



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 3207 del 2016, proposto da:

Roberto Fagioli, rappresentato e difeso dagli avvocati Ermes Coffrini e Massimo Colarizi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale Bruno Buozzi, 87;

*contro*

Comune di Traversetolo, in persona del Sindaco *pro tempore* rappresentato e difeso dagli avvocati Elena Pontiroli, Annalisa Molinari e Salvatore Alberto Romano, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale XXI Aprile, 11;

Provincia di Parma, non costituita in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, sezione I, n. 127 dell'8 aprile 2016, resa tra le parti, concernente l'approvazione della variante al Piano Strutturale Comunale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Traversetolo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2017 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi per l'appellante l'avvocato Colarizi e per il Comune appellato l'avvocato Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con deliberazione della Giunta n. 75 del 27 agosto 2014 recante "Variante alle attività produttive esistenti", il Comune di Traversetolo approvava il "Documento Preliminare alla

Variante specifica al PSC e RUE denominata Variante alle Attività Produttive Esistenti” ex artt. 32 bis e 33 della L.R. n. 20/2000. Con successiva delibera consiliare n. 57 dell’1° dicembre 2014 recante “Piano Strutturale Comunale - Variante specifica al PSC e RUE denominata Variante alle Attività Produttive Esistenti” il Comune adottava ex art. 32 bis della legge regionale dell’Emilia Romagna n. 20/2000 il Documento di Variante comprensivo di Relazione ed estratti cartografici. Con ulteriore delibera consiliare n. 58 dell’1 dicembre 2014 recante “Regolamento Urbanistico Edilizio – Variante denominata Variante Attività Produttive Esistenti” il Comune adottava ex art. 33 della L.R. n. 20/2000 il Documento di Variante al RUE.

2. La predetta variante al Piano strutturale comunale (di seguito PSC) e al Regolamento urbanistico edilizio (di seguito RUE) prevedeva tra l’altro che l’inserimento di nuove medio grandi strutture di vendita di prodotti alimentari fosse consentito unicamente in ipotesi di ampliamento di “analoga struttura medio piccola già esistente” con l’intento di “preservare il tessuto commerciale alimentare esistente, formato da tanti piccoli esercizi di vicinato, dalla creazione di nuove medie strutture di vendita” rinviando al futuro adeguamento degli strumenti urbanistici la disciplina delle possibilità di creazione ed inserimento di nuove strutture di vendita alimentari.

3. Tra le aree interessate dalla nuova disciplina urbanistica era anche ricompreso un fondo di proprietà del signor Roberto Fagioli nel quale, in precedenza, era consentito, relativamente agli usi C1 e C2.1 per attività di commercio al dettaglio di prodotti alimentari, l’ampliamento delle possibili destinazioni, per le strutture esistenti, anche ad attività di commercio medio-grandi al dettaglio di prodotti non alimentari.

4. Per questa ragione, il signor Fagioli, a seguito della pubblicazione delle richiamate varianti al Piano strutturale comunale ( PSC) e al Regolamento urbanistico edilizio (RUE) presentava all’Amministrazione le proprie osservazioni utilizzando l’apposito modello a ciò predisposto limitandosi, peraltro, a inserire nel quadro B al campo “Motivare e descrivere dettagliatamente l’osservazione formulata” la generica affermazione che “il sottoscritto Fagioli Roberto, proprietario dell’area in oggetto, è contrario alla variante al R.U.E. vigente adottato con deliberazione di C.C. n. 58 del 01/12/2014, ed invita l’Amministrazione del Comune di Traversetolo a rivedere le scelte prese”.

5. Con delibera consiliare n. 18 dell’8 giugno 2015 recante “Piano Strutturale Comunale – Variante specifica denominata Variante Attività Produttive Esistenti (art. 32 bis L.R. 20/2000) Acquisizione dell’intesa della Provincia e approvazione”, il Comune approvava la variante al PSC.

6. Nella relazione allegata alla delibera consiliare n. 19 dell’8 giugno 2015, con cui veniva approvata la variante al RUE ex art. 33 della L.R. n. 20/2000, l’Amministrazione dava poi atto della sua osservazione, dichiarandola non accoglibile poiché “*generica e non ben definita nei contenuti*”.

7. Con delibera consiliare n. 5 del 28 gennaio 2015 veniva adottato il Piano Operativo Comunale (POC) e con successiva analogo provvedimento n. 32 del 30 luglio 2015 il Piano veniva definitivamente approvato. In tale piano veniva quindi ammesso, per l'ambito ANC 8 – Torrazzo Sud (zona nella quale ricade il fondo del signor Fagioli) l'uso C2.2 con possibilità di impiantare strutture medio-grandi di vendita di prodotti alimentari esclusivamente in ipotesi di ampliamento o trasferimento di piccole strutture esistenti da almeno 3 anni (possibilità subordinata all'adozione della variante al Piano operativo per gli insediamenti commerciali di interesse provinciale o sovracomunale - POICP - poi intervenuta con delibera del Consiglio Provinciale n. 51 del 16 settembre 2015).

8. Il signor Fagioli impugnava quindi la delibera n. 18/2015 di approvazione della variante del RUE e la delibera n. 19 con la quale si dava atto del non accoglimento delle sue osservazioni, lamentando sostanzialmente che il Comune non avrebbe consentito, relativamente all'ambito in cui ricade il fondo di proprietà, l'apertura di nuove strutture di vendita di generi alimentari e che la disciplina urbanistica della sua proprietà avrebbe avuto un trattamento diverso da quello delle altre aree inserite nell'ambito ANC – Torrazzo Sud relativamente alle quali non avrebbe operato la stessa limitazione.

9. Il Tar di Parma con la sentenza indicata in epigrafe ha tuttavia dichiarato il ricorso inammissibile.

10. Contro la stessa sentenza il signor Fagioli ha quindi proposto appello, prospettando i seguenti motivi di censura

10.1. Violazione ed erronea applicazione dei principi in tema di interesse al ricorso – Travisamento – Falso supposto – Illogicità – Difetto di motivo.

10.1.1. Tenuto conto che la proprietà dell'appellante è ricompresa all'interno dell'ambito APC1 (ambito produttivo consolidato di rilievo comunale), la previsione nelle stesse aree del divieto di nuove strutture commerciali alimentari non può che incidere negativamente sul suo interesse di proprietario. In sostanza, sarebbe erronea l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata la quale invece afferma che *“il ricorrente, pur godendo di un ampliamento degli usi consentiti, lamenta che l'Amministrazione non avrebbe riconosciuto alle proprie aree un ulteriore uso mai precedentemente consentito”*.

10.1.2. La previgente disciplina urbanistica consentiva infatti, secondo l'appellante, un uso edificatorio della sua proprietà anche per la realizzazione di nuove attività, diverse dagli esercizi di vicinato, destinate alla vendita di alimentari. Ne consegue pertanto, diversamente da quanto sostenuto dal Tar, che la variante contestata non ha ampliato gli usi già consentiti bensì li ha ridotti.

10.1.3. L'appellante avrebbe dunque un interesse differenziato e qualificato, anche a prescindere dalla inadeguatezza della motivazione dell'osservazione dallo stesso svolta. Né tale interesse può essere qualificato, come ha fatto il Tar, come mera aspettativa, tenuto conto che la modifica peggiorativa è intervenuta su una disciplina urbanistica in essere da anni.

10.2. Riproposizione dei motivi non esaminati dal Tar.

10.2.1. L'erronea pronuncia di inammissibilità del ricorso di primo grado ha impedito l'esame dei motivi di gravame in quella sede proposti, in particolare con riferimento alla incongruenza delle scelte pianificatorie del comune di Traversetolo, alla disparità di trattamento con altre aree limitrofe ed alla contraddittorietà delle stesse con i principi in tema di liberalizzazione delle attività commerciali di cui alla legge n. 214/2011.

11. Il comune di Traversetolo il 10 giugno 2016 si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del ricorso, ed ha poi depositato una memoria il 20 giugno 2016.

12. Il signor Fagioli ha depositato un'ulteriore memoria il 27 dicembre 2016 cui ha replicato il Comune appellato il 19 gennaio 2017.

13. Alla camera di consiglio del 23 giugno 2016 l'esame dell'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata è stata rinviata al merito.

14. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 9 febbraio 2017.

