



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Sezione 2[^]

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 2988 del 2006 proposto da

Soc. ESSELUNGA SPA, in Persona del legale rappresentante p.t., e
STANDA COMMERCIALE S.P.A., in Persona dell'Amministratore
Unico, rappresentate e difese dagli Avv. Fortunato Pagano e Alessandra
Ferrari Da Grado, elettivamente domiciliate presso lo studio del primo
in Milano, Via Boccaccio 19;

contro

Provincia di Como, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa
dall'Avv. Ruggero Tumbiolo, elettivamente domiciliata in Milano,
Corso Manforte 20;

Regione Lombardia, in persona del Presidente p.t., n.c.;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Provinciale di Como 2 agosto 2006 n.

59/35993 pubblicata sul BURL del 20.9.2006 con la quale è stato approvato il Piano Territoriale di Coordinamento provinciale ai sensi dell'art 17 comma 9 L.R. 12/2005;

di tutti gli atti del procedimento connessi e conseguenti, in particolare le deliberazioni C.P. 01.08.2006 n. 58, 31.7.2006 n. 57 e 25.10.2005 n. 68 e G.R. 12.7.2006 n. VIII/2950;

Visto il ricorso, notificato il 18.11.2006 e depositato il 6.12.2006;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Como;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 28 maggio 2008, relatore la dott. Silvana Bini, l'avv. Pagano e l'Avv. Ferrari da Grado per parte ricorrente e l'Avv. Tumbiolo per la Provincia di Como;

Considerato in fatto e rilevato in diritto quanto segue:

FATTO

1. Il Consiglio Provinciale di Como con delibera n. 68 del 25.10.2005 ha adottato il Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP), ai sensi dell'art 17 L.R. 12/05.

L'art 56 delle TNA del Piano, in materia di sistema distributivo commerciale, contiene norme relative all' insediamento di medie e

grandi strutture di vendita. Al comma x viene stabilito che “ *in considerazione delle caratteristiche della rete stradale esistente e di accertati fenomeni di criticità è comunque vietato l’insediamento di nuove strutture di grande distribuzione commerciale o rilocalizzazione di centri già esistenti su assi stradali (o loro sezioni) caratterizzati da un traffico giornaliero medio di oltre 30.000 veicoli equivalenti/giorno*”.

Ritenendo che detta prescrizione potesse avere effetti penalizzanti, essendo preclusa la possibilità di aprire nuovi centri commerciali in determinate zone, la Soc. Esselunga presentava osservazioni al PTCP, evidenziando i risvolti pregiudizievoli per gli interessi degli operatori commerciali, nonché i profili di illegittimità.

Con delibera n. 2950 del 12.7.2006 avente ad oggetto “Verifica regionale ai sensi dell’art 17 della L.R. 11.3.2005 n. 12 del Piano territoriale di Coordinamento adottato dalla Provincia di Como” la Giunta Regionale ha evidenziato l’esigenza di adeguare, sotto vari profili, il progetto del PTCP adottato alla disciplina vigente in materia.

In particolare ha rilevato che “le norme tecniche di attuazione attribuiscono carattere prescrittivi anche a contenuti di piano per i quali la legge non prevede tale possibilità”.

Con atto consiliare n. 59 in data 2.8.2006 la Provincia ha poi approvato definitivamente il PTCP.

Avverso gli atti in epigrafe indicati, le società ricorrenti articolano le seguenti censure:

- 1) *Violazione degli artt. 17 e 18 L.R. 12/05; eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità, erroneità dei presupposti e travisamento; difetto di motivazione:* la disposizione, di natura prescrittiva, si pone in contrasto con gli artt. 17 e 18 L.R. 12/05, che indicano in quali casi le norme del PTCP possono avere efficacia prescrittiva. La Provincia non ha recepito le indicazioni della Regione che prospettavano la necessità di rendere il PTCP più conforme alle disposizioni regionali;
- 2) *Violazione del D. L.vo n. 114/1998 (artt. 6 e 9) – Violazione della L. R. 14/99 (artt. 3,4,e 5) – Violazione dell’art 41 Cost. – Violazione del principio di libera concorrenza sancito dal trattato CEE:* le disposizioni vertono in materia di commercio, ambito nel quale la Provincia non ha competenza;
- 3) *Violazione del D. L.vo n. 114/1998 (artt. 6 e 9 sotto altro profilo) – Violazione della L. R. 14/99 (artt. 3,4, e 5 sotto altro profilo) – Violazione e errata applicazione del programma triennale regionale approvato con deliberazione del C.R. 30.7.2003 n. VII/871 – Violazione dell’art 20 del T.U. sugli Enti locali*

*approvato con D. L.vo 267/00 – Violazione dell’art 15 L.R. 12/05
– eccesso di potere per sviamento – Violazione dell’art 41 Cost.
Violazione del principio di libera concorrenza sancito dal Trattato
CEE: la Provincia, ai sensi della L.R. 14/99 in materia di
programmazione urbanistica del settore commerciale potrebbe
solo dettare previsioni meramente orientative per l’esercizio delle
funzioni di pianificazione urbanistica per i Comuni, mentre nel
caso di specie è stata inserita una programmazione di
contenimento dello sviluppo della media e grande distribuzione.
Secondo la tesi di parte ricorrente non vi sarebbe per la Provincia,
né in base al D. Lvo 114/98 né alle disposizioni regionali, la
possibilità di disciplinare lo sviluppo delle medie e grandi strutture
di vendita e di disporre divieti di localizzazione, essendo tale
funzione assegnata ai Comuni;*

- 4) *Violazione degli artt. 6 e 9 del D. L.vo n. 114/1998, nonché degli
artt. 4 e 5 L. R. 14/99 - Violazione del programma triennale
regionale in materia di commercio; difetto ed erroneità della
motivazione e difetto di istruttoria; eccesso di potere per illogicità
manifesta: il divieto posto dalla norma in esame è illogico nella
parte in cui vieta l’insediamento delle grandi strutture sugli assi
stradali interessate dal traffico giornaliero medio di oltre 30.000
veicoli, considerando in modo unitario tutte le arterie senza*

differenziare le diverse tipologie per ampiezza, struttura, presenza di svincoli;

5) *Errata applicazione dell'art 18 L.R. 12/05 sotto altro profilo – Eccesso di potere per travisamento della motivazione ed erroneità della motivazione:* la delibera con cui sono state respinte le osservazioni presentate dalla Soc. Esselunga è illegittima per difetto di istruttoria oltre che per le stesse ragioni di illegittimità sollevate rispetto all'art 56 del PTCP.

In sintesi le società ricorrenti, dopo aver ricostruito il quadro normativo in materia di disciplina del commercio e in materia di pianificazione, si duolono della circostanza che con la disposizione introdotta la Provincia abbia dettato criteri in materia di commercio, violando i limiti della sua funzione programmatica in ambito di pianificazione.

La Provincia di Como, costituita in giudizio, ha sollevato in via preliminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto la disposizione gravata non produrrebbe una concreta lesività nella sfera giuridica delle ricorrenti. Nel merito ha controdedotto e chiesto il rigetto del ricorso.

In vista dell'udienza di merito parte ricorrente ha depositato una memoria a sostegno della propria posizione, in cui ha ribadito le censure sopra esposte, ed in particolare che la Provincia, cui è attribuita una funzione di pianificazione territoriale e non urbanistica, non poteva

introdurre una norma quale quella in contestazione, non avendone competenza sulla localizzazione delle attrezzature commerciali di portata sovracomunale. Ciò ha comportato un evidente sviamento di potere in quanto la programmazione urbanistica non può essere uno strumento di programmazione commerciale.

La disposizione violerebbe anche i principi di trasparenza del mercato, di concorrenza e di libertà di impresa e iniziativa economica.

Alla pubblica udienza del 28 maggio 2008 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Vengono impugnati con il ricorso in esame gli atti del PTCP della Provincia di Como, ed in particolare l'art 56 della NTA, nella parte in cui prevede il divieto di insediamento delle grandi strutture di vendita (cioè quelle con superficie di vendita oltre 1500 mq), sugli assi stradali (o loro sezioni) caratterizzati da un traffico giornaliero medio oltre 30.000 veicoli equivalenti/giorno. Unitamente le ricorrenti contestano anche la delibera con cui sono state respinte le osservazioni presentate dalla Soc. Esselunga.
2. Prima dell'esame del ricorso, si pone la necessità di una breve disamina della funzione e del contenuto del PTCP.

2.1 Come noto la Provincia, nell'esercizio della funzione di programmazione e coordinamento degli interessi sovracomunali, adotta atti interessanti vaste aree intercomunali, nell'ambito dei settori dell'ambiente - territorio ed infrastrutture (difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, prevenzione delle calamità, viabilità, trasporti, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque, delle emissioni atmosferiche e sonore, caccia, pesca nelle acque interne, agricoltura) dei servizi alla persona ed alla comunità (tutela e valorizzazione dei beni culturali, compiti connessi all'istruzione secondaria, compresa l'edilizia scolastica, formazione professionale, servizi all'impiego) e delle politiche finalizzate allo sviluppo del territorio locale, della sua comunità e del benessere collettivo.

Funzionale alla attività di programmazione del settore ambiente e territorio è lo strumento del piano di coordinamento, atto generale che viene adottato nel rispetto delle direttive fissate dalla Regione e ferme restando le competenze pianificatorie del Comune.

L'art 20 del T.U. 267/2000 ha stabilito che il suddetto piano determini gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Il Piano provinciale, perde la sola “vocazione ambientalistica”, per divenire anche lo strumento con cui vengono individuate le destinazioni del territorio, si localizzano le principali infrastrutture e linee di comunicazione. In tal modo il PTCP, nel dare indirizzi ai Comuni, coordina quelle scelte che hanno una dimensione sovracomunale.

In considerazione della posizione intermedia, tra le disposizioni regionali e i piani comunali, il Piano provinciale da un lato è condizionato dalla Regione, dall'altro trova un limite nelle scelte pianificatorie dei singoli comuni. Proprio rispetto al rapporto PTCP e potere pianificatorio comunale (aspetto di specifica contestazione nel

presente ricorso), la giurisprudenza ha ben chiarito come il piano provinciale non possa introdurre nel Piano Regolatore generale di un Comune prescrizioni e vincoli negli ambiti strettamente comunali. In tale ottica è stato affermato che *“il piano provinciale non può imporre soluzioni in ambiti di esclusiva spettanza comunale o sostituire con scelte della Provincia quelle già formalizzate in modo puntuale dai comuni con proprie determinazioni, imponendo modificazioni che non siano riconducibili ad uno specifico interesse pubblico riservato alla Provincia (Consiglio Stato , sez. IV, 20 marzo 2000 , n. 1493: in tale decisione è stata esclusa la possibilità che il PTCP possa dettare prescrizioni concernenti la precisa conformazione di linee viarie all'interno dei diversi comuni); “Il piano territoriale di coordinamento adottato dalla Provincia ex art. 15 l. 8 giugno 1990 n. 142 (oggi art. 20 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) ha natura di atto di coordinamento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia: pertanto, con esso non possono introdursi nel piano regolatore generale comunale, con forza innovativa e cogente, prescrizioni e vincoli privi di specifica causale legislativa o non riferibili ad un'attribuzione riservata della provincia” (TAR Toscana III 11.3.2004 n. 680).*

2.2 La funzione del PTCP va definita e letta anche alla luce dei

principi che presiedono oggi l'attività di pianificazione e il ruolo che la Provincia assume in tale funzione: è oggi infatti assodato che l'attività di gestione del territorio, sia nella fase di programmazione sia in quella di attuazione delle scelte, venga ispirata al principio di codecisione tra enti equiordinati, i quali devono informare la loro attività alla leale collaborazione e alla reciproca informazione, senza più un rapporto di rigida gerarchia.

Il principio di codecisione/cogestione è stato applicato in diversi settori, quale forma di amministrazione dell'interesse pubblico: si pensi alla materia dei vincoli paesaggistici, in cui lo Stato è chiamato ad esercitare non un potere di controllo sull'attività di rilascio del nulla osta, bensì un potere di amministrazione attiva "ad estrema difesa del vincolo", in applicazione al principio di leale collaborazione tra soggetti pubblici.

In questa ottica di cogestione, il livello di pianificazione provinciale appare il più idoneo per coordinare e ordinare la disciplina delle aree intercomunali, interessate a interventi che vanno necessariamente al di là del piano locale, per le implicanze che possono comportare di vario ordine (traffico, uso del territorio, viabilità, marketing urbano).

La scelta pianificatoria provinciale orienta poi quella urbanistica

comunale, pur rispettandone, come detto sopra, i contenuti specifici.

Ed è in tal modo che la Provincia svolge il ruolo di ente intermedio di coprogrammazione e di copianificazione.

2.3 Nella legge della Lombardia n. 12/2005 il PTCP è visto in questa ottica di piano sovracomunale di programmazione, attraverso cui si realizza la cogestione della attività di pianificazione del territorio: l'art 15 infatti demanda al PTCP la definizione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale, precisando altresì che il PTCP è atto di programmazione socio-economica della Provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale.

Il PTCP è destinato ad intervenire su vasti comprensori, per i quali si rende necessario una decisione superiore, di sintesi, del soggetto sovracomunale.

Tale ruolo pianificatorio investe, non solo gli aspetti ambientali – urbanistici (la gestione del territorio), ma anche quelli socio-economici. Infatti l'art 15 comma II lett. b) prescrive che il PTCP indichi gli obiettivi di sviluppo economico-sociale a scala provinciale, applicando i principi posti nella programmazione regionale.

In tale ottica, può già anticiparsi fin da ora che la disciplina della

localizzazione delle grandi strutture necessita certamente di una programmazione sovracomunale, essendo coinvolti interessi di varia natura (urbanistici, viabilistici, commerciali), che sovrastano il singolo comune in cui viene posta la struttura commerciale e quindi è il PTCP l'atto che detta i criteri di tale programmazione.

3. Va poi ricordato il rapporto tra la pianificazione urbanistica e la disciplina del commercio.

3.1 Come noto per anni è stato affermato il principio della autonomia tra i due ambiti: veniva infatti ritenuto illegittimo il diniego delle licenze commerciali per sole ragioni urbanistico-edilizie, sull'assunto che l'interesse pubblico in materia di commercio fosse di natura diversa da quello edilizio, implicante criteri valutativi differenti (in tal senso ex multis TAR Lazio, II 1.6.1998 n. 1034; Cons. Stato V, 6.4.1998 n. 418 "è illegittimo il diniego di licenza commerciale per ragioni d'ordine urbanistico edilizio, poiché l'interesse pubblico sotteso alla materia del commercio è di diversa natura ed implica quindi criteri valutativi differenti, che non si possono applicare fuori dell'ambito entro cui sono stabiliti nel vigente sistema di settore").

Una diversa lettura è stata però introdotta alla luce dei principi della L. 241/90: il precedente orientamento che muove dalle considerazioni

per cui ogni singolo potere è attribuito alla p.a. per la cura d'uno specifico interesse pubblico e per cui l'esercizio di ciascun singolo potere, pur se tutti appartenenti ad un'unica p.a., resta circoscritto al relativo settore e dà luogo a procedimenti amministrativi destinati ad operare singolarmente e senza possibilità di coordinamento, viene superato dai principi di semplicità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa stabiliti dalla l. 7 agosto 1990 n. 241, che *“disegna un modello di procedimento in cui sono concentrati l'esame, il coordinamento e la gestione di una pluralità d'interessi pubblici di per se' distinti, ma collegati, secondo il canone costituzionalmente rilevante della ragionevolezza, verso uno scopo unitario.”* (Consiglio Stato , sez. V, 28 giugno 2000 , n. 3639)

In applicazione a tale principio i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che *“ poiché il comune non può autorizzare (mercè una licenza di commercio) una situazione che poi dovrebbe per altri versi reprimere (l'allocazione d'un esercizio commerciale in un edificio con destinazione urbanistica diversa e incompatibile) senza con ciò pervenire ad un risultato in aperto contrasto con il principio di buona amministrazione - soprattutto se si tiene conto che le materie commerciale e urbanistica sono coordinate "ex lege" -, è legittimo il*

diniego di licenza per un locale privo della relativa destinazione d'uso.

Alla stregua della normativa vigente l'indagine sulla conformità della struttura alla disciplina urbanistico - edilizia rappresenta un momento istruttorio necessario, in quanto diretto ad accertare l'esistenza di un presupposto espressamente previsto dalla legge e, pertanto, è inibito all'autorità amministrativa il rilascio degli atti autorizzativi commerciali, quando manchi detta conformità: gli apprezzamenti che attengono all'ambito del rispetto della disciplina edilizio- urbanistica possono essere adottati a supporto anche di atti di diniego di autorizzazioni di differente natura (*“L'indagine del giudice sulla autorizzazione all'esercizio commerciale deve necessariamente avere ad oggetto anche lo stato giuridico dell'immobile nel quale ubicare la nuova attività commerciale. La valutazione dell'incompatibilità urbanistica dell'immobile, lungi dall'integrare il vizio di ultrapetizione, rientra nella fisiologica determinazione del "petitum" provvedimento”*. Consiglio Stato , sez. V, 28 febbraio 2002 , n. 1226; nello stesso senso Consiglio Stato , sez. V, 17 ottobre 2002 , n. 5656).

Se quindi il rilascio di autorizzazioni commerciali presuppone la

conformità urbanistica, vi è una innegabile connessione anche sul piano programmatico: la programmazione commerciale non può essere disgiunta dalla pianificazione urbanistica, ma anzi presuppone che i due aspetti vengano valutati congiuntamente e contestualmente.

3.2 Il legislatore ha ritenuto necessaria la contestualità dell'esame di aspetti urbanistici e territoriali in sede di rilascio delle prescritte autorizzazioni per l'apertura delle grandi strutture di vendita: l'art. 6 comma 2, d.lg. 31 marzo 1998 n. 114 ha introdotto un modulo organizzativo volto all'acquisizione dei pareri di tutte le amministrazioni preposte alla cura dei diversi interessi rilevanti, finalizzato non solo all'accelerazione dei tempi procedurali, ma all'adozione di un provvedimento che faccia la sintesi di tutti gli aspetti connessi alla apertura di tali strutture.

La conferenza di servizi infatti ha *“la finalità di sottoporre alla valutazione congiunta di tre enti (Regione, Provincia e il Comune competente per territorio), che sono titolari degli stessi interessi pubblici (del commercio, dell'urbanistica e dell'ambiente), a diverso livello territoriale, le domande di rilascio dell'autorizzazione di grandi strutture di vendita”* (Cons. Stato sez. V 8.5.2007 n. 2107).

Questo modello procedimentale è stato recepito anche dal legislatore

regionale nella L.R. 14/99 art 4, che, in applicazione del principio di contestualità tra procedimento urbanistico-edilizio preordinato alla realizzazione di medie e grandi strutture di vendita, e procedimento di rilascio delle connesse autorizzazioni commerciali, subordina l'autorizzazione commerciale alla conformità urbanistica.

3.3 Ed è allora logico che per gli insediamenti di grandi respiro, quali le strutture di media e grande vendita, che implicano l'uso di vasti territori, con annesse conseguenze sull'impatto territoriale e l'apertura di un numero elevato di attività commerciali, il coordinamento tra aspetto urbanistico e commerciale, che in sede di rilascio delle prescritte autorizzazioni è svolto dalla conferenza di servizi di cui al DPR 447/98, vi sia già nella fase della pianificazione e programmazione.

Considerando poi che le grandi strutture sono insediamenti che, seppure collocate in un ambito territoriale comunale, hanno una portata sovracomunale per gli effetti che producono (relativi agli aspetti viabilistici, commerciali, urbanistici), è logica conclusione demandare alla provincia l'esame di questi aspetti e di tutti gli interessi connessi.

4 L'esame del ricorso parte quindi, in estrema sintesi, da queste

considerazioni sopra esposte: la Provincia ha una funzione di valutazione degli interessi sovracomunali nella pianificazione territoriale attraverso il PTCP; la programmazione urbanistica e quella commerciale sono due materie strettamente connesse, da effettuarsi contestualmente, nel medesimo atto pianificatorio. La localizzazione delle grandi strutture coinvolge interessi urbanistici e commerciali di rango provinciale e sovracomunale e quindi nel PTCP possono essere poste norme relative alla loro localizzazione, in quanto strumento attraverso cui, ai sensi dell'art 15 L.R. 12/05, la Provincia definisce gli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi appunto ad interessi di rango provinciale o sovracomunale.

4.1 Prima dell'esame dei singoli motivi, deve essere esaminata l'eccezione di carenza di interesse sollevata dall'Amministrazione resistente, secondo cui manca una concreta lesività, nella sfera giuridica delle ricorrenti, della disposizione impugnate, che non incide direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive.

L'eccezione è infondata e va respinta.

Le società ricorrenti - in qualità di soggetti che gestiscono la grande e media distribuzione, già operanti nell'ambito provinciale di Como, - hanno un evidente interesse ad impugnare un provvedimento

amministrativo che pone dei criteri per la localizzazione delle grandi strutture di vendita, criteri che possono portare ad escludere la collocazione delle suddette strutture in determinate parti del territorio. E' infatti innegabile che la disposizione *de qua* precludendo l'apertura di grandi strutture nelle zone servite da strade ad alta densità di traffico, impedisce in tali zone alle società interessate, che già operano nel settore, la possibilità di aprire altre attività o di ristrutturare/ampliare quelle già esistenti.

Non si deve infatti dimenticare che nella programmazione commerciale un ruolo fondamentale, d'impulso istruttorio, è svolto proprio dai privati che operano in quel settore, i quali, dopo aver individuato le aree ove insediare le strutture, propongono alle Amministrazioni interessate l'avvio della procedura per la creazione della grande struttura.

Le società ricorrenti, già titolari di strutture di grande distribuzione, hanno quindi un interesse attuale e concreto ad impugnare la norma da cui discende un danno rappresentato dalla preclusione all'apertura di insediamenti in zone ad alta intensità di traffico.

L'eccezione va quindi respinta.

5. Si può quindi passare all'esame dei motivi di ricorso, che vertono

prevalentemente sull' illegittimità dell'art 56 delle NTA del PGTP.

5.1 Il primo motivo, relativo alla violazione degli artt. 17 e 18 L.R. va respinto.

Sostiene parte ricorrente che la disposizione di cui all'art 56 della NTA, di natura prescrittiva, non rientra tra le ipotesi tassative contemplate nell'art 18 della L. R. 12/05. La Provincia avrebbe inoltre disatteso le indicazioni della Regione che prospettavano la necessità di rendere il PTCP più conforme alle disposizioni regionali.

La tesi di parte ricorrente non può essere condivisa.

L'art 18 comma II è rivolto a regolamentare i rapporti tra la pianificazione provinciale e quella comunale, secondo il principio di cogestione e nel rispetto delle rispettive competenze.

A tal fine viene previsto che determinate disposizioni del PTCP abbiano efficacia prescrittiva e prevalente su ogni altra difforme previsione eventualmente inserita in piani o programmi comunali.

La norma in esame, lungi dall'interferire con il potere pianificatorio comunale, si è limitata ad una indicazione per la localizzazione di grandi insediamenti commerciali, strutture che incidono sul territorio sovracomunale, con riflessi anche sulla mobilità, il traffico, l'ambiente in genere, ponendo un criterio relativo all'assetto del proprio

territorio, criterio che dovrà essere seguito dai Comuni nell'ambito poi della localizzazione delle grandi strutture.

Così letta la disposizione, cioè come norma espressione del potere programmatico della Provincia, non ha rilevanza stabilire se la disposizione sia da ricondurre a taluna delle ipotesi di cui all'art 18 comma II, poiché si tratta di un criterio a cui i singoli comuni dovranno attenersi nelle scelte pianificatorie e di localizzazione delle grandi strutture.

Quanto alla lamentata violazione dell'art 17 L.R. 12/05, in quanto la Provincia non avrebbe recepito le indicazioni regionali, che prospettavano la necessità di rendere il PTCP conforme alla disciplina di legge, è sufficiente osservare che dagli atti non emerge che l'osservazione della Regione non può dirsi riferita all'art 56 della NTA..

5.2 Il secondo e il terzo motivo possono essere esaminati congiuntamente: in entrambi si contesta la legittimità della disposizione per il contrasto con le leggi in materia di commercio. Sostiene parte ricorrente che la Provincia, sulla base dell'attuale quadro normativo nazionale e regionale, non avrebbe alcuna funzione di programmazione in materia di attività commerciale relativamente

alle medie e grandi strutture.

La censura è infondata.

Richiamando quanto esposto nei punti in premessa, si deve solo rammentare come, una volta riconosciuta la necessaria connessione tra la programmazione territoriale e quella commerciale, non sia preclusa alla Provincia di inserire nel PGTP disposizioni che incidono sulla attività commerciale.

La legittimità di una disposizione del PTCP che ha effetti, seppure indiretti come nel caso in esame, anche sulla materia commerciale trova la fonte, oltre che nei sopra citati principi di coordinamento e cogestione della pianificazione, negli artt.15 e 18 L.R. 12/05 e 4 della L.R. 14/99; proprio quest'ultima disposizione contempla specificatamente che nel PTCP vengano poste previsioni relative alla grande distribuzione.

In applicazione a tale disposizione, il Consiglio Regionale, già con la delibera 30.7.2003 n. VII/871 e poi con la delibera 13.3.2007 n. VIII/352, nel dettare gli indirizzi per la programmazione urbanistica del settore commerciale, ha demandato ai PTCP il compito di dettare le condizioni per la corretta ed idonea localizzazione delle grandi strutture di vendita, riconoscendo ai PTCP la funzione di *“quadro di riferimento territoriale delle scelte di programmazione del sistema distributivo al fine di assicurare il rispetto delle esigenze di tutela*

degli aspetti paesistico ambientali e la coerenza con il sistema della mobilità regionale e provinciale”.

Per tali ragioni non si ravvedono le violazioni lamentate in materia di legislazione commerciale. Una disposizione quale l'art 56 non invade la sfera di competenza comunale: al comune rimane l'individuazione concreta delle aree interessate dall'intervento, la loro perimetrazione, la disciplina di dettaglio sia dal punto di vista urbanistico che commerciale.

La Provincia con la disposizione in esame non ha precluso al Comune di collocare le grandi strutture nel proprio territorio, né ha individuato specifiche zone del territorio comunale per l'allocazione delle strutture, ma ha semplicemente dettato una direttiva, posta una precondizione, nell'esercizio del potere di programmazione del sistema distributivo.

Si deve conclusivamente ritenere che il principio di contestualità tra procedimento urbanistico-edilizio preordinato alla realizzazione di medie e grandi strutture di vendita, e procedimento di rilascio delle connesse autorizzazioni commerciali - di cui al d.lg. 31 marzo 1998 n. 114 e alla L. R. Lombardia n. 14/99 - ben può legittimare l'introduzione di una disposizione di indirizzo anche nel PTCP.

5.3 Le medesime ragioni valgono per respingere le ragioni a supporto della quarta censura, in cui parte ricorrente sostiene che il divieto

posto dall'art 56 in esame sarebbe illogico, laddove considera in modo unitario tutte le arterie, interessate dal traffico giornaliero medio di oltre 30.000 veicoli, senza differenziare le diverse tipologie per ampiezza, struttura, presenza di svincoli.

Il motivo non può essere condiviso.

La disposizione ha posto un criterio molto generico, introducendo un unico limite, in base al traffico giornaliero, criterio che non è, ad avviso del Collegio, illogico, dal momento che è un dato notorio che le grandi strutture comportano un afflusso di vetture di notevole entità e creano problemi di traffico, non solo per i visitatori, ma anche per l'attività indotta (forniture, dipendenti, etc.).

Proprio l'aspetto del traffico e la connessa necessità della valutazione dell'impatto dei flussi di traffico provocati dalle grandi strutture di vendita, la Corte Costituzionale, nell'esaminare una L.R. delle Marche in materia di grande distribuzione, ha affermato che *“non è irragionevole disciplinare una determinata tipologia di insediamenti commerciali – quali sono le grandi strutture di vendita, dotate di notevole impatto sull'assetto del territorio – in maniera differente rispetto alle altre strutture di dimensioni ridotte”* (Corte Costituzionale 22.6.2004 n. 176).

5.4 Nel quinto motivo viene contestata la delibera di rigetto delle osservazioni presentate dall'Esselunga in cui veniva chiesta

l'abrogazione dell'art 56 della NTA: la Provincia sosteneva infatti che il carattere prescrittivi dell'art 56 sarebbe giustificato dal fatto di riferirsi a strutture sovracomunali, incidenti sul sistema ambientale e su quello della mobilità.

Anche questo motivo non può essere accolto: è infatti sufficiente richiamare i principi sopra riportati e le argomentazioni in base alle quali sono stati respinti i precedenti motivi, sulla competenza della Provincia nella programmazione territoriale per la tutela di interessi sovracomunali.

6. Per le considerazioni esposte, il ricorso va respinto.

Parte ricorrente è condannata al pagamento delle spese di giudizio quantificate in € 4.000,00 (quattromila), oltre oneri di legge, a favore della Provincia di Como.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento di € 4000, 00 (quattromila) oltre oneri di legge, a favore della Provincia di Como.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 28 maggio 2008, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio	presidente	
Silvana Bini	referendario estensore	
Alberto	Di Mario	referendario
L'estensore		Il Presidente