

Svolgimento del processo

I ricorrenti, esercenti il commercio al dettaglio nella zona di **Caselle** e dei comuni finitimi e la Confesercenti, espongono che l'area interessata dall'insediamento autorizzato con i provvedimenti impugnati era destinata dallo strumento urbanistico comunale a centro commerciale di dimensioni ben più ridotte, classificata come "L2", cioè localizzazione commerciale urbano periferica non addensata, dalla deliberazione consiliare n. 97 del 2001, approvata in applicazione della deliberazione regionale n. 563 del 1999, del d.lgs. n. 114 del 1998 e della legge reg. n. 28 del 1999.

Con deliberazione consiliare n. 86 del 29 luglio 2003 il comune di **Caselle** ha riclassificato l'area come "L3" (localizzazioni commerciali extraurbane non addensate), vale a dire come sede potenziale di grandi e medie strutture di vendita, con l'espressa dichiarazione che il parametro W3 di cui alla deliberazione regionale n. 563 del 1999, relativo alle distanze dagli altri addensamenti urbani (m. 2.000), non risultava rispettato.

Con deliberazione n. 347 del 23 dicembre 2003, entrata in vigore il 23 gennaio 2004, la regione Piemonte ha modificato la deliberazione n. 563 citata, introducendo nuovi parametri per le localizzazioni L3; in particolare, la distanza minima di cui si è detto è stata elevata a m. 4.000.

Con deliberazione n. 171334 del 7 novembre 2005 la regione ha poi approvato un piano particolareggiato, con contestuale variante di PRG, che ha più che quadruplicato la SLP commerciale dell'area, consentendo la realizzazione di un nuovo centro commerciale di oltre 110.000 mq. Nel corso del relativo procedimento il settore programmazione e interventi dei settori commerciali della regione ha espresso il 2 marzo 2005 un parere in cui erano evidenziate alcune potenziali illegittimità dell'intervento; il sindaco di **Caselle** ha risposto il 14 marzo 2005 alle osservazioni della regione adducendo le compatibilità territoriali di cui all'art. 17 previste per il polo metropolitano.

Nelle more della procedura urbanistica la società S. ha chiesto, in data 20 giugno 2005, autorizzazione amministrativa per l'attivazione di un centro commerciale classico con superficie di vendita complessiva di mq. 51.118; la conferenza dei servizi di cui all'art. 9 d.lgs. n. 114 del 1998, riunitasi da ultimo il 30 novembre 2005, preso atto della dichiarazione del sindaco di **Caselle** del 14 marzo 2005, ha accolto la richiesta e il 14 dicembre successivo il sindaco ha rilasciato le autorizzazioni commerciali per le strutture e gli esercizi in cui si articola il nuovo centro commerciale.

I ricorrenti hanno impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato in data 14 marzo 2006 gli atti di approvazione del piano particolareggiato e della variante al PRG, che hanno incrementato la SLP commerciale dell'area senza

osservare il nuovo parametro della distanza minima di 4.000 metri dall'addensamento urbano A3 del comune di **Caselle**, in vigore dal 23 gennaio 2004.

Oggetto del presente giudizio sono invece il provvedimento della conferenza dei servizi e le autorizzazioni commerciali, pubblicati sul BUR del 16 febbraio 2006, nonché, quali atti presupposti, la nota del sindaco di **Caselle** in data 14 marzo 2005 e la deliberazione consiliare n. 86 del 2003, che ha qualificato l'area come L3.

Questi i motivi del ricorso:

1) Violazione artt. 6 e 8 d.lgs. n. 114 del 1998, artt. 3 e 4 legge reg. n. 28 del 1999, art. 14 deliberazione reg. n. 563 del 1999. Eccesso di potere sotto diversi profili.

La localizzazione L3 effettuata con la deliberazione del comune di **Caselle** n. 86 del 2003, che costituisce presupposto essenziale per il rilascio delle autorizzazioni in discussione, è stata assunta in contrasto con i criteri di programmazione stabiliti dalla regione con la deliberazione n. 563 del 1999, applicabile all'epoca, non superati neppure dopo la modifica avvenuta con la deliberazione n. 347 del 2003. Il parametro W3, relativo alla distanza stradale minima dall'addensamento urbano di qualunque comune dell'area di programmazione commerciale, è stato fissato in metri 2.000 per i comuni subpolo, tra i quali rientra **Caselle**, rispetto al comune metropolitano (Torino), dalla prima deliberazione, e in metri 4.000 dalla seconda. Di conseguenza, il parametro W3, ora di 4.000 metri, deve essere rispettato sia con riguardo al comune metropolitano, sia al comune in cui si trova l'area delle localizzazione L3.

Il comune di **Caselle** ha dapprima correttamente dato attuazione a tale criterio, stabilendo, con deliberazione n. 97 del 2001, che le localizzazioni L3 dovessero essere ubicate ad una distanza minima di metri 2.000 dalla perimetrazione degli addensamenti urbani di qualunque area di programmazione commerciale, mentre con la deliberazione n. 86 del 2003, con la quale ha riclassificato come L3 l'area in questione, ha riconosciuto che il parametro non era soddisfatto, ed ha comunque fatto riferimento esclusivamente ai criteri relativi al comune subpolo, senza alcun riferimento al comune metropolitano, così violando quanto stabilito con la predente deliberazione n. 97/2001.

Il comune ha giustificato la localizzazione sul presupposto della futura progettazione e modifica della viabilità, che avrebbe determinato un percorso stradale più lungo, ma tale presupposto è errato, dal momento che la distanza da calcolare è quella minima, vale a dire quella riferita al percorso più breve.

In sede di conferenza dei servizi avrebbe dovuto essere verificata l'osservanza dei parametri di localizzazione L3, operata con la deliberazione n. 86/2003, ma l'amministrazione si è limitata a prendere atto di quanto dichiarato dal comune di **Caselle** in ordine al rispetto degli stessi sia per il comune stesso sia per il comune metropolitano. Tali dichiarazioni sono prive di fondamento, sia con riguardo al comune subpolo, sia con riguardo al comune di Torino, al quale la deliberazione n. 86/2003 non opera alcun riferimento; la localizzazione non è quindi avvenuta in riferimento al comune metropolitano, ma solo al comune di **Caselle**.

In realtà, gli errori commessi sono conseguenza della fretta determinata dalla prossima entrata in vigore dei nuovi parametri stabiliti dalla deliberazione regionale n. 347/2003 (23 gennaio 2006), che non sarebbero stati soddisfatti dall'area della S. s.p.a.

2) Violazione art. 14 comma 4 lett. c) delib. reg. n. 563 del 1999, che dispone che le localizzazioni commerciali extraurbane L3 sono aree non facenti parte delle localizzazioni L1 e L2: l'area qualificata come L3 dalla deliberazione comunale n. 86/2003 era già stata qualificata L2 dalla deliberazione n. 97/2001 e continuava ad avere tutte le caratteristiche per tale qualificazione.

3) Violazione art. 42 d.lgs. n. 267 del 2000 e art. 8 comma 3 d.lgs. n. 114 del 1998. Incompetenza. Violazione art. 14 comma 4 lett. c) delib. reg. n. 347 del 2003.

Nel caso in cui potesse ritenersi che la nota del sindaco del 14 marzo 2005 comporti una nuova localizzazione L3 operata con riferimento ai parametri del comune metropolitano, sarebbe evidente la violazione della competenza del consiglio comunale ai sensi dell'art. 42 d.lgs. n. 267 del 2000, e la violazione dell'art. 8 comma 3 d.lgs. n. 114 del 1998, che prescrive la consultazione delle organizzazioni dei consumatori e imprenditoriali del commercio sulla individuazione delle localizzazioni commerciali. In ogni caso, la nuova localizzazione, avvenuta dopo l'entrata in vigore della deliberazione n. 347 del 2003, violerebbe il parametro W3, relativo alla distanza di 4.000 metri, più volte citato.

4) Violazione art. 26 delib. reg. n. 347 del 2003, art. 2 d.lgs. n. 114 del 1998 e dei principi sulla concorrenza.

L'art. 26 comma 3 ter della deliberazione citata stabilisce che le domande di autorizzazione devono essere corredate da idoneo studio di impatto sulla viabilità dell'area sulla parte di rete che può risentire in misura significativa del traffico indotto dall'attività commerciale. Secondo i parametri posti a tal fine dalla norma, la verifica funzionale avrebbe dovuto essere effettuata rispetto ad un volume di traffico pari a 5.630 auto/ora, mentre nella relazione della S. la verifica è stata condotta sulla base di calcoli che hanno preso in considerazione un flusso massimo di traffico indotto pari a 2.980 veicoli/ora.

Inoltre, la tabella riepilogativa evidenzia quattro livelli di servizio "E", corrispondente ad un basso confort per l'utente, considerato accettabile dall'art. 26 comma 3 quinquies della deliberazione regionale n. 347/2003 solo se riferito al traffico di punta eccezionale, mentre, nel caso di specie, viene rilevato in corrispondenza di flussi di traffico convenzionali ed abituali. Tale situazione critica corrisponde allo stato dei luoghi, in cui il più grande centro commerciale mai autorizzato in Piemonte dovrebbe avere come strada di accesso quella che collega allo scalo aeroportuale di **Caselle** alla tangenziale ed alle valli di Lanzo: lo studio sulla viabilità avrebbe pertanto dovuto essere condotto con particolare rigore, basandosi su flussi di traffico in condizioni limite, secondo quanto previsto dalle norme regionali, mentre è stato eseguito con una indulgenza contrastante con quanto avviene per gli altri operatori commerciali concorrenti.

I ricorrenti concludono per l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti impugnati.

Si sono costituiti il comune di **Caselle** e le società controinteressate,

chiedendo il rigetto del ricorso.

Con atto di deduzione di motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato la nota regionale (e il presupposto atto del sindaco di **Caselle**) di rifiuto di attivazione del potere di autotutela.

Chiamato all'odierna udienza, il ricorso è passato in decisione.

Motivi della decisione

I) Costituiscono oggetto del ricorso il provvedimento della conferenza dei servizi in sede decisoria del 30 novembre 2005, con il quale è stata accolta la richiesta avanzata dalla società S. per l'attivazione di un centro commerciale classico, le singole autorizzazioni commerciali rilasciate per l'attivazione del centro, nonché la nota del sindaco di **Caselle** in data 14 marzo 2005 e la deliberazione del consiglio comunale n. 86 del 29 luglio 2003, quali atti presupposti.

Con quest'ultima deliberazione il comune di **Caselle** ha proceduto a riclassificare l'area interessata dall'insediamento, che in origine era stata definita dal piano regolatore come L2, vale a dire come localizzazione commerciale urbana periferica non addensata, in L3, corrispondente a localizzazione commerciale extraurbana non addensata e perciò, come riconoscono gli stessi ricorrenti, come sede potenziale di grandi e medie strutture di vendita. Tale deliberazione, che ha reso possibile l'insediamento del centro commerciale di notevole dimensione, sito in prossimità dell'aeroporto di **Caselle** e servito da un raccordo semiautostradale, determina senza dubbio un apprezzabile impatto economico nei confronti dei commercianti siti in un bacino di utenza che, data l'importanza del progetto, e sulla scorta delle produzioni depositate in atti, non può essere inteso come ristretto entro il confine del comune di **Caselle**. Di conseguenza, il ricorso, proposto (anche) da titolari di esercizi al minuto di tipo classico siti nell'area compresa nella medesima zona di attrazione commerciale incisa dal nuovo centro commerciale, deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo dell'esistenza dell'interesse ad agire in giudizio.

Peraltro, occorre ancora esaminare, in via preliminare, la ricevibilità del ricorso, posto che la deliberazione consiliare n. 86 del 2003, che ha reso possibile l'insediamento contestato, non è stata tempestivamente impugnata.

Questa circostanza non rende il ricorso irricevibile.

II) Il riconoscimento della localizzazione L3, infatti, ai sensi delle norme transitorie contenute nella deliberazione del consiglio regionale n. 347 del 23 dicembre 2003, ha conservato validità ed efficacia fino al 23 gennaio 2006, ed ha reso possibile l'attivazione del centro commerciale solo in quanto i relativi provvedimenti sono stati adottati prima della suddetta data: conseguentemente, ove di questi ultimi si riscontri l'illegittimità, e di conseguenza se ne disponga l'annullamento, l'interesse dedotto in ricorso potrebbe ottenere ristoro, dal momento che la deliberazione n. 86 del 2003, sebbene non impugnata in termini, sarebbe da considerare scadente e, quindi,

non potrebbe più costituire il presupposto di validità per la localizzazione contestata.

Che il termine temporale di validità del riconoscimento della qualificazione come L3 dell'area di cui si discute sia fissato al 23 gennaio 2006 emerge dal comma 2 delle norme transitorie citate, laddove, al secondo punto, si prescrive, per i comuni che alla data di pubblicazione della deliberazione regionale n. 347 del 2003 avessero proceduto all'adeguamento previsto dall'art. 6 d.lgs. n. 114 del 1998 e dall'art. 4 legge reg. n. 28 del 1999, l'obbligo di procedere ad un nuovo adeguamento entro due anni dall'entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla medesima deliberazione, qualora non vi fosse piena rispondenza ai nuovi criteri,.

Tale era la situazione del comune di **Caselle**, che con deliberazione n. 97 del 28 dicembre 2001 aveva proceduto a dare applicazione alla deliberazione regionale n. 563 del 1999, recante attuazione al d.lgs. n. 114 del 1998, a questo decreto legislativo e alla legge regionale n. 28 del 1999. L'amministrazione municipale aveva pertanto due anni di tempo per procedere all'individuazione delle zone di insediamento commerciale secondo i nuovi criteri introdotti dalla deliberazione n. 347. Tra questi criteri, per quanto qui interessa, assume rilevanza quello, prescritto dal prospetto 6 allegato all'art. 14, relativo alla distanza stradale minima dagli addensamenti urbani esistenti in loco, A1, A2, A3 (addensamenti commerciali, rispettivamente, storici rilevanti, storici secondari, e urbani forti, secondo la classificazione di cui all'art. 12 della deliberazione in esame); per i comuni subpolo come **Caselle**, il limite viene innalzato a 4.000 metri, dai 2.000 fino ad allora vigenti (limite inferiore che, comunque, la stessa deliberazione n. 86/2003 riconosce non rispettato).

Deriva da quanto precede che, come si è già osservato, in caso di annullamento delle autorizzazioni contestate troverebbero applicazione, secondo il regime transitorio stabilito dalla deliberazione regionale n. 347 del 2003, le norme sostitutive di cui all'art. 30, che prevede, per il riconoscimento delle localizzazioni L3, l'applicazione di tutti i parametri di cui all'art. 14, senza possibilità di deroga dei valori indicati nel prospetto 6, tra i quali, appunto, quello prescrittivo delle distanza minima di 4.000 metri dagli addensamenti A1, A2, A3.

III) Se quindi, in forza dell'avvenuta scadenza della validità temporale della localizzazione introdotta dalla deliberazione n. 86 del 2003, permane l'interesse al ricorso, non per questo può essere esaminata la legittimità di quest'ultima deliberazione., Essa è, infatti, ormai consolidata per effetto della mancata tempestiva impugnazione, che avrebbe dovuto essere avanzata nei termini decorrenti dalla legale conoscenza, data la portata immediatamente lesiva degli interessi dei ricorrenti, come sopra si è premesso.

L'oggetto del ricorso deve pertanto essere ristretto alla legittimità del provvedimento della conferenza dei servizi in sede decisoria in data 30 novembre 2005, e alle singole autorizzazioni commerciali rilasciate in conseguenza (mentre alla nota del sindaco del 14 marzo 2005 non può riconoscersi portata provvedimento, ed è pertanto inammissibile il terzo motivo del ricorso, che ne denuncia pretese illegittimità).

Va ancora precisato che, essendo tuttora valido ed efficace, per quanto

impugnato con ricorso al Capo dello Stato, l'atto di approvazione del piano particolareggiato e della contestuale variante al PRG di **Caselle** (deliberazione della giunta regionale del 7 novembre 2005), per effetto del quale è stata incrementata la superficie disponibile per l'attività commerciale sull'area di cui si tratta, consentendo l'insediamento del centro commerciale sotto questo profilo, non possono avere ingresso in giudizio (oltre a quelle circa la localizzazione) le doglianze avanzate dai ricorrenti relative alla dimensione assentita per l'intervento, che rispetta i parametri quantitativi così definiti. I primi due motivi del ricorso, che propongono rilievi circa questi aspetti, da riportarsi, in realtà, alla deliberazione consiliare n. 86 del 2003 e/o alla deliberazione di approvazione dello strumento urbanistico particolareggiato, sono pertanto inammissibili.

IV) Al momento dell'accoglimento da parte della conferenza dei servizi della domanda di autorizzazione per l'attivazione del centro commerciale, avanzata dalla società S. (30 novembre 2005), era in vigore la deliberazione regionale n. 347 del 2003, il cui art. 26 dispone una serie di verifiche di impatto sulla viabilità interessata da progetti relativi a superfici di vendita superiori a mq. 1.800 (tale norma non è tra quelle che il punto 4 delle norme transitorie considera derogabili nel caso si debba dare esecuzione a strumenti urbanistici esecutivi già approvati). A tal fine, il comma 3 ter dell'art. 26 dispone che le domande di autorizzazione siano accompagnate da idoneo studio di impatto sulla viabilità dell'area, sulla parte della rete che può risentire in misura significativa del traffico indotto dall'attività commerciale. In particolare, devono essere considerati il movimento indotto dalle vetture private, il cui numero va calcolato assumendo convenzionalmente un flusso viario, in ora di punta, pari al valore ottenuto applicando i parametri risultanti dalla formula F (flusso viario) = $1.200 + 0,65 (C - 1.000)$, dove C è il fabbisogno dei posti parcheggio complessivo nelle aree di insediamento conformi all'art. 25. Poiché, come si legge nell'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione comunale alla società S., il fabbisogno di parcheggi è di 7.816 posti auto, applicando la formula indicata si ricava il valore di 5.630 auto/ora quale flusso da considerare al fine della valutazione prescritta dall'art. 26 della deliberazione regionale citata. La relazione allegata dalla S. s.p.a., invece, ha calcolato il traffico orario in base a parametri diversi da quelli prescritti dalla normativa regionale, arrivando alla valutazione di 2.981 autovetture private in ingresso e in uscita dal centro commerciale. Lo studio di impatto sulla viabilità, prescritto al fine della valutazione della domanda di autorizzazione, risulta così fondato su un dato calcolato in maniera difforme da quanto voluto dalla norma, come i ricorrenti denunciano con il quarto motivo del gravame. La conferenza dei servizi, pur avvertendo l'insufficienza delle opere di viabilità necessarie per mitigare le "esternalità negative sulla SP 2", vale a dire l'impatto che il nuovo insediamento è destinato a produrre sulla rete viaria, ha ritenuto di poterne differire il completamento ad un momento successivo all'autorizzazione del centro commerciale, anche se precedente alla attivazione dello stesso, ma così operando ha determinato la violazione della norma regionale, che della predetta valutazione fa un presupposto preciso per l'esame stesso della domanda di autorizzazione.

Tale vizio inficia la deliberazione della conferenza dei servizi, e le successive e

conseguenti autorizzazioni specifiche rilasciate alla S. e alla società P., che devono quindi essere annullate, in dipendenza della fondatezza del ricorso, nei limiti sopra specificati, con assorbimento degli ulteriori motivi aggiunti.

La complessità della fattispecie e la parziale fondatezza del ricorso giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti in causa.

P.O.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte - prima sezione - definitivamente pronunciando, accoglie in parte il ricorso ed in parte lo dichiara inammissibile, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento della conferenza dei servizi in data 30 novembre 2005 e le autorizzazioni impugnate.

Spese compensate

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

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 4 aprile 2007.