15. L'appello non è fondato, seppure per motivi diversi rispetto a quelli indicati dal giudice di primo grado.

16. Il Tar di Parma nella sentenza impugnata ha rilevato che per effetto della serie provvedimento gravata le aree di proprietà del signor Fagioli avrebbero beneficiato di una destinazione d'uso ulteriore rispetto a quanto riconosciuto dall'assetto urbanistico preesistente (oltre all'uso C2.1, relativo a strutture medio-piccole di vendita di prodotti alimentari, viene riconosciuto dalla variante anche l'uso C2.2 che ammette la localizzazione di strutture medio grandi di vendita di prodotti non alimentari).

16.1. Inoltre, sempre secondo il Tar, in presenza di una modifica dell'assetto urbanistico determinato dall'adozione di varianti agli strumenti vigenti, egli avrebbe vantato una mera aspettativa di fatto inidonea a radicare un interesse differenziato e qualificato. Tale aspettativa, peraltro, non poteva tramutarsi in un interesse giuridicamente tutelabile per il solo fatto di aver formalmente partecipato al procedimento amministrativo, considerando anche la genericità delle osservazioni presentate.

16.2. Di conseguenza, il ricorso di primo grado è stato dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

17. Ciò premesso, l'appello non è fondato a prescindere dai profili inerenti alla contestata inammissibilità del ricorso di primo grado.

18. Con i motivi proposti dinanzi al Tar di Parma l'appellante si duole innanzitutto delle scelte operate dall'Amministrazione comunale nell'approvazione della variante al RUE ed in particolare della limitazione introdotta per l'insediamento di nuove attività commerciali alimentari con riferimento all'area in cui ricade la sua proprietà.

18.1. Egli ritiene la scelta contraddittoria in ragione del fatto che per il comparto contiguo (medesimo ambito Torrazzo Sud) è invece prevista la possibilità di un insediamento di una

struttura commerciale di livello sovracomunale ossia una struttura di vendita media o grande riferita all'uso C2.

19. Tale prospettazione, tuttavia, non tiene conto del fatto che relativamente al comparto in cui ricade la sua proprietà il Comune ha inteso salvaguardare le attività di vicinato del centro del capoluogo.

19.1. In sostanza, non appare affatto incongrua la diversa disciplina urbanistica dettata per i due comparti, tenuto conto che la sola vicinanza tra loro non può essere motivo ostativo alle scelte pianificatorie dell'Amministrazione.

19.2. D'altra parte, le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 2016, n. 4022), che nel caso di specie non sembrano sussistere.

19.3. In ogni caso, come evidenziato dal Comune, la proprietà dell'appellante si colloca nell'ambito ANC – 8 Torrazzo Sud che non ricade nel territorio consolidato ed è disciplinato dal POC.

19.4. La tipologia delle aree è diversa. Quella in cui ricade la proprietà dell'appellante è stata sempre adibita ad attività aziendali di edilizia, arredamenti, mobili ed è saturata (per questo ricompresa nel territorio consolidato come APC1 – Ambiti Produttivi Consolidati di Rilievo Comunale). L'altra è invece un'area di espansione individuata nel PSC come ANC, cioè come ambiti destinati all'espansione.

19.5. In ragione di tali differenze, non può sussistere l'eccezionale disparità di trattamento con il comparto contiguo, essendo oggettivamente quest'ultimo diverso per caratteristiche e disciplina.

20. L'appellante nel ricorso di primo grado ha poi evidenziato un ulteriore profilo di contraddizione della variante con le disposizioni in materia di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali di cui in particolare al DL n. 201/2011, convertito in legge n. 241/2011.

21. La tesi non può essere condivisa.

21.1. L'art. 31 del DL n. 201/2011 consente ai Comuni di operare scelte di pianificazione al fine di garantire un corretto insediamento delle strutture di vendita con riferimento anche agli aspetti connessi all'ambiente urbano.

21.2. 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 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060).

22. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata, seppure con diversa motivazione.

23. Il Collegio ha esaminato e toccato tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 cod. proc. civ., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (cfr. *ex multis* Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663), laddove gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

24. Le spese di giudizio, in ragione della complessa serie provvedimento oggetto di giudizio, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Giuseppa Carluccio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Nicola D'Angelo**

**IL PRESIDENTE**  
**Filippo Patroni Griffi**

IL SEGRETARIO