

Publicato il 08/11/2016

**N. 01088/2016 REG.PROV.COLL.**

**N. 00057/2016 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 57 del 2016, proposto da:

La Piombifera srl con sede a Genova in persona del legale rappresentante

Genova Invest srl con sede a Genova in persona del legale rappresentante

Ricupoil Olii minerali di recupero con sede a Genova in persona del legale rappresentante in carica tutte rappresentate e difese dagli avvocati Giovanni ed Emanuele Gerbi presso i quali hanno eletto domicilio a Genova in via Roma 11.1;

***contro***

Comune di Genova in persona del sindaco in carica rappresentato e difeso dagli avvocati Aurelio Domenico Masuelli e Luca De Paoli, presso i quali ha eletto domicilio a Genova in via Garibaldi 9;

***per l'annullamento***

del provvedimento 10.12.2015 , n. 387509 del comune di Genova

delle norme del PUC che conformano l'area di proprietà

Visti il ricorso e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Genova

visti gli atti e le memorie depositate

vista la propria ordinanza 11.2.2016, n. 138

vista l'ordinanza 1207/2016 del consiglio di Stato

viste le memorie depositate da entrambe le parti;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 settembre 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**

Le tre società indicate nell'epigrafe si ritengono lese dal provvedimento 10.12.2015, n. 387509 del comune di Genova e dal PUC di recente approvazione per cui hanno notificato l'atto

13.12.2016, depositato il 22.12.016, con cui lamentano:

violazione degli artt. 23 ter e 27 del dpr 6.6.2001, n. 380 e dell'art. 13 della legge regione Liguria 6.6.2008, n. 16, carenza del presupposto, difetto dell'istruttoria e della motivazione, illogicità, ingiustizia grave e manifesta.

Illegittimità derivata dall'illegittimità del PUC di Genova e dalla determinazione dirigenziale 27.11.2015, n. 2015.118.0.0-18, violazione dell'art. 11 della legge 17.8.1942, n. 1150, dell'art. 3 bis del dpr 6.6.2001, n. 380, degli artt. 2 comma 5 e 44 della legge regione Liguria 36 del 1997, difetto dell'istruttoria e della motivazione, travisamento, illogicità, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento.

Il comune di Genova si è costituito in causa con memoria con cui ha chiesto respingersi la domanda, ed ha poi depositato una difesa con documenti.

Con ordinanza 11.2.2016, n. 138 il tribunale amministrativo ha respinto la domanda cautelare proposta, ed il consiglio di Stato ha annullato tale pronuncia con l'ordinanza 7.4.2016, n. 1207.

Le parti hanno depositato le memorie conclusionali.

1. La controversia origina dal provvedimento con cui l'amministrazione comunale ha preteso inibire alle ricorrenti di utilizzare il piazzale ed i fabbricati industriali ubicati in via Lodi 25 per il rimessaggio degli autocarri della Ricuopil. Si tratta di

un compendio destinato sin dalla prima metà del secolo decorso all'attività industriale, dove la produzione cessò definitivamente nel 2005 a causa della crisi economica e delle scarse prospettive di ripresa percepite dai soci di 'La Piombifera srl', che provvidero a mettere in liquidazione la società, ed a dismettere l'azienda con l'esodo incentivato dei dipendenti, parte dei quali fruì dei benefici della CIG.

2. Ebbe poi inizio un procedimento ad istanza dell'ufficio di liquidazione della società volto a conseguire il mutamento di destinazione d'uso dei fabbricati e degli spazi inedificati sino ad allora vocati all'industria: l'amministrazione comunale si pronunciò favorevolmente con l'atto consiliare 7.2.2012, n. 7, con cui approvò le norme speciali 64 del PUC vigente e 55 del PUC adottato con deliberazione 92/2011 del consiglio.

Con successiva istanza depositata il 15.7.2014 il liquidatore della società proprietaria dei fabbricati interessati alla variante dichiarò di rinunciare alla domanda a suo tempo presentata, cosa di cui l'amministrazione prese atto con la deliberazione 20.10.2014, n. 329 del consiglio comunale, dichiarando la decadenza delle determinazioni approvate con la citata deliberazione 7.2.2012, n. 7.

3. Tuttavia con la precedente deliberazione 92/2011 del

consiglio comunale di Genova era stato adottato il progetto preliminare del nuovo PUC, che aveva introdotto le prescrizioni che si leggono nei documenti 18 e 19 delle produzioni dell'amministrazione resistente, e che inibiscono l'utilizzo produttiva del sito, prescrivendone la destinazione residenziale: dal documento 21 si ricava che nell'ulteriore sede di approvazione dello strumento è stata recepita la variante adottata con deliberazione consiliare 52 del 18.11.2014 con cui è stato statuito di riconvertire l'area in questione al fine di “...realizzare un nuovo insediamento con funzione principale residenziale e contestuale recupero di spazi per servizi pubblici di quartiere...” . Oltre alla funzione residenziale sono ammesse “... le seguenti funzioni complementari: servizi di uso pubblico, servizi privati, connettivo urbano, uffici, esercizi di vicinato...E' fatto espresso divieto di riattivare la funzione produttiva sull'area, dismessa a far data dal 2005, anche in assenza di opere edilizie...”

4. La difesa dell'amministrazione desume dagli atti indicati che la deliberazione di adozione 92/2011 che introdusse il progetto dello strumento ha avuto l'efficacia di salvaguardia prevista dall'art. 42 della legge regione Liguria 36/1997, che tale situazione non è stata modificata sul punto dalla normativa del 2015, sì che l'approvazione del PUC ha consolidato una

prescrizione definitivamente approvata.

Sempre a tenore della difesa comunale la misura conservativa sulle previsioni dei piani adottati è intervenuta anni prima della ricordata modificazione della volontà (15.7.2014 o 1.8.2014) della proprietà dei fondi di rinunciare alla domanda a suo tempo presentata per la riconversione dei sedimi di proprietà a residenza, sì che questa non potrebbe spiegare influenza alcuna sul corso e

l'efficacia del procedimento pianificatorio del territorio comunale.

5. La difesa ricorrente oppone invece che le determinazioni comunali sono giunte in epoca successiva alla dichiarazione del liquidatore di rinuncia all'originario progetto di riconversione, sì che esse sarebbero irrilevanti ai fini del decidere, posto che nessun atto legittimo sarebbe intervenuto a comprimere l'esplicazione della facoltà dominicale di proseguire nell'utilizzo produttivo (in questo caso il rimessaggio degli autocarri della Ricupoil) dei sedimi che si affacciano sulla via Lodi.

6. Il collegio osserva che questo tribunale amministrativo in diversa sezione si è pronunciato in argomento (sentenza 103 del 2016), statuendo che la pianificazione sopravvenuta sul sedime di che si tratta è inidonea a rendere illegittima la riattivazione dell'attività d'impresa nel sito in questione, sì che alla proprietà

ed ai suoi aventi causa non sono opponibili gli atti comunali menzionati in precedenza.

Usualmente le esigenze di certezza del diritto portano a conformarsi alla giurisprudenza affermata, particolarmente quando la pronuncia è così recente; nel caso in esame la questione di diritto è tuttavia rilevante, sì che il tribunale non può che aderire alla difesa spiegata dall'amministrazione e riassunta in precedenza, in forza della quale è nella potestà comunale inibire una futura destinazione ad un fondo, soprattutto quando l'attività da sempre esercitata sullo stesso risulta definitivamente cessata, come si ricava dall'esplicita dichiarazione della parte privata. Nella specie non può dubitarsi del fatto che, in più occasioni, il liquidatore della Piombifera aveva dichiarato che l'oggetto industriale della società era venuto meno, ed era stata al contrario richiesta espressamente la riconversione del bene di proprietà verso la residenza.

7. La linearità del procedimento comunale di adozione ed approvazione del PUC convince che con atti legittimi è stata mutata la destinazione dell'area in questione, sulla quale non può pertanto essere più svolta alcuna attività di natura industriale.

Il rapporto tra una destinazione in atto ed un nuovo strumento urbanistico è stato più volte esaminato, soprattutto in relazione

al dedotto profilo secondo cui un PRG (o PUC) sopravvenuto non potrebbe incidere sull'attività in corso in una determinata porzione del territorio comunale.

Al riguardo deve disattendersi la tesi sostenuta dalle ricorrenti, secondo cui il sito di proprietà La Piombifera srl sarebbe insensibile ad ogni mutamento dello strumento: fermo infatti il rispetto del diritto di proprietà e dei suoi contenuti minimi più volte individuati dalla giurisprudenza costituzionale e della corte di Strasburgo, si osserva che un'amministrazione civica può rideterminare in modo unilaterale le modalità di uso di un'area in precedenza vocata ad

un'attività divenuta incompatibile con la nuova organica pianificazione. Si intende con ciò che le esigenze di una comunità possono mutare nel tempo, sì che il diritto dominicale può diventare recessivo rispetto alle nuove istanze fatte proprie dal pianificatore, si renda necessario o meno un indennizzo per compensare la compressione delle facoltà connesse al diritto del privato.

8. In tal senso possono ricordarsi, esemplificando, i casi delle industrie insalubri che il risalente testo unico delle leggi sanitarie aveva collocato nelle aree extraurbane, diventate poi abitate con l'espansione del secondo dopoguerra; la preminente necessità di tutela della salute portò allora all'adozione di strumenti che

imposero, spesso incentivandola, la nuova collocazione degli stabilimenti, ed al riguardo si ricorda che anche le norme tributarie introdotte dal dpr 597 del 1973 sulla tassazione delle plusvalenze tennero conto del fatto che un notevole disincentivo alla nuova ubicazione delle industrie era costituito appunto dall'imposizione che gravava sul valore di scambio di un'area industriale che diveniva residenziale. Il legislatore si avvide di tale problematica e rimodulò l'imposizione del plusvalore, così da non disincentivare oltremodo lo spostamento delle industrie che erano state contornate dalle abitazioni.

9. Tutto ciò premesso in ordine alla possibilità per uno strumento almeno di inibire un'attività in atto in una determinata zona del territorio, si osserva che nel caso di specie il comune era divenuto titolare della potestà di vietare nell'area ogni utilizzo produttivo o comunque industriale sin dall'adozione della deliberazione 92/2011; il consolidamento conseguito all'approvazione dello strumento ha introdotto tale destinazione.

10. Non possono perciò essere accolte le censure con cui parte ricorrente ha allegato anche in sede di discussione orale che il piano sopravvenuto è inefficace ad inibire il mutamento della destinazione qui contestata.

11. Va notato innanzitutto che la rimodulazione del procedimento previsto dalla legge regione Liguria 4.9.1997, n. 36 non permette di affermare che la legge Ligure ha eliso la separazione tra la fase di adozione e quella di approvazione dello strumento urbanistico; la tesi così sostenuta non trova riscontro nelle norme citate, né in quelle introdotte a novella delle prime dalla legge regionale 2015, n. 11.

Oltre a ciò una diversa lettura della disciplina urbanistica locale confliggerebbe con l'ultimo capoverso del comma 3 dell'art. 117 cost., che prevede che le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi generali della legislazione statale. Ed al riguardo non può negarsi che tale normativa non ha mai abbandonato la concezione bifasica sulle modalità con cui si può addivenire alla redazione od alla modifica sostanziale di uno strumento di pianificazione territoriale, sì che non può darsi il caso di una deliberazione di adozione come quella citata n. 92/2011 del consiglio comunale che perde ogni efficacia nel momento in cui il progetto del piano viene approvato in via definitiva.

Quanto meno permane l'efficacia della ricordata disposizione nell'introduzione della misura di salvaguardia, derivando anche questa nozione da un indiscusso principio che fa parte dell'ordinamento urbanistico, vigendo una tale disciplina sin dal

1952.

12. E' stata poi contestata la diretta derivazione delle fasi finali dell'approvazione del PUC dalla deliberazione 92/2011 del consiglio comunale, allegando che l'inizio dell'attività vietata dall'atto impugnato in principalità (10.12.2015, n. 387509) risale al 1.8.2014, e così prima dell'entrata in vigore del PUC: in forza di ciò lo strumento non potrebbe spiegare effetto alcuno sull'iniziativa imprenditoriale in questione, che era sussistente il giorno in cui il PUC ha acquisito efficacia.

Il tribunale non può condividere tale tesi, posto che la determinazione dirigenziale 27.11.2015, n. 2015-118.0.0.18 che ha dato atto della conclusione delle attività conferenziali e di consiglio necessarie per approvare il PUC si apre con l'asserzione "...vista la deliberazione del Consiglio Comunale (DCC) n. 92 del 7 dicembre 2011, ..., con la quale è stato adottato il Progetto Preliminare del Piano Urbanistico Comunale (PUC) del Comune di Genova, ...". Ciò vale a istituire una diretta derivazione dell'atto approvativo dall'originario atto di adozione, notandosi che nel frattempo sono state approvate numerose varianti all'originario disegno del 2011; per tali ragioni esso non è venuto meno, ma ha costituito la fase iniziale della serie di atti che hanno portato all'entrata in vigore dello strumento nel dicembre 2015.

Deriva da ciò che, anche a voler prestar fede alla difesa della ricorrente che ricollega alla data indicata l'inizio dell'attività inibita dal provvedimento puntuale impugnato, nell'agosto 2014 era pur sempre applicabile la disciplina di salvaguardia stabilita nel 2011 e confermata dalle varianti successivamente introdotte, e di cui è documento in atti.

Nel cortile di che si tratta non era pertanto legittimo intraprendere una qualsivoglia attività produttiva da qualificarsi comunque nuova, e non può sussistere dubbio sul fatto che il parcheggio dei veicoli che effettuano i viaggi per la raccolta dei materiali di cui si occupa Ricupoil sia strumentale allo svolgimento dell'intrapresa di che si tratta.

In tal senso le censure proposte per l'annullamento del provvedimento gravato in principalità sono infondate e vanno disattese.

13. Tanto premesso è necessario esaminare i motivi che la ricorrente ha proposto per la dichiarazione di illegittimità del PUC di Genova, avendo riguardo per ora alla sola parte in cui lo strumento inibisce la ripresa dell'attività produttiva.

14. In tale contesto l'interessata nega innanzitutto la fondatezza in fatto della constatazione contenuta negli atti impugnati, secondo cui gli immobili di proprietà La Piombifera sono inseriti in un contesto residenziale. Questa tesi è smentita dalla

difesa comunale, che ne rileva correttamente la contraddittorietà con quanto osservato dalla ricorrente stessa nella risalente proposta di intervento ai sensi della L.R. 49/2007, art. 7, con cui venne prospettata la riconversione degli impianti ormai dismessi verso la destinazione abitativa; in particolare nella parte del documento rubricata “...azioni di recupero e riqualificazione dell’insediamento...” si accenna esplicitamente alla stretta connessione dello stabilimento con il tessuto residenziale esistente.

Tale notazione impedisce di prendere in favorevole considerazione la doglianza.

15. Ulteriormente viene contestata l’insufficienza della viabilità a servizio del fondo, ma tale censura collide con quanto si deriva dalla ricordata sentenza 103/2016 di questo tribunale, che ha bensì ammesso la legittimità della continuazione dell’attività di impresa sui presupposti di diritto intertemporale del PUC 2015 che sono stati dianzi disattesi, ma ha dato comunque atto delle rilevanti problematiche viarie che la via Lodi presenta. Anche questo motivo è pertanto infondato.

16. Viene poi denunciata la violazione che il PUC approvato ha apportato al piano di bacino, che limita gli interventi ammissibili nella zona B al restauro ed al risanamento conservativo: per coerenza argomentativa può esaminarsi anche

l'ultimo profilo dedotto con cui si lamenta l'illogicità della normativa puntuale per la zona di che si tratta (deliberazione consiliare 18.11.2014, n. 52, soprattutto nella pagina 9) che impone a chi intende trasformare il fondo la Piombifera di effettuare uno studio idraulico sulla portata e la compatibilità del rio Preli che scorre in zona.

In ordine al primo profilo si osserva che la deliberazione ora citata ha conseguito l'effetto di eliminare l'antinomia tra il PUC ed il piano di bacino, mentre per la successiva questione non sussiste illogicità alcuna nella previsione dell'accollo alla proprietà di un idoneo studio idrogeologico, posto che chi progetta un intervento in un'area sensibile a tale riguardo deve porre in essere ogni necessario accorgimento per minimizzare i rischi derivanti dalle frequenti inondazioni che colpiscono Genova ed il suo entroterra.

In conclusione le censure proposte per l'annullamento del PUC sono infondate e vanno respinte.

17. Come osservato in precedenza, le osservazioni sin qui svolte hanno avuto riguardo al contenuto interdittivo del PUC sull'utilizzo del fondo di proprietà La Piombifera: solo per completezza si nota essere meno certo che la determinazione contenuta nel PUC possa comportare di per sé l'obbligo di svolgere l'attività positiva che il piano prevede, posto che al

riguardo sarebbero necessari l'assenso della proprietà, un accordo a valenza urbanistica corredato da idonei finanziamenti o la procedura ablatoria.

18. Ai fini del presente decidere è comunque sufficiente osservare che l'utilizzo in atto (rimessaggio di veicoli industriali) va inteso come un'attività complementare all'attività della Ricupoil che si occupa della raccolta e dello smaltimento delle sostanze non più utilizzate dall'industria, sì che non può disconoscersi l'impegno industriale del sedime, cosa che integra una condotta collidente con il divieto legittimamente imposto dal PUC.

19. Alla reiezione del ricorso deve tuttavia seguire la compensazione delle spese, data la complessità della materia trattata e la diversa opinione espressa in epoca recente da questo stesso tribunale amministrativo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima)

Respinge il ricorso, compensando le spese di causa.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente  
Paolo Peruggia, Consigliere, Estensore  
Davide Ponte, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Peruggia**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Daniele**

IL SEGRETARIO