



Comune di Palau

Provincia di Sassari – Zona Omogenea Olbia – Tempio

SETTORE URBANISTICA

PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE DISTRIBUTIVA CARBURANTI

Criteri, requisiti e caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati gli impianti di distribuzione di carburanti e definizione delle norme edilizie ed urbanistiche per l'installazione, la modifica, la ristrutturazione ed il potenziamento degli impianti di distribuzione carburanti

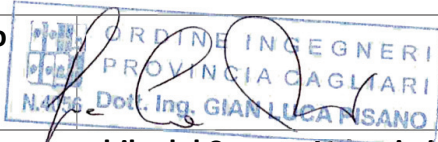
Decreto Legislativo 11.02.1998, n.32

(Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti e ss.mm.ii.)

Deliberazione Giunta Regionale n.45/7 del 05.12.2003

(Linee Guida Programmatiche Regionali di Razionalizzazione della Rete Distributiva Carburanti)

RELAZIONE TECNICA ILLUSTRATIVA

PROGETTISTA:	Ing. Gian Luca Pisano		Firmato digitalmente da GIAN LUCA PISANO CN = PISANO GIAN LUCA C = IT
R.U.P.	Ing. Nicola Russo - Responsabile del Settore Urbanistica		
DATA:	05 novembre 2021		

PREMESSA

La Regione Autonoma della Sardegna condividendo gli obiettivi del piano nazionale, con deliberazione della Giunta Regionale n.45/7 del 05.12.2003, ha approvato le Linee Guida Programmatiche Regionali di Razionalizzazione della Rete Distributiva Carburanti, che contengono i vincoli di contenuto e procedura che devono rispettare i Comuni nell'adozione degli atti di autorizzazione e dispongono l'obbligo all'approvazione dell'atto di programmazione comunale (*Piano carburanti*).

In ossequio dei principi sanciti dall'art.117 della Costituzione, del quadro normativo nazionale in materia di concorrenza, liberalizzazione e di misure urgenti per lo sviluppo economico, ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 2 del D. Lgs n. 32/98 e ss.mm.ii. e dalle linee guide programmatiche della Regione Sardegna di cui alla su citata Deliberazione n. 45/7 del 05/12/2003, così come modificate dalla Legge n. 133 del 06/08/2008 (art 83 bis), è stato stabilito che i Comuni devono provvedere ad individuare con apposito atto di programmazione comunale i criteri, i requisiti e le caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati gli impianti di distribuzione di carburanti e definire le norme edilizie ed urbanistiche per l'installazione, la modifica, la ristrutturazione ed il potenziamento degli impianti di distribuzione carburanti.

Dall'analisi normativa effettuata nel seguito emerge che ci si trova da un lato con l'obbligo per tutti i Comuni di dotarsi del citato "*Piano Carburanti*" e dall'altro con la possibilità per i privati, pur in mancanza del "*Piano Carburanti*", di poter comunque presentare progettazioni per la realizzazione di nuovi impianti di distribuzione carburanti o per la modifica dell'esistente rifacendosi direttamente alla normativa Regionale oltre che alla normativa statale.

La mancata approvazione del piano carburanti non solo costituisce per il Comune una inadempienza normativa, ma comporta, de facto, una sorta di rinuncia al governo del proprio territorio, seppur limitata al settore, dato che qualunque eventuale proponente deve fare riferimento, sotto il profilo edilizio ed urbanistico, esclusivamente alle linee guida regionali e alle norme nazionali.

La predisposizione del presente *Piano carburanti* permetterà al Comune di Palau di riappropriarsi delle proprie prerogative in materia approvando un documento che tiene conto della specificità del territorio e della volontà dell'Amministrazione di superare l'attuale assetto distributivo carburanti nel Comune ormai vecchio e superato che presenta innegabili criticità che è indispensabile superare nel breve periodo.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- Decreto legislativo 11.02.1998, n.32 (Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti).
- Decreto legislativo 08.09.1999, n.346 (Modifiche ed integrazioni al D. Lgs. n.32/1998).

- Legge 28.12.1999, n. 496 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 29.10.1999, n. 383: Disposizioni urgenti in materia di accise sui prodotti petroliferi e di accelerazione del processo di liberalizzazione del settore).
- Art.19 della Legge 05.03.2001, n.57 (Norme per l'ammodernamento della rete distributiva dei carburanti).
- Decreto Ministero delle Attività Produttive 31.10.2001 (Approvazione Piano nazionale contenente le linee guida per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti).
- Legge 06.08.2008, n.133 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 25.06.2008, n. 112: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria).
- Legge 24.03.2012, n. 27 (Conversione, con modificazioni, del D.L. 24.01.2012, n. 1: Misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture).
- Deliberazione Giunta Regionale n.45/7 del 05.12.2003 (Linee Guida Programmatiche Regionali di razionalizzazione della rete distributiva carburanti).
- D.A. 22 dicembre 1983 n. 2266/U (Decreto "Floris").
- Decreto legislativo 285/92 (Nuovo codice della strada).
- D.P.R. 495/92 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada).
- Legge 124 del 04/08/2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).
- Art. 18 del Decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257
- Art. 52 della Legge regionale 11 gennaio 2019, n. 1.

ANALISI NORMATIVA

Il codice della strada (D. Lgs. n. 285/1992 e successive modifiche ed integrazioni), all'art. 24, comma 1, definisce le pertinenze stradali come *“le parti della strada destinate in modo permanente al servizio o all'arredo funzionale di essa”* evidenziando quindi il fatto che **le pertinenze stradali sono a tutti gli effetti parti della strada.**

Il comma 2 evidenzia invece come *“le pertinenze stradali si distinguono in pertinenze di esercizio e pertinenze di servizio”*.

Il comma 4 del predetto art. 24 definisce quindi pertinenze di servizio *“le aree di servizio, con i relativi manufatti per il rifornimento ed il ristoro degli utenti, le aree di parcheggio, le aree ed i fabbricati per la*

manutenzione delle strade o comunque destinati dall'ente proprietario della strada in modo permanente ed esclusivo al servizio della strada e dei suoi utenti”.

Alla luce di quanto sopra appare evidente che **una stazione di servizio o un impianto di distribuzione carburanti si configura come una pertinenza di servizio della strada e quindi come una pertinenza stradale, ossia, come una parte della infrastruttura viaria.**

Nulla muta nella su esposta valutazione il fatto che la stazione di servizio venga edificata da un privato e non dall'Ente proprietario della strada. A tal proposito, infatti, il comma 5 dell'articolo 24 del Codice della Strada evidenzia come *“Le pertinenze costituite da aree di servizio, da aree di parcheggio e da fabbricati destinate al ristoro possono appartenere anche a soggetti diversi dall'ente proprietario ovvero essere affidate dall'ente proprietario in concessione a terzi secondo le condizioni stabilite dal regolamento.”* In sostanza, con questo comma, il Codice della strada riconosce la funzione di servizio pubblico delle strutture costituenti una stazione di servizio che proprio per questo motivo divengono a tutti gli effetti parte dell'infrastruttura viaria di cui costituiscono pertinenza.

Quanto su esposto appare riscontrabile anche dall'interpretazione delle norme che fornisce la R.A.S. In particolare, nei quesiti n.16 e 39 inseriti nella *“raccolta di quesiti in materia di pianificazione paesaggistica, di urbanistica e di edilizia”*, a cura della Direzione Generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia della Regione Autonoma della Sardegna, gli impianti di distribuzione carburanti sono definiti *“servizi pubblici”* a rete e *“strutture tecnologiche di supporto alla viabilità automobilistica”*. In sostanza, la R.A.S. esplicita sia la funzione pubblica degli impianti carburati, sia il fatto che le stazioni di servizio sono strutture tecnologiche a servizio della viabilità, ovvero, come riportato nel codice della strada, parti della infrastruttura viaria stessa, in quanto pertinenze di servizio.

Anche alla luce di quanto su esposto appare evidente la particolarità degli impianti di distribuzione carburanti e delle stazioni di servizio sotto il profilo urbanistico ed edilizio; particolarità che sarà sviscerata nella sotto riportata analisi delle norme di settore.

NORMATIVA DI SETTORE

Con l'entrata in vigore del D. Lgs. n.32 dell'11 febbraio 1998 cambia radicalmente il corpus normativo che sottende alla realizzazione ed al mantenimento in esercizio degli impianti di distribuzione carburanti; principalmente si ha il passaggio delle competenze autorizzative dalle Prefetture ai Comuni. Gli stessi, ai sensi dell'art. 2 comma 1 del citato Decreto, acquisiscono, tra l'altro, l'obbligo di dotarsi, peraltro entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto, di uno strumento che individui *“...omissis... criteri, requisiti e caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati detti impianti, anche in difformità*

dai vigenti strumenti urbanistici; ...omissis...”; tale strumento detto “Piano carburanti” deve indicare, in sostanza, i parametri edilizi ed urbanistici applicabili alle citate aree (standard da definirsi proprio in virtù della peculiarità dell’attività di impianto di distribuzione carburanti e che pertanto possono differire, a detta del Legislatore, dalle norme dello strumento urbanistico generale).

Viene invece demandata alle Regioni la necessità di approvare le cosiddette “norme di indirizzo programmatico”.

Il citato D. Lgs. n.32 dell’11 febbraio 1998 è stato negli anni variato attraverso l’approvazione del D. Lgs. n. 346 dell’8 settembre 1999 e della Legge n. 496 del 28 dicembre 1999: tali nuovi strumenti legislativi hanno mantenuto immutate sia le competenze che gli obblighi dei Comuni (ivi compreso quello relativo all’adozione dello strumento “Piano carburanti”), nonché quelle delle Regioni.

In conseguenza di quanto sopra, la Regione Autonoma della Sardegna ha adottato le “Linee guida programmatiche regionali di razionalizzazione della rete distributiva carburanti” (di cui al D. Lgs 32/98) con l’approvazione della Deliberazione di Giunta Regionale n. 45/7 del 5 dicembre 2003.

Dal quadro normativo su esposto si evince l’obbligo per tutti i Comuni di dotarsi del citato “Piano Carburanti”.

In mancanza del “Piano Carburanti”, nel predisporre una progettazione per la realizzazione di un nuovo impianto di distribuzione carburanti o per la modifica dell’esistente il proponente si deve rifare necessariamente alla normativa Regionale, e quindi alla citata Deliberazione di Giunta Regionale n. 45/7 del 5 dicembre 2003, oltre che alla normativa statale.

Va evidenziato, infatti, che la giurisprudenza chiarisce inequivocabilmente il fatto che l’inadempienza della pubblica amministrazione non può costituire vincolo alla libera attività di impresa (si cita a tal proposito il T.A.R. della Sardegna che, con la sentenza n.439/2003, evidenzia che non è possibile sospendere “a tempo indeterminato il rilascio di autorizzazioni per l’apertura di impianti di distribuzione carburanti” in quanto ciò impedirebbe “di fatto, ingiustificatamente, la libertà di iniziativa economica, in contrasto con i principi costituzionali in materia”); d’altra parte, la stessa Deliberazione di Giunta Regionale n. 45/7 del 5 dicembre 2003, per evitare che “con il blocco a livello di singolo comune” si possa configurare “la violazione del principio costituzionale e legislativo di liberalizzazione del settore”, norma in maniera molto chiara la mancata adozione del piano carburanti, sia attraverso la possibilità di nomina di un commissario ad acta da parte della Regione, sia con l’assunzione, all’interno delle linee guida, di procedure tali da ovviare alla mancanza di una normativa comunale. A quest’ultimo proposito, a titolo di esempio, si rimanda all’art. 6.5 indici di edificabilità della citata Deliberazione che così riporta “I Comuni determinano gli indici urbanistico-edilizi per la modifica o la realizzazione di impianti stradali di distribuzione carburanti, volti a favorire lo

sviluppo dell'attività non-oil. Fino alla determinazione da parte dei Comuni di tali indici, le superfici minime consentite sono definite dalle norme regionali vigenti; le massime sono calcolate moltiplicando per cinque le superfici minime. L'altezza massima dei fabbricati non deve superare 5,00 m, ad eccezione della pensilina, con $U_f=0,05$ mq/mq."

In sostanza, la Deliberazione detta le norme edilizie ed urbanistiche da rispettare nelle more dell'approvazione dei piani carburanti da parte dei Comuni.

Quanto sopra deriva dal fatto che, in materia di impianti di distribuzione carburanti, va riconosciuta alle norme di settore una valenza superiore rispetto a quella dello strumento urbanistico generale anche sotto il profilo edilizio-urbanistico, così come facilmente desumibile anche dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 45/7 del 5 dicembre 2003 che, in modo espresso, impedisce l'edificazione di nuovi impianti di distribuzione carburanti esclusivamente nelle zone territoriali omogenee "A" rendendo possibile quindi l'edificazione e/o la modifica degli impianti carburanti in qualunque altra possibile zona urbanistica. È evidente che gli indici urbanistico-edilizi cui fa riferimento il Legislatore non sono quelli dello strumento urbanistico vigente (ciascun Comune è infatti già dotato di un proprio strumento urbanistico), ma quelli specifici per gli impianti di distribuzione carburanti volti, appunto, a favorire lo sviluppo dell'attività non oil. Per quanto sopra esposto, così come risulta assodato che gli indici edilizio-urbanistici derogano dagli strumenti urbanistici vigenti, parimenti, risulterà evidente che, addirittura per quanto attiene alla possibilità di localizzare un nuovo impianto di distribuzione carburanti su una data area urbanistica, non si deve far riferimento alle norme dello strumento urbanistico, ma, in mancanza di "*Piano carburanti*", alle norme regionali e quindi nello specifico alla Deliberazione n. 45/7 del 5/12/2003 e alle Linee Guida ad essa allegate.

Le citate Linee Guida adottate, come detto, con Deliberazione della Giunta Regionale Sardegna n. 45/7 del 05/12/2003, effettuano una suddivisione del territorio comunale in quattro zone omogenee ossia:

- *Zona 1. Centri storici: sono riconducibili a questa tipologia tutte le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono interesse storico, artistico e di particolare pregio ambientale, di cui al Decreto Ministeriale 2 aprile 1968 (zona A).*
- *Zona 2. Zone residenziali: sono riconducibili a questa tipologia tutte le parti del territorio diverse dai centri storici e destinate in modo prevalente alla residenza (zone B e C del D.M. 2 aprile 1968);*
- *Zona 3. Zone per insediamenti produttivi (industriali-artigianali e per servizi commerciali di vario tipo): sono riconducibili a questa tipologia tutte le parti del territorio destinate in modo prevalente a nuovi o preesistenti insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati e le parti del territorio*

destinate in modo prevalente ad attrezzature ed impianti di interesse generale (zone D e F del D.M. 2 aprile 1968);

- *Zona 4. Zone agricole: sono riconducibili a questa tipologia tutte le parti del territorio destinate in modo prevalente ad attività agricole (zona E del D.M. 2 aprile 1968).*

E' assodato che la Deliberazione n. 45/7 non ha effettuato una suddivisione del territorio esclusivamente sulla base delle specifiche zone urbanistiche così come individuate dallo strumento urbanistico generale (a supporto di ciò basta rilevare che la Deliberazione n. 45/7 non riporta espressamente neppure le zone S e G che, in genere, sono quelle più idonee per individuare urbanisticamente gli impianti di distribuzione carburanti siano essi stradali o marini), bensì ha suddiviso il territorio sulla base della valenza funzionale dello stesso: centro storico, aree residenziali, aree per insediamenti produttivi ed aree agricole.

Si ribadisce che la Deliberazione n. 45/7, in carenza di altre indicazioni da parte del piano carburanti, vieta espressamente la realizzazione di nuovi impianti carburanti esclusivamente nella zona 1, denominata centro storico, accettando quindi la possibilità di edificare impianti in tutte le altre zone comunali.

Quanto sopra esposto in materia di compatibilità di nuovi impianti di distribuzione carburanti in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico è suffragato anche dalla giurisprudenza che riconosce una sorta di compatibilità logistica dell'opera trattandosi, come su esplicato, di pertinenza alla viabilità (si veda a proposito: TAR Sardegna n.02172/2010 reg. sen.; CS sez. V, 19 settembre 2007, n.4887; TAR Calabria 329 del 20/02/2003; tutte le citate pronunzie sostengono che la destinazione agricola, ma le considerazioni valgono anche per altre destinazioni urbanistiche, non può costituire impedimento al rilascio della concessione edilizia per la realizzazione di un impianto di distribuzione carburanti). In sostanza, nel silenzio del piano carburanti, sempre, ma tanto più in presenza di uno strumento programmatico quale la Deliberazione n. 45/7 del 5/12/2003 e le Linee Guida ad essa allegate, la previsione urbanistica viene letta e interpretata dalla giurisprudenza in maniera estensiva.

Ad ulteriore supporto di quanto sopra provato si riporta, nel seguito, l'interpretazione fornita dalla R.A.S. tramite la già citata *"Raccolta di quesiti in materia di pianificazione paesaggistica, di urbanistica e di edilizia"*, a cura della Direzione Generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia della Regione Autonoma della Sardegna, del 2010 (chiaramente tale raccolta non può tenere conto delle norme successive a tale data) pienamente coerente con quanto su esposto.

In particolare, la citata raccolta riporta tre quesiti relativi ad impianti carburanti: il 16, il 22 ed il 39. Particolarmente interessante è il 16, relativo alla fattibilità di un impianto carburanti in zona agricola, che riporta: *"Secondo il costante orientamento giurisprudenziale, **gli impianti di distribuzione carburanti, in***

quanto “servizi pubblici” a rete, possono essere ubicati in tutte le zone urbanistiche salvo eccezioni espresse basate su particolari ragioni o vincoli. In linea con l’orientamento citato, la Direzione scrivente ha precisato che la realizzazione di tali impianti in zona agricola non comporta la necessità di ricorrere all’intesa di cui all’art. 11 Norme Tecniche di Attuazione del Piano Paesaggistico Regionale poiché si tratta di strutture tecnologiche di supporto alla viabilità automobilistica. Da ciò consegue anche l’esclusione della necessità di una variante allo strumento urbanistico generale per la loro realizzazione. Inoltre, l’art. 6.6 della Delibera della Giunta Regionale 45/7 del 5 dicembre 2003 disciplina le fattispecie relative alla realizzazione oltre che di autonomi servizi all’auto e all’automobilista, di attività commerciali o di pubblici esercizi (somministrazione di alimenti e bevande)”...omissis..

Il quesito 22 invece chiarisce che: “Poiché i Regolamenti contenenti requisiti e le caratteristiche delle aree destinate all’installazione di impianti di distribuzione di carburanti non rientrano, di per sé, tra gli atti pianificatori indicati, gli stessi verrebbero assoggettati a verifica di coerenza solo se costituissero parte integrante dello strumento urbanistico generale. Si ricorda, a tal proposito, che in data 5 dicembre 2003 la Regione Sardegna, con Deliberazione 45/7, ha emanato le “Linee guida programmatiche regionali di razionalizzazione della rete distributiva di carburanti”, la quale contiene, tra l’altro, i vincoli di contenuto e di procedura che dovranno essere rispettati dai Comuni nell’adozione degli atti di autorizzazione all’installazione di impianti di distribuzione di carburanti. Le stesse dispongono l’obbligo per ciascun Comune di provvedere all’approvazione dell’atto di programmazione comunale in materia di carburanti e/o all’adeguamento degli atti programmatici eventualmente già approvati”.

Il quesito 39 ribadisce che: “Secondo il costante orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, gli impianti di distribuzione carburanti, in quanto “servizi pubblici” a rete, possono essere ubicati in tutte le zone urbanistiche salvo eccezioni espresse basate su particolari ragioni o vincoli. Da ciò consegue l’esclusione della necessità di una variante allo strumento urbanistico generale per la loro realizzazione”.

Al fine di completare l’analisi della normativa vigente va evidenziata l’entrata in vigore della Legge n.133 del 6 agosto 2008 che, all’art. 83-bis, comma 17 riporta “Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l’installazione e l’esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non può essere subordinato alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi.”

La suddetta norma, in una logica di liberalizzazione del settore, **elimina tutti i vincoli che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi.**

È evidente che le sopracitate disposizioni normative che vengono definite dal Legislatore “*principi generali in materia di tutela della concorrenza e livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione*” svuotano le norme regionali previgenti (relativamente alla Regione Sardegna, quindi, le Linee Guida allegate alla Deliberazione n. 45/7 del 5/12/2003) di tutti gli aspetti legati ai vincoli di dimensione d’area e di distanze tra impianti.

Ulteriore passo avanti in direzione della liberalizzazione del settore è stata l’approvazione della Legge n.27 del 24 marzo 2012. Questa, all’art. 17, “*Liberalizzazione della distribuzione dei carburanti*”, comma 4, riporta:

“Al fine di incrementare la concorrenzialità, l’efficienza del mercato e la qualità dei servizi nel settore degli impianti di distribuzione dei carburanti, è sempre consentito in tali impianti:

a) l’esercizio dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui all’articolo 5, comma 1, lettera b), della legge 25 agosto 1991, n. 287, fermo restando il rispetto delle prescrizioni di cui all’articolo 64, commi 5 e 6, e il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali di cui all’articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59;

b) l’esercizio dell’attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie dell’impianto e l’esercizio della rivendita di tabacchi, nel rispetto delle norme e delle prescrizioni tecniche che disciplinano lo svolgimento delle attività di cui alla presente lettera, presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 500 mq;

c) la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita a condizione che l’ente proprietario o gestore della strada verifichi il rispetto delle condizioni di sicurezza stradale.”».

Tale norma, confermando l’orientamento di quelle precedenti e meglio precisandolo, chiarisce che è sempre consentita negli impianti di distribuzione carburanti la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita a condizione che l’ente proprietario o gestore della strada verifichi il rispetto delle condizioni di sicurezza stradale. Come facilmente verificabile viene meno anche il vincolo dimensionale per tutte le attività commerciali.

Quanto sopra è stato ulteriormente chiarito dal TAR Lazio che con sentenza n.06193/2016 (n. 03250/2016 reg. ric.) riporta che “*i vincoli dimensionali*” (esercizi di vicinato) delle attività commerciali collocabili all’interno delle stazioni di servizio “*sono ormai superati in seguito all’entrata in vigore dell’art.83 bis,*

comma 17, del D.L. n. 112/2008 e successive modifiche ed integrazioni”, “costituendo tali disposizioni (comma 18) principi generali in materia di tutela della concorrenza e livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione”. La stessa sentenza riporta che “il citato art. 83 bis al comma 17 preveda in modo esplicito l’inapplicabilità agli impianti di distribuzione di carburante di restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire attività e servizi integrativi (fra le altre, TAR Lazio, Roma, sez.II, sentenza 07/09/2010 n. 32121) e che nell’attuale Ordinamento la concorrenza si ponga come un bene giuridicamente protetto e il principio del mercato concorrenziale rappresenti, in sintonia con le disposizioni di rango comunitario, anche una scelta di rango costituzionale ed un valore che ha il suo fondamento nella necessaria garanzia della libertà d’iniziativa economica come diritto fondamentale”.

Anche secondo il Consiglio di Stato, con le previsioni di cui all’art. 83 bis, commi 17 e 18 del D.L. n. 112/2008 **il legislatore nazionale, in adesione ai rilievi formulati in sede europea circa la violazione delle norme sulla concorrenza, ha introdotto una totale liberalizzazione in materia, con effetto abrogativo delle previsioni precedenti, ove contrastanti con i nuovi principi** (fra le altre, Cons. Stato, sez. IV 24 aprile 2009, n. 2590, sez. V, sentenza 23/05/2011 n. 3084).

Ulteriori novità nel settore carburanti si devono alla approvazione della Legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).

La citata Legge istituisce, in primis, *l’anagrafe degli impianti di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale*, (art.1 comma 100), quindi obbliga i titolari degli impianti di distribuzione carburanti a presentare, contestualmente all’iscrizione nell’anagrafe di cui sopra, una dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà, resa ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, indirizzata al Ministero dello sviluppo economico, alla regione competente, all’amministrazione competente al rilascio del titolo autorizzativo o concessorio e all’ufficio dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli, attestante che l’impianto di distribuzione dei carburanti ricade ovvero non ricade, in relazione ai soli aspetti attinenti alla sicurezza della circolazione stradale, in una delle fattispecie di incompatibilità previste dalle vigenti disposizioni regionali e meglio precisate, ai soli fini della presentazione della dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà, ai commi 112 e 113 dell’art 1 della Legge, ovvero che, pur ricadendo nelle fattispecie di incompatibilità, si impegnano al loro adeguamento, da completare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro quindici giorni dalla conclusione dei lavori di adeguamento il titolare dell’autorizzazione doveva presentare una dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà attestante la raggiunta compatibilità dell’impianto di cui al suddetto comma. La dichiarazione di cui al precedente

periodo poteva essere corredata da deroga formale, disposta antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente Legge dall'amministrazione competente sulla base della specifica disciplina regionale. In alternativa alla predetta dichiarazione poteva essere resa perizia giurata da parte di tecnico abilitato. La Legge dispone anche che, qualora un impianto di distribuzione dei carburanti ricada nelle fattispecie di incompatibilità di cui al comma 102 della Legge e il titolare non si impegni a procedere al relativo completo adeguamento, lo stesso titolare debba cessare l'attività di vendita di carburanti entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della Legge e provvedere allo smantellamento dell'impianto.

L'ultimo aggiornamento delle norme del settore carburanti deriva dall'approvazione della Legge regionale n.1 dell'11 gennaio 2019.

L'art. 52 della predetta Legge regionale *Misure per la diffusione dell'utilizzo del GNC, del GNL e dell'elettricità nel trasporto stradale* è in applicazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257 (Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi) recante disposizioni per la diffusione del gas naturale compresso (GNC), del gas naturale liquefatto (GNL) e dell'elettricità nel trasporto stradale e imporrebbe (comma 2) che i nuovi impianti e gli esistenti sottoposti a ristrutturazione totale siano dotati di *“infrastrutture di ricarica elettrica di potenza elevata almeno veloce di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), punto 1), del decreto legislativo n. 257 del 2016 e di rifornimento di GNC o GNL anche in esclusiva modalità self service”*. Lo stesso obbligo viene posto in capo (commi 3 e 4) ad alcune tipologie di impianti pre esistenti.

Il comma 5 della Legge prevede possibilità di deroga per gli impianti per i quali vi è la *sussistenza di una delle seguenti impossibilità tecniche fatte valere dai titolari degli impianti di distribuzione e verificate e certificate dall'ente che rilascia l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto di distribuzione dei carburanti:*

- a. accessi e spazi insufficienti per motivi di sicurezza ai sensi della normativa antincendio, esclusivamente per gli impianti già autorizzati alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 257 del 2016;*
- b. per il GNC: lunghezza delle tubazioni per l'allacciamento superiore a 1.000 metri tra la rete del gas naturale e il punto di stoccaggio del GNC e pressione della rete del gas naturale inferiore a 3 bar;*
- c. distanza dal più vicino deposito di approvvigionamento del GNL via terra superiore a 1.000 chilometri.*

Da una prima lettura della norma su citata sembrerebbe che non vi sia possibilità di deroga agli obblighi di potenziamento di cui ai su citati commi per i nuovi impianti di distribuzione carburanti.

Si ritiene però che tale obbligo possa essere inteso in contrasto con le norme su analizzate che, per tutelare la concorrenza, hanno portato alla completa liberalizzazione del settore.

La concorrenza è ritenuta infatti come un bene giuridicamente protetto e il principio del mercato concorrenziale rappresenta, in sintonia con le disposizioni di rango comunitario, anche una scelta di rango costituzionale ed un valore che ha il suo fondamento nella necessaria garanzia della libertà d'iniziativa economica come diritto fondamentale.

Al proposito si ribadisce infatti che la già citata Legge n.133 del 6 agosto 2008 che, all'art. 83-bis, comma 17 riporta *"Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non può essere subordinato alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi."*

Di fatto la Legge regionale n.1 dell'11 gennaio 2019, derivante, per altro, da una Legge statale, porrebbe proprio obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area la vendita di uno o più specifici carburanti/prodotti e sarebbe per questo in antitesi con lo spirito e il disposto delle succitate norme di settore previgenti.

Va per altro rilevato che, non essendo la provincia di Sassari tra quelle i cui capoluoghi hanno superato il limite delle concentrazioni di PM10 per almeno due anni su sei negli anni dal 2009 al 2014 di cui all'allegato IV del decreto legislativo n. 257 del 2016 l'obbligo si avrebbe solo per i nuovi impianti e per nessuno degli esistenti e, a causa del forte costo e della scarsa redditività degli impianti di GNL e GNC, si creerebbe una evidente disparità tra i nuovi impianti e gli impianti esistenti a vantaggio di questi ultimi (magari pure di vecchia concezione e non dotati di tutti gli standard di sicurezza ambientale degli impianti più recenti).

Va, per altro, ricordato come, ad oggi, non esiste la possibilità di rifornire le autovetture con GNL. Tale prodotto (gas naturale liquefatto) può essere utilizzato direttamente come carburante solo dai grandi camion (truck) e pertanto la realizzazione di impianti di distribuzione di tale carburante avrebbe commercialmente senso solo nelle principali arterie viarie del traffico pesante o in prossimità di particolari centri di attrazione dei suddetti mezzi (a titolo di esempio si citano grandi mercati all'ingrosso, porti, autoporti, ecc.) non presenti nel territorio comunale di Palau; infine, la realizzazione di tali impianti, per motivi di sicurezza (normativa di prevenzione incendi), comporterebbe la necessità di utilizzare aree molto

ampie per la realizzazione dei nuovi impianti di distribuzione carburante con conseguente forte consumo del suolo.

Per questi motivi il presente piano carburanti concede ai proponenti la realizzazione di nuovi impianti o interventi di ristrutturazione totale dell'esistente la possibilità di richiedere all'Amministrazione comunale la deroga dagli obblighi previsti per i nuovi impianti dal comma 2 dell'art.52 della Legge Regionale 11 gennaio 2019, n. 1.

La deroga dovrà essere richiesta antecedentemente alla presentazione delle pratiche al SUAPE per l'esecuzione degli interventi e perché sia accolta dovrà essere comunque adeguatamente motivata dimostrando la non sostenibilità economica dell'investimento.

FINALITA'

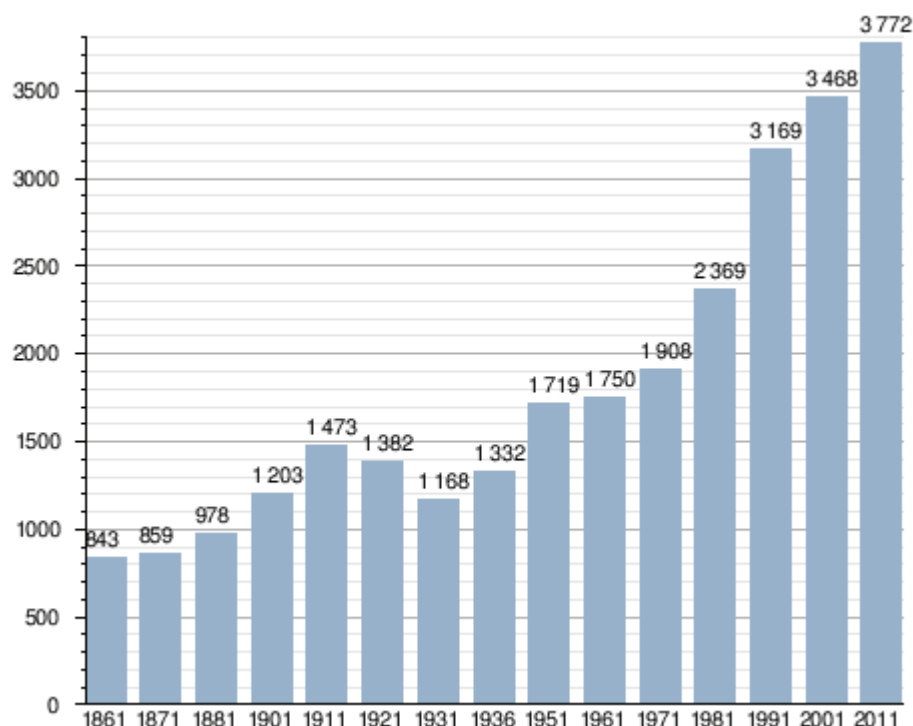
La primaria finalità del presente piano carburanti è quella di definire criteri, requisiti e caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati gli impianti di distribuzione di carburanti e stabilire indici urbanistico-edilizi per l'installazione, la modifica, la ristrutturazione ed il potenziamento delle stazioni di servizio volti a favorire lo sviluppo dell'attività non-oil.

IL TERRITORIO COMUNALE DI PALAU

Il territorio comunale di Palau, di superficie pari a 44,57 kmq, è posto nell'area nord-orientale della Sardegna, in Gallura, nelle vicinanze della Costa Smeralda e costituisce il porto di accesso per l'arcipelago di La Maddalena. Esso confina a sud con il territorio comunale di Arzachena e ad est con i Comuni di Tempio Pausania e Santa Teresa Gallura, mentre nelle altre direzioni è delimitato dal mare.

Il centro abitato di Palau è una cittadina moderna e turistica, con una popolazione che oscilla tra le 4500 unità del periodo invernale e le 35.000 della stagione estiva.

Si riporta di seguito un grafico riportante l'evoluzione demografica della popolazione (fonte wikipedia) da cui si evidenzia un forte incremento della popolazione (abitanti censiti) legata essenzialmente allo sviluppo delle attività turistiche nel territorio comunale.



Nel territorio Comunale sono presenti alcune piccole frazioni caratterizzate da insediamenti prevalentemente turistici.

Le principali arterie viarie che attraversano il territorio comunale sono la S.S. 125 che dal territorio comunale di Arzachena conduce all'abitato di Palau e la S.S. 133 di Palau che da quest'ultimo conduce verso il territorio comunale di Tempio Pausania (loc. Ponte sul Liscia) e da cui si dirama la S.S. 133 bis che conduce al territorio comunale di Santa Teresa Gallura.

Altre viabilità rilevanti site nel territorio comunale di Palau sono la S.P. 121 Palau - Baragge - Golfo delle Saline, la S.P. 123 Palau - Capo d'Orso e la S.P. 13.

IMPIANTI ESISTENTI E IPOTESI DI RIASSETTO

La rete distributiva di carburanti presente nel territorio comunale di Palau consta di n. 2 impianti di distribuzione carburanti per autotrazione e n.1 impianto di distribuzione carburanti marina per imbarcazioni e natanti posto nel Porto di Palau.

Entrambi i punti vendita per autotrazione sono collocati all'interno del centro urbano, in piazza del Molo, l'uno praticamente di fronte all'altro.

I due impianti, l'uno a marchio ENI, posto a mano destra della viabilità che dal centro cittadino conduce alla zona portuale dove attraccano i traghetti che permettono di raggiungere l'isola di La Maddalena, e l'altro, a marchio Esso, posto a mano sinistra della medesima viabilità, sono del tipo definito nel settore *"da marciapiede"* di vecchia concezione e inadeguati alle attuali esigenze dell'utenza.

Essi sono, infatti, entrambi dotati di un'unica corsia di erogazione ed è sufficiente che alcuni autoveicoli vogliano fare rifornimento contemporaneamente per causare una fila tale da provocare ostacolo alla normale fruizione della viabilità di transito; al proposito va segnalato che il disservizio sopra rappresentato è frequente in specie nella stagione estiva. Inoltre, gli attuali impianti di distribuzione carburanti per autotrazione sono sprovvisti di ulteriore offerta per l'utenza e per l'automobilista: privi della capacità di offrire servizi aggiuntivi rispetto alla mera distribuzione dei carburanti tradizionali (gasolio e benzina) e la loro conformazione li rende incapaci di fornire un servizio adeguato all'utenza.

Va inoltre evidenziato come la conformazione degli spazi non rende neppure potenziabile in futuro il novero dei servizi offribili: non vi sono spazi neppure per l'installazione di infrastrutture di ricarica elettrica e ancora meno per fornire altri servizi e/o immaginare l'apertura di attività complementari del tipo Non Oil. Va segnalato, poi, che, il loro posizionamento costituisce oggi motivo di intralcio alla viabilità, in special modo nel periodo estivo, e impediscono una corretta fruizione dell'area retro portuale.

In merito, si ricorda che l'Amministrazione comunale di Palau ha previsto, nella variante al Piano particolareggiato del centro urbano, il completo riassetto dell'area retro portuale su cui sono siti i suddetti impianti di distribuzione carburanti.

Al proposito il citato strumento pianificatorio, relativamente all'area di Piazza del Molo e del porto commerciale, riporta che questa *"riveste una particolare importanza per la sua ubicazione: è la testata del percorso matrice dell'impianto urbano, ideale tramite tra l'abitato e il mare e le isole antistanti."*

*Attualmente coesistono attività private con edifici demaniali semiabbandonati, **attività improprie (distributori di carburante)** ed un intenso traffico veicolare di transito verso i traghetti. Si è inserita tutta l'area in una Zona G-G8- dove potranno permanere le attività private, ma rilocalizzate in nuovi edifici o in quelli demaniali recuperati, il tutto in un disegno complessivo che prevede anche la realizzazione di un parcheggio coperto seminterrato per la sosta temporanea delle auto e come terminal autobus, con sovrastante piazza e sistemazione a verde per una più dignitosa conclusione del paese verso il mare".*

Lo schema di intervento metaprogettuale di cui al citato Piano particolareggiato del centro urbano prevede:

- la "pulizia" dell'area con l'eliminazione di volumi e attrezzature cresciute disordinatamente nel tempo;

- la sistemazione complessiva dell'area con un livello interrato ove si prevede un grande parcheggio e una zona attesa autobus ed al livello stradale un'ampia piazza definita da un corpo- che alloggia attrezzature di servizio e ricongiunto alla vecchia stazione ferroviaria- che ha, al piano terra, un'alternanza di piani e vuoti sì da consentire la visuale del mare, mentre al piano superiore è più compatto;
- la conservazione della vecchia stazione ferroviaria;
- l'ampliamento della nuova stazione;
- il restauro e recupero di capannoni del Demanio Militare da destinare ad attrezzature socio-culturali (museo del mare ecc.).

È evidente come per poter dar seguito alle previsioni della variante al Piano particolareggiato del centro urbano sia indispensabile prevedere lo spostamento degli attuali impianti di distribuzione carburanti e, in proposito, è intendimento dell'Amministrazione Comunale agevolare e incentivare tale spostamento.

Per i motivi su esposti le norme di attuazione del presente piano carburanti prevedono, ove i proponenti intestatari degli attuali impianti stradali di distribuzione carburanti aderissero nei tempi e nei modi richiesti ai *desiderata* della Pubblica Amministrazione, degli incentivi per lo spostamento volontario degli impianti esistenti sia in termini di indici di cubatura fruibili per la costruzione delle nuove attività, sia in termini di deroga dagli obblighi previsti per i nuovi impianti dal comma 2 dell'art.52 della Legge Regionale 11 gennaio 2019, n. 1, che in termini economici (mancata richiesta degli oneri concessori e mancata richiesta delle imposte pubblicitarie e di quelle sui passi carrai per un corposo periodo dalla data di installazione delle nuove attività di distribuzione carburanti).

Al fine di pervenire, nel più breve tempo possibile, ad un moderno ri assetto del servizio di distribuzione carburanti per autotrazione nel territorio comunale, eventualmente anche agevolando lo spostamento degli attuali vecchi e superati impianti, è intendimento dell'Amministrazione Comunale individuare delle aree di proprietà comunale da affidare in concessione a soggetti privati per la realizzazione di n. 2 nuovi impianti di distribuzione carburanti tramite pubblicazione di bando di gara aperta, ai sensi dell'art. 2. Competenze comunali e regionali, comma 4, del D. Lgs. 32/98, da affidarsi con l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Al fine della scelta delle migliori offerte si attribuirà un punteggio a ciascun partecipante ed al progetto dallo stesso proposto. Premesso che si riconoscerà un punteggio aggiuntivo ai soggetti titolari degli attuali impianti che volessero spostare le attività sulle nuove posizioni che saranno oggetto di gara, la valutazione delle proposte per l'affidamento terrà conto:

- del novero e della qualità dei servizi resi nelle nuove attività anche in considerazione della vocazione turistica del territorio;

- del numero di infrastrutture di ricarica elettrica previste;
- della qualità del progetto e della sua sicurezza in termini di tutela dell'ambiente;
- dei tempi di realizzazione delle attività.

Va infine evidenziato come, in ogni caso, entro 60 giorni dalla data di approvazione del presente piano, il Comune sottoporrà a verifica tutti gli impianti di distribuzione carburanti ad uso pubblico esistenti, sia per accertare l'assenza di eventuali condizioni di incompatibilità assoluta e relativa indicate dalle norme nazionali e dalle Linee guida regionali allegate alla Deliberazione G.R. n. 45/7 del 05/12/2003, così come previsto dal D. Lgs. n. 32/1998 e ss.mm.ii e ribadito dalla Legge 15 luglio 2011 (art. 28 c. 4), sia per accertare l'assenza di eventuali condizioni di incompatibilità previste dalla Legge n. 124 del 04/08/2017 (art. 1, commi 112 e 113), sia per l'effettuazione delle verifiche di compatibilità urbanistica e di legittimità e idoneità tecnica degli impianti anche ai fini della sicurezza sanitaria, stradale e ambientale previste con cadenza periodica dal comma 5 dell'art. 1 del Decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32 così come meglio dettagliato nell'articolo 4 - Verifiche di compatibilità delle norme di attuazione del presente piano carburanti.

SOMMARIO

PREMESSA	2
NORMATIVA DI RIFERIMENTO.....	2
ANALISI NORMATIVA	3
NORMATIVA DI SETTORE	4
FINALITA'	13
IL TERRITORIO COMUNALE DI PALAU	13
IMPIANTI ESISTENTI E IPOTESI DI RIASSETTO	14