Pubblicato il 08/11/2016

N. 01096/2016 REG.PROV.COLL. N. 00114/2016 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 114 del 2016, proposto dalla Talea società di Gestione Immobiliare spa con sede a Savona in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati professor Luigi Piscitelli, Alessandro e Stefano Ghibellini e Federica Picetti, con domicilio eletto presso l'avvocato Alessandro Ghibellini a Genova in via Ceccardi 1/15;

contro

Comune di Genova in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dalle avvocate Maria Paola Pessagno e Laura Burlando, con domicilio eletto presso di loro a Genova

in via Garibaldi 9
Regione Liguria in persona del presidente in carica,
rappresentata e difesa dagli avvocati Marina Crovetto e
Leonardo Castagnoli, con domicilio eletto presso di loro a
Genova in via Fieschi 15
Città metropolitana di Genova in persona del sindaco
metropolitano;

per l'annullamento

degli atti di approvazione del PUC di Genova della deliberazione 2015-118.0.0.18 del comune di Genova della deliberazione 24.11.2015, n. 57 del consiglio comunale di Genova

della deliberazione consiliare 24.11.2015, n. 57 del consiglio comunale di Genova

della deliberazione 13.11.2015, n. 37 della giunta comunale di Genova

della deliberazione 3.11.2015, n. 1201 della giunta della regione Liguria

del parere espresso con il voto CTR 150/2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Genova e di Regione Liguria; Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2016 il dott. Paolo Peruggia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Talea società di gestione immobiliare spa si ritiene lesa dalle determinazioni riportate per il cui annullamento ha notificato l'atto 3.2.2016, depositato il 12.2.2016, fondato sulle seguenti censure:

violazione degli artt. 39 e 40 della legge regione Liguria 4.9.1997, n. 36, dell'art. 79 della legge regionale 2015, n. 11, dell'art. 3 della legge 765 del 1967, dell'art. 10 della legge 1942, n. 1150, violazione dei principi di legalità e tipicità, dell'art. 6 del d.lvo 114 del 1998, violazione dei principi di autonomia, di leale collaborazione tra autonomie territoriali e sussidiarietà, violazione degli artt. 5 e 117 cost., eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento, contraddittorietà intrinseca, contraddittorietà con precedenti decisioni, sviamento.

Violazione della legge regione Liguria 1/2007 e dei paragrafi 5 e

15 della deliberazione della giunta regionale 31/2012, violazione della legge regione Liguria 21.6.1999, n. 18, violazione della pianificazione di bacino, dei principi di non discriminazione, eccesso di potere per travisamento ed irragionevolezza, difetto di istruttoria e di motivazione.

Violazione dell'art. 79 comma 3 lett. b) n. 3 della legge regionale 2015, n. 11 sotto distinto profilo, eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, travisamento, contraddittorietà e perplessità.

Eccesso di potere per difetto dell'istruttoria, lesione dell'affidamento, omessa considerazione e comparazione di interessi rilevanti, difetto di motivazione, violazione dell'art. 97 cost., del principio di affidamento e buona fede, dell'art. 117 cost., eccesso di potere per difetto di motivazione, violazione del principio di partecipazione e del giusto rpocedimneto.11 della legge 7.8.1990, n. 241, dell'art. 117 cost., dell'affidamento e delle regole di correttezza e buona fede.

Si sono costituiti in causa il comune di Genova e la regione Liguria, il primo riservando la precisazione delle conclusioni, mentre la regione ha chiesto respingersi la domanda.

Le parti hanno depositato memorie e documenti.

1. L'impugnazione ha per oggetto la previsione del PUC di Genova con cui è stata recepita l'opposizione regionale all'insediamento della grande struttura di vendita prevista nel fondo di proprietà dell'interessata ubicata in lungo Bisagno Dalmazia 75 r, dove un tempo era esercitata l'attività industriale dalle officine Guglielmetti. La ricorrente comprova di aver acquistato il compendio ad un pubblico incanto, e precisa che l'amministrazione civica aveva in precedenza modificato il regime urbanistico dell'area da produttiva a riqualificazione urbana, così da permettere l'insediamento di una struttura commerciale. In sede di approvazione del nuovo PUC il comune aveva mantenuto la possibilità di sfruttamento dell'area in consonanza con l'intendimento della proprietà, ma la regione ha rilevato le criticità idrauliche su cui anche l'amministrazione civica ha infine concordato, stralciando l'assenso alla volontà della parte che era contenuto negli originari progetti del PUC.

- 2. L'interessata deduce innanzitutto la carenza del potere regionale a determinarsi nel senso indicato, e tale censura è articolata in numerosi profili.
- 3. Il collegio osserva innanzitutto che la normativa statale (art. 6 del d.lvo 114 del 1998) ha attribuito una penetrante funzione regionale nella pianificazione del territorio quanto alle grandi strutture di vendita: la ragione di ciò è intuitiva, posto che tali esercizi non servono soltanto gli abitanti di un comune, sia esso piccolo o di grandi dimensioni come Genova, ma si

propongono di attrarre la clientela da altri territori, sì che sarebbe oggettivamente riduttiva la previsione che lascia in capo al solo comune la potestà di allocare tali strutture.

Anche la norma introdotta dall'art. 9 comma 5 del citato decreto legislativo è significativa al riguardo, posto che l'ente titolare del potere deve anche prevedere le forme procedimentali con cui darà corso all'istruttoria sulle istanze ricevute.

Per parte sua la regione Liguria ha introdotto le disposizioni di cui alla legge 2.1.2007, n. 1 che (art. 3) prevedono la potestà regionale in materia di pianificazione degli insediamenti commerciali, così da renderli più favorevoli per la cittadinanza e compatibili con le disposizioni costituzionali e comunitarie sulla libertà di commercio e l'incremento della concorrenza.

E' intervenuta poi la deliberazione consiliare 17.12.2012, n. 31 con cui sono state dettate le norme regolamentari per il commercio in sede fissa, attesa l'intervenuta introduzione dei principi di maggiore libertà commerciale (direttiva 2006/123/CE) che avevano trovato accoglimento proprio nella legge regionale 2007, n. 1.

Tutti questi atti di diversa forza normativa chiariscono quanto sia incisiva la potestà attribuita all'amministrazione regionale nella localizzazione delle grandi strutture di vendita, sì che le censure dedotte sul punto non possono trovare favorevole considerazione.

4. La doglianza viene successivamente precisata rilevando che dal punto di vista urbanistico non sussiste alcun potere regionale di vietare l'installazione di una grande struttura di vendita; la qualificazione come urbanistica del potere regionale e comunale esercitato in concreto deriva dalla ragione dell'intervenuta esclusione del fondo in questione dalla possibilità di ospitare il grande magazzino in previsione.

L'assunto è nel senso che l'orientamento legislativo dipanatosi nel dopoguerra ha assunto un sempre più marcato rilievo autonomistico, che ha comportato il venir meno delle potestà regionali di controllo sui piani urbanistici: una diversa prospettiva interpretativa si porrebbe oltretutto in contrasto con l'art. 5 cost, dal che l'eccezione di illegittimità sollevata.

In Liguria è avvenuto che l'originaria stesura della legge urbanistica (legge 4.9.1997, n. 36) prevedeva con gli abrogati articoli 38 e 40 le modalità con cui il comune esercitava le funzioni necessarie per completare il procedimento di approvazione del PUC, e tale norma implicava soltanto l'interlocuzione con la provincia.

Le note vicende sull'esistenza e le potestà dell'ente di area vasta hanno indotto la regione ad approvare la legge regionale 24.4.2015, n. 11 che contiene l'art. 43 che ha novellato il previgente art. 38, ripristinando con ciò la funzione regionale di maggior controllo sull'operato comunale.

Tale attività sarebbe illegittima, in quanto l'art. 79 della legge regionale 24.4.2015, n. 11 ha previsto l'ultrattività delle norme previgenti per tutti i procedimenti che, come quello in esame, erano iniziati prima dell'entrata in vigore della norma in questione.

La censura dedotta in tal senso è corretta, ma il collegio rileva che anche a tale stregua appare difficile contestare la potestà regionale (un tempo provinciale) di sollecitare il comune al controllo che del profilo idrogeologico ha indotto l'amministrazione civica allo stralcio del progetto; il fondo risulterebbe infatti interessato dallo scorrimento delle acque segnalate dal piano di bacino sì che non appare destituita di fondamento la preoccupazione espressa dalla regione ed accolta dal comune, anche se solo al fine di concludere l'annoso procedimento approvativo dello strumento.

A diversa conclusione non può indurre l'ulteriore censura che sottolinea la pregnanza del profilo urbanistico in rassegna, posto che da tempo la giurisprudenza ha attribuito ai piani comunali anche una valenza ambientale

La censura è pertanto infondata e va disattesa.

5. Con il successivo motivo si denuncia l'illegittima discriminazione che avrebbe indotto la regione ad opporsi all'insediamento della ricorrente, in quanto il piano di bacino sarebbe stato travisato e comunque la potestà dell'ente in materia di pianificazione degli insediamenti commerciali non si estenderebbe al profilo idrogeologico.

Il tribunale osserva che anche a voler acconsentire alle osservazioni riportate non è eludibile il rilievo rivestito nel settore della pianificazione del territorio dal profilo della salvaguardia dello scorrimento delle acque: è un dato di comune esperienza (art. 115 comma 2 cod. proc. civ) che la Liguria è costituita da un territorio soggetto a ricorrenti e pericolose alluvioni, sì che tale aspetto della pianificazione deve essere tenuto accuratamente in considerazione.

Ne deriva che sono irrilevanti le censure con cui si osserva che la citata DCR 2012/31 non prevede che la regione sollevi questioni di tipo idrogeologico in sede di pianificazione commerciale, sì che la censura è complessivamente infondata e va disattesa.

6. Il collegio deve esaminare infine le doglianze con cui l'interessata lamenta la carente partecipazione che le è stata riservata nel corso del procedimento regionale.

La parte ribadisce di essersi indotta all'acquisto del fabbricato

industriale dismesso in forza del ricordato mutamento del regime urbanistico del fondo, un'iniziativa promossa dal comune di Genova che era interessato a favorire l'alienazione di alcuni immobili di una società partecipata dall'ente locale, così da ripianarne i consistenti passivi di bilancio. In tale contesto l'interessata sottolinea di avere nutrito un rilevante affidamento nella possibilità di realizzare il progetto urbanistico in questione, cosa che avrebbe dovuto tra l'altro indurre la regione ad un'interlocuzione con la proprietà che è invece mancata.

Il collegio non può convenire con la censura, atteso che la verbalizzazione della conferenza die servizi decisoria 4.11.2015 a pagina nove chiarisce che la regione Liguria ha rilevato l'incompatibilità della struttura di vendita prevista nell'ex-area Guglielmetti, in quanto descritta dallo strumento ambientale come inondabile. Tale stato di cose non è concretamente contestato dalla censura, che si limita a sottolineare l'omissione posta in essere da comune e regione dell'interlocuzione che sarebbe l'affidamento doverosa nutrito stata atteso dall'interessata, che sino alla data dell'atto indicato aveva confidato nella possibilità di realizzare il progetto in questione. In tale senso deve rilevarsi la preminenza della considerazione di tipo ambientale, tanto più incisiva se si considera il torrente Bisagno ha dato luogo in anni recenti a plurimi eventi

inondativi con conseguenze gravi per le vite umane ed i beni materiali.

Ne deriva che anche questo motivo va disatteso per infondatezza.

7. In conclusione il ricorso va e disatteso; le spese possono tuttavia essere compensate, atteso che la frustrazione delle attese della ricorrente si sono concretizzate solo nell'ultima fase del lungo procedimento, dal che la possibilità che la parte abbia confidato nella possibilità di ottenere soddisfazione in questa sede.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima)

Respinge il ricorso e compensa le spese.

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, Estensore
Davide Ponte, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Paolo Peruggia

Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO