

## **Circ. 15 novembre 1999, n. 530971 (1).**

**Accordo sull'adeguamento degli strumenti urbanistici di cui all'art. 6, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (2).**

**Emanata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.**

In relazione a quanto disposto dall'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, si invia, in allegato alla presente, copia dell'accordo sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 21 ottobre 1999.

L'accordo, raggiunto tra tutti i soggetti pubblici coinvolti, traccia alcuni elementi conclusivi ai fini dell'adeguamento degli strumenti urbanistici previsto dal citato art. 6, comma 5.

Gli UU.PPI.CA. sono pregati di trasmettere la presente nota e il relativo allegato a tutti i comuni delle rispettive circoscrizioni e di darne la massima diffusione possibile.

Il testo è altresì disponibile sul sito Internet.

Il Direttore generale

dott. Piero Antonio Cinti

Allegato

### **Conferenza Unificata**

(articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281)

Seduta del 21 ottobre 1999

**Oggetto: Accordo sull'adeguamento degli strumenti urbanistici di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.**

La Conferenza Unificata

Visto il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 recante "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59", che all'articolo 6 demanda alle regioni il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché di fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale e ai comuni quello di adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e i regolamenti di polizia locale alle disposizioni regionali;

Vista la nota del Presidente dell'A.N. C.I. del 19 aprile 1999, con la quale si è formalmente chiesto di sottoporre all'attenzione di questa Conferenza l'esame delle problematiche derivanti dall'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e in particolare dal citato articolo 6, che tra l'altro fissa per i comuni un termine di non oltre 180 giorni per l'adeguamento degli strumenti urbanistici agli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali dettati dalle regioni e province autonome;

Considerate le risultanze della seduta di questa Conferenza del 27 maggio 1999, nel corso della quale, con riferimento all'esame delle predette problematiche, poste all'ordine del giorno della seduta, è stata decisa la costituzione di un gruppo di lavoro tecnico coordinato dal Ministero dell'industria, commercio e artigianato, col compito di proporre una ipotesi di

soluzione ai problemi attuativi correlati alle disposizioni del citato art. 6 del decreto legislativo n. 114 del 1998;

Visto il documento del Ministero dell'industria, commercio e artigianato inviato il 1° ottobre 1999, nel testo congiuntamente elaborato dai rappresentanti delle amministrazioni centrali interessate, delle regioni e delle autonomie locali nell'ambito del predetto gruppo di lavoro, che delinea un percorso tale da consentire l'applicabilità delle previsioni di cui al ricordato articolo 6 del citato decreto legislativo n. 114 del 1998, con particolare attenzione a quelle che prevedono l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle disposizioni regionali;

Considerate le risultanze dell'odierna seduta di questa Conferenza, nel corso della quale il Presidente dell'A.N. C.I. ha proposto alle amministrazioni centrali interessate, alle regioni, all'U.P.I. e all'U.N. C.E.M. un forte impegno sui contenuti del predetto documento, da tradursi non già con un parere sullo stesso ma con un accordo;

Considerato che alla proposta del Presidente dell'A.N. C.I. le parti interessate hanno aderito, convenendo altresì sulla necessità di istituire un tavolo tecnico nell'ambito della Conferenza stessa, ai fini dell'attuazione e gestione del presente accordo;

Visto il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che all'art. 8, comma 1, dispone che la Conferenza Stato - città ed autonomie locali sia unificata per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, con la Conferenza Stato - regioni e che all'art. 9, comma 2, lettera c), tra i compiti attribuiti a questa Conferenza, individua anche quello di promuovere e sancire accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, nonché di svolgere in collaborazione attività di interesse comune;

Acquisito l'assenso del Governo e dei rappresentanti delle Autonomie regionali e locali;

sancisce accordo

ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 tra il Governo e i rappresentanti delle Autonomie regionali e locali, nei seguenti termini:

Il decreto legislativo n. 114 del 1998, recante la nuova disciplina in materia di esercizio del commercio, mediante un meccanismo di efficacia diversificata, prevede una serie di adempimenti a carico degli enti territoriali e locali.

Nello specifico, alle regioni, è affidato il compito di "definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali" perseguendo gli obiettivi espressamente elencati nel decreto (cfr. art. 6, comma 1), nonché di fissare i "criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale", per consentire la conseguente individuazione negli strumenti urbanistici comunali, delle aree da destinare agli insediamenti commerciali, ed in particolare quelle nelle quali consentire l'insediamento delle medie e delle grandi strutture di vendita al dettaglio, i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali, in relazione alle tutele artistiche e ambientali, i vincoli di natura urbanistica con particolare riguardo alla disponibilità delle aree di sosta in relazione alle diverse strutture distributive, la correlazione dei procedimenti di rilascio del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione commerciale per l'apertura di una media o di una grande struttura di vendita (art. 6, comma 2).

Le regioni nel definire gli indirizzi generali di cui al comma 1, tengono conto principalmente delle caratteristiche di quattro tipologie di ambiti territoriali: le aree metropolitane omoge-

nee, le aree sovracomunali configurabili come unico bacino di utenza, i centri storici e i centri di minore consistenza demografica.

Ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 6, infine, i comuni "sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi e i regolamenti di polizia locale" alle disposizioni regionali; l'adeguamento deve essere effettuato entro un termine, comunque non superiore a 180 gg., fissato dalle regioni le quali, in caso di inadempienza comunale, sono tenute all'intervento sostitutivo.

Sono due pertanto, i soggetti pubblici individuati dalle disposizioni del decreto ai quali viene affidata la programmazione urbanistico - commerciale del settore: le regioni e i comuni, le prime chiamate a definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività e i criteri di programmazione urbanistica, i secondi chiamati ad individuare le aree di localizzazione degli insediamenti, con particolare riguardo alle medie e alle grandi strutture di vendita, a definire i vincoli ai quali sottoporre le strutture distributive a tutela dei centri storici e in via generale a tutela del patrimonio storico artistico e paesaggistico, avendo particolare riguardo agli aspetti inerenti la viabilità e i parcheggi.

Nell'affidare ai comuni il ruolo su evidenziato, il decreto, al citato art. 6, comma 5, fa rinvio alla necessità di "adeguamento degli strumenti urbanistici generali ed attuativi", e non, altrimenti, di "adozione" o "variazione" dei medesimi.

Quanto sopra, proprio al fine di consentire, ovviamente nel rispetto delle competenze regionali e della disciplina vigente in materia urbanistica e delle specifiche sfere di autonomia dei soggetti in discorso, l'individuazione del percorso più adeguato e più celere per la realizzazione di quanto richiesto.

Ciò significa che, tecnicamente e in via generale, è possibile tracciare un percorso, o quanto meno alcune linee-guida del medesimo, in considerazione del fatto che il fine primario della disposizione di cui all'art. 6, comma 5, è quello di rendere possibile il futuro sviluppo del settore con particolare riguardo, ovviamente, alla necessità di rendere localmente compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la accessibilità, la mobilità, il traffico e l'inquinamento e alla valorizzazione della funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, sia in relazione anche al centro storico da salvaguardare e rivitalizzare, sia in relazione ai quartieri urbani degradati.

Assume, pertanto, particolare rilievo la individuazione delle modalità che consentano l'applicabilità della previsione di assegnazione del termine massimo di 180 giorni ai Comuni indicato nel predetto art. 6 del decreto.

Al riguardo, e proprio a tal fine, un documento, datato 30 luglio 1999 dell'A.N. C.I. sottolinea la difficoltà a rispettare il predetto termine senza una definizione degli ambiti di programmazione della funzione distributiva a livello comunale soprattutto in ordine alla procedura per attuare quanto richiesto dall'art. 6, comma 2.

Di conseguenza il documento richiama sia l'opportunità da parte degli organi regionali di predisporre opportune procedure semplificate con il ricorso ad istituti previsti nell'ordinamento, sia la necessità di considerare "adeguamento" la semplice localizzazione da parte dei comuni della "funzione commerciale" senza che ciò determini variante dello strumento urbanistico a meno di modifica degli interventi edilizi realizzabili e/o degli standard definiti per l'area.

Sugli aspetti evidenziati un apposito gruppo di lavoro tecnico, costituito presso il Ministero dell'Industria, con la partecipazione di rappresentanti del Dipartimento degli Affari Regionali, del Ministero dei lavori pubblici, delle Regioni e dei Comuni, su mandato della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali, conferito nella seduta del 27 maggio 1999, che ha deliberato la questione, ha approfondito gli aspetti relativi al problema segnalato e individuato il percorso il quale, condiviso da tutti i soggetti interessati, è oggetto del presente atto.

Preliminarmente va osservato, altresì, che nel normare gli interventi di programmazione urbanistico - commerciale di cui al citato articolo 6, il legislatore ha inteso indicare, nello spirito del processo riformatore che pervade il decreto, un percorso il quale nella sua realizzazione non può che seguire tutte le procedure che, nel rispetto delle singole autonomie, possano essere individuate quali le più idonee a raggiungere il risultato, previa pertanto l'utilizzazione di tutti gli strumenti di semplificazione, collaborazione e concertazione del e nel procedimento amministrativo previsti e consentiti dalle norme vigenti.

Il Ministero dei lavori pubblici ha sottolineato proprio in relazione ai problemi applicativi del citato art. 6 del decreto, con nota 15 luglio 1999, n. 937, che, ai fini della realizzazione del "processo di modificazione della pianificazione urbanistica dettato dalla necessità di adeguare gli strumenti urbanistici vigenti a principi e criteri di omogeneità e di razionalità rispetto alla normativa del settore commerciale emanati dalle Regioni (...) la previsione di un termine massimo di 180 giorni (...) non può essere disgiunto nelle emanande discipline regionali dalla costruzione di strumenti per detto adeguamento che consentano, nel rispetto della disciplina urbanistica, di agevolare i compiti delle amministrazioni comunali obbligate ad operare una rilettura della propria pianificazione urbanistica".

Nello specifico, inoltre, lo stesso Dicastero ritiene che, ai fini dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, la procedura ordinaria di variazione urbanistica debba essere riconsiderata alla luce del presupposto dell'esistenza dei criteri emanati a livello regionale" e pertanto, fa cenno, nel caso di specie, a strumenti quali "semplici verifiche di coerenza delle scelte puntuali o di area (da parte comunale) con i criteri generali regionali" e a "verifica di compatibilità - sempre rispetto a criteri definiti ex ante dalle regioni - delle scelte di localizzazione".

Nel confermare ulteriormente la condivisione degli elementi innovativi introdotti dalla riforma della disciplina in materia di commercio, in termini di semplificazione normativa e procedurale, di armonico ed equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive e di tempistiche certe per gli operatori e per gli utenti, si ribadisce la valenza e l'importanza della riforma del commercio quale vera e propria riforma di struttura economica i cui obiettivi vanno perseguiti con determinazione e senza rallentamenti perché orientati nella direzione dello sviluppo del settore, della tutela degli interessi dei consumatori in un'ottica di compartecipazione dei soggetti interessati ai processi decisionali, di federalismo e di sussidiarietà.

Sulla base delle problematiche sollevate e delle risultanze emerse nel corso delle riunioni del gruppo tecnico, al quale si è fatto cenno, è possibile tracciare alcuni elementi conclusivi.

- Ai fini dell'applicazione della previsione dell'adeguamento degli strumenti urbanistici, previsto dall'art. 6 comma 5, i comuni valutano la conformità degli strumenti urbanistici generali e attuativi vigenti nel loro territorio ai criteri e agli indirizzi indicati nei provvedimenti regionali emanati ai sensi del predetto articolo.

- La verifica della predetta conformità si sostanzia, rispetto alla consistenza e alla localizzazione della rete commerciale esistente, nella valutazione del dimensionamento e della efficacia dell'attuale presenza delle strutture di vendita, della capacità attrattiva e aggregativa dell'area ove sono collocate e delle risultanze, in termini di accessibilità, mobilità, traffico e inquinamento, e nella individuazione degli orientamenti dell'amministrazione comunale riguardo agli obiettivi di miglioramento del servizio commerciale, in termini di riqualificazione della qualità urbana, al fine di conseguire un razionale ed equilibrato sviluppo della rete distributiva.

- Sulla base della verifica della conformità degli strumenti urbanistici generali e attuativi vigenti, i comuni, in riferimento ai criteri e agli indirizzi fissati dalle regioni e con riguardo agli ambiti territoriali indicati dalle medesime, individuano le aree di insediamento delle strutture di vendita, i limiti ai quali sottoporre gli insediamenti commerciali in relazione alle esigenze di tutela artistica e ambientale, i vincoli di natura urbanistica con particolare riguardo alla disponibilità delle aree di sosta per le diverse strutture di vendita, nonché la correlazione o la contestualità del titolo abilitativo edilizio e dell'autorizzazione commerciale secondo quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a), b), c) e d), al fine di governarne l'impatto socio - economico e ambientale.

- La mancata previsione, negli strumenti urbanistici esistenti a livello territoriale comunale, di disposizioni inerenti la localizzazione zonale delle strutture di vendita, quali definite dall'art. 4 comma 1, lettere d), e), f) e g), del decreto legislativo n. 114 del 1998, non può non comportare, ai fini dell'esecuzione di quanto previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a), l'individuazione da parte dei comuni delle zone ove sia ritenuta possibile, idonea ed opportuna la localizzazione delle medesime tenendo conto delle caratteristiche socio - economiche, ambientali, funzionali e strutturali delle singole zone di insediamento.

- Il provvedimento comunale ha quale funzione primaria quella di verifica della conformità degli strumenti urbanistici generali e attuativi ai criteri e agli indirizzi generali forniti dalla regione, al fine di garantire il rispetto dei criteri di sviluppo, di omogeneità e di razionalità che la nuova disciplina intende garantire al settore commerciale. In relazione pertanto alle diverse tipologie distributive indicate dal decreto, nel caso in cui gli strumenti urbanistici attuali siano compatibili di già con lo sviluppo della funzione commerciale delineata ora dai Comuni, non si presenta la necessità di porre mano al mezzo della variante urbanistica; infatti la previsione dell'adeguamento dello strumento urbanistico è soddisfatta dal mero riallineamento dello strumento stesso alla nuova situazione. Viceversa solo ove si valutino gli strumenti urbanistici esistenti non conformi per via della necessità di modifiche sostanziali ai fini della individuazione dei siti nei quali è considerata opportuna, possibile e idonea la localizzazione delle strutture distributive, si pone la necessità dell'attuazione del procedimento della variante urbanistica.

È quindi ipotizzabile una duplice procedura, con iter e tempistica diversificati, per pervenire all'aggiornamento degli strumenti urbanistici conseguente alle decisioni dei Comuni nella materia in questione. Anche nel caso della procedura semplificata, non richiedente una formale variante urbanistica, deve essere comunque garantita una idonea informativa alle Regioni.

- Il procedimento della variante urbanistica è attivato laddove, ad esempio, la subordinazione dei criteri ed indirizzi indicati nei provvedimenti regionali comporti la realizzazione di nuovi volumi e/o la variazione delle destinazioni d'uso degli edifici o delle superfici.

Per i casi rientranti in detta fattispecie l'approvazione delle varianti urbanistiche necessarie avviene secondo il procedimento indicato dalla regione nelle specifiche normative di appli-

cazione del decreto legislativo n. 114 del 1998, ovvero secondo le normative generali di materia urbanistica.

- Al fine di rendere possibile l'adeguamento degli strumenti urbanistici vigenti ai principi e criteri di omogeneità e di razionalità della normativa del settore commerciale nonché, in via generale, al fine di rendere operativa la riforma introdotta dal decreto legislativo e garantire tempi certi all'utenza, va richiamata l'opportunità che le Regioni e gli Enti locali, nel rispetto e nei limiti delle sfere di autonomia garantita, utilizzino tutte le procedure previste dagli istituti di semplificazione e snellimento del procedimento amministrativo previsti dall'ordinamento.

Tutto ciò premesso, ove le Regioni non abbiano diversamente disposto, sia in materia urbanistica che in attuazione del decreto legislativo n. 114 del 1998, va precisato che negli strumenti urbanistici vigenti, anche ove la funzione commerciale non sia codificata terminologicamente, essa va comunque presa in considerazione laddove l'insediamento commerciale era possibile.

Del resto, anche ai sensi della previgente disciplina l'avvio dell'esercizio dell'attività commerciale era subordinato al rispetto delle norme relative alla destinazione e all'uso degli edifici nelle varie zone urbane e al riguardo, era stata autorevolmente sostenuta la necessità che, qualora nelle norme e negli strumenti urbanistici vi fossero riferimenti ad insediamenti produttivi in senso generico, senza precisare di quale tipo si trattasse, si dovevano intendere per tali non solamente quelli industriali, ma anche quelli commerciali.

In altri termini ed ai fini che qui interessano, si può stabilire una sostanziale uguaglianza tra la funzione produttiva e quella commerciale, in coerenza per altro con la visione moderna delle attività economiche (creatrici di sviluppo economico, di reddito e di occupazione) che abbracciano le attività manifatturiere, quelle commerciali e quelle produttive di servizi in genere.

Il Presidente

Il Segretario

della Conferenza Stato-Regioni

e Province autonome

Il Segretario

della Conferenza Stato-Città

e Autonomie locali

**NOTE:**

(1) Emanata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

(2) Cfr. circolare 25 novembre 1999, n. 189/99(9), emanata dal Ministero per i beni culturali e ambientali.