

## AL SINDACO E ALLA GIUNTA COMUNALE

**OGGETTO: RICHIESTA DI VARIANTE URBANISTICA AL P.R.G. VIGENTE (L.R. 18/83, ART. 10) DI UN'AREA UBICATA IN VIA NAZIONALE SUD SNC, DA SOTTOZONA F1 "VERDE PUBBLICO" A SOTTOZONA D1 "INFRASTRUTTURE COMMERCIALI" - DINIEGO**

### RELAZIONE

In data 05/02/2016, con prot. 3429, è stata presentata dalla società *Regina Real Estate S.r.l.* istanza avente ad oggetto "*Richiesta di variante urbanistica al P.R.G. vigente (L.R. 18/83, art. 10)*" con la quale richiedeva "...per le approvazioni di legge (L.R. 18/83, art. 10), la richiesta di *Variazione di Destinazione Urbanistica dell'area di proprietà della società di cui sopra, situata in Roseto degli Abruzzi (TE) in Via Nazionale Sud snc, (...)*", relativa alla modifica di destinazione urbanistica di un terreno individuato catastalmente al foglio n. 54, particelle n. 150-151-464-465-40-468-469-466-467, da sottozona F1 "*Verde pubblico*" a sottozona D1 "*Infrastrutture commerciali*" del vigente P.R.G. di Roseto degli Abruzzi (si precisa che dalle Visura catastali eseguite d'ufficio, la società proponente non risulta, né risultava alla data di presentazione della domanda, proprietaria dei terreni per i quali si richiede la variante urbanistica).

Con successiva nota in data 31/03/2016, registrata al prot. n. 8865, la ditta proponente ha trasmesso la documentazione necessaria per la richiesta di parere ex art. 13 della L. 64/1974, come modificato dall'art. 89 del d.P.R. n. 380/2001.

In data 31/03/2016 con nota del Dirigente Settore I prot. n. 8962 è stato inviato il Rapporto Preliminare Ambientale alle Autorità con Competenza Ambientale ai fini della verifica di assoggettabilità a V.A.S. inviando la relativa documentazione alle Autorità con Competenza Ambientale (ACA).

Con Determinazione n. 178 del 07/04/2016 (R.G. n. 483/2016) del Settore I del Comune di Roseto degli Abruzzi ad oggetto "*Variante di destinazione urbanistica da sottozona F-1 "Verde pubblico" a sottozona D-1 "Infrastrutture commerciali". Realizzazione di edificio commerciale e dotazione di viabilità e standard pubblici. Ditta Regina Real Estate s.r.l. - Parere ai sensi dell'art. 13 della L. 64/1974 come modificato dall'art. 89 del D.P.R. n. 380/2001 e presa d'atto deposito di microzonazione sismica*" è stato preso atto della suddetta istanza ed è stato disposto l'invio della stessa al Genio Civile per il prescritto parere ai sensi dell'art. 13 della L. 64/1974 come modificato dall'art. 89 del d.P.R. n. 380/2001;

con Determinazione n. 240 del 14/12/2017 (R.G. n. 1287/2017) del Settore I ad oggetto "*Variante di destinazione urbanistica da sottozona F-1 "Verde pubblico" a sottozona D-1 Infrastrutture commerciali. Realizzazione di edificio commerciale e dotazione di viabilità e standard pubblici. Ditta Regina Real Estate s.r.l. PROVVEDIMENTO DI ASSOGGETTABILITA' A VAS ai sensi del D.lgs. n. 152/2006, testo vigente.*" è stata disposta l'assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica della proposta di *Variante di destinazione urbanistica da sottozona F-1 "Verde pubblico" a sottozona D-1 "Infrastrutture commerciali"* per la realizzazione di edificio commerciale e dotazione di viabilità e standard pubblici, sito in località Fonte dell'Olmo, proposta dalla Ditta *Regina Real Estate s.r.l.*, in coerenza con il parere espresso in merito dall'Amministrazione Provinciale - Settore Urbanistica e Pianificazione Territoriale - Teramo, con nota prot. n. 79717 del 21 aprile 2016, pervenuta agli atti in data 29 aprile 2016, prot. n. 11734, per le motivazioni espresse dalla medesima.

Con nota acquisita al protocollo n. 9668 in data 14/03/2018 la Società proponente *Regina Real Estate S.r.l.* diffidava il Comune a "... *concludere il procedimento originato dalla presentazione della proposta di variante specifica al PRG vigente.*

Con nota acquisita al protocollo n. 21343 in data 11/06/2018 la Società istante ha comunicato la nomina di altro studio professionale per l'incarico tecnico relativo alla proposta in esame.

In data 13/11/2018, con nota prot. 40522, l'istante ha comunicato all'Ente il subentro della *Building Retail s.r.l.* alla società *Regina Real Estate s.r.l.* (avvenuto con atto di cessione contratto del 08/11/2018) e trasmesso un atto unilaterale d'obbligo a firma della *Sig.ra Distaso Rita* (proprietaria dell'area, non coincidente, quindi, con la Ditta proponente come erroneamente riportato nell'istanza iniziale) nella persona del suo Procuratore Speciale e del Legale Rappresentante della società *Building Retail s.r.l.*, con il quale i due soggetti

dichiarano di “...rimodulare la pianificazione proposta procedendo attraverso una pianificazione complessiva della zona, pur nella autonomia progettuale delle diverse proprietà, in modo coerente ed omogeneo secondo le esigenze del territorio e degli obiettivi strategici individuati dall’amministrazione...”;

Con nota acquisita agli atti al prot. n. 42931 in data 04/12/2018 è stata trasmessa all’Ente una generica dichiarazione di intenti, che contiene anche impegni da parte dell’Amministrazione comunale sulla data di conclusione del procedimento di approvazione (31/12/2018): trattasi di documento in bozza, e della quale non si rinviene la sottoscrizione.

In data 17/01/2019, con prot. 1638, la società *Building Retail s.r.l.* ha inoltrato al Comune di Roseto degli Abruzzi una nota con la quale si trasmette la “...documentazione progettuale a firma dell’ing. Domenico Merlino quale richiesta rinnovata per la variante di destinazione d’uso”.

Con successiva nota acquisita al protocollo n. 19569 in data 04/06//2019 la Società *Building Retail s.r.l.*, trasmetteva una ulteriore nota nella quale, evidentemente a seguito di interlocuzioni con il Comune, disquisendo sull’applicabilità della moratoria imposta dalla L.R. 23/2018, rilevava che la proposta presentata attiene ad una media superficie di vendita, ed era pertanto esclusa dalle previsioni di cui alla sopra citata L.R. 23/2018, e diffidava nuovamente a procedere celermente all’adozione della richiesta variante.

Con atto prot. n. 21138 del 13/06/2019 avente ad oggetto “*Richiesta di variante urbanistica al P.R.G. vigente per un’area identificata catastalmente al Fg. 54, p.lle 40, 151, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 980 del Comune di Roseto Loc. SS 16 Via Nazionale sud. Avvio del procedimento ai sensi dell’art. 10-bis della L. 241/90 per rigetto istanza pervenuta in data 17/01/2019 prot. 1638.*” il Dirigente del Settore I nell’indicare i motivi ostativi legati, sostanzialmente, al contrasto della proposta del 13/06/2019 alle disposizioni normative di cui alla L.R. 23/2018 sopraggiunta, ha disposto “... l’avvio del procedimento ai sensi dell’art. 10-bis per il rigetto dell’istanza in parola in considerazione che allo stato attuale questo Ente ancora adotta l’atto di programmazione di cui al comma 1, dell’art. 12 della L.R. n. 23/2018 nel rispetto di quanto disposto dal piano Regionale di cui all’art. 10 della L.R. 23/2018 (ancora da redigere il cui affidamento è stato conferito con D.G.R. n. 253/2019) propedeutico all’adeguamento dei propri strumenti urbanistici in relazione a singole varianti ai fini della previsione di nuovi insediamenti commerciali di cui al comma 2 dell’art. 12 della L.R. 23/2018 sottoponendo le previsioni alle procedure relative alla VAS ai sensi dell’art. 33 della medesima Legge Regionale”.

In data 18/06/2019, con nota acquisita al protocollo n. 21808, la società *Building Retail s.r.l.* ha dato riscontro al suddetto preavviso di diniego prot. n. 21138/2019, osservando, sostanzialmente, la rispondenza della proposta progettuale alla normativa regionale. Inoltre, l’istante evidenzia anche che l’area in esame “*Trattasi urbanisticamente di un’area “bianca” con l’obbligo del comune a doverla disciplinare tanto più che la procedura è stata avviata*”;

A tale atto è seguito il lamentato ed impugnato silenzio dell’Ente, conclusosi con la Sentenza TAR Abruzzo – Sez. Prima n. 0123/2023 del 22/03/2023, relativa al procedimento n. 0426/2019 REG. RIC., pubblicata in data 09/03/2023 ed acquisita al protocollo dell’Ente in data 10/03/2023 al n. 11445 con la quale il Collegio, accogliendo il ricorso del proponente “... ordina al Comune di Roseto degli Abruzzi di dare riscontro all’istanza del 5.2.2016, entro 30 giorni dalla notificazione o comunicazione di questa sentenza;”.

In data 06/04/2023, con prot. 16073, con nota a firma congiunta del Dirigente ad interim del Settore I e dell’Assessore all’Urbanistica è stato dato riscontro alla suddetta pronuncia del TAR Abruzzo, evidenziando che l’istanza prot. n. 3429 del 05/02/2016 “... non rientra nel novero dei procedimenti ad istanza di parte, a cui consegue obbligatoriamente l’adozione di un provvedimento espresso che pure sono espressamente contemplati e codificati per talune casistiche specifiche per le quali il legislatore consente l’istanza di variazione degli strumenti urbanistici su iniziativa privata (quali, a mero titolo esemplificativo, le procedure ex. art. 8 del D.P.R. 160/2010 ovvero quelle che regolate da norme specifiche di settore), ma attiene ad una proposta di variazione della pianificazione generale la cui attuazione rientra tra le esclusive competenze dell’Amministrazione stessa.”. La stessa nota, inoltre, emarginava le competenze ascritte alla P.A. in materia di pianificazione urbanistica che “... operando il necessario apprezzamento e la dovuta ponderazione comparativa degli interessi pubblici coinvolti,

definisce le scelte programmatiche e di indirizzo propedeutiche all'attività di pianificazione del territorio per le quali esercita la esclusiva competenza nel rispetto delle procedure definite dal vigente quadro normativo, eventualmente valutando i contributi pervenuti nelle forme di partecipazione previste." In più, la nota medesima illustrava lo stato di attuazione del procedimento di redazione della variante generale al P.R.G. e rammentava lo strumento del "Regolamento Programmi Urbani Complessi", approvato con D.C.C. n. 39/2017, modificato con DD.C.C. n. 26/2018 e n. 10/2019.

Il TAR Abruzzo, con Sentenza n. 00429/2023, relativa al procedimento n. 0426/2019 REG. RIC., pubblicata in data 18/08/2023 ed acquisita al protocollo dell'Ente in data 21/08/2023 al prot. 34419 ha eccepito la nota di riscontro del Comune di Roseto degli Abruzzi, specificando che "...detto rinvio non costituisce esecuzione della citata sentenza perché l'istanza della ricorrente non è qualificabile come iniziativa privata di adozione di un piano attuativo, che presuppone invece già impressa dal PRG all'area in questione una (condivisa) destinazione urbanistica di cui, al contrario, la ricorrente ha chiesto il mutamento". Nelle motivazioni ha esplicitato, altresì, che ritenendo permanere "...l'inerzia del Comune di Roseto degli Abruzzi, essendo scaduto il termine per la conclusione del procedimento assegnato con la citata sentenza n. 123/2023" ha disposto la nomina del Commissario *ad acta* nella persona del Prefetto di Teramo o suo delegato per l'esecuzione della sentenza n. 123/2023.

Premesso quanto sopra, accertato da recente giurisprudenza (in ultimo dalla Sentenza n. 08 del 21/05/2021 del Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria) che la nomina del Commissario *ad acta* non consuma il potere di determinazione dell'Amministrazione inadempiente, si ritiene di dover adottare uno specifico provvedimento di definizione del procedimento *sub iudice*, al fine di dare esecuzione della soprarichiamata sentenza n. 123/2023.

A tal scopo si forniscono le seguenti informazioni utili per le determinazioni e le valutazioni di competenza:

