioni dovessero dettare indirizzi generali per il loro insediamento e criteri di programmazione urbanistica riferiti ai settori commerciali destinati ad essere recepiti in sede di pianificazione del territorio da parte dei comuni (art. 7, comma 5).

Successivamente è intervenuto il legislatore che, con il D.L. n. 223 del 2006, ha definitivamente sancito il divieto (valevole anche per le Regioni) di sottoporre l'apertura di nuovi esercizi commerciali (ivi comprese medie e grandi strutture) a limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale.

Il settore dei servizi privati, nell'ambito del quale rientra il commercio, è stato - come rimarcato dallo stesso difensore della società ricorrente - oggetto della direttiva comunitaria n. 123/2006 ("Bolkestein") 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.

La normativa comunitaria così dettata ha per altro previsto che l'iniziativa economica non avrebbe potuto, di regola, essere assoggettata ad autorizzazioni e limitazioni (specie se dirette ad incidere sul rapporto fra domanda ed offerta), salvo la sussistenza di motivi imperativi di interesse generale rientranti nel catalogo formulato dalla Corte di Giustizia sempreché le misure restrittive della libertà d'impresa risultassero comunque adeguate e proporzionate agli obiettivi perseguiti.

Come è noto, la vista direttiva è stata recepita nell'ordinamento interno dal d.lgs. n. 59 del 2010 e ad essa sono ispirati i numerosi provvedimenti di liberalizzazione successivamente adottati, il cui tratto comune è rappresentato dalla distinzione fra atti di programmazione economica - che in linea di principio non possono più essere fonte di limitazioni all'insediamento di nuove attività - e atti di programmazione, aventi natura *non economica*, i quali, invece, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono imporre limiti rispondenti ad esigenze annoverabili fra i motivi imperativi di interesse generale (art. 11, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 59 del 2010, art. 34, comma 3, lett. a) del d.lgs. 201/2011).

Secondo condivisibile giurisprudenza gli atti di programmazione territoriale non vanno esenti dalle verifiche prescritte dalla direttiva servizi per il solo fatto di essere adottati nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, dovendosi verificare se, in concreto, essi perseguano finalità di tutela dell'ambiente urbano o, comunque, riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto

del territorio, oppure perseguano la regolazione autoritativa dell'offerta sul mercato dei servizi attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento delle imprese (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271).

Il legislatore ha stabilito, infatti, che:

a) ricadono nell'ambito delle limitazioni vietate (salvo la sussistenza di motivi imperativi d'interesse generale) non solo i piani commerciali che espressamente sanciscono il contingentamento numerico delle attività economiche, ma anche gli atti di programmazione che impongano "limiti territoriali" al loro insediamento (artt. 31, comma 1 e 34, comma 3 del D.L. 201/2011);

b) debbono, perciò, considerarsi abrogate le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongano limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscano, condizionino o ritardino l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici (art. 1 del D.L. n. 1/2012).

Come già richiamato da questa Sezione per l'indirizzo prevalente formatosi in materia, l'inutile decorso del termine assegnato dal legislatore statale per l'adeguamento degli ordinamenti regionali e locali ai principi in materia di concorrenza determina la perdita di efficacia di ogni disposizione regionale e locale, legislativa e regolamentare, con essi incompatibili, in forza dell'art. 1, comma 2, L. 131/ 2003 a mente del quale le disposizioni regionali vigenti nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia (Cons. Stato, V, 5 maggio 2009, n. 2808; T.A.R. Toscana, sez. II, 21 settembre 2010, n. 6400; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 17 maggio 2010, n. 6884; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 11 marzo 2011, n. 145).

Ne deriva che le verifiche imposte dalle norme liberalizzatrici operano su due piani: il primo riguarda la verifica dei requisiti per l'esercizio di un'attività economica, il secondo riguarda la verifica dei contenuti della pianificazione territoriale.

In ordine al primo aspetto, per quanto di interesse, con riferimento alle medie e grandi strutture di vendita, il regime autorizzatorio, che non è in discussione nel presente giudizio, è stato confermato dal d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147, recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 59/2010.

Quanto al secondo aspetto, effettivo punto in contestazione, si tratta di verificare se i limiti imposti degli atti di pianificazione urbanistica possano ritenersi correlati e proporzionati a effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche, dovendosi, in caso contrario, reputare che le limitazioni in parola non siano riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e siano, perciò, illegittime (cfr. Corte cost. 15 marzo 2013 n. 38).

Nel caso di specie, con riferimento ai vincoli posti dagli strumenti urbanistici del Comune di Parma, il Collegio osserva che il divieto di insediamento di strutture di vendita *medio-grandi* "alimentari" nell'Area Scheda Norma C5/SPIP risponde ad evidenti esigenze di ordine urbanistico.

Emerge dagli atti che l'istruttoria relativa all'area in discorso non ha affatto riguardato aspetti quali la sufficienza e adeguatezza della rete distributiva alimentare e non alimentare a soddisfare la domanda, ma si è soffermata, viceversa, sui problemi relativi all'assetto del territorio urbano, alla dotazione di parcheggi pertinenziali e di aree per il carico e scarico merci, agli standard urbanistici, all'accessibilità, all'impatto sul sistema viario, in definitiva al carico urbanistico.

Secondo quanto chiarito dal Responsabile del Servizio Commercio e Turismo della Regione Emilia Romagna, nella nota in data 20 febbraio 2013 indirizzata a tutti i Comuni e le Province “è del tutto evidente che l’attività delle strutture commerciali e il carico urbanistico che esse producono deriva in misura determinante dal settore merceologico dell’attività svolta.

Il carico urbanistico del settore alimentare risulta di certamente superiore a quello del non alimentare e a questa impostazione sono orientate le misure contenute nella disciplina regionale.

Anche alla luce dei riferiti chiarimenti i limiti fissati dal Comune di Parma all’insediamento di strutture *medio-grandi* alimentari nell’area commerciale integrata per cui è causa, essendo il frutto di valutazioni relative non ad interessi di natura economica, bensì a profili strettamente ambientali e urbanistici, non possono ritenersi incompatibili con i principi in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi sanciti dalla direttiva 123/2006/CE e dai provvedimenti legislativi che vi hanno dato attuazione.

Nella Scheda relativa al comparto in discorso, la cui realizzazione è stata subordinata alla sottoscrizione di un Piano Urbanistico Attuativo, e nella delibera consiliare n. 49 del 27 marzo 2007, con cui è stata approvata la variante al POC connessa all’attuazione del PUA, sono presi in considerazione esclusivamente profili e obiettivi di natura urbanistica.

Così concepita, la pianificazione urbanistica comunale non presenta alcuna incompatibilità con la normativa sopravvenuta in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi né, dunque, imponeva al Comune alcun intervento di adeguamento dei propri atti di pianificazione entro il termine previsto dall’art. 31, comma 2, ultimo periodo, del D.L. 201 del 2011.

Ne consegue che il provvedimento impugnato, avendo fatto applicazione di una disposizione che passa indenne al vaglio della sopravvenuta disciplina liberalizzatrice, deve considerarsi pienamente legittimo.

In conclusione, per tutte le suesposte considerazioni, il ricorso deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società Pacor – S.r.l. alle spese del giudizio, in favore delle parti costituite che liquida in complessi € 2.000,00 (duemila), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Massimo Marra, Presidente FF, Estensore

Marco Poppi, Primo Referendario

Antonio De Vita, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/03/2016

IL SEGRETARIO

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