



DIREZIONE REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE E LA PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE, PAESISTICA E URBANISTICA
AREA LEGISLATIVA E CONFERENZE DI SERVIZI

Comune di Rieti
Settore I Attività produttive
sviluppolocale@pec.comune.rieti.it

OGGETTO: Parere in merito al rapporto tra strumento urbanistico generale e piano di assetto della rete distributiva - Comune di Rieti.

Il Comune di Rieti ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito al rapporto tra le previsioni del piano regolatore generale e quelle del piano di assetto della rete distributiva, ove in contrasto.

In particolare, l'Amministrazione comunale rappresenta che le norme tecniche di attuazione del proprio strumento urbanistico generale prevedono localizzazioni difformi rispetto alle previsioni del piano di assetto della rete distributiva. Il quesito inoltre precisa che il piano regolatore è successivo, in quanto approvato nel 2012, al piano del commercio, adottato dal Consiglio Comunale nel 2004 ai sensi della legge regionale 18 novembre 1999, n. 33, normativa recante la disciplina del settore commercio.

Chiede pertanto il Comune, al fine del rilascio dei permessi di costruire, quali siano le disposizioni prevalenti, atteso che in tema di medie strutture di vendita è rilevabile un contrasto tra tali strumenti in tema di localizzazioni ammesse.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

La questione del rapporto tra piano regolatore e piano di assetto della rete distributiva o piano del commercio deve essere indubbiamente risolta nel senso di attribuire prevalenza al primo rispetto al secondo.

Il piano del commercio, allora piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita, era previsto dalla legge 426/1971. Ai sensi dell'art. 11, tale piano comunale del commercio doveva comunque essere approvato "nel rispetto delle previsioni urbanistiche", il che senza dubbio riconosceva valenza di piano sovraordinato al piano regolatore generale. Anche il relativo regolamento attuativo (art. 30, comma 6, d.m. 4 agosto 1988 n. 375, già art. 32, comma 6, d.m. 14 gennaio 1972) disponeva che nella formazione dei piani dovessero "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 e ogni altra norma vigente in materia urbanistica, nonché le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dagli organi della regione”.

Il piano commerciale, inoltre, si occupava di stabilire contingenti di superficie di vendita, per categorie merceologiche, ammessi nelle varie zone del territorio comunale che tuttavia era competenza del piano urbanistico disciplinare e conformare (art. 13 legge 426/1971).

La legge 426/1971 è stata abrogata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio), tuttora vigente, il quale non prevede espressamente un piano relativo alle attività commerciali.

L'art. 6 del decreto prevede infatti che le regioni “definiscono gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali” e “i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale”, mentre i comuni, attraverso lo strumento urbanistico comunale, individuano “le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio” (art. 6, comma 2, lett. a), “i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali” (art. 6, comma 2, lett. b) e “i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita” (art. 6, comma 2, lett. c). Il comma 5 dell'art. 6, poi, stabilisce che “i comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali e attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni di cui al presente articolo”.

In sostanza, quindi, il d.lgs. 114/1998 non prevede un autonomo strumento di programmazione commerciale quale quello disciplinato dall'abrogata legge 426/1971, ma dispone l'integrazione della programmazione commerciale nello strumento urbanistico.

In attuazione del suddetto decreto, la l.r. 33/1999, al Titolo II, Capi I e II, artt. da 11 a 22, ha quindi dettato i criteri di programmazione urbanistico-territoriale per l'insediamento delle attività commerciali, cui devono adeguarsi gli strumenti di pianificazione sia di livello provinciale che comunale. In particolare i criteri riguardano la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita, la viabilità, la dotazione di parcheggi, i centri storici e i centri di minore consistenza demografica. A tali criteri generali i comuni, ai sensi dell'art. 22 della legge, sono tenuti ad adeguare i propri strumenti urbanistici generali entro 180 giorni, decorsi i quali la regione provvede in via sostitutiva.

Ora, è evidente che anche la l.r. 33/1999, come il d.lgs. 114/1998, non ha previsto un autonomo strumento di programmazione commerciale, ma ha assorbito quest'ultima nella strumentazione urbanistica, per cui è ad essa che occorre fare riferimento per individuare le vincolanti disposizioni in tema di insediamenti commerciali.

Il piano regolatore del Comune di Rieti è del 2012, quindi adeguato ai criteri di cui alla l.r. 33/1999, per cui le sue disposizioni sono per forza di cose prevalenti rispetto ad uno strumento, peraltro precedente, che la legislazione regionale non contempla più e che, anche sotto l'egida della previgente legge 426/1971, era comunque tenuto a rispettare quanto previsto dallo strumento urbanistico generale.

Inoltre, per giurisprudenza consolidata, le norme del piano commerciale hanno natura regolamentare (C.d.S., sez. V, n. 196/1985), per cui non possono essere contrarie alle disposizioni del piano regolatore, ma devono limitarsi a specificare e integrare queste ultime.

Anche la giurisprudenza è dello stesso tenore.

L'orientamento consolidato è quello per cui “le prescrizioni contenute nei piani urbanistici in ragione dell'interesse pubblico tutelato impediscono di attribuire prevalenza al piano commerciale rispetto a quello urbanistico (T.A.R. Napoli, Campania, sez. VIII, n. 3501/2018; C.d.S., sez. VI, n. 2679/2017) e “le previsioni di un piano commerciale devono avvenire ed attuarsi in conformità e comunque in coerenza con le scelte di pianificazione territoriale recate dallo strumento urbanistico disciplinante i vari modi di



REGIONE
LAZIO

utilizzo del territorio, inclusi quelli relativi al commercio, di guisa che la disciplina urbanistica deve essere la prima ad essere tenuta in considerazione al fine di valutare l'assentibilità di un'attività commerciale" (C.d.S., sez. IV, n. 5343/2012; C.d.S., sez. IV, n. 2521/2004; C.d.S., sez. IV, n. 2928/2005; T.A.R. Napoli, Campania, sez. III, n. 4227/2015).

Analogamente, la giurisprudenza ha anche negato la natura di normativa speciale alla disciplina del commercio, per cui essa non può prevalere su quella urbanistica, soprattutto se contenente previsioni discordanti con essa (C.d.S., sez. VI, n. 2060/2012; C.d.S., sez. V, n. 3262/2009; C.d.S., sez. IV, n. 419/2005), in quanto "le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, infatti, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza, come sostenuto dall'appellante, alle norme in materia commerciale rispetto al piano urbanistico" (C.d.S., sez. IV, n. 2699/2017).

Del resto, "se così non fosse si arriverebbe ad ammettere una portata innovativa e/o modificativa delle previsioni urbanistiche ad opera di una regolamentazione, quella commerciale, che per principio si pone in posizione recessiva, nel senso che la pianificazione commerciale è subordinata a quella urbanistica e comunque rientra nell'orbita di quest'ultima nel senso che con questa deve necessariamente armonizzarsi" (C.d.S., sez. IV, n. 5343/2012).

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)

