



PROVINCIA DI SIRACUSA
V SETTORE - Urbanistica
2° Servizio - Ufficio Edilizia Privata

Prot. n.

Data **08/11/2017**

Rif. Protocollo n. **30383**
del **22/05/2017**

Al **Responsabile del VIII Settore**
Servizio 6° -Commercio-SUAP
Comm. Antonio Barbera

Al **Responsabile dell'Ufficio Legale**
Avv. Lucia CIPRIANO

e p.c. All' **Assessore all'Urbanistica**
Ing. Adriana COMMENDATORE

Loro S E D I

Oggetto: Riscontro nota prot. 30383 del 22/05/2017.

“Domanda del 15.05.2017 prot. 28645, presentata al SUAP per la realizzazione di un centro commerciale al cui interno va accorpata attività esistente sita in Contrada Scardina. – ditta VE.DI.SAS di Antonio Vecchio.

Trasmissione pratica per la verifica preliminare di conformità urbanistica del progetto proposto”.

1. Il fatto (successione temporale degli eventi) e ricostruzione dell'intera vicenda amministrativa.d

Premesso che:

- in data 09/06/20085 la Società richiedente avanza richiesta realizzazione per la realizzazione di un insediamento produttivo (centro commerciale) in Augusta c/da Scardina in catasto l foglio n° 56 p.lle 220-221-217-320-322-323-321;
- in data 28/11/2008 prot. n. 33161 viene presentata Comunicazione di Inizio Lavori per la Concessione Edilizia assentita ai sensi dell'art. 2 della L.R. 17/94 per la P.E. 101/08,
- in data 22/12/2008 prot. n. 38719 quest'Ufficio emettei: *“Avviso di avvio del procedimento volto all'emissione del provvedimento di annullamento della concessione edilizia tacitamente assentita, ex art. 2 L.R. 17/94, a seguito di richiesta di ampliamento, avanzata il 09.06.2008, prot. n. 14076/2376, a nome della ditta VE.DI. s.a.s. di Vecchio Antonio & C. (Richiesta di C.E. n. 101/08)”*;
- in data 30/01/2009 prot. n. 6296 in risposta all'atto suddetto pervengono le *“controdeduzioni/osservazioni”* da parte della VE.DI. s.a.s.;
- in data 09/11/2009 con nota prot. n. 71119 il Servizio Pianificazione Territoriale emette a firma dell'Arch. Angela CACCIAGUERRA, attestazione di destinazione urbanistica da cui si evince che l'area oggetto dell'intervento, identificata al catasto terreni al fgl. di mappa n° 56 p.lle 220-221-217-320-322-323-321, **non ricade in zona omogenea "CD" del P.R.G. Calandra, bensì in zona "F" di Marcon;**

- in data 15/07/2010 prot. n. 44036 sulla scorta della nota di cui sopra l'Ufficio emette *"Provvedimento di annullamento della Concessione Edilizia Assentita relativa alla P.E. n. 101/08"* poiché in particolare alla *"verifica standard urbanistici"* **questi devono essere identificati secondo quanto previsto nelle norme tecniche di attuazione del PRG "Marcon" per le zone "F"**;
- la Società ricorrente presenta ricorso Amministrativo al TAR contro il suddetto provvedimento di annullamento e che in data 18/11/2010 viene emessa Sentenza *"...di riesame del provvedimento alla luce della rinnovata attività istruttoria...accoglie la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato con il ricorso in epigrafe..."*;
- in data **16/04/2012** prot. n. **22257** la Società richiedente avanza ulteriore richiesta di concessione edilizia rimodulando il progetto secondo l'indicazione dell'ufficio di cui alla pratica edilizia n. 47/12;
- in data 23/09/2013 con nota prot. n. 51164 la Società VE.DI.sas chiede *"che venga trasmessa con urgenza la documentazione relativa al progetto dell'insediamento e delle opere di urbanizzazione al SUAP per attivare la procedura di variante al PRG e conseguire l'approvazione prevista per legge..."*;
- in data 04/02/2014 prot. 6853 quest'Ufficio comunica alla Società che *"quanto richiesto nella suddetta nota potrà essere direttamente esitato..."* dal IV Servizio SUAP nell'ambito del IV Settore LL.PP.;
- in data 11/02/2014 prot. n. 8261 (Verbale di Consegna) viene effettuata brevi manu al D.L. e Progettista della Società la consegna del plico di cui alla P.E. 47/12;
- in data 22/05/2017 prot. 30383 perviene da parte del Settore VIII Servizio 6° - *Commercio SUE – Attività Produttive* Pratica per la verifica preliminare di conformità urbanistica del progetto proposto dalla VE.DI. sas relativamente alla domanda del 1505/2017 prot. 28645 inoltrata al SUAP per *"la realizzazione di un Centro Commerciale al cui interno va accorpata attività esistente sita in c.da Scardina"*;

Premesso quanto sopra, prima di relazionare in merito alla richiesta di cui in oggetto e al fine di una migliore comprensione del tema oggetto del presente parere, si ritiene opportuno effettuare una preliminare disamina della normativa in materia di interventi a carattere commerciale in zona "F" impressa nel PRG Vigente "Marcon" ai fini urbanistici, analizzando anche la relativa giurisprudenza di merito.

Sulla questione suesposta si osserva quanto segue:

- L'area di intervento, sulla base delle previsioni del c.d. *"Piano Marcon"*, ricade in zona per attrezzature e impianti "F" (*parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale: cfr. art. 2 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444*), nella quale, ai sensi degli artt. da 25 a 29 del regolamento edilizio (annesso al PRG) sono ammessi impianti di tipo sportivo, ospedalieri, turistico-alberghiero, ricreativo, culturale, scolastico e comunque attinenti al pubblico interesse e alla funzionalità dei centri abitati;
- L'area per attrezzature di *"pubblico interesse"* sono destinate ad edifici di pubblico interesse, secondo la grafia del P.R.G. vigente di cui sopra; questa precisa che gli ambiti indicati nelle tavole del PRG con la sigla "F" sono destinati all'insediamento di strutture di interesse collettivo, e che l'attuazione dell'intervento in detti ambiti potrà avvenire per iniziativa privata o pubblica o mista pubblica/privata. Si precisa che l'edificabilità legale non si esaurisce in quella residenziale abitativa, ma ricomprende tutte quelle forme di trasformazione del suolo riconducibili alla nozione tecnica di edificazione. *Pertanto anche i suoli classificati dagli strumenti urbanistici in zona F (comprendente, secondo la previsione del D.M. 2 aprile 1968, art. 7, le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale) pur non risultando normalmente edificabili, possono essere considerati tali qualora vi sia*

consentita la costruzione di parcheggi o di strutture di interesse comune anche ad iniziativa privata o pubblico-privata.;

- In particolare va osservato che secondo la giurisprudenza le opere di **interesse generale** costituiscono una categoria logico giuridica nettamente differenziata rispetto a quella delle *“opere pubbliche”*, comprendendo quegli impianti e attrezzature che, sebbene non destinate a scopi di stretta cura della Pubblica amministrazione, sono **idonee a soddisfare bisogni della collettività, ancorché vengano realizzati e gestiti da soggetti privati** (cfr. T.A.R. Piemonte 15 luglio 1980 n. 606, n questa Rassegna 1980, I, 3037; Cons. Stato, V Sez., 11 luglio 1975 n. 1000, in Cons. Stato, 1975, I, 873).
- Appare estremamente importante la decisione del T.A.R. Sardegna 27 aprile 1984 n. 233, , confermata dal Consiglio di Stato, V Sez., con decisione 27 aprile 1988 n. 268, perché con riferimento ad una struttura, destinata ad attività di scambio (come l'alberghiera, la commerciale, ecc.), in particolare la struttura destinata ad esercizio di attività bancaria, si dice che: ***“... nelle aree destinate a servizi di interesse comune degli strumenti urbanistici possono essere realizzate sia le attrezzature destinate a scopi assunti nella cura diretta dell'Amministrazione e perciò qualificabili come pubbliche, sia quelle affidate all'iniziativa di soggetti diversi dall'Amministrazione, ma egualmente idonee a soddisfare i bisogni della collettività e perciò qualificabili come di interesse comune; è, pertanto, illegittimo il diniego di concessione edilizia concernente la ristrutturazione di un edificio, da destinare ad esercizio dell'attività bancaria, ubicato in area destinata a servizi di interesse comune”***.
- Appare indiscutibile che sono di interesse generale le zone F dei piani regolatori, zone nelle quali vanno posizionate non soltanto le strutture pubbliche in senso stretto (*quali scuole, chiese, UU.SS.LL. ecc..*) **ma anche quelle private purché contrassegnate da una generalizzata usufruibilità pubblica** (T.A.R. Lombardia, Brescia, 8 settembre 1987 n. 693, in questa Rassegna 1987, I, 3765);
- Va osservato inoltre che, sono edifici e impianti pubblici quelli appartenenti ad enti pubblici e destinati a finalità di carattere pubblico, per edifici e impianti di interesse pubblico devono intendersi quelli che, indipendentemente dalla qualità dei soggetti che li realizzano - enti pubblici o privati - siano destinati a finalità di carattere generale, sotto l'aspetto economico, culturale, industriale, igienico, religioso, ecc., essendo stato più volte ribadito che **l'interesse pubblico va individuato per la sua rispondenza agli scopi perseguiti dall'Amministrazione, prescindendosi dalla qualità pubblica o privata dei soggetti che realizzano la costruzione**. L'importante è che la struttura da realizzare si ponga a servizio delle esigenze della collettività;
- Va chiarito inoltre che, la destinazione di zona impressa dal P.R.G. vigente “Marcon” all’area in questione come zona “F”(Attrezzature urbane e comprensoriali), nella quale, ai sensi degli artt. da 25 al 29 del regolamento edilizio (annesso al P.R.G.) sono ammessi impianti di tipo *“sportivo, ospedalieri, turistico-alberghiero, ricreativo, culturale, scolastico e comunque attinenti al pubblico interesse”*, integra un **vincolo conformativo**, non soggetto a decadenza alcuna. Difatti hanno natura conformativa i vincoli posti dallo strumento urbanistico che investono intere categorie di beni, i quali vengono sottoposti ad un particolare regime di appartenenza (c.d. zonizzazione).
Hanno altresì tale natura quelle destinazioni di zona, anche di contenuto specifico, **che non precludono l’iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, essendo consentita, anche ad iniziativa del proprietario, e senza necessità di previa ablazione del bene, la realizzazione di opere e strutture di “proprietà pubblica” e di “interesse collettivo”, visto che tale evenienza esclude la configurabilità di uno svuotamento incisivo del contenuto del diritto di proprietà e non va quindi considerata una limitazione di contenuto espropriativo**. Di conseguenza l’area in questione, non è assoggettata a vincoli preordinati all’esproprio, né a vincoli che comportano l’inedificabilità assoluta del suolo, per cui la menzionata destinazione a zona “F” non ha mai perso efficacia ed è tutt’ora valida a tutti gli effetti.

Detto ciò, a fronte di tale giurisprudenza, si può pertanto affermare che l'intervento **risulta compatibile ai fini urbanistico/edilizio**.

In riferimento alla Vs. nota prot. n 30383 del 22/05/2017 di cui in oggetto, l'Ufficio scrivente concorda con quanto espresso nella stessa a proposito del richiamato Decreto legislativo 31.03.1998 n.114 agli artt. 8 e 9 che disciplinano l'esecuzione di interventi a carattere commerciale (*Medie e Grandi Strutture*). A tal proposito quest'Ufficio espone quanto segue:

Premesso che:

- nella Regione siciliana il commercio su aree pubbliche è disciplinato dalla l.r. 1° marzo 1995, n. 18, aggiornata e modificata dalle successive leggi regionali dell' 8 gennaio 1996, n. 2 e del 22 dicembre 1999, n. 28 e s.m.i.. Tale impianto normativo ripropone in buona sostanza, pur con talune significative innovazioni in alcune parti, i principi contenuti nell'ormai abrogata disciplina statale di cui al d.lgs. 28 marzo 1991, n. 112 ed al relativo regolamento di cui al d.m. del 4 giugno 1993, n. 248;
- per *“centro commerciale”*, ai sensi della ricordata l.r. n. 28 del 1999 e s.m.i., (art. 2, primo comma, lett. f), deve intendersi *“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”*, nonché *“quella composta anche di soli esercizi di vicinato purché non appartengano allo stesso titolare e la somma delle superfici di vendita di questi esercizi inseriti in un complesso edilizio a destinazione specifica sia almeno pari alla superficie di una media struttura”*, e precisando che con riguardo al concetto di *“superficie di vendita di un “centro commerciale”* si intende quella risultante *“dalla somma delle superfici di vendita degli esercizi al dettaglio in esso presenti”* e stabilendosi inoltre che le caratteristiche del centro in relazione al numero minimo degli esercizi commerciali ed al rapporto tra la superficie della grande struttura in esso presente e le piccole e medie imprese *“sono individuate nel contesto degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, definiti ai sensi dell'articolo 5, comma 1”*. La stessa disposizione, poi, assoggetta la fattispecie descritta alle disposizioni di cui agli articoli 8 (medie strutture di vendita) e 9 (grandi strutture di vendita) della stessa legge;
- gli esercizi commerciali devono rispettare le previsioni **del piano urbanistico vigente e delle norme che lo integrano**;
- l'assentibilità dell'apertura di un esercizio commerciale, sia di vicinato che di media e grande struttura, è **subordinata alla preventiva verifica di conformità urbanistica della zona prescelta per l'insediamento**; in caso contrario, sarà legittimo il diniego opposto dal Comune qualora l'insediamento commerciale sia precluso dal Piano Regolatore Generale vigente poiché il mutamento andrebbe a contrastare con le opzioni effettuate in sede di pianificazione urbanistica, delle quali va tenuto conto in sede di verifica di compatibilità commerciale;
- con l'evoluzione normativa in materia con gli art.11, 13 e 14 della L. 426/71 fu per la prima volta codificata l'influenza, *rectius* la sovraordinazione, della pianificazione urbanistica di primo livello (cioè il Piano Regolatore Generale) su quella commerciale. Infatti, l'art. 13 imponeva **l'obbligo di inserire nel Piano Regolatore Generale le norme per l'allocazione delle attività commerciali mentre l'art.11 stabiliva un rapporto di sovraordinazione dello strumento urbanistico su quello commerciale**.

Rapporto meglio puntualizzato dal D.M. n.375 del 1988, contenente il regolamento di attuazione della legge 426, secondo il quale *“nella formazione dei piani debbono essere*

osservate le norme stabilite con i piani regolatori generali e particolareggiati, con i programmi di fabbricazione, con i piani regolatori intercomunali, con i piani territoriali di coordinamento, con i piani di assetto del territorio approvati dalle competenti autorità regionali ed ogni altra norma vigente in materia urbanistica, nonché le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dagli organi della Regione”;

- con la riforma del commercio, è chiara la necessità di mantenere autonoma la natura dell'interesse pubblico sotteso al commercio e quella dell'interesse pubblico sotteso all'urbanistica atteso che quest'ultima si riferisce al governo di tutto il territorio di un Comune, comprensivo pertanto, anche e non solo ovviamente, delle zone in cui vengono destinate le attività commerciali;
- che per le variazioni dell'assetto urbanistico del territorio è necessario automaticamente approvare il piano commerciale non potendosi, al contrario, procedere a varianti strutturali del Prg per allocare un insediamento commerciale in zona urbanisticamente difforme;
- secondo i principi innovativi introdotti dalla riforma Bersani (c.d. Decreto Bersani, cioè il Decreto Legislativo n.114/98 contenente la “*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio a norma dell'art.4 comma 4 della legge 15 marzo 1997 n.59*”), viene impressa una vera e propria svolta nell'evoluzione dei rapporti **fra le materie dell'urbanistica e del commercio o, come è stato definito da più parti nella dottrina, nella materia dell'“urbanistica commerciale”** non sono di poco conto nel senso che scolpivano a chiare lettere l'assunto secondo il quale **l'esercizio di un'attività commerciale al dettaglio in sede fissa è inevitabilmente subordinato alla preventiva verifica di conformità urbanistica della zona di volta in volta prescelta per l'intervento, senza possibilità alcuna di deroga;**

Già, poco tempo dopo il varo del D.Lgs. 114/98, la giurisprudenza non ammetteva soluzioni alternative o applicazioni differenti dal principio se è vero come è vero che sosteneva, con il Consiglio di Stato- sezione V[^], sentenza n.98 del 3 febbraio 1999, che *“l'insediamento della nuova attività commerciale, oltre che essere soggetto a concessione edilizia ed alla conformità alla disciplina commerciale, deve risultare compatibile con la strumentazione urbanistica vigente ivi inclusa la necessità di dotazione di parcheggi e verde pubblico nelle misure stabilite dalla legislazione locale o, in assenza, da quella regionale o nazionale”*.

Portando a soluzioni estreme, ma del tutto conformi con la ratio ispiratrice della norma, il principio si può pacificamente sancire il **principio dell'inammissibilità di varianti al Piano Regolatore Generale per consentire la possibilità di autorizzare un esercizio di vicinato o una media e grande struttura in zona non compatibile urbanisticamente**. Ed è di tutta evidenza che questa “vigenza” non può che essere riferita al momento della presentazione dell'istanza del privato, a pena di non vanificare e compromettere l'assetto del territorio;

- la novella legislativa, all'art. 6, nel definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, impone alle Regioni, delegate ad adottare la normativa di attuazione, ***“di rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo del commercio...”***.

Inoltre, per quanto attiene più strettamente all'assentibilità degli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita, il Decreto individuava, fra i vari criteri cui le Regioni dovessero attenersi nella programmazione urbanistica riferita al settore commerciale, quello della

“correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l’immobile o il complesso di immobili e dell’autorizzazione all’apertura di una media e grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità”;

- *“la disciplina urbanistica” riguarda, in particolare, la funzione pianificatoria nell’esercizio della quale i vari modi di uso del territorio, **inclusi quelli relativi al commercio, sono tra loro armonizzati stabilendo innanzitutto i caratteri delle diverse zone territoriali, ai quali poi la destinazione degli immobili, di cui sia consentita la localizzazione nelle singole zone, deve conformarsi.***

Pertanto, la normativa in materia di commercio, nel definire le finalità fondamentali del piano di sviluppo commerciale, prescrive, in coerenza, che esso debba essere redatto nel rispetto delle previsioni urbanistiche e dunque in conformità delle scelte di pianificazione territoriale.

Non sono consentite perciò deroghe o alternative alla conformità, per non dire subordinazione, della disciplina commerciale rispetto a quella urbanistica che deve essere la prima ad essere tenuta in considerazione al fine di valutare l’assentibilità di un’attività commerciale;

- nel chiaro solco illustrativo sin qui delineato, si pone la Circolare dell’Assessorato della Cooperazione, del Commercio, dell’Artigianato e della Pesca 23 ottobre 2008, n. 4 la quale invita *“i comuni che ad oggi non vi abbiano ancora provveduto a dotarsi, senza ulteriore dilazione, **di specifica programmazione urbanistico-commerciale**, dando attuazione agli adempimenti prescritti dall’art. 5, comma 5, legge regionale n. 28/99 entro e non oltre 180 giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana della presente circolare. ... Sono fatte salve esclusivamente le istanze per le quali i competenti consigli comunali abbiano già deliberato, alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana della presente circolare, le relative varianti urbanistiche”;*

CONCLUSIONI

PRESO ATTO che questo Comune è sprovvisto del **PIANO DI URBANISTICA COMMERCIALE**, e quindi di specifica programmazione urbanistico-commerciale;

RILEVATO che:

- uno dei principi della programmazione urbanistico-commerciale è quello di:
 1. assicurare, per il settore dei generi di largo e generale consumo, un rapporto **equilibrato tra gli insediamenti commerciali e la capacità di domanda della popolazione residente;**
 2. rendere **compatibile l’impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l’inquinamento e valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano;**
 3. armonizzare *“la disciplina urbanistica”* (nel senso della sua funzione pianificatoria) con la *“disciplina”* che regola la funzione dell’esercizio commerciale (*es. modernizzare il sistema distributivo; garantire la concorrenzialità del sistema distributivo; salvaguardare l’ambiente e la viabilità dei centri urbani; equilibrare le diverse forme distributive ecc...*);
 4. **tutelare le piccole e medie imprese commerciali;**
- la nuova legislazione assegna indubbiamente al Comune un ruolo ed una funzione significativamente **“più alti e qualificanti”** di quanto non fosse con la precedente normativa per la quale il compito del Comune si esprimeva nella pura e semplice determinazione di un quantum di superficie disponibile;

CONSIDERATO quanto già in premessa esposto e tenuto conto della Vs. nota di cui in oggetto, la richiesta *“per la realizzazione di un centro commerciale al cui interno va accorpata attività esistente sita in Contrada Scardina. – ditta VE.DI.SAS di Antonio Vecchio”* **non può essere accolta favorevolmente poiché rimane condizione necessaria dotarsi del PIANO DI URBANISTICA COMMERCIALE.**

Tanto per dovere d'Ufficio.

Il Responsabile del II Servizio
“Pianificazione Territoriale, SITR, Edilizia Privata”
Geom. M. Sulano.



Il Responsabile del V Settore
Arch. A. Cacciaguerra