- le aree oggetto di richiesta di variante urbanistica di cui alle note prot. 3429 del 05/02/2016 e prot. 1638 del 17/01/2019, sono classificate dal vigente P.R.G. come sottozona *F-1 "Verde pubblico"* e disciplinate dall'art. 26 delle norme tecniche d'attuazione;
- per tali sottozone, consolidata giurisprudenza, e come peraltro ribadito in recentissime pronunce amministrative relative a questo Comune (da ultimo la sentenza TAR n. 423/2023 REG.PROV.COLL. N. 00328/2021 REG.RI pubblicato in data 18/08/2023), afferma che non sussiste né l'obbligo di riscontro, né l'obbligo di procedere a rinormazione urbanistica, trattandosi di vincoli di natura conformativa e non di natura espropriativa (*l'inerzia serbata dal Comune, a fronte dell'istanza di riclassificazione urbanistica ..., non può dunque ritenersi illegittima, ...*); ciò alla luce dello specifico contenuto delle N.T.A. che consentono una (sia pur ridotta) utilizzazione del bene da parte dei proprietari con conservazione dei manufatti e delle destinazioni d'uso in atto e del fatto che il vincolo imposto sull'area di proprietà privata non svuota totalmente il diritto di proprietà;
- la richiesta di variante urbanistica soprarichiamata, propone al Comune di Roseto degli Abruzzi la modifica della zona urbanistica F, da sottozona *F-1 "Verde pubblico"* a zona D, sottozona *D-1 "Infrastrutture commerciali"*, ed è finalizzata alla realizzazione di un "*parco commerciale*" di cui all'art. 21, comma 1, lett. n) della L.R. 23/2018 (vigente);
- il Comune di Roseto degli Abruzzi, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 3 del 05/03/2021 avente ad oggetto "*Recepimento disposizioni Legge Regionale 23/2018 – Testo Unico in materia di Commercio. BURA n. 77 speciale del 13/08/2018*" ha recepito nel proprio strumento urbanistico le norme della L.R. 31 luglio 2018, n. 23 "*Testo unico in materia di commercio*";
- con la medesima delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 05/03/2021, il Comune di Roseto degli Abruzzi ha rinviato ad un successivo atto, al determinarsi dei provvedimenti regionali di cui all'art. 10 della L.R. 23/2018, ogni determinazione in merito all'insediamento di esercizi di cui ai punti f) "*grandi strutture di vendita*", g) "*centri commerciali*", l) "*factory outlet center*", n) "*parchi commerciali*" dell'art. 21 della medesima legge regionale;

- la Regione Abruzzo non ha ancora adottato il *Piano regionale di programmazione della rete distributiva del commercio* di cui all'art. 10 della L.R. 23/2018;
- la proposta presentata, come indicato nel preavviso di diniego 21138/2019, contrasta con le previsioni di programmazione regionale, di cui alla L.R. 31 luglio 2018, n. 23 "*Testo unico in materia di commercio*" e comunale;
- le indicazioni di natura sociale commerciale, seppur condivisibili, non sono condizione sufficiente per derogare dai disposti normativi della pianificazione regionale in tema di realizzazione di parchi commerciali, dato che è proprio la pianificazione che è deputata a contemperare i contrapposti interessi pubblici e privati che hanno incidenza sul territorio;
- la proposta di variante urbanistica finalizzata alla realizzazione di un "*parco commerciale*" di cui all'art. 21, comma 1, lett. n) della L.R. 23/2018, contrasta con le previsioni di cui alla delibera di Consiglio Comunale n. 3 del 05/03/2021, in assenza del *Piano regionale di programmazione della rete distributiva del commercio*;
- in data 28/11/2022, con prot. n. 47643, la società *Building Retail s.r.l.*, ha formulato una proposta di Programma Urbano Complesso per la medesima area oggetto di richiesta di variante urbanistica in esame;
- è in corso il procedimento di formazione della variante generale al P.R.G. del Comune di Roseto degli Abruzzi e che per la zona in esame, la *Sig.ra Distaso Rita*, in qualità di proprietaria dell'area ha presentato una proposta urbanistica per la variante generale al P.R.G. vigente mediante una manifestazione di interesse registrata al prot. 21890 del 22/05/2023;

Si ricorda, inoltre, che:

- la potestà pianificatoria urbanistica è in capo al Comune e non al privato che, tra l'altro, nella sua richiesta di variante non motiva il predominante interesse pubblico dall'Ente a procedere con l'approvazione della variante puntuale al PRG proposta;
- il Comune non può avviare un procedimento di riclassificazione di una singola zona (non soggetta a vincoli decaduti) al di fuori della complessiva pianificazione urbanistica, posto che l'attività di pianificazione e programmazione territoriale è di per sé caratterizzata dalla ponderazione complessiva degli interessi, pubblici e privati, nell'ambito della generale opera di pianificazione del territorio. L'urbanistica, e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, infatti, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo;
- il potere di pianificazione urbanistica, dunque, non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è *funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti*;

Si rimane in attesa delle valutazioni e determinazioni assunte.

**Il Dirigente del Settore I**

Ing. Riccardo Malatesta