

Pubblicato il 22/01/2019

N. 00067/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01111/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1111 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da

F.lli Bosio S.r.l. e Sagittario S.S., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Riccardo Ludogoroff, Vilma Aliberti e Alberto Ferrero, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo, in Torino, corso Galileo Ferraris, 71;

contro

Comune di Castiglione Torinese, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Merani e Antonella Lauria, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Torino, Galleria Enzo Tortora n. 21;

Regione Piemonte, non costituita in giudizio;

Responsabile Sportello Unico S.U.A.P., non costituito in giudizio;

nei confronti

Borello S.r.l., Piccolo Capriccio di Zaia Paolabruna & C. Snc e Piccolo Capriccio di Zaia Paolabruna & C. Snc, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Castiglione Torinese 27 luglio 2017 n. 35, avente ad oggetto “permesso di costruire in deroga alle previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica ai sensi dell'art. 14 del d.p.r. 380/2001 relativo a ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso di immobile da produttivo a commerciale – pratica SUAP n. 0009856 del 27/03/2017” con la quale è stata respinta l'istanza presentata dalla società FRATELLI BOSIO S.r.l. anche nella qualità di delegata della SAGITTARIO s.s.,

degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi del relativo procedimento e in particolare: della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Piemonte 20 dicembre 2012 n. 191-43016 e in particolare del suo art. 11 comma 8 bis; del parere della Regione Piemonte, Settore Commercio e Terziario pervenuto al Comune di Castiglione Torinese il 12 luglio 2017; del parere della Regione Piemonte, Settore Copianificazione urbanistica pervenuto al Comune di Castiglione Torinese in data 22 maggio 2017; della nota 11 maggio 2017 del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Castiglione Torinese rivolta alla Regione Piemonte, Settore Copianificazione urbanistica area nord-ovest; della richiesta di chiarimenti 24 maggio 2017 del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Castiglione Torinese rivolta alla Regione Piemonte, Settore Commercio e Terziario; della nota 22 maggio 2017 della Regione Piemonte, Settore Commercio e Terziario al Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Castiglione Torinese; della nota 20 luglio 2017 del Segretario comunale – Responsabile del Servizio Area Amministrativa – Ufficio Commercio ed Attività Produttive; della nota 21 luglio 2017 del Responsabile Area Tecnica del Comune di Castiglione Torinese; della nota 20 luglio 2017 del Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Castiglione Torinese; della comunicazione 21 settembre 2017, di

avvio del procedimento ai sensi dell'art. 10 bis della l. n. 241/1990 nella parte in cui vengono comunicati non i motivi ostativi all'accoglimento delle istanze di autorizzazione all'esercizio di commercio al dettaglio per due medie strutture di vendita bensì viene statuito che “le domande presentate al SUAP registrate al n. 0009856 non possono essere accolte ...”, nonché per l'accertamento della formazione del silenzio-assenso a seguito delle istanze come sopra presentate il 27 maggio 2017 al SUAP; e per ogni ulteriore consequenziale statuizione, con riserva di proporre nel presente o in separato giudizio domanda di risarcimento per i danni tutti patiti e patendi in conseguenza dell'adozione dei provvedimenti di cui sopra; nonché con i motivi aggiunti depositati in data 25.01.2018, per l'annullamento, previa sospensione, della deliberazione del Consiglio Comunale di Castiglione Torinese n. 48 del 9 novembre 2017, avente ad oggetto “permesso di costruire in deroga alle previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 380/2001 relativo a ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso di immobile da produttivo a commerciale – pratica S.U.A.P. n. 0009856 del 27/3/2017 – controdeduzioni alle osservazioni pervenute da parte della società istante”; del provvedimento del Responsabile dello Sportello unico attività produttive - S.U.A.P. del Comune di Castiglione Torinese prot. n. 0011896 del 20 novembre 2017, avente ad oggetto “richiesta permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 del D.P.R. 380/2001 e domande di autorizzazione esercizio di commercio al dettaglio per n. 2 medie strutture – Diniego al rilascio del titolo abilitativo e delle autorizzazioni all'esercizio del commercio al dettaglio per n. 2 medie strutture”; nonché, se ritenuto necessario, annullare e /o disporre la disapplicazione delle previsioni del vigente P.R.G.C. di Castiglione Torinese di carattere normativo e/o cartaceo ostative alla realizzazione dell'intervento in progetto; nonché accertare e dichiarare l'intervenuta formazione delle autorizzazioni per l'esercizio del commercio al dettaglio per una media struttura di vendita M – SAM3 ed una

