

## Lettera aperta di Italia Nostra Perugia

- Al Sindaco del Comune di Perugia
- Agli Assessori della Giunta comunale del Comune di Perugia
- Al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Perugia
- Ai Consiglieri Comunali del Comune di Perugia  
(posta certificata: [comune.perugia@postacert.umbria.it](mailto:comune.perugia@postacert.umbria.it))
- Alla Presidente della Giunta regionale della Regione Umbria
- Agli Assessori della Giunta regionale della Regione Umbria  
(posta certificata: [regione.giunta@postacert.it](mailto:regione.giunta@postacert.it))
- e, per conoscenza,
- Ai Consiglieri del Consiglio regionale della Regione Umbria  
(posta certificata: [cons.reg.umbria@arubapec.it](mailto:cons.reg.umbria@arubapec.it))

### LORO SEDI

\* \* \* \* \*

**Oggetto:** Osservazioni sulla delibera preconsiliare della Giunta Comunale del Comune di Perugia n.97 del 6 settembre 2012, avente ad oggetto “QVS – Stralcio relativo alla sviluppo economico”, contenente la proposta al Consiglio comunale di Perugia di approvazione del “piano stralcio del QSV relativo allo sviluppo economico”.

# \* \* \* \* #

Per **ITALIA NOSTRA ONLUS – SEZIONE DI PERUGIA**, in persona del Presidente *pro-tempore* Avv.Urbano Barelli, elettivamente domiciliata presso lo studio del medesimo in Perugia alla Via Cesare Beccaria n.11;

### **PREMESSO CHE:**

- in data 6 settembre 2012, la Giunta comunale del Comune di Perugia ha approvato la delibera preconsiliare n.97, avente ad oggetto “QVS – Stralcio relativo alla sviluppo economico”, contenente la proposta al Consiglio comunale di Perugia di approvazione del “piano stralcio del QSV relativo allo sviluppo economico”; la proposta parte dalla premessa (errata sotto il profilo giuridico, come poi si dirà) che il “contesto normativo ed economico ... si muove verso la piena liberalizzazione del mercato” (pag.4) e contiene le seguenti richieste al Consiglio comunale:
  1. *“di prendere atto delle risultanze dell’attività svolta nell’ambito del Quadro Strategico di Valorizzazione previsto dalla l.r. 12/2008 da parte del Tavolo operativo “Economia e Produzione” – stralcio relativo allo Sviluppo*

*Economico e di approvare pertanto il documento ALLEGATO “A” al presente atto, quale piano stralcio del QSV relativo allo sviluppo economico;*

2. *di stabilire, conseguentemente, che nel Centro Storico è consentito rilasciare nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi strutture di vendita G1 e G2, limitatamente al settore non alimentare (cat. E – art. 4, comma 3, l.r. 24/99 e s.m.i.), in attuazione di quanto previsto dal punto 3.7 della D.G.R. 738/11;*
  3. *di consentire, inoltre, l’insediamento o il trasferimento di esercizi relativi alla vendita di articoli di vestiario, accessori di abbigliamento, biancheria intima, calzature e articoli in pelle e in cuoio in Piazza IV Novembre, Corso Vannucci, Piazza della Repubblica, abrogando lo specifico divieto posto con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 33/2002;”*
- in data 28 settembre 2012 la Seconda Commissione consiliare del Comune di Perugia ha approvato a maggioranza la citata proposta della Giunta comunale, nonostante che il giorno precedente, 27 settembre 2012, Italia Nostra – Sezione di Perugia avesse inoltrato una prima lettera aperta con la quale si evidenziava l’inammissibilità dello stralcio del Quadro Strategico di Valutazione (di seguito: QSV) e la ricaduta negativa che la liberalizzazione completa delle autorizzazione per le medie e grandi superfici di vendita avrebbe avuto nel centro storico;
  - secondo una nota dell’Agenzia giornalistica del Comune pubblicata lo stesso giorno, 28 settembre 2012, **“la pratica punta a favorire l’apertura di nuove attività nel centro, superando i vincoli alla concorrenza presenti nella normativa comunale, ma anche a riqualificare aree importanti oggi inutilizzate (Turreno, Lilli, caserme, ex carcere, mercato coperto, ecc.)”**, vale a dire che la deliberazione in esame interessa sono aree o edifici molto ampi ed importanti del centro storico e non solo il Turreno;
  - il c.d. “piano stralcio del QSV” non solo non è e non può essere uno stralcio del QSV per le ragioni che verranno illustrate più avanti, ma non ha nemmeno quel contenuto e quelle caratteristiche di analisi, programmazione e previsione che nei piani sono normalmente presenti; si tratta in realtà di un sintetico documento di 13 pagine (oltre cinque di tavole) delle quali solo cinque dedicate allo sviluppo economico (si veda l’allegato alla presente lettera). Cinque pagine che non contengono alcun dato sul possibile bacino di utenza di tali strutture (centro storico, comune, intercomunale), né se le stesse strutture si porranno in concorrenza con le altre presenti sul territorio comunale (Collestrada, Emisfero, Il Perugino, ma anche vicine come il Gherlinda,

solo per citarne alcune), né cosa accadrà ai negozi di vicinato, né sono descritti ed analizzati gli aspetti logistici di rifornimento di tali strutture (quanti camion o camioncini carichi di merci dovranno salire in centro?), né si affronta l'aspetto della mobilità e dei collegamenti stradali. Non si affronta minimamente – e questo è uno degli aspetti più gravi – nemmeno il problema della mancanza dei parcheggi al servizio di tali grandi strutture. In sostanza, il c.d. piano stralcio non prende affatto in considerazione il più importante dei problemi, vale a dire il carico urbanistico che il centro storico dovrebbe sopportare in caso di insediamento delle grandi strutture del commercio. Solo per fare un esempio, si pensi ad una grande struttura come quella di Collestrada trasportata in pieno centro storico, non basterebbero nemmeno tutti i parcheggi oggi presenti in centro per arrivare alla dimensione del parcheggio di Collestrada, per non parlare del traffico e dell'inquinamento che deriverebbero;

**CONSIDERATO CHE:**

**1. SULL'INAMMISSIBILITÀ DELLO STRALCIO DEL QUADRO STRATEGICO DI VALORIZZAZIONE (QSV).**

La legge regionale n.12 del 10 luglio 2008 “Norme sui centri storici” stabilisce che i Comuni redigano il Quadro Strategico di Valorizzazione (QSV) dei centri storici.

L'art.4, comma 3, della stessa legge prevede che “*il quadro strategico, redatto secondo le linee guida approvate dalla Giunta regionale, contiene, in particolare:*

*a) l'analisi delle criticità e delle potenzialità di sviluppo del centro storico;*

*b) l'indicazione del ruolo che il centro storico può svolgere nel proprio contesto territoriale mediante l'insediamento e lo sviluppo di attività e funzioni con esso coerenti e compatibili;*

*c) l'indicazione delle azioni strategiche a carattere pluriennale e la sequenza temporale di realizzazione delle stesse, con le relative motivazioni, nonché degli strumenti anche di carattere urbanistico da utilizzare;*

*d) gli interventi concreti che si intendono attivare;*

*e) le procedure e le modalità per verificare lo stato di attuazione degli interventi di cui alla lettera d) , mediante un apposito monitoraggio;*

*f) il piano economico e finanziario;*

*g) i programmi di formazione professionale per operatori del commercio, turismo, servizi e artigianato;*

**h) i programmi, piani e progetti di promozione e sviluppo di centri commerciali naturali, centri polifunzionali di servizi e attività di prossimità, nonché le eventuali deroghe di cui all' articolo 5, comma 1, lettera b) ;**

*i) la qualificazione della segnaletica toponomastica, turistica, commerciale, di pubblica utilità e dei servizi nonché della cartellonistica pubblicitaria, secondo i criteri e gli indirizzi della deliberazione della Giunta regionale 19 marzo 2007, n. 420 (Disciplina interventi recupero patrimonio edilizio esistente, articolo 45, comma 1, lettera b) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia) con il Repertorio dei tipi e elementi ricorrenti nell'edilizia tradizionale), allegato A), capo VI;*

**l) l'elenco dei beni di interesse pubblico di valore culturale di portata storica e di valore ambientale;**

*m) l'indicazione degli strumenti di carattere normativo, procedurale amministrativo, partecipativo, organizzativo e gestionale necessari per l'attuazione del quadro strategico.*”.

Risulta pertanto evidente che il QSV è un atto complesso che non consente stralci preventivi e parziali, **men che meno sullo specifico aspetto economico che non può che essere il punto di arrivo degli studi, analisi e valutazioni del QSV.**

Nemmeno nelle “Linee Guida per la redazione del QSV” approvate con deliberazione della Giunta regionale della Regione Umbria n.326 del 1 marzo 2010 e pubblicate sul Supplemento Ordinario n.2 del BUR n.23 del 26 maggio 2010 è previsto o si consente l’approvazione per stralci del QSV.

Anche la deliberazione n.738 del 2011 della Giunta regionale citata nella deliberazione in oggetto, non pare interpretabile se non nel senso appena ricordato, in quanto in questa si legge che “*i Comuni possono rilasciare nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi superfici di vendita G1 e G2 ... nei centri storici in conformità con quanto espressamente previsto nel Quadro Strategico di Valorizzazione redatto e approvato ai sensi dell’art.4 della l.r. n.12/2008.*”.

Vale a dire che prima del rilascio di eventuali autorizzazioni commerciali nei centri storici, il Comune deve procedere:

- 1) alla redazione ed approvazione del QSV;
- 2) alla verifica di conformità della richiesta di autorizzazione con quanto “espressamente” previsto nel QSV.

Diversamente, come richiesto dalla Giunta comunale, si arriverebbe al rilascio

di autorizzazioni per la media e grande distribuzione nel centro storico senza che sia stata effettuata una seria analisi del contesto urbanistico, sociale e commerciale della realtà nella quale il nuovo insediamento andrebbe ad incidere. Non è un caso che nella stessa deliberazione n.738 del 2011 della Giunta regionale è previsto che “*i Comuni individuano ... le aree di localizzazione delle medie e delle grandi strutture di vendita:*

*a) sulla base degli effetti d’ambito sovracomunale e di fenomeni di addensamento di esercizi che producono impatti equivalenti a quelli delle grandi strutture di vendita, ai sensi di quanto previsto dall’art. 5 ter, comma 2, lettera b) della l.r. n. 24/1999;*

*b) caratterizzate da criticità sotto il profilo della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica e di mobilità, e perciò classificati come saturi per l’insediamento di attività commerciali, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 5 ter, comma 2, lettera a) della l.r.24/1999.”.*

Ciò significa che prima del rilascio di eventuali autorizzazioni, il Comune deve procedere ad una serie di verifiche di tale ampiezza da coincidere con l’intero QSV e che non potrebbero essere oggetto di uno stralcio, se non a rischio di risultare del tutto carenti di istruttoria e quindi illegittime. Si pensi solo agli effetti che l’autorizzazione potrebbe avere sull’ambito sovra comunale o sui fenomeni di addensamento di esercizi (lett.a), oppure ancora alle criticità ambientali, alle infrastrutture, alla logistica, alla stessa mobilità che è già da tempo un grave problema per i centri storici (lett.b).

Per meglio chiarire la necessità che il QSV sia approvato nella sua interezza e non stralciato, può essere utile fare un paragone con il principale strumento di pianificazione comunale: sarebbe come se in sede di approvazione del nuovo PRG da parte del Consiglio comunale, la Giunta Comunale proponesse l’approvazione di uno stralcio dello stesso PRG.

E’ evidente che tale richiesta risulterebbe inammissibile perché un nuovo PRG in corso di formazione non può essere oggetto di stralcio (mentre è consentita una variante, ma del PRG precedente).

Da quanto esposto non si può che concludere per l’inammissibilità dello stralcio proposto dalla Giunta comunale.

\* \* \* \* \*

**A tale motivo di illegittimità, già segnalato invano con la prima lettera aperta alla Seconda commissione consiliare, si aggiungono e si segnalano al Consiglio comunale del Comune di Perugia e alla Giunta regionale della Regione Umbria i seguenti ulteriori motivi di illegittimità.**

\* \* \* \* \*

## **2. SUI LIMITI ALLA TUTELA DELLA CONCORRENZA NEL DIRITTO COMUNITARIO E SULL'INTERESSE E SULLA LEGITTIMAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI AMBIENTALISTE.**

**2.1.** La tutela delle concorrenza è oggetto di particolare attenzione da parte dell'ordinamento europeo ed è stato oggetto della specifica “Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno” (la c.d direttiva Bolkestein).

La direttiva è stata interpretata da molti (anche da qualche Consiglio regionale) come un atto di completa liberalizzazione del mercato interno, e in tal senso pare averla interpretata anche la Giunta comunale con la deliberazione in esame.

E' quindi necessario chiarire l'esatta portata del principio di libera concorrenza prima nel diritto comunitario e poi nel diritto interno.

A tal fine, è utile riportare quanto stabilito dal massimo organo di giustizia europeo, la Corte di Giustizia CE, la quale con la sentenza del 24 marzo 2011, n.400, ha stabilito:

- che *“non si può negare agli Stati membri la possibilità di perseguire obiettivi quali la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio e la tutela dei consumatori mediante l'introduzione di regole generali che siano facilmente gestite e controllate dalle autorità competenti”* (punto 124);
- e che contrasta con il diritto comunitario la norma spagnola (il caso riguardava lo stabilimento di centri commerciali in Catalogna) che non garantisce negli **organismi decisionali nel settore del commercio** *“la rappresentanza di associazioni attive nel settore della protezione dell'ambiente e dei gruppi di interesse per la tutela dei consumatori”*.

**Pertanto, secondo il giudice europeo la libertà di concorrenza può essere limitata dagli Stati membri quando si vogliono perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente e la razionale gestione del territorio, tanto che gli eventuali organismi consultivi istituiti dai singoli Stati debbono necessariamente prevedere la partecipazione di rappresentanti delle associazioni ambientaliste.**

**2.2.** Nel caso in esame, la proposta della Giunta comunale del Comune di Perugia in esame, nella quale si legge che il *“contesto normativo ed economico ... si muove verso la piena liberalizzazione del mercato”* (pag.4), **non considera le eccezioni alla libera concorrenza che la Corte di Giustizia ritiene pienamente legittime e che il nostro ordinamento stabilisce come obbligatorie e preminenti, quali la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (art.9 della Costituzione) e la tutela**

**dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art.117 della Costituzione)**, come meglio si dirà più avanti.

La conseguenza è che nella proposta di deliberazione non si prendono in esame le ricadute negative sul patrimonio culturale e sull'ambiente urbano della scelta di far insediare strutture di medie e grandi dimensioni nel centro storico della città, né il Comune di Perugia ha convocato ai “Tavoli” appositamente costituiti per il QSV e per lo “stralcio del QSV”, l'associazione Italia Nostra (associazione individuata quale “associazione di protezione ambientale” con D.M. 20 febbraio 1987 del Ministero dell'Ambiente) oppure le altre associazioni ambientaliste.

Al riguardo si precisa che l'individuazione di Italia Nostra quale “associazione di protezione ambientale” radica in capo alla stessa l'interesse qualificato alla partecipazione al procedimento amministrativo di approvazione della deliberazione in esame ed alle richieste che verranno indicate in cale al presente atto indirizzate al Consiglio comunale di Perugia ed alla Giunta regionale della Regione Umbria.

\* \* \* \* \*

### **3. SUI LIMITI ALLA TUTELA DELLA CONCORRENZA NEL DIRITTO INTERNO.**

**3.1.** In coerenza con i principi comunitari appena ricordati, l'art.8, comma 1, lett.h, del d.lgs. n.59 del 2010 (*“Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”*, c.d. direttiva Bolkestein) chiarisce cosa si debba intendere per *“motivi imperativi d'interesse generale”* che consentono una deroga alla direttiva, vale a dire: *“l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale””.*

**3.2.** Anche di recente, con il cosiddetto decreto “crescitalia”, il nostro legislatore ha ribadito che *“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” (art.1, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27 recante: “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, in G.U. n.71 del 24-3-2012 - Suppl. Ordinario n. 53).*

D'altronde, è stata la Corte costituzionale a stabilire in più occasioni che la protezione dell'ambiente è imposta da precetti costituzionali (artt.9 e 32) ed assurge a **valore primario e assoluto “insuscettibile di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici”** (per tutte: Corte cost., 27 giugno 1986, n.151).

**3.3.** Sempre con riferimento alle cosiddette liberalizzazioni, il Consiglio di Stato ha avuto modo di stabilire che *“la normativa del cd. “decreto Bersani” (D.L. n. 223/2006) mira, infatti, alla liberalizzazione delle attività commerciali, escludendo che agli esercizi autorizzati possano essere posti limiti quantitativi e qualitativi di vendita delle merci (art. 3), ma non osta alla possibilità che i Comuni tutelino le attività tradizionali nei centri storici con disposizioni che non impediscono l'esercizio nei centri storici di attività diverse da quelle tradizionali anche se riservano a queste ultime i locali in cui erano svolte in precedenza. Gli stessi principi costituzionali e comunitari in materia di libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza non escludono che esigenze di tutela di valori sociali di rango parimenti primario possano suggerire condizionamenti e temperamenti al dispiegarsi dei diritti individuali. Va soggiunto che le misure in esame, senza imporre limitazioni quantitative e qualitative incompatibili con la disciplina nazionale, perseguono la concorrente finalità di tutelare il consumatore garantendo la permanenza, negli ambiti territoriali tutelati, di un'offerta variegata di beni e servizi che non sia depauperata di attività tradizionali altrimenti a rischio di estinzione.” (Cons.Stato, sez.V, 10 maggio 2010, n.2758).*

Lo stesso Consiglio di Stato ha inoltre precisato, sulla specifica questione del commercio ambulante nel centro storico di Roma, che *“è legittima la misura del comune di Roma inibitoria del commercio ambulante solo relativamente all'ambito del Municipio I (centro storico) nonché, per motivi di sicurezza, ad una distanza inferiore ai 200 mt. dalle stazioni della metropolitana e delle ferrovie cittadine. Infatti interessi di pubblica rilevanza ben possono concorrere nella rilevazione della necessità di vietare il commercio itinerante.”* (Cons.Stato, sez.V, 12 settembre 2011, n.5087).

**3.4.** Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che il divieto di commercio in



forma itinerante nei centri storici, oltre ad essere coerente con le norme del d.lgs. n. 114/1998, assicura un contemperamento ragionevole tra la libertà dell'esercizio del commercio nella forma indicata, da un lato, e *“l'introduzione di limitate eccezioni, oggettivamente motivate dall'esigenza di non superare i limiti posti a tutela dei centri storici delle grandi città d'arte”* (Corte Cost., 8 luglio 2010, n. 247).

Sempre la Corte costituzionale ha precisato, proprio con riferimento alla legge della Regione Umbria sul commercio e sotto il diverso profilo della tutela dei negozi di vicinato, che la norma oggetto di giudizio di costituzionalità non viola la disciplina sulla concorrenza in quanto *“ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio; essa tutela altresì l'esigenza di interesse generale di riconoscimento e valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio regionale, in quanto è volta a consentire a queste ultime - che sono più esposte a subire le conseguenze dell'impatto delle grandi strutture - di adattarsi all'evoluzione del settore, conservando adeguati spazi di competitività.”* (Corte Cost., 9 marzo 2007, n.64).

Pertanto, sia il diritto comunitario che il diritto interno concordano nello stabilire che la libertà di concorrenza trova dei limiti nella tutela dell'ambiente, dell'ambiente urbano, dei beni culturali e del patrimonio nazionale storico ed artistico, ma anche dei negozi di vicinato.

\* \* \* \* \*

#### **4. SULLA VIOLAZIONE DELL'ART.9 DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ DEGLI ARTT.1, 2, 5, 6 E 136 DEL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO.**

**4.1.** L'art.9 della Costituzione dispone che la Repubblica *“tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*.

Con tale articolo è stato sancito il principio fondamentale della *“tutela del paesaggio”* senza alcun'altra specificazione. Una tutela che *“precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* (Corte cost., 7 novembre 2007, n.367).

**4.2.** L'art.2 del d.lgs.n.42/04 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) stabilisce che *“il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”*.

L'art.136, comma 1, lett.c, dello stesso d.lgs.n.42/04 dispone che sono aree di notevole interesse pubblico *“i complessi di cose immobili che compongono un*

*caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici”.*

Occorre ricordare, inoltre, che il centro storico di Perugia è sottoposto a vincolo paesaggistico in forza di diversi decreti ministeriali tra i quali il più importante è quello dell’11 settembre 1961, n.1000044, relativo al territorio posto all’interno delle mura urbane.

L’art.1 dello stesso d.lgs.n.42/04 recita che *“la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a **preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura**”* (comma 2) e che *“lo Stato, **le regioni**, le città metropolitane, le province **ed i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale** e ne favoriscono la pubblica funzione e la valorizzazione”* (comma 3).

Il successivo art.5, comma 1, del medesimo Codice prevede che *“**le regioni ... cooperano con il Ministero nell’esercizio delle funzioni di tutela ...**”*, mentre l’art.6, comma 2, dispone che *“**la valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze**”*.

In sostanza, come ricordato anche dalla Corte costituzionale, *“ai fini del discrimine delle competenze, ma anche del loro intreccio nella disciplina dei beni culturali, elementi di valutazione si traggono dalle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici). Tale testo legislativo ribadisce l’esigenza dell’esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali (art. 4, comma 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano **non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le città metropolitane, le province e i comuni** ad assicurare e sostenere la **conservazione del patrimonio culturale** e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, comma 3)”* (Corte cost., n.232/2005).

Nel caso in esame, la proposta di deliberazione avanzata dalla Giunta comunale non tiene in alcuna considerazione l’obbligo di tutela che la Costituzione ed il Codice dei beni culturali impongono anche alle Regioni e ai Comuni.

\* \* \* \* \*

## **5. SULLA VIOLAZIONE DELL’ART.117 DELLA COSTITUZIONE, NONCHÉ DEL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E DEL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE.**

L’art.117, comma 2, lett.s, della Costituzione riserva allo Stato la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

L'art.37 della Carta di Nizza prescrive che *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”* e l'art.3 del Trattato sull'Unione europea prevede **che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa**, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente.

Inoltre, l'art.11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art.6 del Trattato della Comunità europea) stabilisce che *“le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*.

La norma, inserita dal trattato di Amsterdam, introduce il c.d. *principio di integrazione*, sulla base del quale tutte le politiche della Comunità europea devono essere svolte ed attuate avendo in considerazione le esigenze di tutela dell'ambiente. Tale principio è stato definito per sua natura trasversale ed il più importante di tutti i principi in materia di ambiente (un principio recepito nella legislazione regionale con l'art.11 della legge Regione Umbria del 9 luglio 2007, n. 23).

L'applicazione di tale principio da parte della Corte di giustizia CE ha fatto dire che, nel tradizionale bilanciamento tra interessi contrapposti, **la Corte tenda sempre più ad assicurare la preminenza alla salvaguardia ecologica, passando finanche attraverso l'affievolimento della tutela di un principio fondamentale quale quello della libera circolazione delle merci.**

In Italia, l'art.3-quater del codice dell'ambiente prevede, al primo comma, che *“ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”*, mentre al secondo comma dispone l'applicabilità di tale principio a tutta l'attività amministrativa discrezionale.

\* \* \* \* \*

**6. SULLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELL'AMBIENTE, IN PARTICOLARE DELL'ART.6 CHE PRESCRIVE L'OBBLIGO DELLA V.I.A. E DELLA V.A.S. E DELLA RELATIVA DISCIPLINA REGIONALE.**

**6.1.** Il codice dell'ambiente contiene dei principi generali della materia espressamente applicabili anche al patrimonio culturale.

L'art.3-ter del d.lgs.n.152 del 2006 nel definire il principio dell'azione ambientale parla non solo della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali, ma anche della tutela del patrimonio culturale, così come il successivo art.3-quater, relativo al principio dello sviluppo sostenibile, dispone che, in applicazione del suddetto principio, l'attività della pubblica amministrazione *“deve essere finalizzata” a dare “prioritaria considerazione ... alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale”*.

Pertanto, lo sviluppo per essere sostenibile deve tutelare sia l'ambiente che il patrimonio culturale, con la conseguenza che la tutela del patrimonio culturale, oltre ad essere dettata dall'art.9 della Costituzione, trova ora ulteriore e specifico riconoscimento nel principio dello sviluppo sostenibile.

**6.2.** L'art.6 del d.lgs. n.152 del 2006 stabilisce che *“la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale”*.

Lo “stralcio” in esame rientra nella categoria dei “piani” e, come detto, il centro storico è ricompreso nella materia del patrimonio culturale (art.136, comma 1, lett.c, del D.Lgs.n.42 del 2004), di conseguenza è necessario sottoporre lo stralcio e l'intero QSV alla VAS.

Inoltre, l'Allegato IV, punto 7, lett.b, al d.lgs. n.152 del 2006 indica tra i progetti da sottoporre a VIA obbligatoria i *“progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari”*: la superficie del centro storico di Perugia è di 157,84 ettari con la conseguenza che il piano stralcio deve essere sottoposto alla VIA ed alla VAS.

In giurisprudenza – nel caso del centro commerciale naturale all'interno del complesso “Il Lingotto” di Torino - è stato stabilito l'obbligo della VAS *“in tutti i casi in cui si debbano approvare atti di pianificazione territoriale che consentano di realizzare progetti sottoposti a VIA obbligatoria, indipendentemente dalla puntualità e dalla specificazione delle relative previsioni ed ancorché la realizzazione di siffatti progetti costituisca una mera eventualità”* (TAR Piemonte, sez.I, 15 giugno 2012, n.712).

\* \* \* \* \*

**7. SULLA VIOLAZIONE DELLA LEGGE REGIONE UMBRIA DEL 10 LUGLIO 2008, N.12, IN PARTICOLARE DELL'ART.5, COMMA 1, LETT.B.**

L'art.1 della legge regionale n.12 del 2008 (Norme per i centri storici) prevede che *“la presente legge, in attuazione dell'articolo 11, comma 8, dello Statuto, detta norme per la rivitalizzazione, riqualificazione e valorizzazione dei centri storici, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, della disciplina per la tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio e dei principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale in materia di governo del territorio”*.

La natura di bene culturale dei centri storici è affermata nell'art.2, comma 1, lett.a) della stessa legge regionale che definisce i centri storici come *“**gli insediamenti urbani di cui all'art.29 della legge regionale 24 marzo 2000, n.27 (Piano urbanistico territoriale) che rivestono carattere storico, artistico, culturale, ambientale e paesaggistico**”*.

L'art.3, comma 1, della medesima legge regionale indica tra gli obiettivi la *“**valorizzazione e tutela degli edifici di particolare pregio ed interesse storico, architettonico e monumentale**”* (lett. c); la *“**cura dell'immagine del centro storico come componente del paesaggio, anche con riguardo alla tutela della luce, delle prospettive e delle visuali**”* (lett. l); il *“**recupero, manutenzione, restauro e conservazione dei beni culturali e dei luoghi storico-artistici, per migliorarne la fruizione**”* (lett.m); la *“**individuazione di percorsi culturali e museali, comprendente anche i locali storici esistenti, definendo modalità di gestione che assicurino forme permanenti di autosostentamento totale o parziale**”* (lett.n).

In particolare, l'art.5, comma 1, lett.b, della legge in esame dispone che *“**nei Comuni delle classi I, II e III di cui all'articolo 3, comma 1 della l.r. 24/1999, il quadro strategico di valorizzazione può prevedere l'insediamento e l'ampliamento di medie superfici di vendita, in deroga agli articoli 19, comma 5 bis e 20 della l.r. 24/1999, purché siano comunque rispettati i limiti dimensionali massimi previsti dalla legge medesima per il tipo di media struttura interessata, in relazione alla classe di appartenenza del Comune**”*.

Nel caso di specie, la proposta di deliberazione avanzata dalla Giunta comunale non tiene in considerazione gli aspetti di tutela dei centri storici previsti nella legge regionale **e, cosa particolarmente grave, vorrebbe consentire nel centro storico di Perugia il rilascio di autorizzazione per le grandi superfici che l'art.5, comma 1, lett.b, non consente limitandosi a prevederlo solo per le medie superfici.**

Né varrebbe sostenere che invece la D.G.R. 5 luglio 2011, n.738 consente il rilascio sia per le medie che per le grandi superfici, in quanto trattandosi di norma di

rango inferiore di natura amministrativa, nel contrasto tra le due previsioni è quella legislativa che deve prevalere su quella amministrativa.

\* \* \* \* \*

**8. SULLA VIOLAZIONE DELL'ART.18 DELLO STATUTO DELLA REGIONE UMBRIA E DELL'ART.5 DELLO STATUTO DEL COMUNE DI PERUGIA CON RIFERIMENTO AL METODO DELLA PROGRAMMAZIONE.**

Sia lo Statuto della Regione Umbria che quello del Comune di Perugia, cioè due atti che hanno il valore di “costituzioni” dei due enti, prevedono che la gestione della cosa pubblica avvenga nel rispetto del metodo della programmazione.

L'art.18 dello Statuto della Regione Umbria stabilisce che *“la Regione assume la **programmazione** e la valutazione degli obiettivi conseguiti come metodo della propria azione e come processo democratico, per assicurare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale”*.

L'art. 5 dello Statuto del Comune di Perugia dispone che *“il Comune assume la **programmazione** quale metodo di intervento nei settori di propria competenza, ed in particolare nei servizi indirizzati allo sviluppo socio economico del territorio. Dispone verifiche periodiche dei risultati conseguiti e della corrispondenza di questi ai fini prefissati, garantendo un'adeguata informazione dei cittadini e la loro partecipazione alla definizione, alla attuazione ed alla verifica dei programmi”*.

La programmazione è quindi uno strumento di governo che la Regione Umbria ed il Comune di Perugia hanno voluto inserire nel proprio Statuto tra gli articoli fondamentali del loro più importante atto normativo, e che si pone in oggettiva antitesi con il principio della libera concorrenza.

Nel caso in esame, come si dirà nel prosieguo, il Comune di Perugia è venuto meno al metodo della programmazione, sia perché l'atto in esame non ha un tale contenuto ma è solo una generica descrizione del centro storico, sia perché il cosiddetto “piano stralcio del QSV” si pone in violazione della legge regionale sul commercio e degli altri strumenti di programmazione che il Comune di Perugia ha già adottato.

**8.1. SULLA VIOLAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE N.24 DEL 1999, IN PARTICOLARE DEGLI ARTT.5, 5-BIS E 5-TER, NONCHÉ DELLA D.G.R. N.738 DEL 2011.**

L'art.5, comma 1, della l.r. n.24 del 1999 prevede che *“la programmazione commerciale ed urbanistica, al fine di assicurare la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci, persegue i*

seguenti obiettivi:

(.....)

c) rendere compatibile l'impatto degli insediamenti commerciali di maggiori dimensioni con il contesto economico-territoriale per il rispetto del diritto dei consumatori di avvalersi di una rete distributiva effettivamente articolata per tipologie e prossimità;

d) salvaguardare e riqualificare i centri storici attraverso politiche di valorizzazione integrate tra le funzioni commerciali e le dimensioni ambientali, urbanistiche, edilizie e di mobilità anche mediante interventi innovativi nel rispetto dei valori del contesto;”.

Il successivo art.5-bis della stessa legge, riprendendo testualmente il d.lgs. n.59 del 2010 riportato sopra al punto 2.4, dispone che “la Giunta regionale con proprio atto di programmazione definisce criteri e modalità per l'attuazione degli obiettivi di cui all'articolo 5 garantendo il giusto bilanciamento di motivi imperativi di interesse generale quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, la sicurezza stradale, la sanità pubblica, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano compreso l'assetto territoriale in ambito urbano e rurale, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio storico ed artistico, la politica sociale e la politica culturale”.

Ancora l'art.5-ter, sempre della l.r.24 del 1999 prevede che “i comuni, ... nel rispetto degli indirizzi regionali di cui all'articolo 5 bis, adottano ... un atto di programmazione che disciplina le modalità di applicazione dei criteri qualitativi individuati dalla programmazione regionale in riferimento all'insediamento di tutte le attività commerciali, ivi compresa la somministrazione di alimenti e bevande, tenendo conto delle diverse caratteristiche del proprio territorio. Tali criteri si basano sui motivi imperativi di interesse generale di cui all'articolo 5 bis, comma 1 e tengono conto delle caratteristiche urbanistiche e di destinazione d'uso dei locali, dei fattori di mobilità, traffico, inquinamento acustico e ambientale, aree verdi, parcheggi, delle caratteristiche qualitative degli insediamenti, dell'armonica integrazione con le altre attività economiche e del corretto utilizzo degli spazi pubblici o di uso pubblico.”.

Sempre lo stesso art.5 prevede inoltre al comma 4, che “i comuni, previa valutazione delle problematiche della distribuzione commerciale nei centri storici e delle interrelazioni esistenti con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, con apposito atto oppure nell'ambito del Quadro strategico di valorizzazione di cui alla legge regionale 10 luglio 2008, n. 12, promuovono:

- a) *la crescita, il ricambio e la diversificazione delle attività, in raccordo con gli strumenti urbanistici comunali;*
- b) *la permanenza di esercizi storici con particolare attenzione alle merceologie scarsamente presenti, anche mediante incentivi;*
- c) *l'individuazione di porzioni di territorio ubicate in aree limitrofe funzionalmente collegate con il centro storico.*”.

Mentre con il successivo comma 5 si stabilisce che “*i comuni, per le finalità di cui al comma 4, possono:*

- a) *differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico;*
- b) *disporre il divieto di vendita di determinate merceologie, qualora questa costituisca un contrasto con la tutela di valori artistici, storici o ambientali.”.*

La Regione Umbria ha approvato con la deliberazione della Giunta regionale n.738 del 5 luglio 2011 (in Supp.ord., n.1, B.U.R., n.31 del 20 luglio 2011), gli “Indirizzi e criteri per l’insediamento delle attività commerciali ai sensi dell’art.5 bis della l.r. n.24/1999 come modificata dalla l.r. n.15/2010”, mentre il Comune di Perugia non ha adottato l’atto di programmazione” di propria competenza, nonostante che nella medesima D.G.R. n.738 del 2011 si dica in modo espresso che “*gli atti di competenza dei Comuni previsti dal presente provvedimento devono essere adottati entro 12 mesi dalla pubblicazione dello stesso sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria”.*

Considerato che la deliberazione della Giunta regionale n.738 del 2011 è stato pubblicata sul B.U.R. il 20 luglio 2011 e che è trascorso più di un anno da quella data, il Comune di Perugia risulta inadempiente ad un preciso obbligo programmatico imposto dalla Giunta regionale.

Con la conseguenza, prevista nel successivo punto 6.1.3, che “*fino alla approvazione da parte del Comune del proprio atto di programmazione di cui all’art. 5 ter della l.r. n. 24/1999, il rilascio di nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi superfici di vendita di cui all’art. 4 della l.r. n. 24/1999 è subordinato a specifica motivazione concernente la presenza:*

- a) *di una efficace accessibilità alle principali arterie di viabilità regionale in applicazione di quanto previsto al punto 3.4;*
- b) *della dotazione di parcheggi di cui al Regolamento Regionale n. 7/2010 aventi i requisiti di cui al punto 4.2;*



- c) dei requisiti qualitativi di cui al punto 4.3.1 ai numeri 1, 4, 5 e 6 per le medie strutture superiori di tipo M3;
- d) dei requisiti qualitativi di cui al punto 4.3.1 per le grandi strutture di tipo G1 e G2;
- e) dell'avvenuto rispetto e applicazione delle disposizioni di cui ai punti 5.2.1, 5.2.2 e 5.2.3 per le grandi strutture di tipo G1 e G2;
- f) di specifica deliberazione della Giunta comunale circa la mancata presenza delle caratteristiche di area satura di cui al punto 2.3.2.”.

I requisiti riferiti alla dotazione di parcheggi di cui al punto 4.2. del Regolamento regionale n.7/2010 (in Supplemento ordinario n.1 al «Bollettino Ufficiale» - serie generale - n. 31 del 20 luglio 2011) sono i seguenti:

*“Per la localizzazione di grandi strutture di vendita G1 e G2 devono essere assicurati requisiti di localizzazione e di organizzazione degli accessi tali da offrire un'efficace accessibilità rispetto al bacino di utenza previsto e da minimizzare l'impatto della struttura sull'efficienza della rete stradale. **Il raccordo tra parcheggio e viabilità pubblica deve avvenire nel rispetto delle seguenti prescrizioni:***

- a) il raccordo fra il parcheggio destinato alla clientela e la viabilità pubblica, o comunque di accesso, deve essere **indipendente o separato da ogni altro accesso**, in particolare da eventuali collegamenti fra viabilità pubblica, aree carico scarico merci e accessi riservati ai pedoni;
- b) **il percorso di accesso al parcheggio deve essere segnalato con chiarezza dalla viabilità principale**. La segnaletica stradale e quella di orientamento devono integrarsi in modo da consentire l'immediata e univoca identificazione del percorso di accesso veicolare al parcheggio;
- c) il raccordo fra parcheggio e viabilità deve essere costituito da **almeno due varchi a senso unico separati**, opportunamente distanziati e indipendenti tra loro. L'entrata e l'uscita devono essere tra loro distanti, anche quando insistono sullo stesso tratto viario;
- d) la determinazione del **flusso veicolare di picco**, il cui calcolo viene effettuato in relazione al numero massimo di presenze consentite dalle norme di sicurezza, ridotto delle quote di utenti prevedibili non motorizzati ed in considerazione del tempo medio di permanenza, valutato sulla base di dati recenti rilevati in analoghe strutture operanti;
- e) i collegamenti dei parcheggi con la viabilità pubblica devono essere previsti, per entrambi i sensi di marcia, **almeno nella misura di uno ogni 10.000 metri quadrati di superficie a parcheggio**;
- f) tra le corsie di accesso dalla viabilità pubblica ai parcheggi e le corsie di uscita non

*devono esservi interferenze che comportino l'attraversamento dei flussi di traffico."*

Nella proposta di deliberazione avanzata dalla Giunta comunale al Consiglio comunale di Perugia non si è tenuto conto di tali aspetti, nemmeno del problema della oggettiva ed indiscutibile carenza di parcheggi nel centro storico, la cui presenza è invece richiesta con il citato punto 6.1.3 della DGR 738 del 2011.

**8.2. SUL CONTRASTO DEL "PIANO STRALCIO DEL QSV RELATIVO ALLO SVILUPPO ECONOMICO" CON IL PIANO REGOLATORE GENERALE DEL COMUNE DI PERUGIA.**

Come detto, il piano stralcio del QSV proposto dalla Giunta comunale prevede che nel Centro Storico si possano rilasciare nuove autorizzazioni di medie M3 e grandi strutture di vendita G1 e G2.

Il PRG del Comune di Perugia stabilisce, però, che al centro storico *"sono attribuite le funzioni di centro delle funzioni pubbliche istituzionali, delle attività culturali, delle attività rare e specializzate, ivi comprese quelle ricettive, commerciali ed artigianali, unitamente a quella residenziale."* (art.9, TUNA).

Inoltre, gli artt.105 e 106 del TUNA non prevedono insediamenti commerciali di media e grande struttura di vendita nel centro storico.

La dotazione minima di parcheggi, oltre ad essere prevista nella citata DGR n.738 del 2011, è disciplinata anche dal PRG del Comune di Perugia. L'art.147 (intitolato: "Parcheggi nelle zone residenziali e standard di parcheggi e verde al servizio delle attività commerciali, direzionali, produttive e turistiche"), stabilisce che, per le attività commerciali, devono essere rispettati i seguenti parametri:

*"• Per gli insediamenti con superficie totale lorda di calpestio, ossia con superficie utile complessiva di cui all'art. 131, inferiore a 600 mq: 30 mq di parcheggi per ogni 100 mq di superficie utile complessiva*

*• Per insediamenti con superficie totale lorda di calpestio, ossia con superficie utile complessiva di cui all'art. 131, compresa fra 600 mq e 4.500 mq: **45 mq di parcheggi per ogni 100 mq di superficie utile complessiva***

*• Per insediamenti con superficie totale lorda di calpestio, ossia con superficie utile complessiva di cui all'art. 131, maggiore di 4.500 mq: **60 mq di parcheggi per ogni 100 mq di superficie utile complessiva***

*• Per insediamenti commerciali con esercizi del solo settore alimentare e con esercizi nel settore alimentare e non alimentare la cui superficie di vendita è superiore a 5.500 mq.: **un posto auto ogni 6 mq. di superficie di vendita***

• *Per insediamenti commerciali con esercizi del solo settore non alimentare, la cui superficie di vendita è superiore a 5.500 mq.: un posto auto ogni 11 mq. di superficie di vendita”.*

Si precisa nello stesso art. 147 del TUNA che **“i mutamenti di destinazione d’uso di edifici, unità immobiliari o locali esistenti, anche se eseguiti senza opere edilizie, sono ammessi previo o contestuale adeguamento del numero dei posti auto”**.

Ciò significa che, nel caso di mutamento di destinazione d’uso di locali nel centro storico per l’insediamento di attività commerciali di media e grandi superfici (come vorrebbe fare la Giunta comunale con la proposta in esame), **il titolare dell’attività dovrebbe disporre di un numero di parcheggi impossibile da reperire nel centro storico.**

In ordine al contrasto tra PRG e piano del commercio, occorre ricordare che il Consiglio di Stato ha stabilito che **“le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all’esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza al piano commerciale rispetto al piano urbanistico. La giurisprudenza amministrativa, sia pur con riguardo a fattispecie diverse da quella in esame, ha più volte affermato questo principio (Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2009, n. 3262; Id., sez. IV, 5 agosto 2005, n. 419)”** (Cons.Stato, sez.VI, 10 aprile 2012, n.2060).

Lo stesso Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che **“l’autorizzazione amministrativa per l’apertura (nonché per il trasferimento e l’ampliamento) delle medie e grandi strutture di vendita può essere rilasciata dai comuni solo in conformità agli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica e previa verifica delle condizioni di compatibilità e delle dotazioni di standard urbanistici in relazione alla tipologia dell’esercizio insediato o risultante dall’ampliamento, nonché del rispetto della normativa regionale sul rilascio dell’autorizzazione paesistica (il principio, in via generale, è stato ribadito da questo Consiglio in varie occasioni: cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 17 ottobre 2002, n. 5656 e 29 luglio 2003, n. 4324)”** (Cons.Stato, sez.V, 22 maggio 2012, n.2943).

Pertanto, la preminenza del PRG sul Piano del commercio determina l’invalidità del “piano stralcio del QSV” per contrasto con il suddetto PRG.

### **8.3. SUL CONTRASTO DEL “PIANO STRALCIO DEL QSV RELATIVO ALLO SVILUPPO ECONOMICO” CON IL PIANO ECONOMICO-COMMERCIALE DEL**

**CENTRO STORICO DEL COMUNE DI PERUGIA APPROVATO CON DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE N.33 DEL 2002.**

Si è detto del contrasto della proposta in esame con la legge regionale sui centri storici (l.r. n.12/2008), con quella sul commercio (l.r. n.24/1999) e con il PRG del Comune di Perugia.

A ciò occorre aggiungere che la stessa proposta è in contrasto con il Piano economico-commerciale del centro storico del Comune di Perugia del 2002. In tale articolato piano composto di quasi duecentocinquanta pagine, si parla infatti di tutela del centro storico **“per salvaguardare un’area urbana dalla pressione sociale eccessiva, cercando di evitare il superamento dei limiti di carico ambientale dell’area stessa”**.

Ed ancora che ***“l’introduzione di vincoli, di regole, nell’utilizzo delle aree di pregio è di fondamentale importanza. Tali azioni possono causare anche perdite economiche nel breve periodo, ma, nel medio-lungo periodo, tendono a valorizzarne l’immagine, la sicurezza, la tranquillità, che sono aspetti determinanti nella fruizione di un’area. Scoraggiare la domanda eccessiva e che produce degrado ambientale o vincolare l’offerta a rispettare l’estetica e la gradevolezza del luogo, sono azioni legittime di marketing pubblico, che producono risultati di qualità e inducono la collettività locale a responsabilizzarsi rispetto ai problemi di organizzazione e fruizione ambientale di un’area.”*** (pag.19).

La ampia e dettagliata analisi contenuta nelle duecentocinquanta pagine del Piano del 2002, viene oggi stravolta con quindici paginette generiche allegate alla deliberazione della Giunta comunale (vedi Allegato A) nelle quali, senza che ci sia alcun dato significativo sulla ragione per la quale si propone una modifica radicale di quell’impostazione e scelta, si arriva a sostenere che alcuni immobili del centro storico, opportunamente riqualificati, ***“possono divenire importanti contenitori per le medie o medio-grandi strutture”*** (pag.11).

Null’altro si legge in proposito: né perché il Comune di Perugia debba stravolgere il precedente piano (visto che il declino del centro non è una novità), né quale sia il possibile bacino di utenza di tali strutture, né se le stesse strutture si porranno in concorrenza con le altre presenti sul territorio comunale (Collestrada, Emisfero, Il Perugino, ma anche vicine come il Gherlinda, solo per citarne alcune), né cosa accadrà ai negozi di vicinato, né gli aspetti logistici di rifornimento di tali strutture (quanti camion o camioncini carichi di merci dovranno salire in centro?), né si affronta l’aspetto della mobilità e dei collegamenti stradali, né – e questo è uno degli aspetti più gravi – dove

parcheggeranno le auto i clienti di tali grandi strutture, né, in sostanza, quale sia il carico urbanistico che il centro storico dovrebbe sopportare in caso di insediamento di una grande struttura del commercio.

Inoltre, di queste tredici pagine generiche e senza alcun dato, in realtà solo cinque sono quelle che compongono lo “Stralcio tematico” e che quindi rappresentano quello che è stato chiamato nella deliberazione della Giunta comunale “Piano stralcio del QSV relativo allo sviluppo economico”.

La proposta della Giunta comunale non ha quindi né la forma né la sostanza di un piano commerciale.

#### **8.4. SULLA VIOLAZIONE DEL REGOLAMENTO REGIONALE N.7 DEL 25 MARZO 2010.**

L’art.13 del Regolamento regionale n.7 del 25 marzo 2010 (intitolato: “*Dotazioni territoriali e funzionali minime obbligatorie per gli insediamenti commerciali*”) prevede che “*le dotazioni territoriali e funzionali minime al servizio degli insediamenti commerciali è stabilita in cento metri quadrati ogni cento metri quadrati di superficie utile coperta. Tale dotazione minima è elevata del cinquanta per cento per insediamenti commerciali la cui superficie totale utile coperta è compresa tra metri quadrati seicento e metri quadrati quattromilacinquecento e del cento per cento per insediamenti la cui superficie totale utile coperta è superiore a metri quadrati quattromilacinquecento. La dotazione minima di cui sopra è destinata a parcheggio in misura non inferiore all'ottanta per cento, in relazione alla ubicazione e alla tipologia di vendita”.*

Inoltre, il successivo comma 5 del medesimo articolo stabilisce che “*i comuni, con gli strumenti urbanistici o con il Piano comunale dei servizi, possono stabilire, relativamente ai soli esercizi di vicinato ubicati negli ambiti o zone degli insediamenti esistenti che rivestono interesse storico, artistico, testimoniale e paesaggistico, la monetizzazione delle aree per dotazioni territoriali e funzionali minime di cui al comma 1”.*

Vale dire che nei centri storici la monetizzazione delle aree destinate a parcheggi è consentita solo con il PRG o il PCS e solo per i negozi di vicinato.

#### **8.5. SUL CONTRASTO CON IL PIANO GENERALE DI SVILUPPO 2010-2014 DEL COMUNE DI PERUGIA.**

Il Piano Generale di Sviluppo 2010-2014 del Comune di Perugia, non prevede alcuno stralcio ma “*l’avvio processo di elaborazione e implementazione del Quadro Strategico di Valorizzazione QSV come richiesto dalla L.R. 12/2008 il Comune di*

*Perugia dovrà elaborare il QSV contenente l'analisi delle criticità e delle potenzialità del centro storico; l'indicazione del ruolo sul territorio; le azioni strategiche da perseguire; le modalità, le procedure partecipative, organizzative e gestionali nonché il piano di valutazione e monitoraggio per la realizzazione degli interventi previsti; l'individuazione degli Ambiti di Rivitalizzazione Prioritaria (ARP)” (pag.63).*

#### **8.6. SUL CONTRASTO CON IL DOCUMENTO QUADRO DEL PIANO PERUGIA EUROPA 2003-2013.**

Nel Documento Quadro del Piano Perugia Europa 2003-2013 si legge nel paragrafo intitolato “*Riqualificazione e rigenerazione del centro storico*” che “il centro storico di Perugia continua a essere il polo di attrazione di sempre, ma **occorre contrastare la trasformazione del centro in una area monofunzionale (shopping turistico e intrattenimento rivolto prevalentemente a visitatori esterni) con la scomparsa delle funzioni residenziali primarie** e con una offerta inadeguata (sotto il profilo quantitativo ma anche qualitativo) di funzioni residenziali per la vasta popolazione studentesca che alimenta le due Università di Perugia (pag.7).

Mentre il Piano Perugia Europa 2003-2013 – Linea Strategica 4, prevede “Azioni volte a rafforzare la presenza e la qualità delle attività artigianali e commerciali” (4.1.5), oltre che tramite i PUC, anche attraverso l'identificazione di immobili di proprietà pubblica da destinare ad attività artigianali complementari alla residenza ed attività commerciali di vicinato (4.1.4).

E' bene ricordare che entrambi i documenti sono stati approvati con deliberazione del Consiglio Comunale del 5 aprile 2005 n.50.

\* \* \* \* \*

#### **CONSIDERATO, INOLTRE E IN SINTESI, CHE:**

- il Comune di Perugia **non ha provveduto alla riclassificazione delle attività commerciali esistenti entro il termine di cui all'art.112 della l.r. n.15 del 2010** (intitolata “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12.12.2006 relativa ai servizi nel mercato interno - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”), il quale prevede che “i comuni, entro il 31 dicembre del 2010, provvedono alla riclassificazione *delle attività commerciali esistenti nel proprio territorio ai sensi delle disposizioni previste dalla l.r. 24/1999 così come modificata dal Titolo VIII della presente legge*”;

- il Comune di Perugia **non ha approvato l'atto di programmazione** di cui all'art.5-ter della l.r.n.24/1999 ed alla D.G.R. n.738 del 5 luglio 2011 (in Supp.ord., n.1, B.U.R., n.31 del 20 luglio 2011), nonostante che nella medesima deliberazione si preveda in modo espresso che *“gli atti di competenza dei Comuni previsti dal presente provvedimento devono essere adottati entro 12 mesi dalla pubblicazione dello stesso sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria”* (punto 6.1.1);
- il Comune di Perugia sta procedendo all'approvazione di un “piano stralcio del QSV” **non previsto né consentito dalla legge regionale n.12 del 2008** e nemmeno dalle “Linee Guida per la redazione del QSV” approvate con deliberazione della Giunta regionale della Regione Umbria n.326 del 1 marzo 2010 e pubblicate sul Supplemento Ordinario n.2 del BUR n.23 del 26 maggio 2010;
- il Comune di Perugia sta procedendo all'approvazione di un “piano stralcio del QSV”, al fine dichiarato di autorizzare l'insediamento di medie e grandi strutture commerciali nel centro storico, **in violazione:** dell'art.9 della Costituzione, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, del principio dello sviluppo sostenibile, della legge regionale n.24 del 1999, della legge regionale n.12 del 2008, del PRG, del Regolamento regionale n.7 del 25 marzo 2010, del Piano economico-commerciale del centro storico, della normativa sulla VIA e sulla VAS, del Piano Generale di Sviluppo 2010-2014, del Documento Quadro del Piano Perugia Europa 2003-2013;

**VISTO CHE:**

- lo Statuto della Regione Umbria **non contiene alcuna norma di tutela della concorrenza**, mentre dispone che *“la Regione riconosce l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale quali beni essenziali della collettività e ne assume la valorizzazione ed il miglioramento come obiettivi fondamentali della propria politica, per uno sviluppo equilibrato e sostenibile”* (art.11, comma 1);
- nella legge regionale 16 febbraio 2010, n.15 recante *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12.12.2006 relativa ai servizi nel mercato interno - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali.”*, di recepimento della c.d. direttiva Bolkestein, è **stata omesso l'elenco dei limiti entro i quali la Regione Umbria riconosce la libertà di concorrenza** (elenco invece contenuto nelle leggi statali, in particolare nel c.d. decreto “crescitalia”, come ricordato sopra), limiti e diritti pur previsti sia

nell'ordinamento comunitario, che nel nostro ordinamento e nello Statuto e nelle leggi regionali della Regione Umbria;

- lo stesso Statuto della Regione Umbria stabilisce che *“la legge regionale disciplina le modalità e le garanzie del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte dei Comuni e delle Province nell'esercizio delle funzioni amministrative loro conferite”* (art.27, comma 1);
- l'art.15 della legge regionale n.23 del 9 luglio 2007 sulla *“Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione”*, stabilisce che **“la Regione esercita poteri di indirizzo e coordinamento al fine di assicurare livelli minimi ed uniformi nell'esercizio delle funzioni da essa conferite agli enti locali”** (primo comma) e che *“le funzioni di cui al comma 1 , sono esercitate, fuori dei casi nei quali sia previsto che si provveda con legge, mediante deliberazione della Giunta regionale”* (secondo comma);
- il successivo art.16 (*“Potere sostitutivo”*) dispone che *“la Regione, in attuazione dell' articolo 27 dello Statuto regionale , nelle materie di competenza legislativa, esercita, nel rispetto del principio di leale collaborazione, **il potere sostitutivo sugli enti locali nei casi in cui vi sia una accertata e persistente inattività nell'esercizio di funzioni amministrative di natura obbligatoria** e ciò sia lesivo di rilevanti interessi del sistema regionale e locale, secondo le modalità e le garanzie di cui al comma 2”* (comma 1) e che *“il potere sostitutivo di cui al comma 1 è esercitato dalla Giunta regionale, anche mediante la nomina di un Commissario ad acta, previa diffida all'ente inadempiente, con fissazione di un congruo termine per provvedere non inferiore comunque ai sessanta giorni”* (comma 2);
- l'art.18 della l.r. n.12 del 2010 prevede che la Giunta regionale debba attivarsi in via sostitutiva in caso di inadempienza da parte delle Province e, oggi, dei Comuni nello svolgimento dei processi di VAS;

**RITENUTO CHE:**

- il caso in esame, riferito al maggiore centro storico della regione e al capoluogo regionale, **rischia di costituire un pericoloso precedente che potrebbe essere imitato dagli altri Comuni;**
- è opportuno che **la Regione eserciti il potere di indirizzo** per ricordare e ribadire i **limiti comunitari e statali alla libertà di concorrenza** e, nel caso di specie, chiarire se è ammissibile un piano stralcio del QSV e se l'eventuale piano stralcio o lo stesso



QSV prevalgano sugli altri strumenti di programmazione comunale;

- sussiste un oggettivo ed insanabile contrasto che **la Giunta regionale dovrebbe chiarire** tra l'art.13, comma 5, del Regolamento regionale n.7 del 25 marzo 2010 il quale stabilisce che *“i comuni, con gli strumenti urbanistici o con il Piano comunale dei servizi, possono stabilire, **relativamente ai soli esercizi di vicinato ubicati negli ambiti o zone degli insediamenti esistenti che rivestono interesse storico, artistico, testimoniale e paesaggistico, la monetizzazione delle aree per dotazioni territoriali e funzionali minime di cui al comma 1”*** e la deliberazione n.738 del 2011 della Giunta regionale nella parte in cui la monetizzazione delle dotazioni minime è consentita per tutti gli insediamenti commerciali anche nei centri storici;
- sussiste inadempimento del Comune di Perugia all'esercizio di funzioni ad esso conferite che **la Giunta regionale dovrebbe rilevare insieme alle conseguenze giuridiche che ne derivano**, relativamente alla riclassificazione delle attività commerciali esistenti, all'approvazione dell'atto di programmazione commerciale e in materia di VAS;

**RITENUTO, INOLTRE, CHE:**

- *Italia Nostra* si è opposta con fermezza al progetto di insediamento di un centro commerciale nel Mercato coperto e, dopo molti anni, la Giunta comunale del Comune di Perugia è stata costretta, pendenti anche due ricorsi al TAR Umbria, a prendere atto dell'irrealizzabilità del progetto;
- con la deliberazione in oggetto la Giunta comunale, invece di fare tesoro della vicenda del Mercato coperto, arriva addirittura a rilanciare ed a liberalizzare completamente le autorizzazioni per le grandi superfici di vendita in un centro storico in agonia per la diminuzione dei residenti e la chiusura dei negozi di vicinato;
- *Italia Nostra* è fortemente preoccupata per l'impatto che la delibera in esame potrebbe avere sul centro storico di Perugia e ritiene che la politica del centro storico non possa essere fatta nell'interesse della grande distribuzione, ma dei residenti e dei negozi di vicinato che verrebbero sicuramente danneggiati dal rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi superfici;
- con la citata sentenza del 24 marzo 2011, n.400, la Corte di Giustizia CE ha stabilito che negli organismi decisionali nel settore del commercio deve essere garantita la rappresentanza di associazioni attive nel settore della protezione dell'ambiente.

\* \* \* \* \*

Tutto ciò premesso, considerato, visto e ritenuto, Italia Nostra di Perugia,

**CHIEDE**

- **al Consiglio comunale del Comune di Perugia** di non approvare il “*piano stralcio del QSV relativo allo sviluppo economico*” proposto dalla Giunta comunale;
- **alla Giunta regionale della Regione Umbria** di esercitare i poteri di cui agli articoli 15 e 16 della legge regionale n.23 del 9 luglio 2007 (“*Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione*”), al fine di assicurare livelli minimi ed uniformi nell'esercizio delle funzioni da essa conferite agli enti locali, nonché di richiamare il Comune di Perugia al rispetto della normativa regionale in materia di commercio, di tutela dei centri storici e di VAS, nonché della programmazione regionale e comunale sovraordinata al QSV.

Si allega copia della deliberazione della Giunta comunale del Comune di Perugia n.97 del 6 settembre 2012, con l'allegato “piano stralcio del QSV”.

Perugia, 4 ottobre 2012.

F.to Avv. Urbano Barelli