Pubblicato il 08/11/2016

N. 01092/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00785/2015 REG.RIC.

N. 00132/2016 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 785 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Immobiliare di Levante 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;

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 132 del 2016, proposto da:

Immobiliare di Levante 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 via studio in Genova, 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, 7/2; Saffi, corso 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

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 urbanistica paesaggistica ambientale" del Distretto Nuova Sestri (n. 06), in particolare del settore n. 01 laddove non consente l'insediamento della destinazione commerciale tra le destinazioni principali ed ancora laddove limita quelle secondarie soltanto agli esercizi di vicinato;
- dell'art. 17, comma 2, delle N.T.A. del P.U.C., che rinvia a tale disciplina;
- della "Disciplina urbanistica paesaggistica ambientale" del Distretto Nuova Sestri (n. 06), in particolare del settore n. 01 laddove prevede la realizzazione di parcheggi privati interrati; 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, nella parte in cui rigetta parzialmente tali osservazioni;
- della "Disciplina urbanistica paesaggistica ambientale" del Distretto Nuova Sestri (n. 06), in particolare del settore n. 01 laddove non consente l'insediamento della destinazione commerciale tra le destinazioni principali ed ancora laddove limita quelle secondarie soltanto agli esercizi di vicinato;
- dell'art. 17, comma 2, delle N.T.A. del P.U.C., che rinvia a tale disciplina;

quanto al ricorso n. 132 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 subsettore 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;

Visto l'atto 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;

nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società Immobiliare di Levante a r.l. è proprietaria dell'immobile già sede dell'azienda metalmeccanica Cognitex, la cui attività produttiva è cessata da alcuni anni.

Il progetto preliminare del nuovo P.U.C. di Genova, adottato con deliberazione consiliare n. 92 del 7 dicembre 2011, ha incluso l'area ex Cognitex nel settore 01 del distretto di trasformazione "Nuova Sestri" (n. 06), ove la destinazione commerciale era prevista tra quelle complementari e limitatamente agli esercizi di vicinato.

Immobiliare di Levante S.r.l., interessata ad insediare una grande struttura di vendita all'insegna Esselunga nell'area in questione, presentava rituali osservazioni volte ad inserirvi la destinazione commerciale come funzione principale; 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 mantenuta nel distretto "Nuova Sestri" che, per effetto dello scorporo di alcuni ambiti, ha assunto dimensioni più ridotte.

Il P.U.C. adottato ha anche confermato la preclusione all'insediamento di attività commerciali eccedenti la dimensione dell'esercizio di vicinato ed ha prescritto la realizzazione di parcheggi privati solo interrati.

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 l'accennata preclusione all'insediamento di strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, contestando anche la prescrizione relativa alla realizzazione di parcheggi interrati.

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; inoltre, la previsione che ammette soltanto la realizzazione di parcheggi privati interrati sarebbe tesa al dissimulato scopo di impedire l'apertura di esercizi commerciali di grandi dimensioni;
- 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. 785 del 2015).

Con motivi aggiunti successivamente notificati, Immobiliare di Levante 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.

Anche il P.U.C. approvato, infatti, ha mantenuto l'accennata preclusione all'insediamento di medie e grandi strutture di vendita nell'ambito in questione; è stata eliminata, invece, la prescrizione relativa alla realizzazione di parcheggi interrati.

L'esponente ripropone le censure del ricorso introduttivo, soffermandosi altresì sulle nuove controdeduzioni comunali le quali, come si vedrà *infra*, fanno essenzialmente riferimento alla presunta specificità di una zona che, rappresentando la principale via di accesso al centro storico di Sestri Ponente, necessiterebbe di essere riqualificata mediante lo sviluppo di funzioni urbane e di attività commerciali minute.

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 argomenta nel senso della congruità della

contestata scelta pianificatoria.

Le Società controinteressate 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 dell'ambiente urbano.

La Società Evoluzione eccepisce anche il proprio difetto di legittimazione passiva.

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. 132 del 2016), Immobiliare di Levante S.r.l. ha impugnato il P.U.C. approvato, nella parte in cui consente l'insediamento di una grande struttura di vendita nella contigua area 72.

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. 785 del 2015 e n. 132 del 2016, entrambi proposti da Immobiliare di Levante 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 presso l'immobile di proprietà della ricorrente, devono essere riuniti in quanto connessi sul piano oggettivo e soggettivo.
- 2) Con il primo ricorso (r.g. n. 785 del 2015), la Società interessata contesta la legittimità delle previsioni pianificatorie che non consentono di insediare le strutture suddette nel settore 01 del distretto di trasformazione "Nuova Sestri" (n. 06), ove è compreso l'immobile di sua proprietà, già sede di un'attività industriale.

Più precisamente, è previsto che, nell'ambito in questione, la destinazione commerciale sia prevista tra le funzioni complementari, limitatamente agli esercizi di vicinato.

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 controinteressate 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 medie e 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 possa essere impugnato da chi, pur avendone avuto conoscenza, non ha tempestivamente impugnato 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) Viene eccepito, 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.

La Società Evoluzione pone anche l'accento sul fatto che la ricorrente ha solamente enunciato l'intenzione di trasformare l'immobile di proprietà onde renderlo pienamente idoneo ad accogliere una struttura di questo tipo, 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 Società controinteressate contestano l'ammissibilità delle censure dedotte in quanto, essendo intese a contestare le destinazioni conferite alle singole aree, impingerebbero 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, infine, 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 del nuovo strumento urbanistico e all'esito del giudizio promosso dalla ricorrente.

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.

4) Ancora in via preliminare, deve essere rilevata l'improcedibilità del ricorso introduttivo, nella parte in cui è

stato chiesto l'annullamento della prescrizione relativa alla realizzazione di parcheggi privati interrati, poiché tale prescrizione, in parziale accoglimento delle osservazioni presentate dalla ricorrente, è stata eliminata con il P.U.C. approvato.

5) 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.

6) 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 01 del distretto "Nuova Sestri" (ossia nell'ambito in cui era stato incluso il suo immobile), 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. L'osservazione non è accoltà".

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 (anzi l'unica) ragione che aveva indotto il pianificatore ad escludere l'insediamento di attività commerciali di medie 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 strutture di vendita di medie e grandi dimensioni.

7) 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 l'esclusione relativa all'insediamento di medie e 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 esclusioni 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:

"Si rileva che il settore 1 del distretto di trasformazione Nuova Sestri si pone in diretta relazione fisica, di localizzazione, rispetto al centro storico di Sestri, nucleo urbano che storicamente si connota anche quale centro commerciale naturale, in grado di favorire l'integrazione e la vivibilità del contesto. Ma tale sito si pone in linea col percorso di più immediata accessibilità del Centro storico con il nuovo affaccio a mare di Sestri, l'omonima Marina (vedi a tal proposito lo schema planimetrico e la Scheda del sistema territoriale di concertazione del Medio Ponente – Norme di congruenza, che riporta tra gli obiettivi, tra l'altro, il rafforzamento del rapporto col mare ulteriormente declinato indicando la necessità di realizzare la connessione centro storico di Sestri e Marina di Sestri).

Pertanto, gli obiettivi ed i contenuti del nuovo PUC vanno nel senso di

attribuire al sito oggetto dell'osservazione, che rappresenta il confine del Distretto Nuova Sestri con il centro storico, il ruolo di cerniera di collegamento ed integrazione del nucleo storico sia con le nuove funzioni realizzate e previste nelle aree a ponente del sito stesso, sia con il nuovo affaccio a mare della cittadina (Marina di Sestri) attraverso via Marsiglia, anch'essa ovviamente da riqualificare, obiettivo da raggiungersi mediante lo sviluppo, nel settore di cui trattasi, di funzioni urbane ed attività commerciali minute; tale obiettivo relativo alla specificità del sito è del resto confermato dalle limitazioni poste anche alle tipologie produttive insediabili che sono limitate a quelle completamente compatibili con gli ambiti urbani anche residenziali.

Il ruolo di collegamento e ricucitura del sito appare fondamentale ed irrinunciabile per una urbanisticamente adeguata trasformazione del settore con riferimento sia al distretto sia al contesto urbano cui appartiene, come prefigurato dal progetto di PUC che integra preesistenze e nuove trasformazioni, pertanto non si ritiene di modificare la disciplina nel senso richiesto.

Relativamente alla possibilità di realizzare parcheggi privati anche non interrati si conviene che tale limitazione, potendo pregiudicare uno sviluppo progettuale articolato e coerente con la possibilità di insediare funzioni minute e diversificate, si ritiene di accogliere quanto richiesto eliminando l'attuale limitazione fermo restando il rispetto del progetto complessivo di contesto e delle norma di rilevanza ambientale

L'osservazione è parzialmente accolta nei termini indicati".

In sostanza: l'amministrazione ha ritenuto che l'esclusione delle strutture di vendita eccedenti la dimensione dell'esercizio di vicinato fosse giustificata da ragioni inerenti alla particolare condizione dei luoghi, poiché l'ambito di cui si controverte, posto a confine con il centro storico di Sestri Ponente, svolge un "ruolo di cerniera di collegamento ed integrazione" con lo stesso e necessita, in conseguenza, di essere riqualificato attraverso l'insediamento di attività commerciali minute, le sole in grado di favorire "l'integrazione e la vivibilità del contesto". Tali argomentazioni non resistono alle censure di legittimità sollevate dalla parte ricorrente la quale ha correttamente rilevato come, attraverso una motivazione più articolata (seppure non l'utilizzo perspicua) di terminologia certo una urbanistica, l'amministrazione (apparentemente) abbia sostanzialmente riprodotto le ragioni "anticoncorrenziali" già opposte al privato in sede di adozione del P.U.C.

A tale riguardo, il Collegio è a conoscenza di una recentissima pronuncia del giudice amministrativo di primo grado che ha dichiarato la legittimità di una scelta urbanistica dichiaratamente ispirata a finalità di tutela del piccolo commercio, siccome giustificata dal "preminente interesse pubblico alla salvaguardia delle caratteristiche precipue del centro storico cittadino, intessute di storia e di

cultura, ma anche di piccole botteghe tradizionali, di commercio di qualità, di relazioni sociali e commerciali a misura d'uomo svolte nel contesto di un ambiente esteticamente gradevole, in cui potersi dedicare all'acquisto di beni di consumo anche come semplice attività di intrattenimento" (T.A.R. Piemonte, sez. II, 6 maggio 2016, n. 612).

Tali considerazioni non potrebbero trovare applicazione nel presente giudizio, non essendo stata allegata l'esistenza di elementi atti a rendere peculiare il centro storico di Sestri Ponente, fatta salva la definizione di "centro commerciale naturale" che vuole semplicemente designare, in modo più suggestivo, un'area commerciale centrale.

Ma, soprattutto, nel caso in esame non si controverte circa l'insediamento di una grande struttura di vendita all'interno del centro storico, bensì in un'area esterna allo stesso e ad un'apprezzabile distanza (l'immobile di proprietà della ricorrente dista circa 150 metri dal confine del centro storico di Sestri Ponente).

Ne deriva che, anche volendo ammettere l'esistenza di esigenze di tutela dell'arredo urbano che, nella generalità dei casi, si frappongono all'insediabilità delle grandi strutture di vendita nei centri storici (opzione non del tutto in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 104 del 2014), le stesse esigenze non potrebbero valere anche per le

aree limitrofe, a scanso di consentire la surrettizia introduzione, attraverso gli strumenti di pianificazione del territorio, di inammissibili barriere all'ingresso di nuove attività commerciali in ampie zone del territorio cittadino.

Nella fattispecie, comunque, la contestata scelta urbanistica è stata giustificata, in modo più specifico, con riferimento all'esigenza di valorizzare il ruolo di "cerniera di collegamento ed integrazione" che l'ambito in questione, rappresentando il percorso "di più immediata accessibilità" al centro storico di Sestri Ponente e alla marina, svolge nei confronti di tali luoghi. Non sono immediatamente evidenti, però, le ragioni per cui la presenza di una grande struttura di vendita lungo la via d'accesso (peraltro posta ad un'apprezzabile distanza dai confini del centro storico, all'interno di una zona caratterizzata dalla presenza di edifici industriali dismessi) debba risultare di per sé ostativa al perseguimento dell'obiettivo di riqualificazione del tessuto urbano enunciato dall'amministrazione.

Nel merito, la ricorrente rileva, inoltre, che la pretesa funzione di "collegamento ed integrazione" risulterebbe smentita nei fatti, atteso che il distretto "Nuova Sestri", attraverso il quale si snoda l'accesso al centro storico e alla marina di Sestri Ponente, è stato disarticolato in un pluralità di aree, ognuna assoggettata ad una diversa disciplina urbanistica: in posizione adiacente al

settore di cui si controverte, sono state scorporate l'area 71 (ove sorgono attualmente due medie strutture di vendita) e l'area 72 (nella quale è previsto l'insediamento di una grande struttura di vendita alimentare all'insegna Coop).

La stessa accentuata parcellizzazione degli ambiti urbanistici dimostrerebbe, ad avviso dell'esponente, l'incongruità della scelta in contestazione, non sussistendo valide ragioni per cui il ruolo di "cerniera di collegamento" con il centro storico sia stato riservato alla piccola area ex Cognitex e non a quelle limitrofe, sebbene tutte appartenenti ad un contesto morfologicamente unitario.

Tali circostanziati rilievi non hanno natura di congetture intese a sollecitare un inammissibile sindacato di merito, essendo invece finalizzate a contestare la logicità e la congruenza di una scelta urbanistica che, come si è visto, non è assistita da adeguato supporto motivazionale.

Alla luce degli elementi in atti, peraltro, detti rilievi risultano del tutto plausibili e l'amministrazione (come le altre parti resistenti) non vi ha opposto puntuali elementi a confutazione, dalla "motivazione In definitiva, non emergono procedimentale" elementi idonei a rendere conto dell'esistenza di reali esigenze di tutela dell'arredo urbano (o degli altri valori sensibili indicati dal legislatore) che frappongano

all'insediabilità di una grande struttura di vendita nell'area ex Cognitex.

La prospettazione di parte ricorrente, invece, risulta idonea a dimostrare che tale scelta è stata ispirata, non da finalità di ordinato assetto del territorio, bensì dalla stessa logica protezionistica che, in modo più esplicito, era emersa dalle controdeduzioni opposte alle prime osservazioni del privato.

8) Per tali ragioni, il ricorso n. 785/15, nella parte in cui conserva attualità, e i motivi aggiunti sono fondati e, con assorbimento delle censure dedotte con il secondo motivo di gravame, devono essere accolti.

Ne consegue l'annullamento delle previsioni del P.U.C. approvato che si frappongono all'insediamento di medie e di grandi strutture di vendita nel settore 01 del distretto di trasformazione "Nuova Sestri" (area *ex* Cognitex).

9) 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. 132/2016 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 zona o in prossimità di essa, 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.

10) Avendo riguardo alla novità e alla complessità 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. 785/2015 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 medie e le grandi strutture di vendita dalle funzioni insediabili nel settore 01 del distretto di trasformazione "Nuova Sestri";
- dichiara improcedibile il ricorso n. 132/2016;

- 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 Richard Goso IL PRESIDENTE Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO