Pubblicato il 08/11/2016

N. 01091/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00784/2015 REG.RIC.

N. 00133/2016 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 784 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Ganesa S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Roberto Righi e Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Mozzati nel suo studio in Genova, via Corsica, 2/11;

contro

Comune di Genova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Paola Pessagno e Aurelio Domenico Masuelli, presso i quali è elettivamente domiciliato negli uffici della civica Avvocatura in Genova, via

Garibaldi, 9;

Regione Liguria; Città Metropolitana di Genova; A.G.C.M.;

nei confronti di

Coop Liguria S.c.c. e Talea Società di Gestione Immobiliare S.p.a., rappresentate e difese dagli avv. Alessandro Ghibellini, Luigi Piscitelli, Stefano Ghibellini e Federica Picetti, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Ghibellini nel suo studio in Genova, via Ceccardi, 1/15;

Evoluzione S.r.l. unipersonale, rappresentata e difesa dagli avv. Luigi Piscitelli e Francesco Turrini Dertenois, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Piscitelli nel suo studio in Genova, corso Saffi, 7/2;

Mantero Andrea S.r.l.; OMS Ratto S.r.l.;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Esaote S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Mario Alberto Quaglia e Rosa Pellerano, presso i quali è elettivamente domiciliata nel loro studio in Genova, via Roma, 4/3;

sul ricorso numero di registro generale 133 del 2016, proposto da:

Ganesa S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe

Morbidelli e Roberto Righi, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Mozzati nel suo studio in Genova, via Corsica, 2/11;

contro

Comune di Genova, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Paola Pessagno e Laura Burlando, presso le quali è elettivamente domiciliato negli uffici della civica Avvocatura in Genova, via Garibaldi, 9; Regione Liguria; Città Metropolitana di Genova; A.G.C.M.;

nei confronti di

Coop Liguria S.c.c. e Talea Società di Gestione Immobiliare S.p.a., rappresentate e difese dagli avv. Alessandro Ghibellini, Luigi Piscitelli, Stefano Ghibellini e Federica Picetti, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Ghibellini nel suo studio in Genova, via Ceccardi, 1/15;
Evoluzione S.r.l. unipersonale, rappresentata e difesa dagli avv. Luigi Piscitelli e Francesco Turrini Dertenois, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Piscitelli nel suo studio in Genova, corso Saffi, 7/2;
Esaote S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Mario Alberto Quaglia e Rosa Pellerano, presso i quali è elettivamente domiciliata nel loro studio in Genova, via Roma, 4/3;
Mantero Andrea S.r.l.;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 784 del 2015:

del progetto definitivo del P.U.C. di Genova, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 4/3/2015, ed in particolare:

- del documento di controdeduzioni alle osservazioni presentate dalla ricorrente alla deliberazione di adozione del progetto preliminare del P.U.C.;
- della disciplina di piano relativa all'assetto urbanistico dell'area n. 71 di via Albareto, ove esclude dalle funzioni principali le grandi strutture di vendita;
- della disciplina urbanistica dell'area AR-PU ed in particolare della "Disciplina delle destinazioni d'uso AR-PU-1" ove, con riferimento alle destinazioni principali, esclude le grandi strutture di vendita, mentre, con riferimento a quelle complementari e limitatamente agli edifici esistenti, prevede le sole medie e grandi strutture di vendita di generi non alimentari nei limiti indicati per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente;
- della disciplina urbanistica dell'area AR-PU ed in particolare della "Disciplina delle destinazioni d'uso AR-PU-2", laddove prevede che il cambio di destinazione d'uso per l'inserimento di medie e grandi strutture di vendita di generi non alimentari e di

esercizi di vicinato è consentito nel limite del 20% della S.A. di progetto disponibile, sino ad un massimo di mq 5.000;

- dell'art. 17, comma 2, delle N.T.A. del P.U.C., che rinvia a tale disciplina;

nonché, per quanto occorrer possa,

- della deliberazione del Consiglio regionale della Liguria n. 31 del 17/12/2012, pubblicata sul B.U.R. n. 52 del 27/12/2012, recante il regolamento di attuazione della l.r. 1/2007 ed in particolare del paragrafo 5 di essa;

- della deliberazione del Consiglio comunale di Genova n. 30/2013, di ricognizione e presa d'atto degli effetti sul P.U.C. vigente e sul progetto preliminare di P.U.C. derivanti dall'entrata in vigore della deliberazione della Giunta regionale n. 31 del 17/12/2012;

e, con ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento

del P.U.C. di Genova definitivamente approvato, a seguito di conferenza di servizi decisoria del 4/11/2015, con determinazione dirigenziale n. 2015-118.0.0-18 del 27/11/2015, in vigore dal 3/12/2015, ed in particolare:

- del documento di controdeduzioni alle osservazioni presentate dalla ricorrente il 15/6/2015;

- della disciplina di piano relativa all'assetto urbanistico dell'area n. 71 di via Albareto, ove esclude dalle funzioni principali le grandi strutture di vendita;
- della disciplina urbanistica dell'area AR-PU ed in particolare della "Disciplina delle destinazioni d'uso AR-PU-1" ove, con riferimento alle destinazioni principali, esclude le grandi strutture di vendita, mentre, con riferimento a quelle complementari e limitatamente agli edifici esistenti, prevede le sole medie e grandi strutture di vendita di generi non alimentari nei limiti indicati per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente;
- delle deliberazioni del Consiglio comunale di Genova n. 42/2015, di approvazione di tali controdeduzioni, e n. 57/2015, di approvazione del P.U.C.;
quanto al ricorso n. 133 del 2016:
del P.U.C. di Genova definitivamente approvato, a seguito di conferenza di servizi decisoria del 4/11/2015, con determinazione dirigenziale n. 2015-118.0.0-18 del 27/11/2015, in vigore dal 3/12/2015, con particolare riferimento all'art. 25 delle Norme generali del P.U.C. il quale, individuando ed elencando gli ambiti con disciplina urbanistica speciale, ha inteso recepire nel P.U.C. definitivo così approvato la previsione dell'ambito n. 72 che recepisce la disciplina

urbanistica della variante, approvata con accordo di pianificazione sottoscritto in data 25/1/2012, relativa al sub-settore 4 del distretto aggregato 17 del Polo tecnologico di Sestri del P.U.C. 2000.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Genova;
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Società Coop Liguria, Talea Immobiliare, Evoluzione ed Esaote;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti dei due giudizi;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2016 il dott. Richard Goso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società Ganesa a r.l. è proprietaria di un complesso immobiliare in Genova, via Albareto, nel quale sono attualmente insediati due esercizi di vendita al dettaglio aventi requisiti dimensionali di medie strutture di vendita non alimentari.

Il progetto preliminare del nuovo P.U.C. di Genova, adottato con deliberazione consiliare n. 92 del 7 dicembre 2011, includeva il compendio suddetto nel distretto di trasformazione "Nuova Sestri" (distretto 1.05), limitando la destinazione commerciale agli esercizi di vicinato.

Ganesa S.r.l., interessata ad insediare una grande struttura di vendita all'insegna Esselunga negli immobili di proprietà, presentava rituali osservazioni volte a consentire la destinazione commerciale, senza limitazioni merceologiche; l'amministrazione ha respinto tali osservazioni con il progetto definitivo di P.U.C., adottato con deliberazione consiliare n. 8 del 4 marzo 2015.

Le controdeduzioni comunali, delle quali si riferirà più dettagliatamente in parte motiva, facevano essenzialmente riferimento all'esigenza (emersa da un "tavolo di lavoro" composto da rappresentanti del Comune e degli operatori economici della zona) di evitare possibili conflitti con il tessuto urbano commerciale del vicino centro storico di Sestri Ponente.

Con il progetto definitivo di P.U.C., l'area in questione è stata scorporata dal distretto 1.05 (divenuto distretto 06) e fatta oggetto di una disciplina urbanistica *ad hoc* ("area 71 – complesso ABB/ELPIS via Albareto") che costituisce una

specificazione della categoria dell'ambito AR-PU ("Ambito di Riqualificazione Produttivo-Urbano").

Il P.U.C. adottato non consentiva in tale area l'insediamento di grandi strutture di vendita e, quanto alle medie strutture, poneva stringenti limiti di carattere merceologico (solo non alimentari).

Ciò premesso, la Società interessata ha impugnato, con ricorso straordinario al Capo dello Stato, il progetto adottato del nuovo P.U.C., nella parte in cui contiene le accennate restrizioni all'insediamento di strutture di vendita di medie e di grandi dimensioni.

I due motivi di gravame dedotti a sostegno dell'impugnativa erano intesi a denunciare:

a) la violazione dell'art. 31 del d.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, che non consente preclusioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali se non per esigenze imperative di tutela dei valori ivi indicati;

b) la violazione del principio di ricupero e riqualificazione del patrimonio edilizio sancito dall'art. 3 *bis* del d.P.R. n. 380/2001.

A seguito di opposizione del Comune di Genova, il ricorso è stato trasposto in sede giurisdizionale (r.g. n. 784 del 2015).

Con motivi aggiunti successivamente notificati, Ganesa S.r.l. ha impugnato *in parte qua* il P.U.C. definitivamente approvato con

determinazione dirigenziale del 27 novembre 2015, a seguito di conferenza di servizi decisoria, unitamente alle deliberazioni consiliari di approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni del privato e di approvazione del P.U.C.

L'esponente ripropone le censure del ricorso introduttivo, soffermandosi altresì sulle nuove controdeduzioni comunali che, come si vedrà *infra*, fanno perno sull'esigenza di salvaguardare i livelli occupazionali delle aziende insediate e sulle criticità che il prospettato insediamento commerciale, a causa del massiccio accesso veicolare, provocherebbe sulla viabilità della zona.

Si sono costituiti in giudizio l'intimato Comune di Genova e le Società Coop Liguria, Talea Immobiliare S.p.a. ed Evoluzione S.r.l.

E' intervenuta *ad opponendum* Esaote S.p.a.

La difesa comunale eccepisce la parziale improcedibilità del ricorso in quanto, nelle more del giudizio, sarebbero venute meno tutte le restrizioni all'insediamento di medie strutture di vendita; nel merito, argomenta nel senso della congruità della contestata scelta pianificatoria intesa all'esclusione delle grandi strutture di vendita .

Coop Liguria e Talea Immobiliare eccepiscono la tardività del ricorso e la sua inammissibilità, atteso che l'esponente non ha

chiesto alcun titolo abilitativo all'insediamento di grandi strutture di vendita e solleva censure riferite al merito delle scelte amministrative; esse sostengono, inoltre, che la scelta pianificatoria di cui si controverte sarebbe giustificata da esigenze imperative di tutela dei lavoratori e dell'ambiente urbano.

Le finalità di tutela dell'ambiente urbano sono particolarmente sottolineate anche dalla difesa di Esaote, mentre la Società Evoluzione, oltre ad argomentare nel senso dell'infondatezza del ricorso, eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva e la carenza di interesse all'impugnazione.

Le parti in causa hanno sviluppato le proprie tesi difensive con articolate memorie depositate in prossimità della pubblica udienza.

Con un distinto ricorso (r.g. n. 133 del 2016), Ganesa S.r.l. ha impugnato il P.U.C. approvato, nella parte in cui consente l'insediamento di una grande struttura di vendita nell'area 72, limitrofa all'area 71 in cui sono ubicati gli immobili della ricorrente.

Evidenzia l'esponente che tale esercizio, all'insegna Coop, sarà l'unica grande struttura di vendita insediabile nella vigenza del nuovo P.U.C., non solo nel contesto urbano di Sestri Ponente, ma nell'intero territorio del Comune di Genova.

Essa contesta, pertanto, la legittimità di una scelta urbanistica che produrrebbe effetti "escludenti" nei confronti di analoghe iniziative, di fatto tutelando la "posizione dominante" che Coop Liguria, grazie alla titolarità di una preponderante quota di mercato, riveste nel territorio del Comune di Genova.

Anche in questo secondo giudizio, si sono costituiti l'intimato Comune e le Società sopra elencate, articolando variegate eccezioni in rito e nel merito.

I due ricorsi, infine, sono stati chiamati alla pubblica udienza del 6 ottobre 2016 e, dopo approfondita discussione, sono stati ritenuti in decisione.

DIRITTO

1) I ricorsi n. 784 del 2015 e n. 133 del 2016, entrambi proposti da Ganesa S.r.l. avverso le previsioni del nuovo P.U.C. di Genova che, direttamente o indirettamente, si frappongono all'insediamento di medie e grandi strutture di vendita negli immobili di proprietà della ricorrente, devono essere riuniti in quanto connessi sul piano oggettivo e soggettivo.

2) Con il primo ricorso (r.g. n. 784 del 2015), la Società interessata contesta la legittimità delle previsioni pianificatorie che, con riferimento all'ambito soggetto alla norma speciale 71 (nel quale sono ubicati i suoi immobili), non consentono di insediare una grande struttura di vendita e sottopongono

l'insediamento di medie strutture a particolari limitazioni, anche di natura merceologica.

Più precisamente, è previsto che, nella zona in questione, trovi applicazione la disciplina dell'ambito AR-PU ("Ambito di Riqualificazione Produttivo-Urbano"), ma con l'esclusione delle funzioni logistica, industria, (in parte) artigianato e grandi strutture di vendita; è invece consentita, in deroga alla disciplina dell'ambito, la funzione uffici.

Con il ricorso introduttivo, trasposto dalla sede straordinaria, è stato impugnato *in parte qua* il P.U.C. adottato; con ricorso per motivi aggiunti, l'impugnazione è stata estesa al P.U.C. approvato.

3) Occorre soffermarsi preliminarmente sulle eccezioni in rito sollevate dalle parti resistenti.

3.1) Le Società Coop Liguria e Talea Immobiliare eccepiscono che il ricorso sarebbe inammissibile per mancata impugnazione del progetto preliminare di P.U.C. le cui previsioni, operanti in salvaguardia ai sensi dell'art. 42 della legge regionale Liguria n. 36/1997, risultavano già preclusive all'installazione di grandi strutture di vendita nell'area *de qua*.

Secondo le eccepienti, quindi, la lesione lamentata dalla ricorrente risalirebbe al 2011, anno di adozione del progetto preliminare di P.U.C., sicché la stessa non avrebbe più interesse

all'impugnativa del progetto definitivo che ha confermato la preclusione in parola.

A confutazione dell'eccezione, è sufficiente rammentare che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, l'impugnazione del piano regolatore adottato, nella misura in cui risulti immediatamente lesivo e indipendentemente dall'eventuale applicazione delle misure di salvaguardia, costituisce semplicemente una facoltà e non un onere (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1743).

È pacifico, pertanto, che il piano regolatore approvato può essere impugnato da chi, pur avendone avuto conoscenza, non abbia impugnato tempestivamente il piano solo adottato (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 9 marzo 1983, n. 1) e analoga soluzione vale, *a fortiori*, per il caso di mancata impugnazione del progetto preliminare che rappresenta semplicemente l'atto finale di uno dei segmenti procedimentali finalizzati all'approvazione del P.U.C. definitivo.

3.2) Le stesse Società eccepiscono, in secondo luogo, che il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse, poiché la ricorrente non ha chiesto alcun titolo abilitativo all'insediamento di una grande struttura di vendita.

Un'eccezione sostanzialmente analoga è proposta dalla difesa della Società Evoluzione, ponendo l'accento sul fatto che la

ricorrente ha solamente enunciato l'intenzione di trasformare gli immobili di proprietà onde renderli pienamente idonei ad accogliere una grande struttura di vendita, ma non ha concretizzato tale intendimento.

Anche questa eccezione è palesemente infondata, poiché le previsioni che escludono l'insediabilità di particolari destinazioni d'uso esplicano effetti immediatamente conformativi da cui deriva, per coloro che intendono contestarne il contenuto, l'onere di impugnarle entro il termine decadenziale di legge.

Peraltro, come rileva efficacemente la difesa di parte ricorrente, l'opposta soluzione condurrebbe ad una inevitabile diagnosi di inammissibilità del ricorso proposto congiuntamente avverso il diniego di autorizzazione commerciale e la previsione urbanistica su cui esso fonda.

L'interesse a ricorrere, inoltre, discende dalla titolarità dell'area nella quale si vorrebbe insediare una grande struttura di vendita, restando irrilevanti le condizioni attuali degli immobili destinati a tale funzione.

3.3) Le eccezioni delle Società controinteressate si completano con un rilievo riferito alla natura delle censure dedotte che, essendo intese a contestare le destinazioni conferite alle singole

aree, impingerebbero inammissibilmente nel merito delle scelte amministrative.

Tale eccezione, che richiama tradizionali principi giurisprudenziali in tema di insindacabilità delle scelte discrezionali di pianificazione urbanistica, non è conferente al contenuto delle doglianze sollevate dalla parte ricorrente, essenzialmente intese a denunciare la violazione dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario in materia di rapporti tra pianificazione urbanistica e tutela della concorrenza.

3.4) La Società Evoluzione eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva: essa ipotizza di essere stata evocata in giudizio a causa delle relativa vicinanza tra uno dei propri esercizi commerciali (quello ubicato in via Mascagni) e il complesso immobiliare di proprietà della ricorrente, ma di essere sostanzialmente indifferente alle previsioni dello strumento urbanistico e all'esito del giudizio.

Premesso che, in linea di principio, la natura dello strumento urbanistico generale esclude la possibilità di configurare posizioni di controinteresse al ricorso giurisdizionale proposto contro di esso, va tuttavia rilevato come l'asserita posizione di "neutralità" dell'eccepiente sia smentita dagli stessi scritti difensivi, nei quali essa ha svolto articolate argomentazioni

intese a dimostrare l'inammissibilità del ricorso e l'infondatezza nel merito delle censure ivi sollevate.

Non vi è ragione, in conseguenza, per estromettere dal giudizio un soggetto che ha dimostrato di volervi partecipare attivamente allo scopo di contrastare le pretese della parte ricorrente.

3.5) Infine, la difesa comunale eccepisce che il ricorso sarebbe divenuto parzialmente improcedibile in quanto, con l'approvazione del P.U.C. definitivo, la disciplina dell'ambito è mutata, consentendovi l'insediamento di medie strutture di vendita senza distinzioni merceologiche (alimentari e non).

L'eccezione è sostanzialmente condivisa dalla parte ricorrente (pur con la sottolineatura del non perfetto coordinamento tra la norma speciale dell'area 71, come tale prevalente, e la disciplina generale dettata per le aree AR-PU) e comporta che l'interesse all'impugnazione risulti circoscritto alle previsioni che escludono l'insediamento di grandi strutture di vendita nell'area *de qua*.

4) Nel merito, la parte ricorrente denuncia, con il primo motivo di gravame, la violazione dei principi e delle disposizioni normative (segnatamente l'art. 31 del d.l. n. 201/2011) che impongono di rimuovere ogni ostacolo urbanistico

all'insediamento delle attività commerciali non giustificato da esigenze di tutela dei "valori sensibili" indicati dal legislatore.

Si impongono alcune precisazioni preliminari.

I recenti sviluppi della normativa di matrice europea in tema di liberalizzazione delle attività commerciali hanno comportato la ricerca di un punto di equilibrio tra la pianificazione del territorio e l'assetto delle attività commerciali.

Allo stato, il fondamentale riferimento normativo è costituito dall'art. 31, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, che individua quale "*principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali*".

Tale principio, pacificamente riferibile anche all'esercizio dell'attività di pianificazione urbanistica, comporta che non possano ritenersi legittimi gli atti di programmazione con cui vengono imposti limiti territoriali all'insediamento di attività commerciali, qualora non sussistano motivi imperativi di interesse generale, ovvero che pongono limiti non ragionevoli, non adeguati o non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche perseguite.

Analogamente, l'art. 1, comma 1, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che, "*fermo restando quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'articolo 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo: […] b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti*".

Alla luce di tali principi, si tratta di verificare se, nei casi concreti, le previsioni urbanistiche che formano oggetto della contestazione giurisdizionale perseguano effettivamente finalità di tutela dell'ambiente urbano (o di altri "valori sensibili") oppure siano state adottate allo scopo di svolgere, attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento delle attività commerciali, un inammissibile ruolo "calmieratore" nel settore del commercio.

Ciò comporta un ampliamento dei margini del sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere nell'esercizio della discrezionalità amministrativa di pianificazione del territorio, oggi incentrato sui contenuti degli atti di programmazione in modo più penetrante di quanto si riteneva consentito in passato, nel senso che il giudice amministrativo è chiamato a verificare la sussistenza dei motivi imperativi di interesse generale sottesi alle limitazioni imposte dagli strumenti urbanistici, onde verificare, attraverso un'analisi degli atti preparatori e delle concrete circostanze di fatto, se effettivamente i divieti imposti possano ritenersi correlati e proporzionati ad effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o all'ordinato assetto del territorio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2014, n. 5494).

In questa prospettiva, assume un ruolo determinante lo scrutinio della motivazione delle scelte pianificatorie che (senza mettere in discussione il tradizionale orientamento secondo cui i piani urbanistici, siccome rientranti nella categoria degli atti amministrativi generali, non necessitano di motivazione) può essere ricostruita in chiave procedimentale, attraverso i contenuti della relazione illustrativa e delle controdeduzioni alle osservazioni degli interessati, soprattutto quando queste ultime non esprimano un mero apporto partecipativo, ma (come verificatosi nel presente caso) siano intese a contestare le ragioni tecnico-giuridiche della scelta pianificatoria.

5) Nel caso in esame, le ragioni sottese alla scelta in contestazione possono essere desunte dalle articolate controdeduzioni (la "motivazione procedimentale") con cui l'amministrazione ha respinto, per due volte, le osservazioni del privato.

Con riferimento alle previsioni del progetto preliminare di P.U.C, infatti, l'odierna ricorrente aveva chiesto, con nota del 7 maggio 2012, che la destinazione commerciale fosse ammessa quale funzione principale nel settore 1 del distretto 1.05 "Nuova Sestri" (ossia nell'ambito in cui erano stati inclusi i suoi immobili), senza limitazioni afferenti alla tipologia di esercizi commerciali insediabili.

L'amministrazione ha respinto l'osservazione con la seguente motivazione: "*La richiesta si pone in contrasto con la volontà, espressa dai partecipanti al Tavolo di Lavoro composto da rappresentanze del Comune, del Municipio, degli operatori economici di Sestri ponente, della Direzione aziendale di Esaote e di Coop Liguria, riunitosi il 15 giugno 2011, di limitare eventuali ulteriori medie strutture di vendita non alimentare al commercio di merci speciali, condizione recepita dal Consiglio Comunale con la D.C.C. n. 41/2011 (accordo di pianificazione ai sensi dell'art. 57 della legge regionale 36/97 e s.m.i. per l'approvazione di una variante al vigente PUC relativa al sub-settore 4 del distretto aggregato 17a del Polo tecnologico di Sestri), che coincide con gli obiettivi ed i contenuti del nuovo PUC relativi ad un più elevato grado di integrazione con il contesto urbano che potrà essere raggiunto individuando, nel settore di cui trattasi, funzioni urbane ed attività commerciali minute, mentre attività commerciali di dimensioni maggiori determinerebbero possibili conflitti con il tessuto commerciale del centro storico di Sestri*".

In sostanza: l'amministrazione ha ritenuto che, per non provocare una situazione di conflittualità con "il tessuto commerciale del centro storico di Sestri" (condizione ritenuta necessaria per il conseguimento dell'obiettivo di integrazione con il contesto urbano, individuato dal progetto preliminare di P.U.C.), non dovesse essere ammesso, nell'ambito in questione,

l'insediamento di attività commerciali eccedenti la dimensione dell'esercizio di vicinato.

In disparte l'anomalia insita nella fonte di tale indicazione (promanante da un "tavolo di lavoro" cui aveva partecipato anche Coop Liguria, vale a dire la Società interessata all'apertura di una grande struttura di vendita nelle immediate vicinanze), essa è rivelatrice della natura anticoncorrenziale della contestata scelta pianificatoria.

La controdeduzione rivela in modo inequivoco, cioè, come la fondamentale ragione che aveva indotto il pianificatore ad escludere l'insediamento di attività commerciali di medie (preclusione poi superata con il P.U.C. approvato) e di grandi dimensioni consistesse nella volontà di tutelare i punti vendita di piccole dimensioni, costituenti il "tessuto commerciale" del vicino centro storico, la cui permanenza sul mercato potrebbe essere messa a repentaglio dalla presenza di una grande struttura di vendita nelle zone limitrofe.

La scelta in parola non risulta ispirata, quindi, da esigenze di tutela di rilevanti interessi pubblici, bensì risponde ad una logica protezionistica che, anche rifuggendo da prospettive di liberalizzazione totale e senza limiti dell'iniziativa economica, non può essere annoverata tra le finalità intrinseche al piano urbanistico.

Diversamente opinando, si finirebbe per ammettere che il disegno di liberalizzazione delle attività commerciali, perseguito mediante i recenti interventi legislativi, possa essere contraddetto e vanificato da un'azione pianificatoria la quale, secondo modelli consolidatisi nell'ambito della tradizionale "urbanistica commerciale", realizza le proprie scelte in una prospettiva di organizzazione del mercato.

Ne deriva che le esigenze e gli obiettivi valorizzati nel caso di specie dall'amministrazione, non costituendo motivi di reale interesse urbanistico, non potevano costituire legittimi e ragionevoli impedimenti al libero esercizio dell'attività economica e, pertanto, non erano idonei a giustificare la contestata scelta ostativa all'insediamento di una struttura di vendita di grandi dimensioni.

6) Dopo l'adozione del progetto definitivo di P.U.C., l'odierna ricorrente presentava rituali osservazioni ai sensi dell'art. 40 della legge regionale Liguria n. 36/1997, proponendo che fosse eliminata, dalla scheda relativa all'area di specifico interesse e dalle norme generali del Piano, ogni limitazione dimensionale o merceologica all'insediabilità di grandi strutture di vendita.

L'articolato contenuto di tali osservazioni, riprodotto negli scritti difensivi depositati nel presente giudizio, era essenzialmente inteso a dimostrare che le restrizioni in parola si

sarebbero poste in conflitto con la recente normativa in tema di liberalizzazione delle attività commerciali.

La proposta del privato è stata disattesa sulla base delle seguenti controdeduzioni:

"*In via generale si osserva che la disciplina dell'ambito AR-PU ha l'obiettivo di favorire le condizioni per il pieno sviluppo urbanistico delle aree destinate all'insediamento di funzioni produttive.*

L'attuale disciplina tiene conto di osservazioni formulate nei confronti del progetto preliminare di PUC; in particolare è stata condivisa la richiesta della Camera di Commercio e le relative motivazioni a sostegno, basate su specifiche analisi, volte a dimostrare che la possibilità di insediare strutture commerciali negli ambiti produttivi crea condizioni sfavorevoli rispetto allo sviluppo delle attività produttive con pregiudizio per i livelli occupazionali delle aziende insediate e rischio di abbandono o trasformazione dei siti vocazionalmente produttivi.

Inoltre, per quanto riguarda la merceologia dei generi alimentari, si ritiene tale tipologia ancora meno compatibile con l'insediamento e lo sviluppo di attività produttive per evidente disomogeneità di fruizione con conseguente effetto sugli accessi e sulla viabilità del contesto. Nel caso specifico (norma speciale n. 71) si rileva che l'assetto insediativo e infrastrutturale è sostanzialmente definito e realizzato sulla base delle funzioni insediate.

Si precisa in ogni caso che gli interventi ammessi per le funzioni già insediate sono sufficienti a rispondere all'esigenza di adeguamento delle

stesse tutelando un adeguato mantenimento delle attività già insediate nel rispetto delle caratteristiche degli insediamenti.

Inoltre, relativamente alle attività commerciali, la disciplina regionale vigente consente, in deroga agli strumenti urbanistici comunali e ai parametri previsti dalla disciplina stessa, l'ampliamento in loco del 10% della SNV fino a mq. 1.000.

L'osservazione non è accolta".

In sostanza, prescindendo dalle considerazioni "di contorno", l'amministrazione ha ritenuto che i limiti frapposti all'insediamento di grandi strutture di vendita nell'area *de qua* fossero giustificati da motivi imperativi di interesse generale riconducibili alle esigenze di tutela:

a) dei livelli occupazionali, poiché le strutture di vendita di grandi dimensioni (soprattutto quelle alimentari) creano condizioni sfavorevoli allo sviluppo delle attività produttive e comportano il rischio di abbandono o di trasformazione dei siti a vocazione produttiva;

b) dell'ambiente urbano, alla luce degli effetti che l'insediamento di simili strutture produrrebbe su un assetto viabilistico sostanzialmente definito sulla base delle funzioni già insediate nell'ambito.

Tali rilievi non resistono alle censure di legittimità sollevate dalla parte ricorrente.

Essi non rappresentano, in primo luogo, le reali condizioni dell'ambito in cui sono compresi gli immobili che si intenderebbe destinare alla funzione commerciale, all'interno del quale non è attualmente insediata alcuna attività produttiva.

Precisa la ricorrente, infatti, che convivono all'interno dell'area 71 quattro destinazioni diverse (commerciale, terziario, direzionale e ricettivo), ma non vi sono presenti attività produttive.

Tale constatazione, non contrastata dalle controparti, rivela l'erroneità del presupposto fattuale sulla base del quale l'amministrazione ha ritenuto di dover individuare una prima ragione ostativa all'insediabilità di grandi strutture di vendita nonché l'illogicità dell'argomentazione che fa riferimento alla salvaguardia di una vocazione produttiva attualmente dismessa.

In secondo luogo, l'amministrazione ha fatto accenno all'impatto che l'insediamento di una grande struttura di vendita di generi alimentari produrrebbe sulla viabilità della zona: essa ha inteso affermare, cioè, che il territorio non potrebbe sopportare i grandi flussi di traffico provocati da una struttura di questo tipo, dal momento che la rete viabilistica è stata realizzata sulla base delle funzioni che vi sono già insediate.

A tale riguardo, è incontestabile che le grandi strutture di vendita alimentari costituiscano, nella generalità dei casi,

importanti generatrici di traffico e possano provocare, in conseguenza, non trascurabili ricadute sul territorio, soprattutto qualora collocate in contesti già fortemente urbanizzati.

Non è possibile, però, che la valorizzazione di questo dato di comune esperienza favorisca la surrettizia reintroduzione, attraverso la pianificazione del territorio, di inammissibili barriere all'ingresso di nuove attività commerciali.

Ne deriva che, per costituire valido motivo imperativo di interesse generale, le criticità afferenti l'impatto viabilistico generato dalla nuova struttura di vendita devono essere concrete e circostanziate, ossia tali da rivelare la non sostenibilità territoriale di quella particolare attività commerciale in quanto destinata ad inserirsi in un contesto di effettiva saturazione del territorio e non supportata da una rete viaria adeguata.

Nel caso in esame, i generici rilievi dell'amministrazione, fatti oggetto di puntuale critica nel merito in sede giurisdizionale, non valgono a dimostrare la sussistenza delle accennate criticità.

Rileva la ricorrente, infatti, che "*la viabilità di contorno all'area 71 è stata recentemente implementata con l'apertura del nuovo innesto a scorrimento veloce con la viabilità a mare (prosecuzione di Lungomare Canepa)*" e che "*la via Albareto (di recente realizzazione) è stata prevista proprio allo scopo di alleggerire il traffico veicolare delle vie Siffredi,*

Giotto e Manara le quali costituiscono l'asse principale da Genova per Sestri Ponente e viceversa".

Non si tratta, all'evidenza, di mere congetture intese a sollecitare un inammissibile sindacato di merito sulle scelte discrezionalmente operate dall'amministrazione, bensì di puntuali rilievi che, in assenza di confutazione ad opera della stessa amministrazione, smentiscono la fondatezza dei presupposti fattuali della scelta in contestazione.

Fermo restando che non è dato comprendere (né sono state illustrate) le ragioni per cui la pretesa inadeguatezza della rete viabilistica non è stata ritenuta di ostacolo all'insediamento di una grande struttura di vendita nell'area 72 la quale, confinando con quella in cui sono inclusi gli immobili della ricorrente, sembra inevitabilmente destinata a generare analoghe criticità in termini di afflusso veicolare.

In definitiva, anche gli elementi valorizzati "in seconda battuta" dall'amministrazione non sono idonei a rendere conto dell'esistenza di reali motivi imperativi di interesse generale che giustifichino la contestata preclusione all'insediamento di grandi strutture di vendita.

7) Per tali ragioni, il ricorso n. 784/15, nella parte in cui conserva attualità, è fondato e, con assorbimento delle censure dedotte con il secondo motivo di gravame, deve essere accolto.

Ne consegue l'annullamento delle previsioni del P.U.C. approvato che si frappongono all'insediamento di grandi strutture di vendita nell'area 71, senza restrizioni di carattere dimensionale o merceologico.

8) Per effetto della statuizione caducatoria di cui sopra, la ricorrente non ha più interesse a coltivare la domanda di annullamento proposta con il successivo ricorso n. 133/2016 che, sulla base di una differente prospettazione giuridica, era volta al conseguimento del medesimo risultato utile, vale a dire la rimozione della "barriera all'ingresso" di nuovi operatori nel mercato delle grandi strutture di vendita, in riferimento all'area di Sestri Ponente, con la conseguente possibilità di incidere sulla pretesa "posizione dominante" che Coop Liguria rivestirebbe nel territorio genovese.

La ricorrente, d'altronde, non ha la titolarità di immobili all'interno dell'area 72 e non esercita attualmente alcuna attività commerciale in tale ambito o nei pressi di esso, sicché non avrebbe comunque interesse a contestare la previsione pianificatoria che consente l'insediamento di una grande struttura di vendita presso l'immobile di Coop Liguria.

9) Avendo riguardo alla soccombenza reciproca e alla novità delle questioni dedotte, le spese del grado di giudizio vanno integralmente compensate fra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- riunisce i ricorsi in epigrafe;
- dichiara in parte improcedibile e in parte accoglie il ricorso n. 784/2015 e i motivi aggiunti, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- per l'effetto, annulla il P.U.C. approvato del Comune di Genova, nella sola parte in cui esclude le grandi strutture di vendita dalle funzioni insediabili nell'area 71 di via Albareto;
- dichiara improcedibile il ricorso n. 133/2016;
- compensa le spese dei giudizi riuniti.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Paolo Peruggia, Consigliere

Richard Goso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Richard Goso	**Giuseppe Daniele**

IL SEGRETARIO