

Publicato il 08/11/2016

N. 01090/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00090/2016 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 90 del 2016, proposto da:

Immobiliare San Siro S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Massa C.F. MSSFNC60B05D969Y, Giovanni Gerbi C.F. GRBGNN45E13D969X, con domicilio eletto presso Giovanni Gerbi in Genova, via Roma 11/1;
Sogegross S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Gerbi C.F. GRBGNN45E13D969X, Francesco Massa C.F. MSSFNC60B05D969Y, con domicilio eletto presso Giovanni Gerbi in Genova, via Roma 11/1;

contro

Comune di Genova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Aurelio Domenico Masuelli C.F. MSLRDM62H17H536K, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Garibaldi 9; Regione Liguria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Michela Sommariva C.F. SMMMHC53R67D969Y, Leonardo Castagnoli C.F. CSTLRD61D21D969F, con domicilio eletto presso Michela Sommariva in Genova, via Fieschi 15;

per l'annullamento

annullamento determinazione dirigenziale n. 118.0.0/18 del 2015 di approvazione puc, sia nella parte relativa al compendio di proprietà, sia in generale.

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. Davide Ponte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame l'odierna parte ricorrente, in qualità di società proprietaria di un'area un tempo occupata da serre in Genova Nervi, impugnava gli atti di formazione, adozione ed approvazione del piano urbanistico comunale (puc) di Genova, sia in generale, sia con specifico riguardo alle previsioni riguardanti la stessa area di proprietà.

In particolare, parte ricorrente esponeva che all'esito del relativo iter procedimentale seguito e delle modifiche apportate alle destinazioni previgenti, per l'area in questione il piano prevedeva l'inserimento in un ambito ac-vu (ambito di conservazione del verde urbano strutturato), nel quale non è ammessa alcuna nuova costruzione né la funzione commerciale, cui la società esponente dal 2005 aspirava sulla scorta della precedente pianificazione (ambito speciale fpf).

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, in specie in ordine alle diverse previsioni succedutesi ed all'esito delle relative osservazioni presentate, parte ricorrente formulava le seguenti censure:

- in relazione alla previsione concernente l'area in questione, violazione degli artt. 2 ss. l.r. 36\1997, nonché diversi profili di

eccesso di potere pe difetto di istruttoria, travisamento e intrinseca illogicità rispetto all'effettivo stato dei luoghi del tutto privo di verde strutturato nonché rispetto all'assenso all'ampliamento di costruzioni esistenti (assenti nel sito) ed il divieto di realizzarne di nuove pur se eventualmente anche di volume inferiore;

- in relazione all'iter procedurale dell'intero puc, violazione degli artt. 38 l.r. 36 cit. e 5 ss. D.lgs. 152\2006, eccesso di potere per immotivata contraddittorietà fra atti regionali ed illogicità, per assenza di vas sul piano generale e contraddittorio rinvio ai piani attuativi, nonché violazione dell'art. 79 l.r. 11\2015 in quanto la delibera consiliare comunale di approvazione non ha avuto ad oggetto gli atti del puc previamente adeguati.

Le amministrazioni comunale e regionale intimare si costituivano in giudizio e, replicando punto per punto, chiedeva il rigetto del gravame.

Alla pubblica udienza del 6\10\2016 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, anche a fronte della pluralità di contestazioni alla pianificazione in oggetto ed al conseguente necessario esame, occorre svolgere qualche considerazione di inquadramento. In generale, infatti, emerge una impressione di

fondo in ordine ad una non infrequente parcellizzazione delle previsioni pianificatorie, legate in particolare alla specifica disciplina dei singoli compendi. In proposito, emerge in diverse ipotesi una disciplina che, seppur in distinti ma coevi contesti, non a caso è stata definita a macchia di leopardo; nel caso di specie, quindi, emerge il rischio di riprodurre i vizi di fondo che hanno segnato, anche in termini di difficoltà applicative, i cc.dd. vincoli alberghieri. Se è pur vero che ciò è imputabile – come correttamente ricostruito dalla difesa odierna ricorrente – dal tenore della normativa regionale di inquadramento della pianificazione – ciò ha imposto un esame analitico delle osservazioni conseguentemente proposte.

In conseguenza di ciò, ai fini dell'esame della pianificazione generale in oggetto, emerge il rischio derivante dalla mancanza di una adeguata visione generale e programmatica, in specie rispetto a quella che tradizionalmente assume la denominazione di zonizzazione, risultando la stessa legata ed adeguata alla specifica disciplina prevista per il singolo compendio. In tale ottica, appare fuorviante di rischi e di contraddizioni il percorso inverso che in diversi casi pare emergere, cioè alla disciplina particolare segue il tentativo di inquadrarla in quella più generale, quando invece il percorso che si richiede ad una

pianificazione di livello generale quale quella presente è di senso fondamentalmente inverso.

E' in tale contesto che si spiegano molte delle censure sollevate nei diversi gravami, compreso il presente, proposti avverso la nuova pianificazione.

Pur nella comprensibile difficoltà derivante dalla pluralità di obiettivi affidati al piano e di vincoli derivanti da competenze altrui, oggetto del piano deve essere prima di tutto l'intero territorio comunale distinto per zone.

In materia va ricordato come l'incisione del singolo compendio al di fuori di una programmazione generale o comunque più ampia abbia portato alla delimitazione rigorosa dei limiti della potestà conformativa ed alla puntuale disciplina, anche indennitaria, dei vincoli che fuoriescono da tale ambito. Come noto, non hanno natura espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà esistente sui suoli, i vincoli che non solo non sono esplicitamente preordinati all'esproprio in vista della realizzazione di un'opera pubblica, ma nemmeno si risolvono in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi, consentendo al contrario la realizzazione degli interventi su di essi previsti anche da parte di privati ed in regime di economia di mercato quale espressione della zonizzazione dei suoli la quale è esercizio non del potere espropriativo, neanche in senso lato,

ma della più generale potestà di pianificazione del territorio spettante all'Amministrazione comunale, alla quale è connaturata la facoltà di limitare l'edificabilità su determinate aree a specifiche categorie e tipologie di opere, nell'ambito della generale attività programmatoria e pianificatoria connaturata nella zonizzazione.

2. Svolta questa doverosa premessa di inquadramento, derivante dall'esame generale compiuto in merito alla complessa pianificazione in oggetto, nella presente sede occorre altresì svolgere un'ulteriore e fondamentale premessa circa l'effettivo ambito di sindacabilità delle previsioni di piano.

In proposito la sezione, come già più volte evidenziato, si muove nel solco tracciato dalla prevalente opinione giurisprudenziale, tesa a bilanciare i fondamentali principi che regolano la materia, a partire dalla separazione dei poteri al rispetto degli artt. 24, 103 e 113 Cost., passando per i principi generali di cui agli artt. 3 e 13 l. 241 del 1990, per giungere sino alla disciplina di settore.

Se in generale in sede di pianificazione del territorio la discrezionalità, di cui certamente il Comune dispone in ordine alle scelte sulla destinazione dei suoli, è ben ampia e, quindi, in genere non abbisogna di una particolare motivazione al di là di quella ricavabile dai criteri e principi generali cui s'ispira il Piano

regolatore generale, in linea applicativa è altrettanto vero che già il concreto esercizio di tale amplissima discrezionalità del Comune comunque può esser censurato quando appaia manifestamente illogico, irragionevole, contraddittorio, errato nei presupposti o viziato nel procedimento (cfr. ad es. CdS 3250\2016).

Analogamente, va ribadito che le scelte urbanistiche effettuate dal Comune in sede di adozione del piano regolatore generale costituiscono valutazioni discrezionali attinenti al merito amministrativo che, come tali, sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo in sede di giudizio impugnatorio, a meno che non risultino inficiate da errori di fatto o da vizi di grave illogicità.

E' in tale contesto che va quindi verificata l'altrettanto consolidata opinione per cui le osservazioni proposte dai cittadini e/o proprietari nei confronti degli atti di pianificazione urbanistica non costituiscono veri e propri rimedi giuridici, ma semplici apporti collaborativi e, pertanto, non danno luogo a peculiari aspettative, sicché il loro rigetto o il loro accoglimento, di regola, non richiede una motivazione analitica, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e confrontate con gli interessi generali sottesi allo strumento pianificatorio. Infatti, laddove le osservazioni portino ad una motivazione che

evidenzi errori di fatto o vizi di illogicità e contraddittorietà, deve farsi applicazione della predetta regola generale in termini di sindacabilità delle previsioni. Attenta giurisprudenza ha riassunto tale concetto tramite alcune fondamentali indicazioni, in specie evidenziando che, in caso di presentazione da parte di privati di osservazioni al piano regolatore in itinere, il relativo rigetto deve essere supportato da una motivazione, pur succinta, dovendo la medesima rivelarsi congrua rispetto al contenuto concreto delle dette osservazioni, così da dimostrare l'avvenuto riscontro dell'apporto critico dei privati in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti (cfr. ad es. Tar Parma 219\2016).

In termini ancor più ampi va altresì ricordato un altro fondamentale principio espresso dalla prevalente e condivisa giurisprudenza (cfr. ad es. CdS 295\2005), per cui ad esempio una scelta di piano regolatore generale può essere considerata illogica quando attribuisce "ex novo" una destinazione in aperta incoerenza con la situazione di fatto e con la destinazione urbanistica precedentemente attribuita.

Occorre quindi fare applicazione di tali fondamentali indicazioni in ordine ai limiti ed alla conseguente estensione del sindacato, verificando in relazione al singolo caso concreto (nei limiti all'evidenza dei vizi dedotti) che nella censurata sede

pianificatoria si sia verificata, con il necessario scrupolo anche istruttorio oltre che motivazionale (nei limiti sin qui ricordati), la situazione del singolo compendio interessato dalla specifica previsione. Ciò a maggior ragione a cagione dell'evidenziato rischio derivante dalla parcellizzazione della pianificazione, in specie in ordine alla correttezza delle valutazioni sullo stato di fatto ovvero alla sussistenza di un logico coordinamento con gli obiettivi pianificatori perseguiti per la zona.

Peraltro, il sindacato nei termini richiamati all'evidenza può portare, al massimo, al riesame delle singole situazioni, non certo alla possibile sostituzione.

3. Il ricorso appare fondato in parte qua, in ordine ad alcuni profili di cui al primo motivo, concernente le singole previsioni riguardanti l'area di proprietà, ammissibili in quanto contenuti nei limiti di sindacato sopra ricostruiti.

3.1 Innanzitutto, è fondata la censura dedotta in relazione al difetto di motivazione a fronte del mutamento restrittivo della destinazione pregressa, secondo il principio giurisprudenziale sopra richiamato. Le risposte formulate appaiono da un lato del tutto generiche, rinviando a considerazioni di carattere generale – insufficienti per le ragioni evidenziate in sede di inquadramento –, e dall'altro lato erroneamente fondate su prescrizioni di piani sovraordinati che, una volta esaminati, non

confermano il generico rinvio (come nel caso del ptcp che, rispetto al paventato verde strutturato del puc, qualifica l'area come struttura urbana qualificata). Ciò che manca è la necessaria e dovuta valutazione urbanistica in ordine al mutamento della disciplina previgente in relazione all'area in questione; in proposito, la qualificazione di verde strutturato non viene dimostrata né vengono in concreto analizzati e valutati gli elementi forniti dal privato.

Invero, se le generiche risposte potrebbero in astratto adeguarsi ad una pianificazione di livello tradizionale, del tutto insufficienti ed illogiche appaiono a fronte di previsioni di dettaglio del puc nonché rispetto ad una conseguente doverosa attenta analisi delle caratteristiche del territorio disciplinato.

3.2 In secondo luogo, trova analogo fondamento nel principio già richiamato e posto a conclusione del predetto inquadramento la connessa (alla precedente) censura dedotta in termini di errore di fatto e travisamento in ordine allo stato dei luoghi, con conseguente difetto di motivazione sopra evidenziato. Al riguardo, se per un verso assume rilievo preminente l'analisi del ptcp (che parla di struttura urbana qualificata) e della documentazione, anche fotografica, prodotta da parte ricorrente circa l'effettivo stato dell'area in questione e la difficoltà evidente nel ritenere ivi sussistenti i presupposti per

l'invocata qualificazione di verde strutturato, invero assente, per un altro verso, ai fini del presente giudizio di legittimità rileva ancor di più la assoluta genericità della risposta alle osservazioni presentate ed il palese difetto di istruttoria rispetto agli elementi di fatto prospettati da parte odierna ricorrente in sede procedimentale e non sufficientemente valutati – almeno secondo quanto emerso dagli atti del procedimento, non potendo le difese giudiziali integrare la motivazione degli atti impugnati per principio consolidato.

In dettaglio, come già evidenziato, neppure l'analisi delle norme di piano sovraordinate – approfondita nella presente sede dalle rispettive difese - conforta le generiche considerazioni svolte in risposta alle osservazioni e poste a base della qualificazione: il ptcp parla di struttura urbana qualificata mentre il piano provinciale contiene valutazioni generali rispetto alle quali spetta al pianificatore urbanistico trovare una logica determinazione, assente nel caso de quo per le considerazioni che seguono.

3.3 Infatti, in terzo luogo, oltre che a conferma del lamentato travisamento, sussiste anche la manifesta illogicità della previsione dell'area in questione, laddove la stessa ammette l'ampliamento volumetrico dell'esistente (nella misura del venti per cento) vietando invece qualsiasi nuova costruzione. In

proposito, già in astratto (in termini cioè pienamente consoni ad un livello pianificatorio quale quello impugnato) l'ampliamento di un quinto può essere foriero di maggior consumo del suolo anche rispetto ad una nuova costruzione; cosicchè, se il fine connesso alla qualifica di verde strutturato era quello di vietare e limitare il consumo del suolo, la previsione è irragionevole, in quanto o si vieta tutto o si consente un volume predefinito entro i termini in cui si ritiene "consumabile" un'area di verde strutturato. L'irragionevolezza per disparità di trattamento fra chi ha già un volume e chi no appare fondata, in specie a fronte delle dichiarate finalità perseguite dalla previsione contestata di evitare consumo di suolo stante il carattere dell'area di verde strutturato.

4. Per quanto concerne le censure dedotte avverso la pianificazione in generale, appare fondata l'eccezione di inammissibilità dedotta dalla difesa comunale, atteso che fra gli ambiti concernenti la contestata omessa definizione della vas, in specie con il rinvio del monitoraggio alla fase attuativa, non rientra l'area di interesse dell'odierna parte ricorrente. Con particolare riferimento al secondo ordine di motivi dedotti in ricorsi, non può essere condivisa la qualificazione degli stessi alla stregua di meri vizi formali (nei termini strumentalmente invocati da parte ricorrente); infatti, ciò che si contesta è la

mancanza sostanziale di un fondamentale passaggio di una pianificazione del livello in questione, quale la completa e definita sottoposizione ad una positiva verifica ambientale.

In generale, questa stessa sezione (insieme alla prevalente giurisprudenza) ha avuto modo di ricordare (cfr. ad es. sentenza 359\2014) che la V.A.S. di cui alla Direttiva 42/2001/Ce del Parlamento Europeo, è volta garantire che gli effetti sull'ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l'elaborazione e prima dell'adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata (come avviene per la valutazione di impatto ambientale) sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio. Del resto, la V.A.S. è una valutazione di compatibilità ambientale relativa ai piani e ai programmi e non già ai singoli progetti, per i quali il legislatore ha predisposto il diverso strumento del procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Di conseguenza, l'interpretazione delle norme attuative, anche regionali, non può che muoversi nel solco di tali indicazioni, concernenti il carattere primario e sostanziale degli obiettivi di tutela degli aspetti ambientali nonché la necessità del carattere preliminare della valutazione che non può rinviarsi a posteriori (cfr. ad es. Tar Liguria n. 982\2013).

Nel caso di specie, se i vizi dedotti lamentano il rinvio della definitiva valutazione ambientale ad un tardivo livello attuativo, e quindi in sostanza la mancanza della valutazione sul piano approvato ed impugnato, è pacifico che fra le aree per cui tale carenza è stata rilevata (invero quasi confessoriamente dalle difese comunali e regionali, e comunque in termini evidenziati dall'analisi e dal raffronto degli atti di approvazione così come succedutisi) non rientra quella dell'odierna parte ricorrente, con conseguente carenza del necessario diretto, concreto ed attuale interesse; infatti, l'eventuale nuovo approfondimento dovrebbe riguardare unicamente le aree per le quali lo stesso è stato sin qui carente o rinviato alla fase attuativa. A conferma di tale conclusione, occorre evidenziare come le generiche valutazioni svolte nel piano rispetto alle caratteristiche ambientali dell'area risultano già essere state oggetto di approfondita censura col ricorso in esame, cosicchè nessuna ulteriore utilità per parte

ricorrente sarebbe tale da integrare i noti parametri dell'interesse diretto, concreto ed attuale.

Per ciò che concerne l'unico reale profilo di carattere meramente formale e procedurale – il terzo motivo dedotto in termini di violazione dell'art. 79 comma 5 l.r. 36 cit. per mancato tempestivo adeguamento degli atti di puc – il vizio appare infondato nei medesimi termini formali, in specie a fronte del dato documentale a mente del quale il piano risulta essere stato previamente adeguata, come da documentazione versata in atti dalle difese pubbliche (cfr. doc n. 13 comunale punto 5 del dispositivo). Se è pur vero che tali elementi si basano su dichiarazioni degli uffici della stessa p.a., la censura appare non accompagnata da una specifica indicazione delle parti che non sarebbero state adeguate (e fra le quali, peraltro, non pare rientrare l'area di interesse della ricorrente, e se ciò non rende di per sé inammissibile la censura, in quanto di carattere procedurale, ne conferma la genericità della deduzione).

5. Alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso va accolto nei limiti indicati, concernenti i tre connessi profili sopra richiamati di cui al primo motivo di gravame, con conseguente annullamento della specifica previsione di piano concernente il compendio in questione.

Sussistono giusti motivi, anche a fronte della complessità derivante dalla natura delle previsioni contestate e delle censure dedotte nonché della parziale soccombenza reciproca, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla la specifica previsione di piano concernente il compendio in questione; lo dichiara in parte inammissibile e lo respinge nella restante parte.

Spese compensate.

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

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Davide Ponte

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO