

Prof. Avv.
Antonio Chierichetti

Avvocato amministrativista
Docente al Politecnico di Milano

La possibilità della pianificazione urbanistica di introdurre limiti alle tipologie di commercio per la migliore tutela dell'ambiente urbano

1. Il rilancio dell'attività edilizia e, indirettamente, la riduzione di consumo del suolo richiedono adeguate scelte di pianificazione urbanistica soprattutto con riguardo alla riqualificazione urbana ed in particolare alla rigenerazione dei centri storici. A tal proposito la presenza del commercio di vicinato è un presupposto imprescindibile per la vivibilità ed il recupero edilizio di tale aree. La desertificazione commerciale dei centri cittadini, che rende meno appetibili tali aree per investimenti immobiliari, è un fenomeno solo in minima parte riconducibile alla lunga stagione di liberalizzazioni, per altro eccessive, susseguitesi alla direttiva europea Bolkenstein ed alla riforma del commercio di cui al decreto Bersani n.114 del 1998. Esso è soprattutto causato da inadeguate scelte di pianificazione urbanistica e programmazione viabilistica da parte dei Comuni. Ora, ai sensi dell'art.31 del decreto legge n.201 del 6 dicembre 2011 (convertito con la legge n.214/2011), secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi però quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Dunque ci sono, a questo proposito, ampi spazi di intervento a livello urbanistico comunale.

2. Le suddette normative comunitarie e nazionali di liberalizzazione sono spesso assunte invece come una sorta di alibi per giustificare posizione sostanzialmente rinunciatarie ad impostare azioni amministrative volte a governare il fenomeno commerciale. Una recentissima sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 6 giugno 2017, n.2699) conferma, al contrario, la possibilità di intervenire, se vi è tale volontà da parte degli enti locali, con limiti e vincoli sulle attività commerciali in difesa dell'ambiente urbano. Il supremo giudice amministrativo ha deciso con essa una controversia iniziata nel 2014 allorquando un Comune approva una variante alle attività produttive esistenti nel proprio strumento urbanistico generale. Tale variante prevede 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. In tale variante di piano veniva quindi ammessa, per l'ambito nel quale ricade il fondo del ricorrente, la 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*. Il ricorrente lamentava sostanzialmente che il Comune non aveva così consentito, relativamente all'ambito in cui ricade il fondo di sua 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 relativamente alle quali non avrebbe operato la stessa limitazione. Lamentava quindi una pretesa disparità di trattamento con altre aree limitrofe e, in particolare, *una contraddittorietà di tali limitazioni con i principi in tema di liberalizzazione delle attività commerciali* di cui alla legge n. 214/2011. Il ricorrente, contestando in particolare la limitazione introdotta per l'insediamento di nuove attività commerciali alimentari con riferimento all'area in cui ricade la sua proprietà, aveva ritenuto la scelta contraddittoria in ragione del fatto che per il comparto contiguo (nel medesimo ambito) è invece prevista la possibilità di un insediamento di una struttura commerciale di livello sovracomunale ossia una struttura di vendita media o grande.

3. Ora, tutelare il commercio di vicinato rientra tra le finalità di tutela dell'ambiente urbano che possono legittimare la previsione di limitazioni alle altre tipologie di attività commerciali. Il Consiglio di Stato, nella citata sentenza, ha infatti ritenuto che tale la succitata prospettazione del ricorrente non tiene conto del fatto che proprio relativamente al comparto in cui ricade la sua proprietà *il Comune ha inteso salvaguardare le attività di vicinato del centro del capoluogo*. 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 del Comune. La tipologia delle aree è per altro diversa. Quella in cui ricade la proprietà del ricorrente è stata sempre adibita ad attività aziendali di edilizia, arredamenti, mobili ed è satura, l'altra è invece un'area di espansione. 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. In particolare è qui interessante rilevare l'ulteriore profilo,

evidenziato dal ricorrente, di pretesa contraddizione della variante con le disposizioni in materia di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali di cui in particolare al decreto legge n.201/2011, convertito in legge n.241/2011. Tesi non condivisa dal giudice amministrativo poiché il citato art.31 del decreto legge n.201/2011 secondo il Consiglio di Stato *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*. 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 dal ricorrente, alle norme in materia commerciale rispetto al piano urbanistico (del resto in tal senso già si era espressa anche la sesta sezione del Consiglio di Stato con la sentenza 10 aprile 2012, n.2060).

