

ASSESSORATO TURISMO E COMMERCIO

L'ASSESSORE

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.			
DEL			

Ai Consiglieri

Alan Fabbri

Marco Pettazzoni

Gruppo assembleare Lega Nord Emilia e Romagna

p.c. Alla Presidente dell'Assemblea legislativa
Simonetta Saliera

Oggetto: risposta all'interrogazione scritta oggetto n. 5990.

Con riferimento alle questioni poste nell'interrogazione, che qui si riscontra, si forniscono i seguenti elementi conoscitivi.

➤ In relazione al primo punto dell'interrogazione, a seguito dei chiarimenti forniti dall'amministrazione comunale di Ferrara con missiva del 22/02/2018, PG 25969 (a firma congiunta del dirigente Servizio Pianificazione e Progettazione Arch. Paolo Perelli e dirigente Settore Pianificazione Territoriale Arch. Davide Tumiatì) in riscontro a specifica richiesta avanzata dallo scrivente Assessorato vertente sui fatti oggetto della presente interrogazione, si specifica quanto segue:

1. Lo studio legale "Gualandi-Minotti AVVOCATI" ha formulato in data 14/11/2017 PG 138576 parere circa la possibilità di concedere un ampliamento "una tantum" (massimo pari al 20% della S.V. già autorizzata), in riferimento alle sole strutture di vendita esistenti della tipologia medio-grandi e grandi e della tipologia grandi anche superando la soglia dei 2.500 mq, senza necessità di procedere preventivamente con propedeutica ed autonoma variante agli strumenti della pianificazione comunale e/o provinciale, fermo restando il rispetto di quanto previsto dall'art. 80 del RUE (reperimento delle dotazioni territoriali) nonché il reperimento dei parcheggi privati a servizio della struttura così come previsto dall'art. 89 del RUE;

2. la Giunta comunale con specifico atto deliberativo di indirizzo PG 141040 del 21/11/2017 nel prendere atto del parere legale ha disposto di procedere alla predisposizione di un apposito atto deliberativo che definisse una riformulazione degli strumenti urbanistici vigenti in sintonia con il diritto positivo (sia comunitario che nazionale di attuazione) in tema di liberalizzazione del commercio;
3. è stata definita una proposta di delibera in data 27/11/2017 PG 145031 sottoposta all'attenzione della Giunta comunale del 28/11/2017 quale primo atto da sottoporre alle associazioni di categoria del commercio e dei consumatori prima di procedere all'inoltro della stessa all'esame della Commissione Consigliare ed al Consiglio comunale per l'opportuna approvazione. Detta proposta prevedeva come sempre ammissibile l'ampliamento una tantum (massimo 20% della S.V.) di strutture esistenti, all'interno di ambiti in cui sia ammesso l'uso "*b6-medie e grandi strutture di vendita*", previa verifica delle sole condizioni di sostenibilità ambientali, senza la necessità di procedere a varianti degli strumenti urbanistici vigenti, con la precisazione che le autorizzazioni all'ampliamento, saranno rilasciate mediante convocazione della Conferenza dei Servizi di cui all'art. 11 della l.r. 14/1999;
4. nuova proposta di atto deliberativo che reca la data del 10/01/2018 modificata a seguito di ulteriori approfondimenti dello studio legale a suo tempo incaricato, sottoposta alle associazioni di categoria in data 10/01/2018. Si specifica, nella nota comunale in epigrafe, che in detta riunione è stata illustrata la nuova impostazione apportata alla proposta di delibera precedente a seguito delle loro osservazioni e si invitano le medesime ad approntare eventuali e ulteriori proposte;
5. nuova proposta di deliberazione recante la data del 15/01/2018, che tiene conto degli ulteriori rilievi delle organizzazioni interessate e che risulta essere attualmente al vaglio della Giunta comunale.

Con riferimento ai successivi punti dell'interrogazione corre in primo luogo l'obbligo di evidenziare come il tema in esame, in seguito al processo di liberalizzazione che ha interessato più in generale i servizi e l'avvio e l'esercizio delle attività economiche ed ai più recenti provvedimenti normativi comunitari e nazionali in materia, presenti elementi di particolare complessità, specialmente ove gli strumenti urbanistici degli Enti risultino approvati in epoche antecedenti.

➤ In relazione al secondo punto dell'interrogazione, si riporta quanto rappresentato dal Servizio Pianificazione Territoriale Urbanistica di questa Regione; più in particolare il Servizio precisa che: *"Premesso che il Comune di Ferrara ha inviato per un parere alle associazioni di categoria territoriali una bozza di delibera, "in merito all'individuazione di nuovi criteri e procedure finalizzati a consentire ampliamenti una tantum (massimo 20% della superficie di vendita) per tutte le medio/grandi strutture di vendita commerciali esistenti e funzionanti", l'interrogante pone il quesito se l'assegnazione di diritti edificatori e il cambio di classe urbanistica prospettati dal Comune di Ferrara necessitino o meno di una variante al proprio RUE o al POC. La normativa regionale affida agli strumenti di pianificazione di livello comunale la individuazione delle aree idonee agli insediamenti di grandi e medie strutture di vendita, secondo il loro dimensionamento e la loro attrattività, per definirne le modalità attuative in relazione alle valutazioni di sostenibilità ambientale e territoriale.*

Per rispondere all'interrogante, si richiama quindi l'articolo 39 delle norme del Piano Strutturale Comunale del Comune di Ferrara che disciplina il commercio in sede fissa. Tale articolo dispone che il PSC, con le diverse schede d'ambito, definisce per ogni struttura di vendita "il dimensionamento della capacità insediativa commerciale nelle diverse classi dimensionali medie e grandi".

Il PSC pertanto attraverso le diverse schede d'ambito stabilisce precisi dimensionamenti delle strutture di vendita sulla base delle necessarie valutazioni di sostenibilità che prendono in considerazione gli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio derivanti dall'attuazione delle scelte come raccolte nel documento di Valsat (Valutazione preventiva di Sostenibilità) parte integrante del piano vigente. Gli esiti della valutazione di sostenibilità sono infatti approvati contestualmente al PSC e contenuti in un apposito documento, così come stabilito dalla l.r. 20/2000.

Modificare pertanto i parametri dimensionali delle strutture in oggetto, e quindi le schede d'ambito allegati parte integrante del piano vigente, comporta una variante al PSC del Comune e necessariamente una nuova valutazione che evidenzi i potenziali effetti negativi delle scelte per stabilire le misure idonee per impedirli, ridurli e compensarli al fine di assicurare un ordinato assetto del territorio. Questo è ancor più vero quanto l'ampliamento una tantum (massimo 20% della superficie di vendita) delle medio-grandi strutture commerciali esistenti proposto dall'Amministrazione comunale comporta il passaggio da "medie" a "grandi di livello inferiore" con la necessità di garantire la presenza delle relative dotazioni territoriali dovute, a seguito dell'ampliamento una tantum."

Fermo restando quanto sopra riportato in via generale, corre tuttavia l'obbligo di evidenziare che la valutazione in merito alla conformità degli specifici interventi agli strumenti di pianificazione comunale compete all'Amministrazione comunale e che ove si ravvisi che uno specifico intervento non risulti conforme agli strumenti di pianificazione vigenti si potrà valutare di attivare una delle procedure uniche semplificate previste dalle vigenti normative per l'approvazione di interventi relativi all'insediamento o ampliamento di impianti produttivi di beni e servizi in variante agli strumenti vigenti.

➤ In merito alla terza richiesta dell'interrogazione, risulta necessario fornire il quadro normativo che disciplina la tematica posta. Segnatamente la Regione Emilia-Romagna ha dato attuazione alla riforma del settore commercio, introdotta dal d.lgs. 114/1998 (noto come decreto Bersani), perseguendo obiettivi precisi. Per quanto riguarda le strutture di medie e grandi dimensioni la scelta è stata quella di valorizzare il ruolo degli enti locali e delle province attribuendo loro competenze di pianificazione e programmazione per tali strutture nell'ambito degli strumenti di pianificazione di livello comunale e provinciale. Conseguentemente le Province, nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (d'ora in poi per brevità PTCP), programmano, con un procedimento di condivisione degli enti locali, le strutture di attivazione sovracomunale, cioè le grandi strutture di vendita extra alimentare oltre i 10.000 mq e/o superfici di vendita alimentare superiori ai 4.500 mq, in grado di determinare grande attrattività e conseguentemente forti ricadute a livello territoriale. Il PTCP stabilisce poi criteri per la localizzazione e il dimensionamento delle rimanenti grandi strutture, ovvero quelle con superfici superiori ai 2.500 mq nei comuni con meno di 10.000 ab. e superiore a 1.500 mq nei rimanenti comuni e fino a 10.000 mq. Tali strutture sono definite di livello inferiore, per il fatto di essere di dimensioni ridotte conseguentemente con effetti attrattivi ridotti. Gli Enti locali, sulla base delle scelte strategiche del PTCP, disciplinano più specificatamente negli strumenti di pianificazione comunale la realizzazione degli interventi. È evidente pertanto che le scelte effettuate dalla Regione consentono una valutazione degli effetti prodotti dalle grandi strutture di vendita non limitata a livello comunale in cui si insediano ma estesa all'ambito effettivamente interessato dall'attrazione esercitata dagli insediamenti. La ratio risiede nel fatto di ridurre al massimo le esternalità negative, a volte associate a tali strutture, prevedendo che la valutazione, rispetto alla possibilità d'insediamento, sia effettuata dall'ambito sovracomunale in cui si determina l'attrazione

della struttura e la decisione sia assunta nello strumento urbanistico di pianificazione provinciale e prevedendo inoltre interventi di mitigazione degli effetti a carico dei realizzatori degli interventi. Per quanto poi attiene le medie strutture (da 150 a 1500 mq nei comuni con meno di 10.000 abitanti e da 250 a 2.500 nei restanti comuni) il PTCP stabilisce indirizzi strategici generali e gli enti locali effettuano le scelte di pianificazione, nell'ambito dello strumento urbanistico e quelle di programmazione nell'ambito dei criteri comunali. La vigente normativa mantiene esclusivamente in capo al comune la competenza al rilascio delle autorizzazioni per l'apertura il trasferimento di sede e l'ampiamiento della superficie di esercizi sia di medie che di grandi dimensioni, prevedendo uno specifico procedimento qualora si sia in presenza di grandi strutture di vendita. In buona sostanza la normativa regionale ha inteso definire un quadro di pianificazione e programmazione delle strutture di maggiori dimensioni che tenga effettivamente conto del livello di attrazione determinato da tali strutture e quindi che assegna al livello territoriale effettivamente interessato la decisione circa lo sviluppo della rete distributiva.

➤ A questo punto della trattazione, si rende necessario dare conto del fatto che a seguito della Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno (e del d.lgs. 59/2010 che ne ha dato attuazione nel nostro diritto positivo) è mutato il "paradigma" sul quale si fondano i "modelli" di programmazione commerciale.

Invero da una impostazione basata su quote di mercato definite in via autoritativa di matrice prettamente economica (funzionali al mantenimento dell'equilibrio domanda - offerta), ormai pienamente superato dal processo di liberalizzazione intervenuto, si è andati verso una impostazione basata su valutazioni urbanistiche e di impatto ambientale, con riferimento all'apertura delle medie strutture e, più segnatamente, per le grandi strutture.

➤ L'impianto normativo che si è venuto a delineare a seguito della Direttiva "Bolkestein" e della normativa nazionale conseguenziale (cfr. art. 31, c.2 e 34 del d.l. 201/2011) si fonda sull'assunto che vanno ritenuti illegittimi quegli atti di programmazione che impongono limiti territoriali all'insediamento di attività commerciali non ragionevoli ovvero non adeguati o ancora non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche perseguite, specificatamente impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici (cfr art. 1, c. 1, lett.b d.l. 1/2012).

In buona sostanza la libertà di concorrenza e di iniziativa non rappresentano, *ex se*, valori assoluti ma vanno necessariamente considerati in rapporto con altri valori parimenti costituzionali quali tutela delle persone, dell'ambiente, etc.

Detto altrimenti, la liberalizzazione non implica l'abdicazione di un ruolo di "governo" quanto una accurata azione regolativa dei processi che generano significativi effetti di impatto presenti e futuri, la verifica delle condizioni di sostenibilità di interventi in relazione al contesto territoriale e ambientale.

Al riguardo appare doveroso evidenziare che nella nota a firma del responsabile del Servizio Commercio, Turismo e Qualità Aree Turistiche prot. n. 46607 del 20/02/2013 si è precisato che l'impostazione complessiva delle disposizioni regionali in materia di grandi e medie strutture di vendita è da ritenersi fondamentalmente coerente con i principi enunciati dalla normativa statale in tema di liberalizzazione nonché con i pronunciamenti della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

Nello specifico, si legge nella nota, che la normativa regionale affida agli strumenti di pianificazione di area vasta (PTCP) e di livello comunale (PSC e POC o RUE) la individuazione delle aree idonee agli insediamenti commerciali di grandi e medie dimensioni, secondo il loro dimensionamento e attrattività.

In buona sostanza, rileva la nota, che a decorrere dal gennaio 2013 permanga appieno la validità delle scelte compiute dagli organi preposti nell'ambito degli strumenti di pianificazione vigenti di livello provinciale e comunale e nuovi insediamenti siano autorizzabili solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti; peraltro l'indirizzo analiticamente assunto nella citata nota regionale è stato autorevolmente confermato dal giudice amministrativo di primo grado TAR Parma sentenza n. 6/2015.

Si cita altresì la nota PG 151451 dell'11/03/2015 avente ad oggetto "mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, a seguito dell'introduzione dell'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia, con particolare riguardo alle attività commerciali", a firma del sottoscritto e dell'Assessore Donini, in cui al paragrafo 2 "Destinazioni d'uso commerciali" si legge:

"Come evidenziato da recente sentenza del TAR di parma, Sezioni 1, del 15 gennaio 2015, n. 6, si evidenzia che la citata direttiva n. 123/2006 e i provvedimenti legislativi di recepimento, hanno com-

portato la perdita di efficacia solo degli atti di programmazione economica degli esercizi commerciali, che in linea di principio non possono più essere fonte di limitazioni all'insediamento di nuove attività [.....] sono così vietati e devono essere considerati abrogati impianti che espressamente sanciscono il contingentamento numerico della attività economiche, e limiti e distanza minime tra insediamenti.

Viceversa gli atti di programmazione aventi natura non economica, tra cui gli atti di natura territoriali ed urbanistica, possono porre limitazioni che "perseguano finalità di tutela dell'ambiente urbano o, comunque, riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto del territorio, sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche, di aree per il carico e scarico merci, all'impatto sul sistema viario, in definitiva al carico urbanistico". [.....] Pertanto le scelte compiute dagli organi preposti all'ambito degli strumenti di pianificazione vigenti di livello provinciale e comunale, per quanto attiene sia alle tipologie commerciali che ai settori di attività, continuano a trovare applicazione e i passaggi da l'uno all'altro di dette tipologie di esercizi commerciali, così come i nuovi insediamenti, sono autorizzabili solo se conformi agli strumenti urbanistici vigenti."

In relazione a detto aspetto si rileva nell'ultima versione della delibera in esame, trasmessa via mail dall'Assessorato del Comune di Ferrara in data 29/3/2018, si dà atto che le autorizzazioni all'ampliamento e all'esercizio dell'attività commerciale saranno rilasciate a seguito di Convocazione della Conferenza di Servizi prevista dalla legge n. 241/1990 e s.m.i., il cui esito potrà avere anche gli effetti di cui all'art. 53 della l.r. n. 24 del 21 dicembre 2017, demandando di fatto a detto momento la valutazione specifica anche in merito alla conformità dei singoli interventi ed all'eventuale attivazione, ove necessario, dell'attivazione di procedura semplificata in variante.

➤ In merito al postulato di cui all'ultima richiesta dell'interrogazione si ravvisa che nell'ambito del procedimento unico che dovesse attivarsi per il rilascio delle autorizzazioni per grandi strutture di vendita interessate dalla deliberazione in argomento la Regione sarà chiamata a partecipare alle Conferenza di Servizi, esprimendo specifico parere in relazione alla coerenza degli interventi con i criteri di programmazione commerciale di cui alla DAL n. 1235 del 23.09.1999 e s.m.i.

➤ Da ultimo si ritiene doveroso segnalare come la Regione Emilia-Romagna, con l'obiettivo fondamentale della riqualificazione del commercio tradizionale dei centri storici, delle frazioni, delle periferie e delle località minori, abbia messo in campo una serie di interventi articolati e coordinati fra soggetti pubblici e privati quali quelli di cui all'art. 8 della l.r. 14/1999, che hanno titolo di priorità ai fini dei finanziamenti di cui alla l.r. 41 del 1997, nonché le più recenti modifiche normative volte ad incentivare l'insediamento ed il mantenimento dei così detti esercizi polifunzionali nelle zone montane, rurali e nei comuni e frazioni con meno di 3.000 abitanti soggette a fenomeni di desertificazione commerciale.

Cordiali saluti.

Andrea Corsini

f.to digitalmente