

601

IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.



URBAN LAB - PIANIFICAZIONE
PRESA IN CARICO **8** MAG. 2012
FASC. N° 73

Genova, li 3 maggio 2012

AL COMUNE DI GENOVA
ARCHIVIO PROTOCOLLO GENERALE
Piazza Dante n. 10
16121 GENOVA

*NIA SUL CMB.
URBAN LAB.*



Oggetto: Osservazioni alla Delibera C.C. n. 92 del 7 dicembre 2011 di adozione del Progetto Preliminare del nuovo Piano Urbanistico Comunale.

La Società **IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.** (c.f./a. 05721240484) con sede legale e Finanza viale Mazzini n. 40 in persona dell'Amministratore Unico e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Roberto Scialdone,

premesse che

- la Società istante è proprietaria dell'area catastalmente individuata al foglio 59, mappale 691, del Comune di Genova;
- il PUC approvato con D.P.G.R. n. 44/2000 ammetteva, con riguardo al sub settore 2 Distretto Aggregato 17A dell'ambito Nuova Sestri e nell'ottica del "*consolidamento ed ampliamento del polo industriale elettronico attraverso l'integrazione dello stesso nel tessuto urbano limitrofo e la riorganizzazione delle rete viaria*" interventi "*volti all'integrazione spaziale e funzionale del polo con la struttura urbana circostante, attuabile mediante demolizione e ricostruzione a parità di S.L.U.*" e la possibilità di insediamento di "*esercizi di vicinato, pubblici esercizi, connettivo urbano, direzionale, parcheggi privati*". In tale ambito è altresì previsto che la



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

S.L.U. possa essere incrementata *“del 25% a condizione della realizzazione di un parcheggio pubblico per 300 posti al servizio del centro storico di Sestri”*;

- in data 6 agosto 2010 Immobiliare di Levante presentava un'istanza volta alla realizzazione, nel sub settore 2, di una grande struttura di vendita con superficie pari a 2.900 mq (di cui 2.030 mq destinati al commercio di generi alimentari e 870 mq di generi non alimentari), con contestuale richiesta di rilascio della relativa autorizzazione commerciale e convocazione della necessaria conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 18, comma 3, della l.r. n. 9/1999;
- la suddetta istanza conseguiva il parere favorevole dell'Amministrazione in merito **i)** all'impatto viabilistico, **ii)** alla sussistenza dei requisiti di sicurezza alimentare e **iii)** alla conformità alle norme antincendio ed otteneva, in data 30 dicembre 2010, il parere di procedibilità della Direzione Urban Lab, Sviluppo Urbanistico del Territorio. Tale parere sottolineava in particolare come, sebbene un simile insediamento commerciale risultasse non *“conforme al vigente P.U.C. che nell'ambito del Settore 2 (quello in fregio a via Hermada prossimo al centro di Sestri) del Distretto Aggregato 17a 'Polo Tecnologico di Sestri – Distretto elettronica' non prevede la funzione per le grandi strutture di vendita di generi alimentari”*, ma consente la localizzazione di soli esercizi di vicinato, il progetto tuttavia attuava pienamente l'altra prescrizione dello strumento urbanistico *“che impone l'obbligo della realizzazione di un parcheggio pubblico a rotazione per 300 posti auto a servizio del centro storico di Sestri Ponente, atteso che sono complessivamente destinati a parcheggio pubblico 420 posti auto, con conseguente possibilità di attuazione di progetti per l'estensione delle aree pedonali presenti nello stesso centro storico”*;
- in detto parere si evidenziava, inoltre, il positivo contributo in termini di *“riqualificazione urbanistica dell'area prossima al centro urbano”* dell'intervento, giacché lo stesso prevedeva la *“sostituzione edilizia del dismesso capannone*



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

industriale ex Cognitex” e, “pur introducendo una grande struttura di vendita di generi alimentari”, favoriva “lo sviluppo commerciale e la riqualificazione urbanistica del Municipio, collocandosi a breve distanza dalla stazione FS di Sestri Ponente – la cui estensione verso levante è oggetto delle intese in corso di definizione per la formazione del relativo Piano Direttore – e collocandosi in posizione baricentrica tra l’area urbana ed il nuovo polo tecnologico degli Erzelli”;

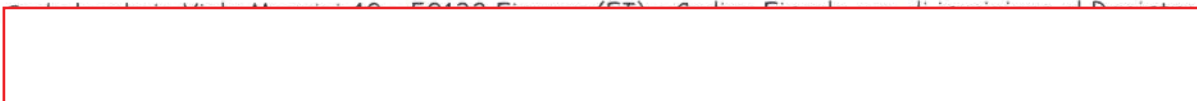
- nelle more dell’istruttoria relativa alla summenzionata domanda di autorizzazione il Comune adottava - con deliberazione C.C. n. 41 del 12 luglio 2011 - una variante al PUC vigente avente ad oggetto il solo sub settore 4 del medesimo Distretto Aggregato 17A, allo scopo di *“rendere immediatamente operative le previsioni relative al PUC”* in corso di redazione *“al fine di riconvertire gli immobili di proprietà delle aziende che hanno la loro naturale localizzazione nel Parco scientifico tecnologico degli Erzelli”* di cui all’Accordo di Pianificazione siglato il 13 ottobre 2006, vista *“l’incompatibilità dei tempi di definitiva approvazione del nuovo PUC con la programmazione di trasferimento di Esaote e OMS Ratto nel parco tecnologico degli Erzelli, ipotizzata per il 2013”;*
- nel corso del procedimento di approvazione, il Tavolo di Lavoro convocato per esaminare le problematiche connesse ai *“distretti di trasformazione Muledo e Nuova Sestri anche in relazione ai confinanti distretti di trasformazione e all’insediamento storico di Sestri”* richiedeva che *“fatta esclusa l’area ex ABB, nel distretto”* 17A fosse *“realizzata una sola media superficie di vendita alimentare e che eventuali altre medie superfici di vendita non alimentare”* fossero *“limitate a merci speciali”;*
- le richieste del Tavolo di Lavoro venivano poi recepite quali condizioni essenziali nel parere favorevole espresso dal Municipio VI Medio Ponente sulla proposta di variante parziale e, quindi, trasfusa nella delibera di adozione della variante medesima e nella scheda d’ambito ad essa allegata, nella quale è stata espressamente prevista la possibilità di insediamento nel sub settore 4 di *“una media struttura di*



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

vendita di generi alimentari vincolata al trasferimento nell'ambito *del Parco tecnologico di Erzelli di attività produttive presenti nel settore*";

- in ragione di ciò, con successivo provvedimento prot. n. 337794 del 26 ottobre 2011 il Sindaco comunicava all'odierna istante il rigetto dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione della struttura di vendita in progetto, ritenendo insussistenti nella fattispecie i presupposti richiesti dall'art. 18, comma 3, l.r. n. 9/1999 per la convocazione della conferenza di servizi, stante la asserita incompatibilità dell'insediamento commerciale oggetto dell'istanza SUAP rispetto ai *"contenuti sostanziali delle previsioni contenute nel progetto preliminare del nuovo P.U.C., attualmente all'esame del Consiglio Comunale per l'adozione, che, partendo da una approfondita analisi della presenza commerciale sul territorio, intende promuovere la diffusione di attività commerciali di piccole e medie dimensioni, in grado di offrire un servizio qualificato anche nell'ottica del superamento della mono funzionalità degli edifici"*;
- con deliberazione del 22 dicembre 2011 il Comune di Genova approvava definitivamente la variante al sub settore 4 del Distretto Aggregato 17 A, tramite la quale è stata ribadita la possibilità di insediare nel solo sub settore 4 del Distretto 17 una media struttura di vendita di generi alimentari, mentre nei restanti settori del Distretto l'esercizio dell'attività commerciale risulta limitato ai soli esercizi di vicinato;
- tale disciplina urbanistica è stata infine confermata dal P.U.C. adottato con deliberazione C.C. n. 92 del 7 dicembre 2011, che include l'immobile di proprietà dell'istante nel Settore 1 della scheda urbanistica del "Nuova Sestri", nel quale le funzioni principali ammesse sono: *"residenza, connettivo urbano, industria, artigianato con esclusione della logistica ... e parcheggi privati interrati"* e dove sono altresì contemplati, tra le funzioni complementari, i servizi privati e gli esercizi di vicinato;



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

considerato che

- il PUC, adottato in data 7 dicembre 2011, ha recepito tutti i “desiderata” espressi dal Tavolo di Concertazione convocato dall’Amministrazione in vista dell’approvazione della variante parziale Esaote ed ha, conseguentemente, limitato la tipologia di esercizi insediabili negli altri sub settori del Distretto 17 A alle sole attività commerciali minute, per di più relegandole, con specifico riguardo al Settore 1 di interesse, al novero delle funzioni complementari ammissibili solo fino al 30% della superficie agibile (SA) complessivamente realizzabile (art. 11 delle norme generali del PUC adottato);
- ove definitivamente approvata siffatta disciplina urbanistica precluderebbe definitivamente all’istante la possibilità di dar corso all’intervento edilizio oggetto dell’istanza di SUAP presentata in data 6 agosto 2010 finalizzato alla valorizzazione ed al riuso di un immobile industriale dismesso, malgrado l’idoneità di detto progetto a contribuire all’obiettivo di riqualificazione dell’intero Municipio, anche in termini di dotazione di adeguati spazi pubblici e l’assenza di oggettivi vincoli territoriali ostativi all’insediamento di una grande struttura di vendita;

si osserva quanto segue

1. La limitazione introdotta dal PUC adottato afferente alla quantità e, soprattutto, alla tipologia di esercizi insediabili sull’area di proprietà dell’istante, ricompresa in un ambito territoriale al quale invece il PUC approvato nel 2000 riconosceva la vocazione all’insediamento delle attività commerciali (ancorché limitate agli esercizi di vicinato), non consegue ad alcuna oggettiva e documentata valutazione di natura urbanistica, ma discende unicamente dalla scelta di politica economica dell’Amministrazione di preconstituire, in favore di un operatore della grande distribuzione, una vera e propria rendita di posizione, così da “valorizzare” i cespiti immobiliari di proprietà Esaote SPA e OMS Ratto SPA di cui detto operatore, per la parte riferentesi ai cespiti immobiliari Esaote, è promissario acquirente, al fine di incentivarne la riconversione da industriale a commerciale per medie strutture di vendita ed agevolare il trasferimento delle attività industriali ivi insediate nel realizzando Polo Tecnologico



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

degli Erzelli.

Per contro, non sembra alla società osservante che la destinazione agli insediamenti produttivi dell'area in questione consegua ad una puntuale e documentata ricognizione *ex ante* delle concrete esigenze della comunità locale di nuovi impianti produttivi (in questo senso si veda, ad esempio, T.A.R. Brescia, Sez. I, 1° luglio 2010, n. 2411).

Del resto, che l'area di proprietà della società istante sia pienamente idonea ad accogliere un esercizio commerciale e, segnatamente, una grande struttura con superficie netta di vendita pari a 2.900 mq emerge sia dal sopra citato parere di procedibilità espresso in data 30 dicembre 2010 dalla Direzione Urban Lab, Sviluppo Urbanistico del Territorio, sia dalle specifiche caratteristiche territoriali dell'area medesima, giacché la stessa:

- i) è di estensione adeguata anche al fine di garantire le necessarie dotazioni di parcheggi dell'esercizio commerciale;
- ii) l'ubicazione è tale da non creare problematiche di tipo viabilistico;
- iii) la localizzazione prevista garantirebbe, per una vasta parte del territorio comunale, un servizio di alta qualità, il cui interesse generale appare indubbio, anche in ragione della prevista realizzazione di un parcheggio pubblico di 300 posti auto.

In questa situazione, stante la prevalenza del diritto comunitario, deve escludersi che finalità di natura socio-economica perseguite dagli strumenti di pianificazione generale concretino "*motivi imperativi di interesse generale*" idonei a giustificare, ai sensi della Direttiva 2006/123/CE, limitazioni al principio della libertà di stabilimento. Come noto, al fine di dare concreta attuazione alle libertà fondamentali sancite dagli artt. 43 e 49 del Trattato e di "*agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libertà di circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi*", impone agli Stati membri di eliminare ogni misura incidente sulla competitività del mercato avente effetti protezionistici e di salvaguardia delle posizioni di vantaggio dei prestatori nazionali.

In particolare, la Direttiva in parola sancisce il principio generale secondo cui l'accesso, la localizzazione e l'esercizio di un'attività economica non possono essere subordinati ad alcun provvedimento autorizzatorio, salvo che quest'ultimo risulti giustificato da un motivo imperativo di interesse generale. In questo caso, il regime



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

autorizzatorio dovrà comunque fondarsi su criteri “a) non discriminatori; b) giustificati da un motivo di interesse pubblico; c) commisurati all’obiettivo di interesse generale; d) chiari ed inequivocabili; e) oggettivi; f) resi pubblici preventivamente; g) trasparenti ed accessibili”, tali da assicurare che il potere di valutazione spettante alle Autorità competenti non sia esercitato arbitrariamente (art. 10).

Solo l’esistenza dei predetti motivi di interesse generale consente insomma di giustificare limitazioni al principio di liberalizzazione dei settori testé citati, motivi che il legislatore comunitario si è preoccupato di individuare in quelli “*riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, tra i quali: l’ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l’incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell’equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l’equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale*” (art. 4, punto 8).

L’ordinamento italiano ha recepito i summenzionati principi mediante il d.lgs. n. 59/2010, applicabile “a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale” (art. 1).

In particolare, quale “*espressione della libertà di iniziativa economica*”, “*l’accesso e l’esercizio delle attività di servizi ... non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*” od al rispetto di requisiti che non risultino funzionali alla salvaguardia dei riferiti motivi imperativi di interesse generale espressamente individuati.

Per quanto qui interessa, il Decreto in parola vieta “*l’applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell’esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell’attività o alla valutazione dell’adeguatezza dell’attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti*”, specificando che “*tale divieto non concerne i requisiti di*



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale", in siffatta ipotesi essendo al più consentito disporre "restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori", nel rispetto dei "principi di proporzionalità e non discriminazione" dell'azione amministrativa (artt. 11 e 12).

Anche la normativa nazionale attuativa ha dunque abolito ogni forma di contingentamento dell'offerta commerciale non giustificata da ragioni di tutela di preminenti interessi pubblici.

I più recenti interventi legislativi hanno poi ulteriormente specificato la portata applicativa dei suddetti principi di liberalizzazione. Tra questi, in particolare, il d.l. n. 201/2011 - ponendosi nel solco della "disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi" - codifica 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 natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali" **ed assegna alle Regioni ed agli Enti locali il termine sino al 30 settembre 2012 per l'adeguamento dei propri ordinamenti alle riferite linee programmatiche.**

Come statuito dalla sentenza 24 marzo 2011 resa nella causa C-400/08, (Commissione c. Regno di Spagna), da tale quadro normativo consegue che anche le eventuali restrizioni alla libertà di stabilimento degli esercizi commerciali introdotte dalle previsioni degli strumenti urbanistici in tanto sono legittime, in quanto **a)** sussistano motivi imperativi di interesse generale che impongono tali restrizioni; **b)** le restrizioni imposte siano in ogni caso idonee e proporzionate rispetto allo scopo perseguito, **c)** sia stata fornita adeguata dimostrazione che la restrizione è opportuna e necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo legittimo perseguito. La stessa sentenza sopra citata precisa, in ogni caso, che "finalità di natura puramente economica non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale".

Orbene, alla luce delle considerazioni sopra svolte, la scrivente società ritiene che, nell'esercizio della propria discrezionalità, l'Amministrazione comunale non abbia



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

adeguatamente tenuto conto dei surriferiti principi, assumendo, per contro, le riferite determinazioni urbanistiche limitative dell'insediamento di esercizi commerciali di maggiori dimensioni nel Settore 1 del Distretto 17 A all'esito di valutazioni che, lungi dal prendere in considerazione i suddetti "*motivi imperativi di interesse generale*", rispondono alla sola esigenza di "valorizzare" economicamente taluni immobili di proprietà privata tramite la precostituzione di una rendita di posizione in favore dell'operatore commerciale che ivi andrà ad insediarsi.

Siffatte limitazioni, per di più, non sono volte soltanto ad assicurare l'attuazione di un altro progetto urbanistico (quello afferente al Polo Tecnologico degli Erzelli) in vista di un più razionale uso del territorio, ma mirano anche, come risulta dalla descrizione fondativa dell'adottato PUC, ad attuare, tramite il richiamo alle esigenze di protezione del commercio al minuto, un vero e proprio contingentamento dell'offerta commerciale. Orbene, alla luce delle considerazioni sopra svolte, la società istante ritiene che codesta Amministrazione sia tenuta a procedere all'adeguamento della strumentazione urbanistica *in itinere* alla sopravvenuta disciplina di derivazione comunitaria sopra citata, rimuovendo, con riferimento al Settore 1 del Distretto Nuova Sestri le limitazioni, quantitative e tipologiche, all'insediamento degli esercizi commerciali previste dal PUC adottato, in quanto non riconducibili a motivi imperativi di interesse pubblico volti alla tutela dell'ambiente urbano.

2. Sotto altro profilo, si osserva che l'art. 19 delle norme generali del PUC adottato non ricomprende nella SA "*le autorimesse interrate o in struttura fuori terra negli edifici destinati alle funzioni della categoria industria, artigianato, movimentazione e distribuzione all'ingrosso di merci*", mentre nulla al riguardo viene previsto in relazione alla funzione commerciale.

Ad avviso della scrivente tale discriminazione, che di fatto si traduce in una ulteriore grave limitazione all'insediamento della funzione commerciale, non pare tuttavia rispondere ad una adeguata ricognizione, valutazione e ponderazione degli interessi coinvolti e della situazione di fatto, finendo con il rendere economicamente insostenibile ogni intervento volto ad assicurare la riconversione dell'immobile di proprietà della scrivente da sito industriale dismesso a reale elemento di integrazione con il contesto urbano, così come indicato dall'obiettivo della trasformazione prevista



IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

nell'ambito in questione.

CONCLUSIONI

Alla luce delle surriferite considerazioni, si chiede che codesta Amministrazione, in accoglimento delle presenti osservazioni, voglia provvedere:

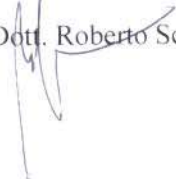
1. ad ammettere l'insediamento, nel Settore 1 del Distretto Nuova Sestri, della destinazione commerciale quale funzione principale, senza limitazioni afferenti alla tipologia di esercizi commerciali insediabili;
2. a prevedere, all'art. 11, punto 1 delle norme generali del PUC adottato, che anche le autorimesse interrato o in struttura fuori terra negli edifici destinati alla funzione commerciale, senza limitazione di tipologia, non sono da computare ai fini della determinazione della SA.

Con osservanza.

Immobiliare di Levante s.r.l.

L'Amministratore Unico

Dott. Roberto Scialdone



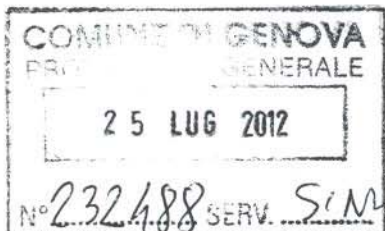
IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

601/1

Sindaco
Dir. Serv. Urb.
UR
Urban Part
UR. 21

Firenze, 25 luglio 2012

Spettabile
Comune di Genova
Archivio Protocollo Generale
Piazza Dante, 10
16121 Genova



N° 232488 SERV. SIMBACO

DIR. SULL'URB. URBAN LAB. PORTUALE

Oggetto: *Documento di integrazioni alle osservazioni alla delibera C.C. n. 92 del 7 dicembre 2011 di adozione del progetto preliminare del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) presentate in data 3 maggio 2012.*

URBAN LAB - PIANIFICAZIONE
PRODOTTORE
16.07.2012
N° 73

La società Immobiliare di Levante srl, c. [redacted]
[redacted] persona dell'amministratore unico
e legale rappresentante pro tempore dott. Roberto Scialdone,

premessato che

-) la società istante è proprietaria dell'area catastalmente individuata al foglio 59, mappale 691, del Comune di Genova, località Sestri Ponente via Hermada n. 8;
-) in data 3 maggio 2012 ha presentato osservazioni in merito alle destinazioni d'uso attribuite al PUC all'immobile di proprietà come sopra identificato,

tanto prenessato

allega alla presente documento pervenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico a firma del direttore generale Gianfrancesco Vecchio, a seguito di presentazione di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

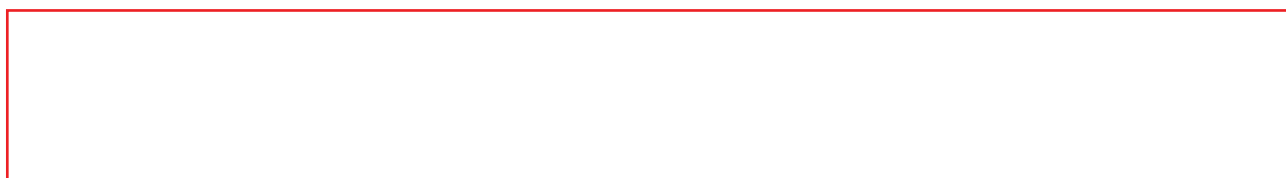
[redacted] di iscrizione al Registro

IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

La scrivente ritiene di particolare interesse una lettura accurata di tale documento in quanto contenente importanti principi concernenti gli argomenti di cui alle osservazioni al PUC sopra citate.

Con osservanza.

Immobiliare di Levante S.r.l.
L'Amministratore Unico
Dott. Roberto Seialdone





Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO, LA CONCORRENZA, IL CONSUMATORE, LA VIGILANZA E LA NORMATIVA TECNICA
Divisione II - Affari giuridici e normativi

RELAZIONE PER IL SIG. MINISTRO

Oggetto: Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Società IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L. in persona del legale rappresentante pro tempore Dottor Roberto Scialdone contro Comune di Genova per l'annullamento del provvedimento prot. n.337794 del 26 ottobre 2011 e di ogni altro provvedimento presupposto connesso e/o conseguente. N.rif.(RS/ 07/2012).

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Società IMMOBILIARE DI LEVANTE S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, Dott. Roberto Scialdone, contro il Comune di Genova, notificato al Comune medesimo il 21.02.2012 e pervenuto in data 28.02.2012 prot.n. 0004179 in originale a questa Direzione Generale, è stato chiesto l'annullamento del provvedimento prot. n.337794 del 26 ottobre 2011 con il quale il Sindaco del Comune di Genova ha rigettato l'istanza di attivazione della procedura di cui all'art.18, comma 3, della L.R. n.9/1999 formulata da Immobiliare di Levante Srl. per la realizzazione di una grande struttura di vendita di generi alimentari nel settore 2 del Distretto Aggregato 17A e di ogni altro provvedimento presupposto connesso e/o conseguente.

FATTO

Nel ricorso si riferisce che in data 6 agosto 2010 IMMOBILIARE DI LEVANTE Srl. presentava un'istanza per la realizzazione di una grande struttura di vendita con superficie pari a 2.900 mq (di cui 2.030 mq destinati al commercio di generi alimentari e 870 mq di generi non alimentari) sull'area di sua proprietà ricadente nel sub settore 2 del Distretto Aggregato 17A del PUC vigente, con contestuale richiesta di rilascio della relativa autorizzazione commerciale e convocazione della necessaria conferenza di servizi ai sensi dell'art.18, comma 3, della L.R. n.9/1999. A seguito di integrazione documentazione richiesta con nota del 10 settembre 2010 e del parere favorevole espresso dalle amministrazioni competenti in merito all'impatto viabilistico, alla sussistenza dei requisiti di sicurezza alimentare ed alla conformità alle norme antincendio dell'insediamento commerciale, in data 30 dicembre 2010 la direzione Urban Lab, Sviluppo Urbanistico del Territorio, dichiarava "procedibile" il progetto e sollecitava il Sindaco a convocare la Conferenza di Servizi di cui all'art.18, comma 3, della L.R. n.9/1999.





In particolare, prosegue la Società ricorrente, nel predetto atto si evidenziava che, sebbene un tale insediamento commerciale non fosse *“conforme al vigente P.U.C. che nell’ambito del settore 2 (quello in fregio a via Hermada prossimo al centro di Sestri) del Distretto Aggregato 17A ‘Polo Tecnologico di Sestri –Distretto elettronica’ non prevede la funzione per le grandi strutture di vendita di generi alimentari”*, ma consente la localizzazione di soli esercizi di vicinato, il progetto avrebbe tuttavia attuato pienamente l’altra prescrizione del P.U.C. vigente, *“che impone l’obbligo della realizzazione di un parcheggio pubblico a rotazione per 300 posti auto a servizio del centro storico di Sestri Ponente, atteso che sono complessivamente destinati a parcheggio pubblico 420 posti auto, con conseguente possibilità di attuazione di progetti per l’estensione delle aree pedonali presenti nello stesso centro storico”*.

Nel suddetto parere si sottolineava, inoltre, il positivo contributo del progetto in termini di *“riqualificazione urbanistica dell’area prossima al centro urbano”* giacchè l’intervento prevede la *“sostituzione edilizia del dismesso capannone industriale ex Cognitex”* e, *“pur introducendo una grande struttura di vendita di generi alimentari”*, favorisce *“lo sviluppo commerciale e la riqualificazione urbanistica del Municipio, collocandosi a breve distanza dalla stazione FS di Sestri Ponente – la cui estensione verso levante è oggetto delle intese in corso di definizione per la formazione del relativo Piano Direttore – e collocandosi in posizione baricentrica tra l’area urbana ed il nuovo polo tecnologico degli Erzelli”*.

La Società ricorrente inoltre sottolinea che, nel frattempo, con deliberazione del 12 luglio 2011, il Comune aveva adottato, relativamente al sub settore 4 del medesimo Distretto Aggregato 17A, una variante al PUC vigente avente ad oggetto l’anticipazione dell’entrata in vigore della disciplina prevista dalla variante generale allo strumento urbanistico in itinere, allo scopo di consentire l’attuazione dell’Accordo di Pianificazione siglato il 13 ottobre 2006 per la *“realizzazione del Parco scientifico e tecnologico degli Erzelli, nel quale insediare attività industriali ad alto contenuto tecnologico nonché per la ricerca e formazione”*, sulla scorta degli indirizzi operativi approvati con delibera G.C. n.109 del 14 aprile 2011 e dello schema di Protocollo d’Intesa di cui alla delibera G.P. n.58 del 19 aprile 2011.

Senonchè, continua la Società ricorrente, mentre la proposta di variante elaborata dagli Uffici comunali non precludeva agli operatori la possibilità di localizzare ulteriori strutture di vendita negli altri sub settori del medesimo Distretto 17A (e dunque non interferiva neppure con l’eventuale attuazione del progetto presentato dalla ricorrente medesima per il sub settore 2), il Tavolo di Lavoro convocato per il 15 giugno 2011 per affrontare le problematiche connesse ai *“distretti di trasformazione Multedo e Nuova Sestri anche in relazione ai confinanti distretti di trasformazione e all’insediamento storico di Sestri”* (Tavolo di Lavoro al quale sono stati chiamati a partecipare, oltre ai rappresentanti del Comune e del Municipio VI Medio Ponente, anche Coop Liguria) chiedeva, tra l’altro che:



a) *“fatta esclusa l’area ex ABB, nel distretto” 17A, fosse “realizzata una sola superficie media di vendita alimentare e che eventuali altre medie superfici di vendita non alimentare” fossero “limitate a merci speciali (ausilio alla mobilità)”;*

b) *“gli oneri di urbanizzazione derivanti dagli investimenti nel distretto” fossero “indirizzati, oltre che alla riqualificazione dell’area, alla realizzazione di posti auto pubblici e alla riqualificazione del collegamento pedonale tra il distretto ed il centro storico di Sestri”.*

Le riferite richieste del Tavolo di Lavoro venivano recepite quali condizioni essenziali nel parere favorevole espresso dal Municipio VI Medio Ponente sulla proposta di variante parziale e quindi trasfusa nella delibera di adozione della variante medesima e nella scheda d’ambito ad essa allegata, nella quale è stata espressamente prevista la possibilità di insediamento nel sub settore 4 di *“una media struttura di vendita di generi alimentari vincolata al trasferimento nell’ambito del Parco tecnologico di Erzelli di attività produttive presenti nel settore”.*

A questo punto, parte ricorrente (e così pure altri operatori del settore) presentava le proprie osservazioni alla variante sopra citata, chiedendo che *“codesta Amministrazione...voglia provvedere a precisare che l’approvazione della variante urbanistica in parola e la localizzazione all’interno del sub settore 4 del Distretto 17A di una media struttura di vendita di generi alimentari non pregiudica la pianificazione territoriale operata dall’introducendo PUC e in specie, l’attribuzione ai sub ambiti contermini e, per quanto qui interessa, al sub settore 2 – interessato dal progetto di insediamento commerciale formulato dalla scrivente – della vocazione urbanistica necessaria alla realizzazione di un media o grande struttura di vendita di generi alimentari e non”.*

Tale osservazione veniva respinta in data 22 dicembre 2011, sulla scorta del rilievo che *“la volontà espressa dai partecipanti al tavolo di Concertazione, recepita dal Consiglio Comunale in occasione dell’approvazione della D.C.C. n.41/2011, 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 distretto 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”.*

Di qui, l’impugnato provvedimento prot.n.337794 del 26 ottobre 2011; con il medesimo il Sindaco del Comune di Genova, malgrado la rilevata “procedibilità” dell’istanza, ha comunicato alla ricorrente il diniego di convocazione della conferenza dei servizi, stante l’asserita insussistenza, nella fattispecie, dei presupposti richiesti a tal fine dall’art.18, comma 3, L.R. n.9/1999.

Nel diniego in questione – prosegue la Società ricorrente - si legge testualmente che *“benché l’intervento in un primo momento fosse stato valutato dagli Uffici in maniera non negativa in quanto, pur prevedendo l’inserimento di una funzione diversa da quelle ammesse dal P.U.C. ne*



attua la prescrizione che impone l'obbligo della realizzazione di un parcheggio pubblico a servizio del centro storico di Sestri e ritenendo che indipendentemente da ogni valutazione circa l'assetto della rete distributiva di commercio sul territorio comunale, l'intervento proposto potesse contribuire alla riqualificazione dell'area prossima al centro urbano, senza incidere sull'assetto delle attività produttive industriali presenti nell'ambito, ad una successiva valutazione è emerso un contrasto con i *"contenuti sostanziali delle previsioni contenute nel progetto preliminare del nuovo P.U.C., attualmente all'esame del Consiglio Comunale per l'adozione, che, partendo da una approfondita analisi della presenza commerciale sul territorio, intende promuovere la diffusione di attività commerciali di piccole e medie dimensioni, in grado di offrire un servizio qualificato anche nell'ottica del superamento della mono funzionalità degli edifici"*.

Ed ancora, si legge testualmente *"con particolare riferimento al settore del distretto all'interno del quale è incluso l'immobile di cui è caso, il nuovo PUC, tenuto conto dei processi socio-economici in atto e del contesto urbano in cui si colloca, ha delineato un assetto che non prevede la presenza di grandi strutture di vendita, attribuendo invece all'area un importante ruolo quale elemento di integrazione con il contesto del centro storico di Sestri Ponente, attraverso, fondamentalmente, l'inserimento di funzioni di carattere urbano e di attività commerciali minute"*.

DIRITTO

Con il ricorso straordinario in oggetto, la Società ricorrente IMMOBILIARE DI LEVANTE S.r.l. sostiene la violazione di legge e la falsa applicazione della direttiva 2006/123/CE nonché del D.lgs. n.59/2010, del D.L. n.201/2011 e del D.L. n.1/2012 oltre che l'eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità manifesta e violazione del principio di adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Secondo parte ricorrente, le motivazioni al diniego alla realizzazione, tramite SUAP, di una grande struttura di vendita nel sub settore 2 del Distretto Aggregato 17A conseguono a valutazioni di natura squisitamente economica, tese a salvaguardare talune tipologie di esercizi commerciali (gli esercizi di vicinato) a scapito di quelle di maggiori dimensioni ed in particolare delle grandi strutture di vendita. Nell'esercizio della propria discrezionalità l'Amministrazione comunale non avrebbe tenuto conto della Direttiva 2006/123/CE, che, al fine di dare concreta attuazione alle libertà fondamentali sancite dagli artt. 43 e 49 del trattato e di *"agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libertà di circolazione dei servizi"*, ha imposto agli Stati membri di eliminare ogni misura incidente sulla competitività del mercato avente effetti protezionistici e di salvaguardia delle posizioni di vantaggio dei prestatori nazionali, ed ha sancito il principio generale secondo cui (art.4, punto 8) l'accesso, la localizzazione e l'esercizio di un'attività economica non possono essere subordinati ad alcun provvedimento autorizzatorio, salvo che



quest'ultimo risulti giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, tra i quali (riconosciuti anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia): l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale. I regimi autorizzatori devono pertanto essere giustificati da un motivo di interesse pubblico, oltre che rispondere a criteri di non discriminazione e proporzionalità. Analogamente, tanto prevedono gli articoli 11 e 12 del Dlgs 59/2010, di recepimento in Italia della direttiva servizi, e da ultimo i decreti legge n. 201 del 2011 e n.1 del 2012. La Corte di Giustizia europea, peraltro, nella sentenza 24.11.2011 emessa nella causa C- 400/08 ha chiarito, sostiene ancora la ricorrente, che finalità di natura puramente economica non sono idonee a costituire un motivo imperativo di interesse generale. Tanto premesso, dalla lettura della motivazione dell'impugnato diniego emergerebbe un vizio di violazione delle sopra citate disposizioni di legge e il difetto di una congrua motivazione, anche alla luce del fatto che il Comune avrebbe trascurato la circostanza che dal punto di vista strettamente urbanistico la destinazione dell'area oggetto dell'istanza era già di per sé idonea all'insediamento di attività commerciali, ancorchè sulla scorta di una disciplina di zona che limitava tale possibilità di insediamento ad esercizi commerciali riconducibili ad una tipologia diversa rispetto a quella indicata dalla ricorrente nel progetto presentato.

Lamenta ancora l'IMMOBILIARE DI LEVANTE Srl. eccesso di potere per falsa ed erronea motivazione, motivazione contraddittoria e manifestamente irragionevole, difetto dei presupposti e disparità di trattamento oltre che violazione dell'art.97 della Costituzione. Al riguardo, sostiene che nel rigettare l'istanza di attivazione della procedura di cui all'art. 18, comma 3, della L.R. n.9/1999 il Sindaco ha richiamato l'incompatibilità funzionale della struttura di vendita con le previsioni insediative del progetto di PUC (ancora nemmeno adottato), quando invece le reali ragioni delle restrizioni opposte all'insediamento di nuove medie e grandi strutture di vendita si rinverrebbero nell'avvenuto recepimento del parere favorevole del Municipio VI Medio Ponente e delle condizioni formulate dal Tavolo di Concertazione nella variante parziale al PUC. Infatti, in occasione dell'approvazione della suddetta variante parziale, il Comune avrebbe dato ingresso alle istanze anticoncorrenziali formulate da alcuni degli operatori economici facenti parte del Tavolo di Lavoro tenutosi il 15 giugno 2011, precludendo ulteriori insediamenti commerciali, specie di generi alimentari, in contrasto con gli interessi economici dei predetti operatori. Anzi, il fittizio riferimento al PUC in progetto sarebbe pertanto uno sviamento motivazionale artificiosamente preordinato a celare la reale motivazione del diniego impugnato.



Il Comune di Genova ha trasmesso le controdeduzioni anticipandole via fax in data 10.04.2012, protocollate il giorno successivo 11.04.2012 con n. 0088584, e successivamente le ha trasmesse complete di documentazione allegata con nota del 24.04.2012 n. 0099287 .

Il predetto Comune fa presente che le ragioni del diniego discendono da scelte puntuali di natura urbanistica, delle quali segnala la sostanziale continuità nel tempo, posto che già nell'atto col quale inizialmente l'istanza della ricorrente era stata ritenuta procedibile si evidenziava un parziale discostamento dalle previsioni di piano e che il proseguo dell'istruttoria ha confermato che l'istanza si poneva in contrasto sia con le prescrizioni del piano in vigore che con quelle del nuovo PUC adottando. Tanto premesso, parte resistente sostiene che la Direttiva 2006/123/CE, come si ricaverebbe dal 9^a considerando, non si applicherebbe alla pianificazione urbana, e in ogni caso annovera, come anche il decreto di recepimento n. 59/2010, la razionale gestione del territorio fra i motivi imperativi di interesse generale che possono fondare misure limitative. Osserva il Comune che la stessa Corte di Giustizia, proprio nella sentenza 24.11.2011 ex adverso richiamata, emessa nella causa C- 400/08, ha ritenuto astrattamente ipotizzabile e coerente con la disciplina comunitaria la previsione di limiti all'insediamento di grandi strutture commerciali che si fondino appunto sull'interesse alla protezione dell'ambiente, del territorio e dei consumatori. La motivazione che sorregge l'atto impugnato potrebbe quindi dirsi congrua, non riconducendosi a mere valutazioni di natura economica ma a scelte di pianificazione urbanistica. Il riferimento dell'atto impugnato al PUC adottando, pertanto, non costituirebbe uno sviamento motivazionale, risultando peraltro dimostrata per tabulas la sostanziale continuità della disciplina urbanistica del settore.

La scrivente Direzione Generale, esaminati nel corso dell'istruttoria i documenti versati in atti e le memorie delle parti, le cui argomentazioni si intendono qui richiamate, ritiene di poter condividere le censure mosse dalla ricorrente avverso l'atto oggetto del gravame nei limiti e per i motivi di seguito illustrati.

La normativa comunitaria e nazionale applicabile al caso di specie, come interpretata dalla Corte di Giustizia europea e dai giudici nazionali, sancisce il principio della libertà di accesso ed esercizio di ogni attività economica (artt. 43 e 49 del Trattato, articoli 1 e 4 Direttiva 2006/123/CE, art. 1 e 10 dlgs 59/2010) e vieta l'adozione di misure limitative fondate su ragioni o valutazioni di natura puramente economica, ovvero sulla preesistente struttura del mercato e sull'impatto effettivo o potenziale che l'attività economica ha o avrebbe sulle attività economiche già presenti sul medesimo mercato di riferimento. Le uniche misure limitative ammissibili devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, non discriminatorie e ragionevoli,



anche sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità fra misura limitativa e obiettivo di tutela da perseguire. (artt. 9 e 10 Direttiva 2006/123/CE, artt. 14 e 15 dlgs 59/2010, cit.). Fra i citati motivi imperativi di interesse generale, il legislatore ha ritenuto di annoverare, sia pure con varietà di formulazioni testuali, l'interesse pubblico alla protezione dell'ambiente, compreso l'ambiente urbano e la razionale gestione del territorio, anche sotto gli aspetti storico-artistico e architettonico (cfr. art. 4 Direttiva 2006/123/CE, cit., art. 8 dlgs 59/2010, e da ultimo, art. 1 decreto legge n. 201/2011 e art. 1 decreto legge 1/2012).

Ed è appunto a tale categoria di interesse pubblico, astrattamente prevista dalla legge quale motivo imperativo di interesse generale idoneo a costituire il fondamento di una misura limitativa, che pare richiamarsi il Comune resistente nelle motivazioni dell'atto di diniego impugnato.

A ciò deve aggiungersi che la Corte di Giustizia europea, nella pronuncia invocata da entrambe le parti del contenzioso in oggetto, chiamata proprio a pronunciarsi in materia di condizioni di insediamento di grandi esercizi commerciali, ha ritenuto che in linea di principio le restrizioni riguardanti la localizzazione e la dimensione dei grandi esercizi rappresentano misure idonee a raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio (Corte di Giustizia europea, sentenza del 24.03.2011, n. C-400/2008).

Parte resistente invoca inoltre a sostegno delle sue ragioni quella giurisprudenza che ha ritenuto ammissibile l'adozione di misure limitative fondate sulla tutela della cosiddetta urbanistica commerciale, ovvero intese a preservare la presenza nei centri storici di attività commerciali tradizionali e piccole ma molto diversificate (Tar Friuli, Sez. I, sentenza n. 145/2011).

Pur tuttavia, tanto la stessa giurisprudenza comunitaria appena sopra richiamata, quanto la concorde giurisprudenza nazionale in materia, non hanno mancato di puntualizzare che l'amministrazione competente non può limitarsi a richiamare generiche ragioni, ma deve correderle di *"un'analisi dell'opportunità e della proporzionalità della misura restrittiva..omissis..nonchè di elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione"* (Corte di Giustizia europea, sentenza del 24.03.2011, n. C-400/2008, cit.) e, analogamente, che *" i motivi imperativi di interesse generale ..omissis..non consistono in una indimostrata e apodittica affermazione dell'Amministrazione, ma devono sostanziarsi in ragioni concrete e specifiche, che vanno esplicitate e documentate puntualmente"* (TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, sentenza del 11. 01.2011, n. 5).

Nella specie, nell'atto qui impugnato, il Comune resistente ha utilizzato espressioni non pienamente chiare ed univoche quanto alla sicura individuazione degli interessi pubblici posti a fondamento delle misure limitative adottate, e che anzi paiono richiamare (anche) valutazioni e ragioni di carattere economico, laddove afferma che l'adottando piano regolatore è stato basato su *" una approfondita analisi della presenza commerciale sul territorio"*, e *" intende promuovere la diffusione di attività commerciali di piccole e medie dimensioni"*. Nell'atto impugnato si prosegue affermando che le predette attività commerciali di piccole e medie dimensioni sono *" in grado di*



offrire un servizio qualificato anche nell'ottica del superamento della monofunzionalità degli edifici" e che all'area territoriale in cui avrebbe dovuto insediarsi la grande struttura di vendita del ricorrente è attribuito " un importante ruolo quale elemento di integrazione con il contesto del centro storico di Sestri Ponente, attraverso, fondamentalmente, l'inserimento di funzioni di carattere urbano e di attività commerciali minute". Col che alla scrivente Direzione non pare che sia stato adeguatamente assolto l'onere dell'Amministrazione di esplicitare e dare evidenza degli elementi circostanziati, concreti e specifici, che comprovano la sussistenza nel caso concreto di quell'interesse pubblico alla razionale gestione del territorio, pure contemplato astrattamente dal legislatore quale motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare una misura limitativa.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'atto impugnato è da ritenersi carente sotto il profilo motivazionale e pertanto affetto dal censurato vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, con effetto assorbente rispetto ai restanti motivi di ricorso.

Pertanto, per le motivazioni sopra esplicitate, la scrivente Direzione Generale ritiene che il presente ricorso straordinario debba essere accolto.

In ogni caso occorre acquisire il parere del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art.11, comma 1 del D.P.R. 1199/1971.

IL DIRETTORE GENERALE
(Gianfrancesco Vecchio)

VISTO: si autorizza la trasmissione degli atti al Consiglio di Stato.

IL MINISTRO

CAVI
RP

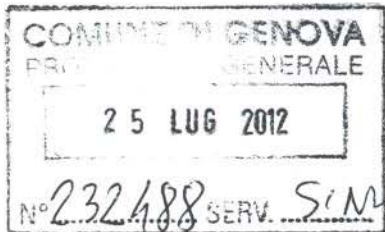
IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

601/1

Sindaco
Dir. Serv. Urb.
UR
Urban Port
UR. 21

Firenze, 25 luglio 2012

Spettabile
Comune di Genova
Archivio Protocollo Generale
Piazza Dante, 10
16121 Genova



MIN. SULL. URB. URBAN LAB. PORTUALE

Oggetto: *Documento di integrazioni alle osservazioni alla delibera C.C. n. 92 del 7 dicembre 2011 di adozione del progetto preliminare del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) presentate in data 3 maggio 2012.*

URBAN LAB - PIANIFICAZIONE
PROGETTO PUC CO 16.07.2012
N° 73

La società Immobiliare di Levante srl, codice fiscale [redacted], con sede legale a Firenze, [redacted], in persona dell'amministratore unico e legale rappresentante pro tempore dott. Roberto Scialdone,

premessato che

-) la società istante è proprietaria dell'area catastalmente individuata al foglio 59, mappale 691, del Comune di Genova, località Sestri Ponente via Hermada n. 8;
-) in data 3 maggio 2012 ha presentato osservazioni in merito alle destinazioni d'uso attribuite al PUC all'immobile di proprietà come sopra identificato,

tanto premessato

allega alla presente documento pervenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico a firma del direttore generale Gianfrancesco Vecchio, a seguito di presentazione di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

S [redacted] (ET) Codice Fiscale e n. di iscrizione al Registro

Capitale Sociale Euro [redacted]

IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L.

La scrivente ritiene di particolare interesse una lettura accurata di tale documento in quanto contenente importanti principi concernenti gli argomenti di cui alle osservazioni al PUC sopra citate.

Con osservanza.

Immobiliare di Levante S.r.l.
L'Amministratore Unico
Dott. Roberto Seialdone

stro



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO, LA CONCORRENZA, IL CONSUMATORE, LA VIGILANZA E LA NORMATIVA TECNICA
Divisione II - Affari giuridici e normativi

RELAZIONE PER IL SIG. MINISTRO

Oggetto: Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Società IMMOBILIARE DI LEVANTE S.R.L. in persona del legale rappresentante pro tempore Dottor Roberto Scialdone contro Comune di Genova per l'annullamento del provvedimento prot. n.337794 del 26 ottobre 2011 e di ogni altro provvedimento presupposto connesso e/o conseguente. N.rif.(RS/ 07/2012).

Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Società IMMOBILIARE DI LEVANTE S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, Dott. Roberto Scialdone, contro il Comune di Genova, notificato al Comune medesimo il 21.02.2012 e pervenuto in data 28.02.2012 prot.n. 0004179 in originale a questa Direzione Generale, è stato chiesto l'annullamento del provvedimento prot. n.337794 del 26 ottobre 2011 con il quale il Sindaco del Comune di Genova ha rigettato l'istanza di attivazione della procedura di cui all'art.18, comma 3, della L.R. n.9/1999 formulata da Immobiliare di Levante Srl. per la realizzazione di una grande struttura di vendita di generi alimentari nel settore 2 del Distretto Aggregato 17A e di ogni altro provvedimento presupposto connesso e/o conseguente.

FATTO

Nel ricorso si riferisce che in data 6 agosto 2010 IMMOBILIARE DI LEVANTE Srl. presentava un'istanza per la realizzazione di una grande struttura di vendita con superficie pari a 2.900 mq (di cui 2.030 mq destinati al commercio di generi alimentari e 870 mq di generi non alimentari) sull'area di sua proprietà ricadente nel sub settore 2 del Distretto Aggregato 17A del PUC vigente, con contestuale richiesta di rilascio della relativa autorizzazione commerciale e convocazione della necessaria conferenza di servizi ai sensi dell'art.18, comma 3, della L.R. n.9/1999. A seguito di integrazione documentazione richiesta con nota del 10 settembre 2010 e del parere favorevole espresso dalle amministrazioni competenti in merito all'impatto viabilistico, alla sussistenza dei requisiti di sicurezza alimentare ed alla conformità alle norme antincendio dell'insediamento commerciale, in data 30 dicembre 2010 la direzione Urban Lab, Sviluppo Urbanistico del Territorio, dichiarava "procedibile" il progetto e sollecitava il Sindaco a convocare la Conferenza di Servizi di cui all'art.18, comma 3, della L.R. n.9/1999.





In particolare, prosegue la Società ricorrente, nel predetto atto si evidenziava che, sebbene un tale insediamento commerciale non fosse *“conforme al vigente P.U.C. che nell’ambito del settore 2 (quello in fregio a via Hermada prossimo al centro di Sestri) del Distretto Aggregato 17A ‘Polo Tecnologico di Sestri –Distretto elettronica’ non prevede la funzione per le grandi strutture di vendita di generi alimentari”*, ma consente la localizzazione di soli esercizi di vicinato, il progetto avrebbe tuttavia attuato pienamente l’altra prescrizione del P.U.C. vigente, *“che impone l’obbligo della realizzazione di un parcheggio pubblico a rotazione per 300 posti auto a servizio del centro storico di Sestri Ponente, atteso che sono complessivamente destinati a parcheggio pubblico 420 posti auto, con conseguente possibilità di attuazione di progetti per l’estensione delle aree pedonali presenti nello stesso centro storico”*.

Nel suddetto parere si sottolineava, inoltre, il positivo contributo del progetto in termini di *“riqualificazione urbanistica dell’area prossima al centro urbano”* giacchè l’intervento prevede la *“sostituzione edilizia del dismesso capannone industriale ex Cognitex”* e, *“pur introducendo una grande struttura di vendita di generi alimentari”*, favorisce *“lo sviluppo commerciale e la riqualificazione urbanistica del Municipio, collocandosi a breve distanza dalla stazione FS di Sestri Ponente – la cui estensione verso levante è oggetto delle intese in corso di definizione per la formazione del relativo Piano Direttore – e collocandosi in posizione baricentrica tra l’area urbana ed il nuovo polo tecnologico degli Erzelli”*.

La Società ricorrente inoltre sottolinea che, nel frattempo, con deliberazione del 12 luglio 2011, il Comune aveva adottato, relativamente al sub settore 4 del medesimo Distretto Aggregato 17A, una variante al PUC vigente avente ad oggetto l’anticipazione dell’entrata in vigore della disciplina prevista dalla variante generale allo strumento urbanistico in itinere, allo scopo di consentire l’attuazione dell’Accordo di Pianificazione siglato il 13 ottobre 2006 per la *“realizzazione del Parco scientifico e tecnologico degli Erzelli, nel quale insediare attività industriali ad alto contenuto tecnologico nonché per la ricerca e formazione”*, sulla scorta degli indirizzi operativi approvati con delibera G.C. n.109 del 14 aprile 2011 e dello schema di Protocollo d’Intesa di cui alla delibera G.P. n.58 del 19 aprile 2011.

Senonchè, continua la Società ricorrente, mentre la proposta di variante elaborata dagli Uffici comunali non precludeva agli operatori la possibilità di localizzare ulteriori strutture di vendita negli altri sub settori del medesimo Distretto 17A (e dunque non interferiva neppure con l’eventuale attuazione del progetto presentato dalla ricorrente medesima per il sub settore 2), il Tavolo di Lavoro convocato per il 15 giugno 2011 per affrontare le problematiche connesse ai *“distretti di trasformazione Multedo e Nuova Sestri anche in relazione ai confinanti distretti di trasformazione e all’insediamento storico di Sestri”* (Tavolo di Lavoro al quale sono stati chiamati a partecipare, oltre ai rappresentanti del Comune e del Municipio VI Medio Ponente, anche Coop Liguria) chiedeva, tra l’altro che:



a) *“fatta esclusa l’area ex ABB, nel distretto” 17A, fosse “realizzata una sola superficie media di vendita alimentare e che eventuali altre medie superfici di vendita non alimentare” fossero “limitate a merci speciali (ausilio alla mobilità)”;*

b) *“gli oneri di urbanizzazione derivanti dagli investimenti nel distretto” fossero “indirizzati, oltre che alla riqualificazione dell’area, alla realizzazione di posti auto pubblici e alla riqualificazione del collegamento pedonale tra il distretto ed il centro storico di Sestri”.*

Le riferite richieste del Tavolo di Lavoro venivano recepite quali condizioni essenziali nel parere favorevole espresso dal Municipio VI Medio Ponente sulla proposta di variante parziale e quindi trasfusa nella delibera di adozione della variante medesima e nella scheda d’ambito ad essa allegata, nella quale è stata espressamente prevista la possibilità di insediamento nel sub settore 4 di *“una media struttura di vendita di generi alimentari vincolata al trasferimento nell’ambito del Parco tecnologico di Erzelli di attività produttive presenti nel settore”.*

A questo punto, parte ricorrente (e così pure altri operatori del settore) presentava le proprie osservazioni alla variante sopra citata, chiedendo che *“codesta Amministrazione...voglia provvedere a precisare che l’approvazione della variante urbanistica in parola e la localizzazione all’interno del sub settore 4 del Distretto 17A di una media struttura di vendita di generi alimentari non pregiudica la pianificazione territoriale operata dall’introducendo PUC e in specie, l’attribuzione ai sub ambiti contermini e, per quanto qui interessa, al sub settore 2 – interessato dal progetto di insediamento commerciale formulato dalla scrivente – della vocazione urbanistica necessaria alla realizzazione di un media o grande struttura di vendita di generi alimentari e non”.*

Tale osservazione veniva respinta in data 22 dicembre 2011, sulla scorta del rilievo che *“la volontà espressa dai partecipanti al tavolo di Concertazione, recepita dal Consiglio Comunale in occasione dell’approvazione della D.C.C. n.41/2011, 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 distretto 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”.*

Di qui, l’impugnato provvedimento prot.n.337794 del 26 ottobre 2011; con il medesimo il Sindaco del Comune di Genova, malgrado la rilevata “procedibilità” dell’istanza, ha comunicato alla ricorrente il diniego di convocazione della conferenza dei servizi, stante l’asserita insussistenza, nella fattispecie, dei presupposti richiesti a tal fine dall’art.18, comma 3, L.R. n.9/1999.

Nel diniego in questione – prosegue la Società ricorrente - si legge testualmente che *“benché l’intervento in un primo momento fosse stato valutato dagli Uffici in maniera non negativa in quanto, pur prevedendo l’inserimento di una funzione diversa da quelle ammesse dal P.U.C. ne*



attua la prescrizione che impone l'obbligo della realizzazione di un parcheggio pubblico a servizio del centro storico di Sestri e ritenendo che indipendentemente da ogni valutazione circa l'assetto della rete distributiva di commercio sul territorio comunale, l'intervento proposto potesse contribuire alla riqualificazione dell'area prossima al centro urbano, senza incidere sull'assetto delle attività produttive industriali presenti nell'ambito, ad una successiva valutazione è emerso un contrasto con i *"contenuti sostanziali delle previsioni contenute nel progetto preliminare del nuovo P.U.C., attualmente all'esame del Consiglio Comunale per l'adozione, che, partendo da una approfondita analisi della presenza commerciale sul territorio, intende promuovere la diffusione di attività commerciali di piccole e medie dimensioni, in grado di offrire un servizio qualificato anche nell'ottica del superamento della mono funzionalità degli edifici"*.

Ed ancora, si legge testualmente *"con particolare riferimento al settore del distretto all'interno del quale è incluso l'immobile di cui è caso, il nuovo PUC, tenuto conto dei processi socio-economici in atto e del contesto urbano in cui si colloca, ha delineato un assetto che non prevede la presenza di grandi strutture di vendita, attribuendo invece all'area un importante ruolo quale elemento di integrazione con il contesto del centro storico di Sestri Ponente, attraverso, fondamentalmente, l'inserimento di funzioni di carattere urbano e di attività commerciali minute"*.

DIRITTO

Con il ricorso straordinario in oggetto, la Società ricorrente IMMOBILIARE DI LEVANTE S.r.l. sostiene la violazione di legge e la falsa applicazione della direttiva 2006/123/CE nonché del D.lgs. n.59/2010, del D.L. n.201/2011 e del D.L. n.1/2012 oltre che l'eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità manifesta e violazione del principio di adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Secondo parte ricorrente, le motivazioni al diniego alla realizzazione, tramite SUAP, di una grande struttura di vendita nel sub settore 2 del Distretto Aggregato 17A conseguono a valutazioni di natura squisitamente economica, tese a salvaguardare talune tipologie di esercizi commerciali (gli esercizi di vicinato) a scapito di quelle di maggiori dimensioni ed in particolare delle grandi strutture di vendita. Nell'esercizio della propria discrezionalità l'Amministrazione comunale non avrebbe tenuto conto della Direttiva 2006/123/CE, che, al fine di dare concreta attuazione alle libertà fondamentali sancite dagli artt. 43 e 49 del trattato e di *"agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libertà di circolazione dei servizi"*, ha imposto agli Stati membri di eliminare ogni misura incidente sulla competitività del mercato avente effetti protezionistici e di salvaguardia delle posizioni di vantaggio dei prestatori nazionali, ed ha sancito il principio generale secondo cui (art.4, punto 8) l'accesso, la localizzazione e l'esercizio di un'attività economica non possono essere subordinati ad alcun provvedimento autorizzatorio, salvo che



quest'ultimo risulti giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, tra i quali (riconosciuti anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia): l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari dei servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale. I regimi autorizzatori devono pertanto essere giustificati da un motivo di interesse pubblico, oltre che rispondere a criteri di non discriminazione e proporzionalità. Analogamente, tanto prevedono gli articoli 11 e 12 del Dlgs 59/2010, di recepimento in Italia della direttiva servizi, e da ultimo i decreti legge n. 201 del 2011 e n.1 del 2012. La Corte di Giustizia europea, peraltro, nella sentenza 24.11.2011 emessa nella causa C- 400/08 ha chiarito, sostiene ancora la ricorrente, che finalità di natura puramente economica non sono idonee a costituire un motivo imperativo di interesse generale. Tanto premesso, dalla lettura della motivazione dell'impugnato diniego emergerebbe un vizio di violazione delle sopra citate disposizioni di legge e il difetto di una congrua motivazione, anche alla luce del fatto che il Comune avrebbe trascurato la circostanza che dal punto di vista strettamente urbanistico la destinazione dell'area oggetto dell'istanza era già di per sé idonea all'insediamento di attività commerciali, ancorchè sulla scorta di una disciplina di zona che limitava tale possibilità di insediamento ad esercizi commerciali riconducibili ad una tipologia diversa rispetto a quella indicata dalla ricorrente nel progetto presentato.

Lamenta ancora l'IMMOBILIARE DI LEVANTE Srl. eccesso di potere per falsa ed erronea motivazione, motivazione contraddittoria e manifestamente irragionevole, difetto dei presupposti e disparità di trattamento oltre che violazione dell'art.97 della Costituzione. Al riguardo, sostiene che nel rigettare l'istanza di attivazione della procedura di cui all'art. 18, comma 3, della L.R. n.9/1999 il Sindaco ha richiamato l'incompatibilità funzionale della struttura di vendita con le previsioni insediative del progetto di PUC (ancora nemmeno adottato), quando invece le reali ragioni delle restrizioni opposte all'insediamento di nuove medie e grandi strutture di vendita si rinverrebbero nell'avvenuto recepimento del parere favorevole del Municipio VI Medio Ponente e delle condizioni formulate dal Tavolo di Concertazione nella variante parziale al PUC. Infatti, in occasione dell'approvazione della suddetta variante parziale, il Comune avrebbe dato ingresso alle istanze anticoncorrenziali formulate da alcuni degli operatori economici facenti parte del Tavolo di Lavoro tenutosi il 15 giugno 2011, precludendo ulteriori insediamenti commerciali, specie di generi alimentari, in contrasto con gli interessi economici dei predetti operatori. Anzi, il fittizio riferimento al PUC in progetto sarebbe pertanto uno sviamento motivazionale artificiosamente preordinato a celare la reale motivazione del diniego impugnato.



Il Comune di Genova ha trasmesso le controdeduzioni anticipandole via fax in data 10.04.2012, protocollate il giorno successivo 11.04.2012 con n. 0088584, e successivamente le ha trasmesse complete di documentazione allegata con nota del 24.04.2012 n. 0099287 .

Il predetto Comune fa presente che le ragioni del diniego discendono da scelte puntuali di natura urbanistica, delle quali segnala la sostanziale continuità nel tempo, posto che già nell'atto col quale inizialmente l'istanza della ricorrente era stata ritenuta procedibile si evidenziava un parziale discostamento dalle previsioni di piano e che il proseguo dell'istruttoria ha confermato che l'istanza si poneva in contrasto sia con le prescrizioni del piano in vigore che con quelle del nuovo PUC adottando. Tanto premesso, parte resistente sostiene che la Direttiva 2006/123/CE, come si ricaverebbe dal 9^a considerando, non si applicherebbe alla pianificazione urbana, e in ogni caso annovera, come anche il decreto di recepimento n. 59/2010, la razionale gestione del territorio fra i motivi imperativi di interesse generale che possono fondare misure limitative. Osserva il Comune che la stessa Corte di Giustizia, proprio nella sentenza 24.11.2011 ex adverso richiamata, emessa nella causa C- 400/08, ha ritenuto astrattamente ipotizzabile e coerente con la disciplina comunitaria la previsione di limiti all'insediamento di grandi strutture commerciali che si fondino appunto sull'interesse alla protezione dell'ambiente, del territorio e dei consumatori. La motivazione che sorregge l'atto impugnato potrebbe quindi dirsi congrua, non riconducendosi a mere valutazioni di natura economica ma a scelte di pianificazione urbanistica. Il riferimento dell'atto impugnato al PUC adottando, pertanto, non costituirebbe uno sviamento motivazionale, risultando peraltro dimostrata per tabulas la sostanziale continuità della disciplina urbanistica del settore.

La scrivente Direzione Generale, esaminati nel corso dell'istruttoria i documenti versati in atti e le memorie delle parti, le cui argomentazioni si intendono qui richiamate, ritiene di poter condividere le censure mosse dalla ricorrente avverso l'atto oggetto del gravame nei limiti e per i motivi di seguito illustrati.

La normativa comunitaria e nazionale applicabile al caso di specie, come interpretata dalla Corte di Giustizia europea e dai giudici nazionali, sancisce il principio della libertà di accesso ed esercizio di ogni attività economica (artt. 43 e 49 del Trattato, articoli 1 e 4 Direttiva 2006/123/CE, art. 1 e 10 dlgs 59/2010) e vieta l'adozione di misure limitative fondate su ragioni o valutazioni di natura puramente economica, ovvero sulla preesistente struttura del mercato e sull'impatto effettivo o potenziale che l'attività economica ha o avrebbe sulle attività economiche già presenti sul medesimo mercato di riferimento. Le uniche misure limitative ammissibili devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, non discriminatorie e ragionevoli,



anche sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità fra misura limitativa e obiettivo di tutela da perseguire. (artt. 9 e 10 Direttiva 2006/123/CE, artt. 14 e 15 dlgs 59/2010, cit.). Fra i citati motivi imperativi di interesse generale, il legislatore ha ritenuto di annoverare, sia pure con varietà di formulazioni testuali, l'interesse pubblico alla protezione dell'ambiente, compreso l'ambiente urbano e la razionale gestione del territorio, anche sotto gli aspetti storico-artistico e architettonico (cfr. art. 4 Direttiva 2006/123/CE, cit., art. 8 dlgs 59/2010, e da ultimo, art. 1 decreto legge n. 201/2011 e art. 1 decreto legge 1/2012).

Ed è appunto a tale categoria di interesse pubblico, astrattamente prevista dalla legge quale motivo imperativo di interesse generale idoneo a costituire il fondamento di una misura limitativa, che pare richiamarsi il Comune resistente nelle motivazioni dell'atto di diniego impugnato.

A ciò deve aggiungersi che la Corte di Giustizia europea, nella pronuncia invocata da entrambe le parti del contenzioso in oggetto, chiamata proprio a pronunciarsi in materia di condizioni di insediamento di grandi esercizi commerciali, ha ritenuto che in linea di principio le restrizioni riguardanti la localizzazione e la dimensione dei grandi esercizi rappresentano misure idonee a raggiungere gli obiettivi di razionale gestione del territorio (Corte di Giustizia europea, sentenza del 24.03.2011, n. C-400/2008).

Parte resistente invoca inoltre a sostegno delle sue ragioni quella giurisprudenza che ha ritenuto ammissibile l'adozione di misure limitative fondate sulla tutela della cosiddetta urbanistica commerciale, ovvero intese a preservare la presenza nei centri storici di attività commerciali tradizionali e piccole ma molto diversificate (Tar Friuli, Sez. I, sentenza n. 145/2011).

Pur tuttavia, tanto la stessa giurisprudenza comunitaria appena sopra richiamata, quanto la concorde giurisprudenza nazionale in materia, non hanno mancato di puntualizzare che l'amministrazione competente non può limitarsi a richiamare generiche ragioni, ma deve correderle di *"un'analisi dell'opportunità e della proporzionalità della misura restrittiva..omissis..nonchè di elementi circostanziati che consentano di suffragare la sua argomentazione"* (Corte di Giustizia europea, sentenza del 24.03.2011, n. C-400/2008, cit.) e, analogamente, che *" i motivi imperativi di interesse generale ..omissis..non consistono in una indimostrata e apodittica affermazione dell'Amministrazione, ma devono sostanziarsi in ragioni concrete e specifiche, che vanno esplicitate e documentate puntualmente"* (TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, sentenza del 11. 01.2011, n. 5).

Nella specie, nell'atto qui impugnato, il Comune resistente ha utilizzato espressioni non pienamente chiare ed univoche quanto alla sicura individuazione degli interessi pubblici posti a fondamento delle misure limitative adottate, e che anzi paiono richiamare (anche) valutazioni e ragioni di carattere economico, laddove afferma che l'adottando piano regolatore è stato basato su *" una approfondita analisi della presenza commerciale sul territorio"*, e *" intende promuovere la diffusione di attività commerciali di piccole e medie dimensioni"*. Nell'atto impugnato si prosegue affermando che le predette attività commerciali di piccole e medie dimensioni sono *" in grado di*



offrire un servizio qualificato anche nell'ottica del superamento della monofunzionalità degli edifici" e che all'area territoriale in cui avrebbe dovuto insediarsi la grande struttura di vendita del ricorrente è attribuito " un importante ruolo quale elemento di integrazione con il contesto del centro storico di Sestri Ponente, attraverso, fondamentalmente, l'inserimento di funzioni di carattere urbano e di attività commerciali minute". Col che alla scrivente Direzione non pare che sia stato adeguatamente assolto l'onere dell'Amministrazione di esplicitare e dare evidenza degli elementi circostanziati, concreti e specifici, che comprovano la sussistenza nel caso concreto di quell'interesse pubblico alla razionale gestione del territorio, pure contemplato astrattamente dal legislatore quale motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare una misura limitativa.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'atto impugnato è da ritenersi carente sotto il profilo motivazionale e pertanto affetto dal censurato vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, con effetto assorbente rispetto ai restanti motivi di ricorso.

Pertanto, per le motivazioni sopra esplicitate, la scrivente Direzione Generale ritiene che il presente ricorso straordinario debba essere accolto.

In ogni caso occorre acquisire il parere del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art.11, comma 1 del D.P.R. 1199/1971.

IL DIRETTORE GENERALE
(Gianfrancesco Vecchio)

VISTO: si autorizza la trasmissione degli atti al Consiglio di Stato.

IL MINISTRO

CAVI
RP