media struttura di vendita M – SE3 a seguito della presentazione delle istanze del 27 marzo 2017 e della formazione del silenzio – assenso per decorso del termine previsto dalla legge.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castiglione Torinese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2018 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso principale, la F.lli Bosio s.r.l. e la Sagittario s.s. hanno impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Castiglione Torinese 27 luglio 2017 n. 35 - di rigetto dell'istanza di rilascio di un permesso di costruire in deroga alle previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica, presentata ai sensi dell'art. 14 del d.p.r. 380/2001, avente ad oggetto la realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso di un immobile, da produttivo a commerciale - e gli altri atti indicati in epigrafe.

2. Le ricorrenti hanno inoltre domandato l'accertamento della formazione del silenzio-assenso sulle istanze di autorizzazione all'esercizio di commercio al dettaglio per due medie strutture di vendita, presentate il 27 maggio 2017 al SUAP.

3. Queste le censure dedotte:

I. violazione di legge in riferimento all'art. 14 comma 1 bis del d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, nonché in riferimento all'art. 31 comma 2 del d.l. n. 201/2011 convertito in l. n. 214/2011 e successive modificazioni ed ancora al d.lgs. n. 59/2010 e agli artt. 9-16 della direttiva 2006/123/CE;

II. violazione dell'art. 14, comma 4 della DCR 20 novembre 2012 n. 191/43016 nonché dell'art. 11 comma 8 bis della DCR 24 marzo 2006 n.

59/10831; violazione di legge in riferimento all'art. 21 nonies della l. n. 241/1990;

III. eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti; contraddittorietà;

IV. eccesso di potere per sviamento;

V. violazione di legge in riferimento all'art. 10 bis della l. n. 241/1990; illegittimità derivata;

VI. violazione di legge in riferimento all'art. 18 bis della l. n. 241/1990 nonché all'art. 8 del d.lgs. n. 114/1998;

VII. violazione di legge in riferimento all'art. 20 della l. n. 241/1990.

4. Con il ricorso per motivi aggiunti le ricorrenti hanno domandato l'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale di Castiglione Torinese n. 48 del 9 novembre 2017, di replica alle osservazioni dalle stesse presentate nel corso del procedimento e del provvedimento del Responsabile dello Sportello unico attività produttive del Comune di Castiglione Torinese prot. n. 0011896 del 20 novembre 2017, di diniego definitivo di rilascio del titolo abilitativo e delle autorizzazioni all'esercizio del commercio al dettaglio per le due medie strutture di vendita.

5. Le ricorrenti hanno, inoltre, domandato l'annullamento o la disapplicazione delle previsioni del vigente P.R.G.C. di Castiglione Torinese ostative alla realizzazione dell'intervento in progetto ed hanno riproposto la domanda di accertamento dell'intervenuta formazione del silenzio assenso sulle istanze del 27 marzo 2017, volte ad ottenere il rilascio di autorizzazioni per l'esercizio del commercio al dettaglio per le due medie strutture di vendita da insediare nell'immobile oggetto dell'istanza di permesso di costruire in deroga.

6. Con il ricorso per motivi aggiunti, oltre alla illegittimità derivata, sono state dedotte le seguenti censure:

I. violazione ed errata applicazione delle previsioni contenute nella direttiva comunitaria n. 2006/123/CE e nel D. Lgs. n. 59/2010. Violazione ed errata

applicazione dell'art. 1 della legge n. 27/2012 e degli artt. 31 e 34 della legge n. 214/2011. Eccesso di potere per difetto dei presupposti;

II. violazione ed errata applicazione dei “criteri” per l'adeguamento degli strumenti comunali di sviluppo del commercio alle previsioni regionali contenuti nella D.C.C. n. 17/2008 e nei documenti ad essa allegati. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Eccesso di potere per illogicità e perplessità manifeste. Eccesso di potere per sviamento;

III. violazione ed errata applicazione dell'art. 14 del D.P.R. n. 380/01. Eccesso di potere per difetto dei presupposti. Violazione ed errata applicazione dei “criteri” per l'adeguamento degli strumenti comunali di sviluppo del commercio alle previsioni regionali contenuti nella D.C.C. n. 17/2008 e nei documenti ad essa allegati. Violazione ed errata applicazione delle disposizioni contenute nella D.C.R. n. 563 – 13414 del 29 ottobre 1999 e s.m.i. Eccesso di potere per errore essenziale e travisamento. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta. Eccesso di potere per illogicità e perplessità manifeste;

IV. violazione ed errata applicazione delle previsioni contenute nella direttiva comunitaria n. 2006/123/CE e nel D. Lgs. n. 59/2010. Violazione ed errata applicazione dell'art. 1 della legge n. 27/2012 e degli artt. 31 e 34 della legge n. 214/2011. Violazione ed errata applicazione delle disposizioni contenute nella D.C.R. n. 563 – 13414 del 29 ottobre 1999 e s.m.i.. Eccesso di potere per difetto dei presupposti;

V. violazione ed errata applicazione dell'art. 8 del D. Lgs. n. 114/98 e dell'art. 20 della legge n. 241/90. Violazione ed errata applicazione degli artt. 3, 10 e 10 bis della legge n. 241/90. Violazione ed errata applicazione delle disposizioni contenute nella D.C.R. n. 563 – 13414 del 29 ottobre 1999 e s.m.i.. Eccesso di potere per difetto dei presupposti. Eccesso di potere per difetto di motivazione ed istruttoria.

7. Si è costituito in giudizio il Comune di Castiglione Torinese, chiedendo il rigetto nel merito del ricorso principale e dei motivi aggiunti.

8. All'udienza del 18 dicembre 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

9. Il ricorso principale e i motivi aggiunti – in disparte la parziale inammissibilità di quest'ultimo per violazione del dovere di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2 e dei limiti dimensionali previsti decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 22 dicembre 2016 n. 167– sono infondati.

10. Con la deliberazione n. 35 del 27.7.2017, il Consiglio Comunale di Castiglione Torinese si è pronunciato sull'istanza, presentata dalla F.lli Bosio s.r.l., volta ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire in deroga ex art. 14, c. 1 bis, d.P.R. n. 380/2001.

La domanda è stata rigettata poiché il Consiglio Comunale ha ritenuto insussistente l'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento – la ristrutturazione edilizia, con mutamento di destinazione d'uso da produttivo a commerciale, di un immobile sito in Castiglione Torinese, Via Torino - in quanto:

- l'intervento proposto non è riconducibile a situazioni di degrado o di bassa qualità sotto il profilo urbanistico, edilizio, sociale ed economico in quanto la struttura è in buono stato di conservazione e al suo interno è ancora pienamente operante un'attività produttiva;

- la realizzazione dell'intervento creerebbe un'elevata interferenza con la viabilità esistente di via Torino, già compromessa e insufficiente al traffico attuale locale e di transito; gli insediamenti esistenti sulla via Torino non sono dotati di un efficace servizio di trasporto pubblico intercomunale;

- l'amministrazione comunale intende attuare politiche tese a rivitalizzare il tessuto urbano comunale e a tal fine attribuisce preminente valore sociale al mantenimento della rete consolidata del piccolo commercio e del mercato dei produttori agricoli a km zero, per garantire una presenza diffusa e qualificata del servizio commerciale nel centro urbano e nelle aree che si sviluppano sulle arterie viarie che attraversano il territorio comunale;

- l'amministrazione ha aderito a proposte di finanziamento per migliorare la viabilità pedonale e riqualificare gli spazi pubblici insistenti sugli addensamenti commerciali urbani già individuati lungo le due principali arterie viarie, nell'intento di potenziare la fruibilità e la vivibilità del tessuto urbano che si vorrebbe concepito non più come area di transito intercomunale ma come spazio cittadino dotato di servizi e spazi di aggregazione sociale.

11. Con deliberazione n. 48 del 9 novembre 2017, il Consiglio Comunale ha controdedotto alle osservazioni presentate dalle società ricorrenti, confermando le proprie precedenti valutazioni e con provvedimento prot. n. 0011896 del 20 novembre 2017 lo Sportello unico attività produttive del Comune di Castiglione Torinese ha definitivamente negato il rilascio del titolo abilitativo e delle autorizzazioni all'esercizio del commercio al dettaglio per due medie strutture di vendita.

12. Con il primo motivo del ricorso principale viene contestata la legittimità della deliberazione n. 35/2017 perché non avrebbe tenuto conto del fatto che il Comune di Castiglione Torinese con deliberazione consiliare 24 gennaio 2013 n. 5 aveva approvato l'adeguamento dello strumento urbanistico allo sviluppo del commercio, in osservanza degli artt. 3 e 4 della l.r. Piemonte n. 28/1999, così come dell'art. 8 comma 3 del d.lgs. n. 114/1998.

13. La censura è priva di fondamento.

Il potere di pianificazione urbanistica ha carattere ampiamente discrezionale e non è condizionato dalle scelte operate con precedenti strumenti urbanistici (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 24 agosto 2017 n. 4063; in senso analogo Consiglio di Stato, sez. IV, 03 luglio 2017, n. 3237; T.A.R. Torino, sez. II, 21 giugno 2017 n. 752).

Per di più, nel caso di specie, come danno atto le stesse ricorrenti, la deliberazione invocata, che attribuiva destinazione commerciale all'area in questione, è stata annullata da questo Tribunale, con sentenza n. 2031 del 19 dicembre 2014.

Alcun vincolo deriva, pertanto, all'amministrazione comunale da tale provvedimento, annullato in sede giurisdizionale, e ciò a prescindere dalla natura formale o sostanziale del vizio accertato.

14. Sempre con il primo motivo del ricorso principale viene contestata la violazione dell'art. 14 comma 1 bis del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, dell'art. 31 comma 2 del d.l. n. 201/2011, del d.lgs. n. 59/2010, e degli artt. 9-16 della direttiva 2006/123/CE, per errata applicazione da parte del Consiglio Comunale dei limiti posti alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi da norme nazionali e comunitarie.

14.1 Queste doglianze sono state integrate con il primo motivo aggiunto, con cui è stata altresì dedotta la violazione dell'art. 1 della legge n. 27/2012 e degli artt. 31 e 34 della legge n. 214/2011, e con il terzo motivo aggiunto, con cui viene ribadita la violazione dell'art. 14, d.P.R. n. 380/2001.

14.2 Le censure – che possono essere trattate congiuntamente - sono prive di fondamento.

Le disposizioni invocate dalle ricorrenti non hanno certamente portato ad una liberalizzazione incondizionata nella realizzazione di insediamenti commerciali.

Secondo la costante giurisprudenza, il processo interno di liberalizzazione delle attività economiche perseguito attraverso il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno - c.d. 'Direttiva Bolkestein', sebbene muova nella direzione di un più ampio riconoscimento del diritto di iniziativa economica e della contestuale riduzione dei possibili limiti al suo esercizio, nondimeno legittima tuttora la previsione di limiti in funzione del perseguimento di ulteriori e diverse finalità di interesse generale, imponendo che le contrapposte esigenze siano bilanciate secondo i limiti della proporzionalità, della ragionevolezza e del minimo mezzo (da ultimo in questo senso, Cons. Stato, V, 13 febbraio 2017, n. 603; 17 novembre 2016, n. 4794, 13 settembre 2016, n. 3857, 22

ottobre 2015 n. 4856; cfr. anche Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 291, 20 luglio 2012, n. 200; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 29/05/2018, n.3501). Conseguentemente, l'amministrazione comunale, allorché è chiamata dall'art. 14, comma 1 bis, del DPR n. 380/2001, a valutare la sussistenza di un interesse pubblico al rilascio di un permesso di costruire in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico, è certamente legittimata a prendere in considerazione interessi pubblici attinenti alla pianificazione urbanistica e all'ambiente urbano.

Le valutazioni espresse nel caso di specie dal Consiglio Comunale, circa l'assenza di degrado e l'interferenza con la viabilità esistente, la volontà di rivitalizzare il tessuto urbano e l'adesione a proposte di finanziamento per migliorare la viabilità pedonale e riqualificare gli spazi pubblici insistenti sugli addensamenti commerciali urbani già individuati lungo le due principali arterie viarie, nell'intento di potenziare la fruibilità e la vivibilità del tessuto urbano, non si pongono, pertanto, in alcun contrasto con l'art. 31 comma 2 del d.lgs. n. 201/2011 e con le altre norme invocate dalle ricorrenti.

14.3 Destituita di ogni fondamento è, poi, la contestazione rivolta avverso l'affermazione, contenuta nei provvedimenti impugnati, secondo la quale l'intervento in progetto non è riconducibile a situazione di degrado o di bassa qualità sotto il profilo urbanistico o sotto il profilo sociale ed economico, trattandosi di struttura in buono stato di conservazione e in piena attività produttiva.

La struttura, secondo quanto ammesso dalle ricorrenti, è attualmente utilizzata e ciò solo è sufficiente per confermare la correttezza di quanto affermato con la deliberazione n. 48/2017 circa la non collocazione dell'edificio in area industriale dismessa.

Né la volontà delle società di trasferire l'attività imprenditoriale in altra area crea di per sé una situazione di abbandono: la valutazione dello stato di degrado di un'area non può che essere legata a elementi oggettivi ed attuali e non certamente solo a futuri intendimenti soggettivi dei proprietari.

Quanto allo stato di conservazione dell'edificio non è stata fornita alcuna prova che smentisca la valutazione effettuata dal Consiglio Comunale.

14.4 Parimenti infondate sono le doglianze rivolte avverso le ulteriori ragioni per le quali il Consiglio Comunale ha ritenuto insussistente l'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento.

La giurisprudenza è concorde nell'affermare che il permesso di costruire in deroga allo strumento urbanistico è un istituto di carattere eccezionale rispetto all'ordinario titolo edilizio e rappresenta l'espressione di un potere ampiamente discrezionale che si concretizza in una decisione di natura urbanistica, da cui trova giustificazione la necessità di una previa delibera del consiglio comunale (TAR Napoli, Sez. VII, 22 giugno 2016, n. 3180; TAR Catania, Sez. II, 15.12.2015, n. 2890; T.A.R. Piemonte. sez. II, 27/02/2018, n.270; TAR Pescara, sez. I, 11 dicembre 2017, n. 351).

In tale procedimento il consiglio comunale è chiamato ad operare una comparazione tra l'interesse pubblico al rispetto della pianificazione urbanistica e quello del privato ad attuare l'interesse costruttivo: come ogni altra scelta pianificatoria, la valutazione di interesse pubblico della realizzazione di un intervento in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico è espressione dell'ampia discrezionalità tecnica di cui l'amministrazione dispone in materia e dalla quale discende la sua sindacabilità solo nei ristretti limiti costituiti dalla manifesta illogicità ed evidente travisamento dei fatti .

Nel caso di specie tali vizi non sono sussistenti.

Sostenendo l'adeguatezza della viabilità interna, l'inidoneità dell'intervento previsto a incidere sulle infrastrutture viarie esistenti e sul traffico o a impedire o condizionare l'attuazione di iniziative di valorizzazione del centro cittadino; che l'insediamento commerciale in progetto si affiancherebbe e non inibirebbe gli esercizi già esistenti e anzi impedirebbe esternalità negative e porterebbe a una maggiore fruibilità dell'area; che difficilmente inciderebbe sugli esercizi di vicinato; che porterebbe nelle casse comunali una cospicua

somma di denaro, le ricorrenti si sono limitate a contestare il merito di valutazioni discrezionali senza tuttavia dedurre concreti elementi di illogicità che vadano al di là della loro personale opinione.

Parimenti inidonei a palesare elementi di manifesta illogicità sono i richiami alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 17/2008, un atto di programmazione antecedente di ben quasi 10 anni rispetto ai provvedimenti impugnati.

Quanto sostenuto nel ricorso circa la non rispondenza al vero che la Via Torino sia già compromessa ed insufficiente al traffico e circa la volontà dell'amministrazione di salvaguardare gli specifici interessi economici dei titolari dei negozi presenti nel centro storico non è stato supportato da un benché minimo principio di prova.

Né i provvedimenti impugnati sono insufficientemente motivati nella parte in cui lamentano interferenze con la viabilità esistente di via Torino: al contrario in essi viene puntualmente dato conto, specie in sede di controdeduzione alle osservazioni presentate dalle istanti, delle ragioni per le quali l'intervento in questione è stato ritenuto non rispondente all'interesse pubblico, legate all'incidenza negativa dell'intervento proposto su via Torino e all'assenza della previsione di una viabilità alternativa.

Quanto affermato nel ricorso circa il fatto che l'inefficacia del servizio di trasporto pubblico intercomunale di cui sono dotati gli insediamenti esistenti sulla via Torino non sia imputabile alle ricorrenti non va a contestare la realtà del dato e non inficia quindi la valutazione della incidenza di tale elemento fattuale.

Come pure priva di vizi è la motivazione del provvedimento nella parte in cui viene adottata quale ragione di diniego "l'adesione a proposte di finanziamento per migliorare la viabilità pedonale e riqualificare gli spazi pubblici insistenti sugli addensamenti commerciali urbani già individuati lungo le due principali arterie viarie, nell'intento di potenziare la fruibilità e la vivibilità del tessuto urbano che si vorrebbe concepito non più come area di

transito intercomunale ma come spazio cittadino dotato di servizi e spazi di aggregazione sociale”: la circostanza che l’area abbia una destinazione produttiva e sia ad oggi utilizzata per lo svolgimento di attività industriali non contraddice affatto le intenzioni manifestate dall’amministrazione con riferimento ai possibili utilizzi futuri della stessa e la conseguente valutazione di incompatibilità della realizzazione di una nuova struttura commerciale.

14.5 Le ricorrenti hanno, poi, dedotto il contrasto dei provvedimenti impugnati - nella parte in cui negano il rilascio del permesso di costruire in deroga per la volontà dell’amministrazione di attuare politiche tese a rivitalizzare il tessuto urbano comunale e di attribuire preminente valore sociale al mantenimento della rete consolidata del piccolo commercio distribuito sul territorio e del mercato dei produttori agricoli km zero al fine di garantire una presenza diffusa e qualificata del servizio commerciale nel centro urbano e nelle aree che si sviluppano sulle arterie viarie che attraversano il territorio comunale - con l’art. 14, punto 5 della direttiva 2006/123/CE. (ai sensi del quale “gli Stati membri non subordinano l’accesso ad un’attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti: l’applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell’autorizzazione alla prova dell’esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell’attività o alla valutazione dell’adeguatezza dell’attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall’autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d’interesse generale”).

14.6 La censura è priva di ogni fondamento, come si è già affermato al punto 14.2, avendo l’amministrazione espresso una valutazione attinente ad aspetti urbanistici, così come previsto dall’art. 14, d.P.R. n. 380/2001; che poi a ciò consegua un diniego di realizzare una nuova attività commerciale non integra certamente, per ciò solo, una misura restrittiva della concorrenza.

15.1 Con il secondo motivo del ricorso principale viene affermata l'illegittimità della deliberazione impugnata per violazione dell'art. 14, comma 4 della DCR 20 novembre 2012 n. 191/43016 nonché dell'art. 11 comma 8 bis della DCR 24 marzo 2006 n. 59/10831; violazione di legge in riferimento all'art. 21 nonies della l. n. 241/1990.

Viene, in particolare, contestata l'affermazione, contenuta nella deliberazione impugnata, secondo cui la localizzazione L1 assegnata dal Comune nel 2008 all'area oggetto di giudizio non è interclusa su tre lati nel tessuto residenziale: essa sarebbe errata in quanto, al contrario, l'area di cui si discute è "avvolta" dall'edificazione almeno su tre lati.

Né – hanno dedotto le ricorrenti - l'amministrazione comunale avrebbe adottato alcuna deliberazione di adeguamento e modifica volta a disporre lo stralcio della localizzazione L1 nel territorio del Comune di Castiglione Torinese.

15.2 Con il quinto motivo aggiunto vengono dedotti i vizi di violazione della direttiva 2006/123/CE, del d.Lgs. n. 59/2010, dell'art. 1 della legge n. 27/2012, degli artt. 31 e 34 della legge n. 214/2011; violazione della D.C.R. n. 563 – 13414 del 29 ottobre 1999 e s.m.i.; eccesso di potere per difetto dei presupposti.

15.3 Entrambe le censure si appuntano su un elemento che non ha assunto un rilievo determinante nell'adozione del provvedimento finale, basato invece su ragioni legate all'assenza di interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento e non potrebbero pertanto condurre ad un annullamento degli atti impugnati.

15.4 In ogni caso esse non sono fondate.

L'art. 6 della deliberazione del Consiglio regionale 20 novembre 2012, n. 191 – 43016 prevede che "le localizzazioni commerciali urbane non addensate sono le aree e/o gli edifici interclusi per almeno tre lati nell'ambito del centro abitato, così come definito all'articolo 11, comma 8 bis, preferibilmente lambite o percorse da assi viari di livello urbano".

In forza di quest'ultima disposizione "ai fini dell'applicazione della presente normativa, con le espressioni "centro urbano" e "centro abitato" s'intende la parte del territorio comunale comprendente il tessuto residenziale omogeneo attuale o pianificato".

La deliberazione detta quindi una nozione specifica di centro abitato, operando un chiaro rinvio alla destinazione prevista dal piano regolatore e non, invece, alla perimetrazione di centro abitato ex artt. 3, 4 e 5 del decreto legislativo n.495/1992.

15.5 Né in questa sede, l'amministrazione era tenuta ad un previo intervento in autotutela sulla deliberazione n. 17/2008, essendo sufficiente il richiamo al mancato recepimento della destinazione commerciale ivi prevista in un atto di pianificazione urbanistica.

15.6 Quanto alle doglianze volte a contestare la violazione delle norme in materia di liberalizzazione delle attività commerciali, esse sono infondate per le ragioni già affermate al punto 14.2.

16. Con il terzo ed il quarto motivo del ricorso principale e con il secondo motivo aggiunto vengono lamentati i vizi di eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti e contraddittorietà con atti precedentemente assunti - e in particolare la deliberazione del Consiglio comunale 24 gennaio 2013 n. 5, con cui, in attuazione della precedente deliberazione n. 17/2008, è stata approvata la variante parziale n. 6 al PRGC vigente per l'adeguamento alla disciplina del commercio al dettaglio in sede fissa - e per eccesso di potere per sviamento.

16.1 Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, in quanto strettamente connesse sul piano logico e giuridico, sono infondate.

Come si è detto, la deliberazione del Consiglio comunale 24 gennaio 2013 n. 5 - con cui in attuazione della precedente deliberazione n. 17/2008, è stata approvata la variante parziale n. 6 al PRGC vigente, con cui è stata attribuita destinazione commerciale all'area oggetto del presente giudizio - è priva di ogni rilievo ed è del tutto inidonea a ingenerare una posizione di legittima

aspettativa in capo alle ricorrenti: tale provvedimento è stato annullato in sede giurisdizionale – e non rileva la natura formale o meno del vizio accertato dal Tar - e le scelte urbanistiche ivi previste non sono state successivamente recepite in un nuovo atto.

Né si ravvisa alcuna contraddittorietà nella circostanza che l'amministrazione comunale abbia successivamente mutato i propri intendimenti, in considerazione del carattere ampiamente discrezionale del potere di pianificazione urbanistica, non condizionato dalle scelte operate con precedenti strumenti urbanistici (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 24 agosto 2017 n. 4063; in senso analogo Consiglio di Stato, sez. IV, 03 luglio 2017, n. 3237; T.A.R. Torino, sez. II, 21 giugno 2017 n. 752).

Parimenti – come si è già detto – non sussiste alcuna contraddittorietà con la deliberazione n. 17/2008, avente ad oggetto “adeguamento degli strumenti comunali di sviluppo del commercio alle disposizioni regionali”, in quanto la localizzazione dell'area in questione in ambito commerciale L1 ivi prevista non è stata recepita dallo strumento urbanistico.

Né una tale previsione vincola il successivo potere di pianificazione urbanistica, che, come si ripete, è connotato da ampia discrezionalità e non è condizionato da precedenti scelte, a maggior ragione ove queste non sono state neppure trasfuse nel piano regolatore e ove sia altresì fornita una specifica motivazione riguardo alla decisione di discostarsi dalle stesse, legata al contrasto con disposizioni sopravvenute (la deliberazione del Consiglio regionale 20 novembre 2012, n. 191 – 43016).

17. Con il quinto motivo ed il sesto motivo del ricorso principale viene dedotto il vizio di violazione dell'art. 10 bis, l, n. 241/1990 e affermata l'illegittimità della comunicazione di avvio del procedimento, che si configurerebbe quale atto di diniego definitivo.

17.1 Le censure sono infondate, avendo la ricorrente ricevuto una comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis, l, n. 241/1990 e presentato le proprie

osservazioni, cui l'amministrazione ha replicato con un successivo provvedimento, conclusivo del procedimento.

18. La censura di illegittimità derivata proposta con il settimo motivo del ricorso principale è infondata per le ragioni sopra esposte.

19. Con l'ottavo ed il nono motivo del ricorso principale vengono dedotti i vizi di violazione dell'art. 18 bis, l. n. 241/1990, dell'art. 8, d.lgs. n. 114/1998 e dell'art. 20, l. n. 241/1990 e chiesto che sia accertata la formazione del silenzio assenso sulle istanze presentate dalle ricorrenti per ottenere il rilascio delle autorizzazioni commerciali.

19.1 Le censure e la domanda di accertamento sono prive di ogni fondamento.

È sufficiente richiamare la giurisprudenza, da cui questo Collegio non ha alcuna ragione da discostarsi, che, con riferimento alle fattispecie delle medie strutture di vendita di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 114/1998, ha precisato che la possibilità di configurare il silenzio assenso postula la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi necessari per l'esercizio dell'attività commerciale, in quanto gli stessi rappresentano elementi costitutivi della fattispecie di cui si invoca il perfezionamento (T.A.R. Lombardia, Sez. III, 14 maggio 2003, n. 1781). Pertanto, il difetto del requisito essenziale consistente nella compatibilità urbanistica dell'intervento impedisce che sulla domanda possa formarsi il silenzio assenso per il decorso del termine di novanta giorni ex art. 8 (C.d.S., Sez. V, 11 febbraio 1999, n. 145; T.A.R. Toscana, sez. II, 17/04/2009, n.669).

19.2 Nel caso di specie, l'insussistenza del presupposto della conformità urbanistica è implicita nella stessa domanda volta ad ottenere il rilascio di un permesso di costruire in deroga: ciò esclude che, a fronte del diniego di rilascio del titolo edilizio, sulle istanze volte ad ottenere il rilascio delle autorizzazioni commerciali possa essersi formato il silenzio assenso e quindi che sia configurabile una violazione delle norme invocate dalle ricorrenti.

20. Da queste argomentazioni consegue anche l'infondatezza del quinto motivo aggiunto, con cui viene lamentata la mancata considerazione da parte della p.a. dell'intervenuta formazione del silenzio assenso sull'istanza presentata il 27 marzo 2017 e della domanda di accertamento dell'intervenuta formazione delle autorizzazioni per l'esercizio del commercio al dettaglio per le due medie strutture di vendita, riproposta con i motivi aggiunti.

21. Per quanto si è affermato è conseguentemente infondata anche la censura di illegittimità derivata della deliberazione n. 48/2017, dai vizi proposti avverso la deliberazione n. 35/2017, proposta con i motivi aggiunti.

22. Inammissibile e comunque priva di fondamento, per quanto sopra affermato, è, infine la domanda, genericamente proposta con il ricorso per motivi aggiunti, di annullamento o disapplicazione delle previsioni del vigente P.R.G.C. di Castiglione Torinese ostative alla realizzazione dell'intervento in progetto.

23. Per le ragioni esposte il ricorso principale e i motivi aggiunti sono infondati e vanno, pertanto, respinti.

24. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo, tenendo conto della mancato rispetto, da parte delle ricorrenti, del dovere di sinteticità di cui all'articolo 3, comma 2 cod.proc.amm., così come previsto dall'art. 26, c. 1, cod.proc.amm.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio, a favore del Comune di Castiglione Torinese, che liquida in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere, Estensore

Paola Malanetto, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Cattaneo

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO