Pubblicato il 17/02/2020

N. 01205/2020REG.PROV.COLL.

N. 04359/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4359 del 2019, proposto dalla International Real Estate Society s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Di Pardo, con domicilio eletto in Roma, piazza Popolo n. 18, presso la Regus Business Center Italia s.r.l.;

contro

MA.CRI s.r.l. e DDP s.r.l., in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Luccitti e Giancarlo Tittaferrante, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ida Di Domenica in Roma, via Susa, n. 1;

nei confronti

Il Comune di Pescara, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Manso dell'Avvocatura Comunale, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia; CE.DI. Immobiliare s.r.l. e Sviluppo Supermercati s.r.l., in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Vincenzo Di Baldassarre, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, n. 115 del 9 aprile 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pescara, della MA.CRI s.r.l., della DDP s.r.l., della CE.DI. Immobiliare s.r.l. e della Sviluppo Supermercati s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2019 il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti l'avvocato Salvatore Di Pardo, per sé e su delega degli avvocati Vincenzo Di Baldassarre e Antonella Manso, e l'avvocato Andrea Luccitti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La International Real Estate Society s.r.l. (di seguito anche IRES) ha premesso di essere proprietaria di un immobile sito in Pescara, via Bologna, composto da due piani interrati, un piano terra destinato a parcheggio e garage ed un piano copertura destinato a parcheggio scoperto.

La IRES ha soggiunto che tale parcheggio multipiano, realizzato in virtù della destinazione impressa dallo strumento urbanistico, si è rivelato non conforme alle esigenze della popolazione, considerato che il medesimo non è utilizzato e, in definitiva, è stato abbandonato da anni.

La società, in data 3 marzo 2017, ha presentato al SUAP di Pescara, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. 160 del 2010, un'istanza per poter insediare nell'immobile una media struttura di vendita.

Il Consiglio Comunale di Pescara, con delibera n. 48 del 23 maggio 2018, ha autorizzato il mutamento di destinazione d'uso ex art. 14, comma 1 bis, del testo unico in materia edilizia.

La MA.CRI s.r.l. e la DDP s.r.l., sostenendo di svolgere attività commerciale nel medesimo settore merceologico, a distanza, rispettivamente di 150 metri e 300 metri dal fabbricato IRES, hanno impugnato tale delibera dinanzi al giudice amministrativo e, con motivi aggiunti, hanno impugnato il successivo provvedimento comunale di autorizzazione unica n. 199 del 18 luglio 2018.

Il T.a.r. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, con la sentenza n. 151 del 9 aprile 2019, ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato gli atti impugnati.

Di talché, la IRES ha proposto il presente appello, articolando i seguenti motivi di impugnativa:

In rito.

Inammissibilità del ricorso e dei successivi motivi aggiunti per difetto di legittimazione ed interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.

Le ricorrenti di primo grado non avrebbero provato l'esistenza di un concreto pregiudizio che deriverebbe loro dall'insediamento della struttura commerciale.

Il criterio della *vicinitas* potrebbe integrare unicamente la legittimazione ad agire, ma non anche l'interesse ad agire, che, invece, dovrebbe essere puntualmente dedotto e provato.

Per impugnare un titolo edilizio, non basterebbe avere uno stabile collegamento con l'area, ma sarebbe necessario uno specifico interesse ad agire, inteso quale pregiudizio concreto e non emulativo derivante dall'intervento edilizio.

Le ricorrenti di primo grado non avrebbero dedotto né provato alcun danno, neppure potenziale, né tantomeno che l'immobile intercetti il medesimo bacino di utenza.

Le appellate non avrebbero dedotto e provato un pregiudizio per le loro attività e ciò non si rifletterebbe solo sulla mancanza di interesse ad agire, ma anche sulla non conflittualità delle loro posizioni; la mancanza di prova che la nuova attività vada a detrimento di entrambe le originarie ricorrenti determinerebbe un potenziale conflitto di interessi tra di loro, tale da determinare l'inammissibilità del gravame proposto collettivamente.

Nel merito

Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Il rilascio del permesso di costruire in deroga non richiederebbe necessariamente che vi sia un interesse pubblico all'insediamento di quella particolare attività, mentre sarebbe necessario che dalla deroga derivi un beneficio per la collettività.

L'Amministrazione ha valutato innanzi tutto che il fabbricato in disuso determinava un elemento di degrado e che tale aspetto pregiudizievole si sarebbe potuto eliminare attraverso l'insediamento di una media struttura di vendita, la quale, peraltro, interessa solo una porzione della struttura stessa, per il resto destinata a parcheggi.

Il Comune, in sede di pianificazione, ha ritenuto che l'area dovesse essere adibita a parcheggi privati in quanto necessari alla zona, ma tale previsione non si sarebbe dimostrata conforme alle reali esigenze della popolazione, che non ha utilizzato il parcheggio e, per questo motivo, l'immobile è caduto in disuso ed è stato abbandonato.

L'Amministrazione avrebbe correttamente valutato l'interesse pubblico secondo il dettato della norma, perseguendo proprio l'obiettivo di eleminare l'elemento di degrado e recuperando l'edificio attraverso un parziale mutamento di destinazione d'uso.

La MA.CRI s.r.l. e la DDP s.r.l. hanno contestato la fondatezza delle argomentazioni dedotte dalla IRES, chiedendo il rigetto dell'appello, e, comunque, hanno riproposto i motivi formulati in primo grado, ivi compresi quelli non esaminati, perché ritenuti assorbiti.

In particolare, le società, oltre a rimarcare la sussistenza delle condizioni soggettive dell'azione per la proposizione del ricorso di primo grado, hanno sottolineato l'illegittimità del permesso in deroga rilasciato dal Comune di Pescara, in quanto rilasciato in assenza di un interesse pubblico e, quindi, in violazione dell'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001.

I motivi riproposti, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., sono i seguenti:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 38 e 39, della legge Regione Abruzzo 16 luglio 2008, n. 11. Eccesso di potere, difetto di motivazione e violazione delle regole del giusto procedimento con riferimento alla valutazione dei parametri di insediabilità urbanistica delle medie e grandi superfici di vendita.

L'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001 non consentirebbe alcuna deroga al rapporto di copertura e, anzi, limiterebbe espressamente i parametri derogabili.

Il legislatore statale potrebbe incidere sulla disciplina regionale nel commercio solo in termini proconcorrenziali, per cui il Comune avrebbe errato quando ha ritenuto che la norma statale dettata dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 potesse avere un effetto abrogativo sulle norme regionali che fissano i parametri di insediabilità degli esercizi commerciali.

Insomma, consentire di non rispettare il "rapporto di copertura" di cui all'art. 1, comma 38, lett. a), della L.R. n. 11 del 2008 in caso di modifica di destinazione d'uso in deroga alle previsioni del PGR (ai sensi dell'art. 14, comma 1.bis, del d.P.R. n. 380 del 2001) e pretendere, al contrario, il rigoroso rispetto del "rapporto di copertura" non solo in caso di nuove costruzioni, ma anche in caso di ristrutturazione o riutilizzo di "contenitori esistenti" (art. 1, comma 39, L.R. 11 del 2008) mediante un ordinario permesso di costruire sarebbe, in tutta evidenza, una soluzione interpretativa in contrasto sia con il tenore letterale delle disposizioni di riferimento sia con la lettura sistematica del complesso normativo.

L'inderogabilità dei parametri dettati dalla L.R. n. 11 del 2008 (e ora dalla L.R. n. 23 del 2018), nei casi di modifiche di destinazione d'uso che esorbitano le previsioni del Piano, sarebbe espressamente prevista dal legislatore regionale anche nella L.R. Abruzzo n. 49 del 2012.

Il nuovo testo unico sul commercio adottato dalla Regione Abruzzo (L.R. Abruzzo 31 luglio 2018, n. 23) confermerebbe l'esclusiva competenza regionale nella materia del commercio e la sua autonomia rispetto alla legislazione statale in materia edilizia.

Invalidità derivata dai provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti per illegittimità degli atti presupposti impugnati nel ricorso principale. Illegittimità dei provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti perché viziati per i medesimi motivi dedotti con il ricorso principale. Eccesso di potere, violazione delle norme sul giusto procedimento, violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

Il provvedimento autorizzativo unico n. 199 del 2018 e quelli ad esso connessi sarebbero illegittimi in via derivata per eccesso di potere, carenza dei presupposti e violazione delle norme sul giusto procedimento e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 nonché per difetto di motivazione.

I medesimi vizi della deliberazione consiliare n. 48 del 2018 inficerebbero anche in via diretta il provvedimento autorizzativo unico n. 199 del 2018.

Illegittimità del provvedimento autorizzativo unico n. 119 del 2018 e degli atti connessi e consequenziali per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 38 e 39, della L.R. n. 11 del 2008. Eccesso di potere, difetto di motivazione e violazione delle regole del giusto procedimento con riferimento alla valutazione dei parametri di insediabilità urbanistica delle medie e grandi superfici di vendita.

Una volta ottenuta la deliberazione consiliare attestante l'interesse pubblico ex art. 14 alla deroga della destinazione d'uso, il SUAP sarebbe stato comunque tenuto a verificare la sussistenza dei requisiti di cui alla L.R. n.11 del 2008 per il rilascio del provvedimento di autorizzazione unica.

La CE.DI. Immobiliare s.r.l. e la Sviluppo Supermercati s.r.l., interventrici *ad opponendum* in primo grado, si sono costituite in giudizio per sostenere le ragioni dell'appellante ed hanno concluso per la riforma della sentenza impugnata.

Il Comune di Pescara, con ampia ed analitica memoria, ha argomentato in ordine alla legittimità della propria azione amministrativa ed ha concluso per l'accoglimento del gravame.

Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

All'udienza pubblica del 19 dicembre 2019, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. Le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata dimostrazione dell'interesse ad agire e per potenziale conflitto di interesse tra le due società ricorrenti sono infondate e vanno di conseguenza respinte.

2.1. Le ricorrenti di primo grado sono esercenti di due supermercati di "media superficie di vendita" poste ad una distanza, l'una, di circa 300 metri, l'altra, di circa 150 metri dall'edificio oggetto dell'intervento assentito.

I provvedimenti in contestazione, parimenti, attengono alla realizzazione e all'esercizio di un supermercato di "media superficie di vendita".

Pertanto, costituiscono dati oggettivi: la sussistenza della *vicinitas* tra i tre esercizi, i due esistenti ed il terzo realizzando; l'unicità del settore merceologico, cui tipicamente afferiscono i prodotti in vendita nei supermercati, nonché la presenza di un medesimo bacino di utenza, costituito dalla popolazione residente in quel determinato ambito territoriale (che costituisce, nella fattispecie, il mercato rilevante) o che comunque ha la consuetudine di rivolgersi agli esercizi commerciali di quel territorio.

Un recente orientamento giurisprudenziale, richiamato dall'appellante, ha posto in rilievo che la nozione di *vicinitas* è stata nel tempo affinata e più adeguatamente specificata nella sua concreta portata attraverso significativi e sostanziali correttivi, tra questi, la necessaria sussistenza di un reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito, con onere della parte di precisare, con riferimento alla situazione concreta e fattuale, come, perché, ed in quale misura il provvedimento impugnato incida la posizione sostanziale dedotta in causa, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale (cfr Cons. Stato, IV, 24 aprile 2018, n. 2458; Cons. Stato, IV, 19 luglio 2017, n. 3563).

La mera allegazione della propria posizione di concorrente, quale esercente di un'analoga attività commerciale, ed il criterio della *vicinitas*, insomma, non sarebbero sufficienti a provare l'interesse ad agire, essendo necessaria la rigorosa dimostrazione di un reale pregiudizio che venga a derivare dalla realizzazione dell'intervento assentito, determinandone una lesione concreta, immediata e di carattere attuale e ciò anche in considerazione dei principi di liberalizzazione che presidiano il settore (cfr. Cons. Stato, IV, 24 aprile 2018, n. 2458 che richiama, nello stesso senso dell'esigenza della prova di un effettivo, concreto e attuale pregiudizio vedi Sez. IV, 25 gennaio 2013, n. 489, nonché Sez. V, 30 novembre 2012, n. 6113, e più in generale Sez. IV, 7 maggio 2015, n. 2324).

Di contro, una cospicua giurisprudenza, con particolare riferimento alla materia edilizia, ha da tempo affermato che la c.d. *vicinitas*, ossia l'esistenza di uno stabile collegamento con il terreno interessato dall'intervento edilizio, è circostanza sufficiente a comprovare la sussistenza sia della legittimazione, sia dell'interesse a ricorrere, senza che sia necessario al ricorrente allegare e provare di subire uno specifico pregiudizio per effetto dell'attività edificatoria intrapresa sul suolo limitrofo (da ultimo Cons. Stato, VI, 10 dicembre 2019, n. 8402, che richiama ampia giurisprudenza del giudice di appello, tra le altre, Cons. Stato. VI, 23 maggio 2019, n. 3386; Cons. Stato, IV, 24 aprile 2019, n. 2654).

Pur consapevole dell'orientamento più restrittivo in tema di condizioni soggettive dell'azione, il Collegio ritiene che, comunque, l'allegazione puntuale di un concreto pregiudizio è un concetto da specificare con riferimento al caso concreto.

Va da sé che la perdita di quote di mercato, in assenza dell'esercizio dell'attività commerciale concorrente, non può essere documentalmente provata, sicché l'interesse ad agire può ritenersi sufficientemente rappresentato attraverso una prospettazione logica e ragionevole.

Diversamente, infatti, la dimostrazione dell'interesse ad agire diverrebbe una vera e propria *probatio diabolica* e si tradurrebbe in un *vulnus* per il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., in quanto impedirebbe in concreto di adire il giudice a fronte di un titolo abilitativo all'apertura di un esercizio commerciale concorrente.

In sostanza, ove un operatore commerciale intenda contestare il titolo abilitativo di un altro operatore commerciale, è necessario che egli fornisca un'attendibile rappresentazione del potenziale pregiudizio, in quanto un effettivo pregiudizio, in assenza dell'avvio dello svolgimento dell'attività del competitore, non potrebbe in alcun modo essere dimostrato.

Nel caso di specie, il potenziale pregiudizio alla sfera giuridica delle due ricorrenti di primo grado è stato prospettato in modo chiaro e ragionevole.

La minima distanza tra gli esercizi commerciali, circa 150 metri dall'uno e circa 300 metri dall'altro, l'omogeneità del settore merceologico e l'unicità del bacino di utenza attestano, secondo il criterio del (molto) più probabile che non, l'apprezzabile consistenza del possibile pregiudizio.

Infatti, tale pregiudizio sarebbe certamente scongiurato solo nell'ipotesi in cui l'apertura della terza media struttura di vendita determinasse un aumento del complessivo fatturato pari ad almeno la metà del complessivo fatturato odierno delle due ricorrenti, il che se non impossibile, può ritenersi altamente improbabile.

2.2. Il ricorso collettivo è ammissibile, in quanto, *prima facie*, non è dato ravvisare un possibile conflitto di interessi tra le due ricorrenti di primo grado, le quali, invece, sono accomunate dall'interesse ad evitare l'ingresso nel proprio mercato rilevante di un terzo concorrente.

3. Nel merito, l'appello è fondato e va di conseguenza accolto.

L'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 ha stabilito che, per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 2014, e successive modificazioni.

Il Comune di Pescara, con deliberazione n. 48 del 23 maggio 2018, ha applicato le disposizioni legislative dettate dall'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 al progetto presentato, in data 3 marzo 2017, dalla International Real Estate Society s.r.l., come integrato in data 21 settembre 2017, con richiesta di provvedimento unico autorizzativo, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 160 del 2010, con preordinato PdC con cambio di destinazione d'uso del piano terra dell'immobile, al fine di realizzare un supermercato di media superficie di vendita, come stabilito dalla L.R. n. 11 del

2008, il tutto presso un immobile esistente destinato a parcheggio ubicato in via Bologna/via Gioberti, individuato catastalmente al foglio di mappa n. 22, part. n. 639, destinazione non ammessa nella zona dal vigente Piano Regolatore Generale.

L'Amministrazione comunale ha ravvisato l'interesse pubblico per le seguenti ragioni:

a) la previsione di una destinazione d'uso di tipo "commerciale" è sicuramente compatibile con l'assetto urbano della porzione di città considerata, atteso che trattasi di zona centrale e densamente popolata, nella quale la diversificazione delle funzioni e delle destinazioni consente di ipotizzare, in chiave di complementarietà, la nascita di una struttura di tale tipo;

b) in tale ottica, lo scarso successo commerciale ed immobiliare del parcheggio già realizzato rischia di generare, in una zona nevralgica della Città, un vero e proprio detrattore ambientale, rischio che sarebbe evitato dal richiesto cambio di destinazione e dalla realizzazione di una struttura commerciale;

c) a favore del richiesto mutamento e della sua positiva valutazione in termini di interesse pubblico, va ricordato che gli indirizzi strategici per il governo del territorio adottati dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 26 del 20 febbraio 2017 non introducono elementi di preclusione e di contrasto, non essendo l'immobile oggetto del richiesto cambio di destinazione d'uso compreso all'interno delle aree strategiche contemplate nel documento, né confliggendo in alcun altro modo con altre componenti degli indirizzi per il governo del territorio;

d) l'art. 16, comma 4, lett. d-ter del T.U. edilizia, anch'esso novellato dalla legge n. 164 del 2014, prevede che alla determinazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria concorra la valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore è erogato al Comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che "attesta l'interesse pubblico", con un significativo collegamento lessicale con l'analoga espressione usata nell'art. 14, comma 1 bis, dello stesso TU. Non che la corresponsione del contributo esaurisca l'indagine sulla sussistenza e sulla consistenza dell'interesse pubblico, ma sicuramente la previsione del contributo integra un elemento di positiva valutazione della sua presenza e valorizzazione;

e) in applicazione del Regolamento approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 109 del 19 settembre 2016, nel caso in esame il contributo ammonta ad euro 298.912,35;

f) infine, va evidenziato che l'istruttoria condotta, comprensiva della fase di interlocuzione intercorsa con il Settore Programmazione del territorio e con l'Assessorato all'Urbanistica, ha permesso di evidenziare un'ulteriore possibilità di valorizzazione dell'interesse pubblico, consistente nella conversione della previsione di destinazione a standard pubblico delle quantità prescritte dal Piano regolatore generale in obbligo di monetizzazione delle aree a destinazione pubblica, essendo stata ritenuta la iniziale previsione progettuale non del tutto congruente con un adeguato livello qualitativo delle superfici individuate nell'originario progetto. A tal fine appare ancor più adeguato alla finalità della valorizzazione dell'interesse pubblico l'inserimento della monetizzazione all'interno di un procedimento volto al rilascio di permesso di costruire convenzionato, introdotto nel Testo unico edilizia 380/2001 dal decreto c.d. "sblocca Italia".

3.1. Il Collegio rileva in via preliminare che l'attività della pubblica amministrazione è ontologicamente attività "funzionalizzata", in quanto ha la sua ragion d'essere e si concreta necessariamente nel perseguire gli interessi di carattere generale, così come scelti dal legislatore nell'esercizio della sua funzione politica, attraverso la sua attività provvedimentale.

Il provvedimento amministrativo, pertanto, è il modo con cui l'organo di amministrazione attiva esercita il potere in astratto conferito dalla legge disciplinando in concreto i rapporti pubblicistici afferenti alla sfera di propria competenza.

Le modalità attraverso le quali l'amministrazione persegue i fini pubblicistici individuati dal legislatore possono essere vincolate, e ciò avviene quando l'Autorità decide di compiere l'attività di selezione, comparazione, valutazione e scelta tra l'interesse pubblico (o gli interessi pubblici) da perseguire e gli altri interessi pubblici o privati (ora configgenti ora collimanti) considerati nella norma attributiva del potere, per cui, in tal caso, all'amministrazione non resta che, verificati i presupposti previsti dalla norma, applicare il dettato legislativo.

L'esercizio della discrezionalità amministrativa, invece, si traduce nell'acquisizione e nel contemperamento, da parte della stessa Autorità procedente, dei molteplici interessi coinvolti rispetto al fine pubblico perseguito ed il relativo potere amministrativo si esplica nell'attività procedimentale e nella conseguente adozione del provvedimento conclusivo, che individua la scelta ritenuta più opportuna.

Nella fattispecie in esame, il fine di carattere generale da perseguire attraverso l'applicazione dell'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 è quello di consentire la richiesta di permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso, qualora sussista un interesse pubblico, e non meramente privato, al rilascio del titolo abilitativo e, quindi, al mutamento di destinazione.

In altri termini, il fine di carattere generale che deve essere perseguito attraverso lo strumento in discorso è un beneficio per la collettività riveniente dal cambio di destinazione d'uso dell'immobile, ancorché in deroga alle destinazioni stabilite in sede di pianificazione territoriale.

Tale finalità di carattere generale è perseguita attraverso l'esercizio di un potere amministrativo discrezionale, in quanto compete all'Amministrazione comunale valutare, e conseguentemente motivare, la sussistenza del pubblico interesse derivante dal mutamento.

Nel caso di specie, il mutamento di destinazione d'uso richiesto non determina un aumento della superficie coperta esistente prima della ristrutturazione, in quanto consiste in un riutilizzo di un contenitore già esistente, e, come visto, il Comune di Pescara ha esposto in modo articolato le ragioni per cui ha ritenuto sussistere il presupposto previsto dalla norma per il rilascio del titolo.

In particolare, l'Amministrazione ha posto in rilievo l'insuccesso della iniziativa avente per oggetto il parcheggio poi realizzato, che rischia di generare un vero e proprio detrattore ambientale in una zona nevralgica della città, e, di contro, la compatibilità della destinazione d'uso di tipo commerciale con l'assetto urbano di tale zona della città, centrale densamente popolata.

Di talché, il Comune, in disparte le ulteriori analitiche considerazioni svolte, ha puntualmente valutato che il mutamento di destinazione d'uso da "parcheggio" a "commerciale" per le peculiari caratteristiche dell'ambito territoriale di riferimento si traduce in un beneficio per la collettività.

A ciò si aggiunga che il mutamento riguarda il solo piano terra dell'immobile, rimanendo i due piani interrati destinati alla originaria funzione di parcheggio, sicché il sacrifico delle previsioni pianificatorie si rivela per tale profilo contenuto.

Inoltre, occorre sottolineare che l'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 pone in chiara evidenza che, nel caso di insediamenti commerciali, resta fermo quanto disposto dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, in

ragione del quale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli qualsiasi altra natura – esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali – costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi.

In definitiva, il potere esercitato dall'Amministrazione non si rileva inficiato dai vizi rilevati in primo grado, in quanto la discrezionalità amministrativa è stata esercita in modo non irragionevole ed il provvedimento si è basato su una congrua ed esaustiva motivazione.

Le doglianze dedotte in merito dall'appellante, pertanto, sono fondate e devono essere accolte.

3.2. I motivi riproposti in appello dalle ricorrenti di primo grado, e non esaminati perché assorbiti, sono infondati.

In sintesi, le parti appellate hanno sostenuto che il rilascio del permesso in deroga avrebbe violato le norme regionali che fissano i parametri di insediabilità degli esercizi commerciali, contenute nell'art. 1, commi 37, 38 e 39 della L.R. Abruzzo n. 11 del 2008 (ed ora previsti dalla L. R. Abruzzo n. 23 del 2018).

In proposito, occorre in primo luogo rilevare che, sulla base della successione delle norme nel tempo, il comma 1-bis dell'art. 14 del d.P.R. n. 380 del 2001 è stato introdotto dal d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164 del 2014, per cui reca data posteriore alle norme dettate dalla L.R. Abruzzo n. 11 del 2008 e, quindi, risulta, in base al principio *tempus regit actum*, la normativa applicabile al momento in cui il permesso di costruire in deroga è stato rilasciato.

Inoltre, e per quanto maggiormente interessa in questa sede, in ordine al rapporto tra la normativa statale contenuta nel TU in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 e la normativa regionale, il Collegio ritiene che le disposizioni contenute nel d.P.R. n. 380 del 2001 prevalgono sulla normativa delle Regioni a statuto ordinario eventualmente in contrasto con esse.

L'Adunanza Plenaria, con decisione n. 2 del 2008, nel rilevare la prevalenza dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 su eventuali norme regionali previgenti dal contenuto difforme, ha avuto modo di specificare che:

"*A tale conclusione induce, invero, l'art. 1, comma 1, del medesimo d.p.r. n. 380/2001, secondo cui "il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia", nonché i commi 1 e 3 dell'art. 2, secondo cui, rispettivamente, "le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico" e "le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti, operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi*".

I parametri di insediabilità invocati dalle ricorrenti in primo grado, tra i quali il c.d. "rapporto di copertura", peraltro, anche se inclusi nella legislazione regionale in materia di commercio, hanno carattere edilizio, in quanto le relative norme sono state recepite, come previsto dalla legge regionale, nel PRG del Comune di Pescara, sicché si tratta di norme urbanistico/edilizie e, come tali, sono soggette all'applicazione dell'art. 14, comma 1-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001.

La fattispecie, infine, avendo la deliberazione contestata previsto nel cambio di destinazione l'utilizzo a fini commerciali del piano terra della struttura, deve essere inquadrata nell'ambito della normativa a tutela della piena e libera concorrenza tra operatori economici, materia sulla quale sussiste la potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, lett. e), Cost.

In tal senso, l'art. 14, comma 1-bis, reca un esplico richiamo all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2001 che, come già evidenziato, dispone che la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli qualsiasi altra natura – esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali – costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi.

L'art. 1, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, infine, prevede, in attuazione del principio di libera iniziativa economica sanito dall'art. 41 Cost. e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, l'abrogazione delle norme comunque limitative delle attività economiche, non giustificate da un interesse di carattere generale.

In definitiva, l'esegesi e l'applicazione delle norme nel caso di specie deve necessariamente tenere conto del fatto che, non sussistendo profili contrari di interesse pubblico, la destinazione di un immobile ad attività commerciale, favorendo la concorrenza nel relativo mercato rilevante, deve tendenzialmente essere assentita.

4. Le considerazioni esposte inducono a ritenere infondati i vizi dedotti dalle parti appellate, in via derivata ed in via diretta, nei confronti del provvedimento autorizzativo unico SUAP n. 119 del 18 luglio 2018 per la realizzazione di un supermercato di media distribuzione di vendita al dettaglio.

5. In conclusione, l'appello proposto dalla IRES deve essere accolto e, per l'effetto, previa reiezione delle censure riproposte dalle parti appellate, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado dalla MA.CRI. s.r.l. e dalla DDP s.r.l.

6. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in euro 9.000,00 (novemila/00), oltre accessori di legge, sono poste a carico, in parti uguali, con vincolo di solidarietà, delle parti appellate MA.CRI s.r.l. e DDP s.r.l. ed a favore, per euro 3.000,00 (tremila/00), della International Real Estate Society s.r.l., per euro 3.000,00 (tremila/00), del Comune di Pescara e per euro 3.000,00 (tremila/00), da dividere in parti uguali, della CE.DI. Immobiliare s.r.l. e della Sviluppo Supermercati s.r.l.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello in epigrafe (R.G. 4359 del 2019) e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata e previa reiezione delle censure originarie riproposte in appello, respinge il ricorso proposto in primo grado.

Condanna le parti appellate, quali parti soccombenti, al pagamento delle spese di giudizio come da motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO