



COMUNE DI PALERMO

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

DELIBERAZIONE 146 DEL 5 agosto 2022

OGGETTO: Rilancio commerciale e rigenerazione urbana dei contesti storici della città. - Atto di indirizzo finalizzato alla modifica dell'art. 5 delle N.T.A. del Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale allegato al vigente P.R.G.

ESECUZIONE IMMEDIATA

		PRESENTI	ASSENTI
SINDACO:	Lagalla Roberto	X	
VICE SINDACO:	Maria Carolina Varchi	X	

ASSESSORI:

Tamajo	Aristide	X	
Falzone	Dario	X	
Cannella	Pietro	X	
Carta	Maurizio	X	
Orlando	Salvatore	X	
Figuccia	Sabrina	X	
Pennino	Rosalia	X	
Tirrito	Antonella	X	
Mineo	Andrea	X	
Forzinetti	Giuliano	X	
	Totale N.	12	0

L'anno **duemilaventidue** addì **cinque** del mese di **Agosto** alle ore **12:56**, in Palermo, nella sala delle adunanze posta nella sede comunale di Palazzo delle Aquile, si è adunata la Giunta Comunale per trattare vari argomenti, compreso quello di cui all'oggetto.

Presiede l'adunanza il Sig. **Prof. Roberto Lagalla – Sindaco**

Partecipa, in medesima modalità, il sottoscritto Sig. **Dott. Antonio Le Donne – Segretario Generale** del Comune.

Il Presidente, riconosciuto legale il numero degli intervenuti, dichiara aperta la seduta.

LA GIUNTA COMUNALE

Vista l'allegata proposta di deliberazione prot. n. 197 del 04/08/2022, concernente l'oggetto e firmata digitalmente, corredata da parere di regolarità tecnica favorevole nonché dal parere di regolarità contabile reso in data 05/08/2022, come da documento in allegato alla proposta- agli atti dell'Ente;

Sentita la relazione dell'Assessore Forzinetti, competente al ramo, che espone l'iniziativa di concerto con l'Assessore Carta;

Dopo opportuna discussione;

Ritenuto il presente provvedimento meritevole di approvazione;

Ad unanimità di voti espressi dai presenti in forma palese

DELIBERA

La proposta di deliberazione riguardante l'oggetto è approvata nel testo allegato alla presente, ed è fatta propria.

Con separata unanime votazione espressa in forma palese, il presente provvedimento viene dichiarato *immediatamente eseguibile*, stante l'urgenza di provvedere.

Il Capo Area della Pianificazione Urbanistica e il Capo Area dello Sviluppo Economico, in riferimento all'argomento in oggetto indicato, sottopongono alla Giunta Comunale la proposta di Delibera nel testo che segue con la precisazione riportata nella nota di cui all'allegato n.1):

OGGETTO: Rilancio commerciale e rigenerazione urbana dei contesti storici della città. - Atto di indirizzo finalizzato alla modifica dell'art. 5 delle N.T.A. del Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale allegato al vigente P.R.G.

PREMESSO CHE:

- Le Norme di attuazione del Piano commerciale nel normare le caratteristiche delle attività commerciali insediabili nelle zone con valenza storico-monumentale della città, le zone A1 e A2 del PRG vigente, hanno posto delle limitazioni dimensionali che nel concreto si sono rilevate non rispondenti alla realtà edilizia-urbanistica esistente ed hanno di fatto determinato da un lato l'abbandono di ampie parti della città storica consolidata per la impossibilità di utilizzare ai fini commerciali locali idonei a tale uso e dall'altro lato la mancata rivitalizzazione dei tessuti minori.
- Tali limitanti scelte di pianificazione commerciale sono state influenzate dalla normativa di settore dell'epoca che con l'intento di salvaguardare le peculiarità urbane delle zone storiche, relativamente ai centri storici e alle altre aree urbane di consolidata presenza commerciale, prevedeva che la pianificazione territoriale riferita al settore commerciale dovesse tendere a *“programmare lo sviluppo e la qualificazione del piccolo commercio di vicinato alimentare e non alimentare puntando a potenziarne l'integrazione e la concentrazione in centri commerciali locali urbani e gallerie commerciali pluripiano”*. (D.P.R.S. Del 11/07/2000, art. 12 *“Indirizzi per l'insediamento delle attività commerciali riferiti ai diversi ambiti territoriali”*, co. 2, lett. B). La normativa dell'epoca prevedeva anche la possibilità di insediare medie strutture di vendita pur se con certi criteri, ma il pianificatore dell'epoca non ha raccolto tale possibilità.
- L'art 5 delle N.T.A. di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale vigente, con una scelta di pianificazione alquanto restrittiva, infatti, non consente l'apertura di medie strutture di vendita nelle Z.T.O. A1 e A2 e prevede l'insediamento soltanto di attività commerciali di vicinato, con una dimensione di mq 200 massimo. Lo stesso articolo prevede però la possibilità di insediare mercati coperti (aggregazione di almeno quattro esercizi di vicinato in una struttura con una superficie comune con superficie di vendita inferiore a 1500 mq.) e centri commerciali locali urbani (aggregazione di almeno 6 esercizi di vicinato con superfici di vendita complessiva inferiori a 2500 mq), che dal punto di vista dimensionale di fatto sono paragonabili alle medie strutture di vendita.
- L'art. 5 del Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale, ha introdotto discriminazioni nell'ambito commerciale delle quali una consolidata produzione normativa ed un unanime indirizzo giurisprudenziale hanno stigmatizzato l'illegittimità e che oggi risultano anacronistiche rispetto le Normative che si sono

succedute nel settore sia a livello nazionale (Decreto Monti) che europeo volte alla liberalizzazione delle iniziative imprenditoriali senza contingentamenti, limiti territoriali o di altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute dei lavoratori e dell'ambiente incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali.

CONSIDERATO CHE:

- Sul tema da tempo si è sviluppato un ampio confronto tra le forze imprenditoriali della città e gli Amministratori, che ha prodotto alcune iniziative di governo, (atti di indirizzo e proposte di delibere) che però non hanno raggiunto gli obiettivi proposti.
- Si ritiene prioritario superare la limitazione imposta dalle Norme di attuazione del settore commerciale introducendo la possibilità di insediamento delle medie strutture di vendita all'interno dei contesti storici, zone A1 e A2, pur con delle necessarie limitazioni atte a salvaguardare le caratteristiche ambientali, edilizie ed urbane di detti luoghi.
- L'inserimento di medie strutture di vendita all'interno dei contesti urbani già citati potrà infatti consentire da un lato il recupero degli innumerevoli immobili in disuso e la rigenerazione di aree oggi dequalificate e dall'altro favorire nuova occupazione e determinare ricadute economiche anche dal punto di vista turistico.
- Il trend di sviluppo delle attività commerciali ha visto un incremento di richieste di importanti brand nella città di Palermo, in particolar modo, in analogia a quanto avviene in altre importanti città italiane, di poter trovare la giusta collocazione in termini di visibilità e di marketing nel centro storico delle città, “il salotto di Palermo”, con il giusto risalto per la presenza di note marche o gruppi che rappresentano un significativo potenziale in termini economici anche per la città.
- Lo sviluppo delle medie strutture di vendita, nell'ambito del territorio comunale, rappresenta un volano di significativo contenuto economico nel processo di modernizzazione del sistema distributivo locale, garantisce il rispetto alle esigenze dei consumatori, assicura garanzia di concorrenzialità tra le diverse forme distributive, mira al mantenimento di una presenza diffusa e qualificata del servizio commerciale, promuove l'incremento dell'economia in un ambito territoriale che negli ultimi anni ha visto, per effetto della crisi economica e della pandemia, una sostanziale riduzione delle attività commerciali.
- In altre realtà italiane nei centri storici sono presenti queste tipologie di strutture di vendita e la loro presenza può rappresentare per la Città di Palermo un fattore di rivitalizzazione economica in termini di nuova occupazione, di recupero di immobili in disuso ed, allo stesso tempo, di riqualificazione e promozione di queste aree anche in termini di attrattiva di flussi turistici con positive ricadute sul tessuto economico.

RILEVATO CHE, a seguito di atto di indirizzo espresso dalla Giunta pro tempore con la D.G. n. 224 del 10/11/2016, il Settore Lavoro, Impresa e Sviluppo AA.PP. ha predisposto proposta di delibera di Consiglio Comunale n. 01 del 20 gennaio 2017 avente ad oggetto “Interventi di crescita del settore commerciale su territorio comunale per le medie strutture

di vendita. Modifica dell'art. 5 delle N.T.A. del “Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale”, inserito all'O.D.G. dei lavori del Consiglio.

ATTESO CHE la modifica dell'art 5 delle norme del piano commerciale si rende necessaria anche alla luce di una recentissima sentenza del TAR Bologna (n. 63 del 25/01/2022), di cui si indicano alcuni stralci significativi:

Sostiene la ricorrente che il D. Lgs. 114/98 già ha delineato un'integrazione tra l'urbanistica e le attività commerciali e nel seguito il D.L. 223/2006 ha escluso i vincoli all'apertura di nuovi esercizi fondati su quote di mercato. Richiama altresì:- il D. Lgs. 26/3/2010 n. 59 che ha attuato la Direttiva “Bolkestein” 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dal D. Lgs. 59/2010;

- l'art. 3 del D.L. 138/2011 conv. in L. 148/2011, che sottopone gli ordinamenti locali “al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”, salvi i “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, il rispetto dei “principi fondamentali della Costituzione”, i pregiudizi “alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale” e le “disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”;

- l'art. 31 comma 2 del D.L. 201/2011 conv. in L. 214/11 – come modificato dal D.L. 91/2014 conv. in L. 116/2014 – il quale statuisce, in ossequio alla normativa comunitaria e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, che “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 quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”; al suddetto generale principio di libera apertura viene anteposta la deroga costituita dai limiti e dai vincoli “connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”;

- l'art. 1 del D.L. 24/1/2012 n. 1 conv. in L. 24/3/2012 n. 27 stabilisce l'abrogazione di ogni norma che ponga “divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, ...” (comma 1 lett. b), e dispone che “le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica” (comma 2).

4. Sotto altro angolo visuale, i principi di massima liberalizzazione non precludono restrizioni – in sede pianificatoria – alla realizzazione di medie o grandi strutture.

4.1 Il quadro normativo esplicitato nell'esposizione in fatto (par. D.1) è stato evocato da T.A.R. Umbria – 9/9/2020 n. 406, che ha richiamato il Consiglio di Stato (sez. IV – 4/5/2017 n. 2026) nella parte in cui precisa “che la disciplina comunitaria in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi contenuta nella direttiva Bolkestein non può essere intesa come espressione di una assoluta prevalenza del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica: tale libertà deve infatti confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali”. Ha sostenuto il T.A.R. che <<Ciò premesso, la funzione di pianificazione urbanistica può ben comportare limitazioni agli insediamenti commerciali nel perseguimento dell'interesse pubblico ad un ordinato assetto del territorio ed alla tutela dell'ambiente urbano. La scelta di limitare la presenza di certe tipologie di esercizi commerciali o di favorirne altre in aree, infatti, può essere legittimamente indotta da valutazioni ispirate al perseguimento di interessi pubblici come la tutela dell'ambiente urbano e dei beni culturali. La conformazione amministrativa dell'attività economica che in tali casi ne deriva non attua un disegno del mercato della distribuzione, anche se produce effetti per il mercato stesso. Dunque, quando la decisione amministrativa non sia mossa da valutazioni estrinseche di natura prettamente economica o commerciale, ma da motivi imperativi

d'interesse generale riconducibili alle categorie di cui all'art. 41, c. 2, Cost., essa non potrà essere ritenuta in contrasto con le norme nazionali e sovranazionali sopra indicate>>.

4.2 Questa impostazione sorregge le considerazioni del **Consiglio di Stato (sez. IV – 1/6/2018 n. 3314)**, secondo il quale: **“a) è consentito 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;**

b) le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, infatti, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi. **La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza alle norme in materia commerciale rispetto al piano urbanistico (Consiglio di Stato, sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2699; Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060);**

c) di regola, l'anticoncorrenzialità della disposizione preclusiva ricorre allorché essa si sostanzia in valutazioni estrinseche di natura prettamente economica o commerciale (rectius: tali valutazioni costituiscono indici univoci di anticoncorrenzialità)”.

4.3 Il T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII – 17/2/2020 n. 731 ha recepito la giurisprudenza del Consiglio di Stato per cui **“la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali”** (sez. IV, 4 maggio 2017, n. 2026; ma già prima sez. V , 16 aprile 2014, n. 1860; sez. V, 27 maggio 2014, n. 2746; sez. IV, 7 novembre 2014, n. 5494; sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2699)”. Ha aggiunto il giudice di prime cure che **“Dal suo canto, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 31, comma 2, del D.L. n. 201 del 2011 non ponga al legislatore regionale divieti assoluti di regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consenta alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali, purché ciò avvenga senza discriminazioni tra gli operatori e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali (sentenza 11 novembre 2016, n. 239)” >>.**

PRESO ATTO CHE:

- Le Norme di attuazione del Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale sono parte integrante del vigente PRG e che la modifica a queste ultime si configura quale variante Urbanistica assoggettata alle procedure previste in merito;
- La proposta di delibera all'o.d.g. del C.C. N. AREG 48609/2017 avente ad oggetto **"Interventi di crescita del Settore Commerciale su territorio comunale per le medie strutture di vendita modifica dell'art. 5 delle norme tecniche di attuazione del piano di programmazione urbanistica del Settore commerciale"** non tratta la tematica della variante urbanistica;

ATTESO CHE, occorre formulare atto di indirizzo agli Uffici finalizzato a:

- Annullare ogni atto di indirizzo precedente di Giunta sul tema portando all'esame del Consiglio Comunale una proposta di delibera di variante delle Norme di attuazione del PRG e del Piano di programmazione commerciale relativa all'oggetto. Conseguentemente
- Dare mandato all'Area dello Sviluppo Economico di ritirare la proposta di deliberazione C.C. N. AREG 48609/2017 avente ad oggetto "Interventi di

crescita del Settore Commerciale su territorio comunale per le medie strutture di vendita modifica dell'art. 5 delle norme tecniche di attuazione del piano di programmazione urbanistica del Settore commerciale”

- Dare mandato all’Ufficio Pianificazione di predisporre una proposta di Deliberazione da sottoporre al Consiglio Comunale di variante urbanistica all’art. 5 delle N.T.A. del Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale allegato al vigente P.R.G. che inserisca tra le attività commerciali localizzabili nelle zone A1 e A2 le medie strutture di vendita, individuando altresì le modalità più opportune per la salvaguardia dei contesti storici in oggetto.
- Dare mandato all’Ufficio Ambiente di avviare le procedure per la Valutazione Ambientale Strategica relativa alla variante urbanistica;

VISTI:

- La Legge Regionale n. 19 del 28 Novembre 2019;
- I D.Dir. 124 e 558/DRU/02 di approvazione della Variante Generale al P.R.G.;
- La Deliberazione di C.C. n.7 del 21.01.2004;
- Lo Statuto Comunale
- Visto l'allegato n.1

VISTA la competenza della G.C. a deliberare l’atto proposto

PROPONGONO

formulare atto di indirizzo agli Uffici finalizzato a:

- Annullare ogni atto di indirizzo precedente di Giunta sul tema portando all'esame del Consiglio Comunale una proposta di delibera di variante delle Norme di attuazione del PRG e del Piano di programmazione commerciale relativa all'oggetto. Conseguentemente;
- Dare mandato all’Area dello Sviluppo Economico di ritirare la proposta di deliberazione C.C. N. AREG 48609/2017 avente ad oggetto "*Interventi di crescita del Settore Commerciale su territorio comunale per le medie strutture di vendita modifica dell'art. 5 delle norme tecniche di attuazione del piano di programmazione urbanistica del Settore commerciale*”
- Dare mandato all’Ufficio Pianificazione di predisporre una proposta di Deliberazione da sottoporre al Consiglio Comunale di variante urbanistica all’art. 5 delle N.T.A. del Piano di Programmazione Urbanistica del Settore Commerciale allegato al vigente P.R.G. che inserisca tra le attività commerciali localizzabili nelle zone A1 e A2 le medie strutture di vendita, individuando

altresì le modalità più opportune per la salvaguardia dei contesti storici in oggetto.

- Dare mandato all'Ufficio Ambiente di avviare le procedure per la Valutazione Ambientale Strategica relativa alla variante urbanistica;
- Il presente provvedimento non comporta impegno di spesa.

Il responsabile del procedimento

Esp. Geom. Salvatore Grassedonio

Il responsabile del procedimento

Ing. Graziella Pitrolo

**Per Il Capo Area
allo Sviluppo Economico**

Dott. Luigi Galatioto

Dott. Marina Pennisi

**Il Capo Area
alla Pianificazione territoriale**

Dott. Sergio Maneri

PARERE IN ORDINE ALLA REGOLARITÀ TECNICA - Il Capo Area dell'Area della Pianificazione Urbanistica e il Capo Area dello Sviluppo Economico proponente esprime, sulla proposta di deliberazione in oggetto, parere **favorevole** in ordine alla legittimità, alla regolarità e correttezza dell'atto e dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 53 L. n. 142/90 come recepito dalla L.R. n.48/91 ed integrato dall'art. 12 L.R. n. 30/2000 e succ. mm. e ii., nonché ai sensi dell'art. 4, comma 3, del vigente regolamento unico dei controlli interni (approvato con D.C.C. n.4/2017).

**Per Il Capo Area
allo Sviluppo Economico**

Dott. Luigi Galatioto

Dott. Marina Pennisi

**Il Capo Area
alla Pianificazione territoriale**

Dott. Sergio Maneri

Il Capo Area dell'Area della Pianificazione Urbanistica e il Capo Area dello Sviluppo Economico, letta la superiore proposta e i relativi contenuti, ai sensi del vigente Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, appone il proprio **visto**, manifestando la propria condivisione del parere di regolarità tecnica sopra reso ai sensi di legge.

**Per Il Capo Area
allo Sviluppo Economico**

Dott. Luigi Galatioto

Dott. Marina Pennisi

**Il Capo Area
alla Pianificazione territoriale**

Dott. Sergio Maneri

Il Capo Area dell'Area della Pianificazione Urbanistica e il Capo Area dello Sviluppo Economico, letta la superiore proposta e i relativi contenuti, verificatane la coerenza con gli obiettivi strategici ed i processi assegnati all'Area di riferimento, funzionali all'attuazione del programma del Sindaco, appone il proprio **visto** ai sensi del vigente Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi.

**Per Il Capo Area
allo Sviluppo Economico**

Dott. Luigi Galatioto

Dott. Marina Pennisi

**Il Capo Area
alla Pianificazione territoriale**

Dott. Sergio Maneri

Gli Assessori al ramo, letta la superiore proposta e ritenuto che la stessa rientra tra gli obiettivi programmati dell'Ente, ne propone l'adozione da parte del Giunta Comunale.

L'Assessore Attività Produttive ed Economiche

Dott. Giuliano Forzinetti

L'Assessore all'Urbanistica

Dott. Maurizio Carta

Elenco allegati

All.n.1 – Nota dei dirigenti

IL SINDACO
ROBERTO LAGALLA

L'ASSESSORE ANZIANO
ARISTIDE TAMAJO

IL SEGRETARIO GENERALE
ANTONIO LE DONNE

N° _____ Registro pubblicazione Albo Pretorio
Affissa all'Albo Pretorio di questo Comune in data.....per la pubblicazione a tutto il
quindicesimo
giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

Palermo, li.....

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

Copia della presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune
dal.....a tutto il quindicesimo giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

p. IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li

DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA'

La presente deliberazione è divenuta esecutiva il _____

in seguito al decorso di giorni dieci dalla pubblicazione all'Albo Pretorio di questo Comune
come sopra certificato

in seguito a dichiarazione di immediata eseguibilità in sede di adozione del presente
provvedimento da parte dell'Organo deliberante

p. IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li