

Publicato il 08/11/2016

**N. 01093/2016 REG.PROV.COLL.**

**N. 00092/2016 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 92 del 2016, proposto da:

Cotonificio Deferrari S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Cocchi C.F. CCCLGU46T19D969E, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Macaggi 21/5 - 8;

***contro***

Comune di Genova, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Aurelio Domenico Masuelli C.F. MSLRDM62H17H536K, Luca De Paoli C.F. DPLLCU68M03I225I, con domicilio eletto presso Aurelio

Domenico Masuelli in Genova, via Garibaldi 9;  
Regione Liguria non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

degli atti di adozione, formazione ed approvazione del puc di Genova con specifico riguardo all'area di proprietà e le relative norme di conformità;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Genova;

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 libera di 4mila mq in Genova Nervi, impugnava gli atti di formazione, adozione ed approvazione del piano urbanistico comunale (puc) di Genova, con specifico riguardo alle previsioni riguardanti la stessa area di proprietà.

In particolare, all'esito del relativo iter procedimentale seguito, per l'area in questione, il piano prevedeva una destinazione ricettiva, limitata alle strutture alberghiere, portando il lotto minimo edificabile a 5mila mq nonché dimezzando l'indice a 0,25 mq per mq.

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:

- violazione degli artt. 2 ss. L.r. 36\1997 e 35 nta ptcp, nonché diversi profili di eccesso di potere, in specie per contraddittorietà sia rispetto alla pianificazione precedente e di coordinamento generale sia per la fissazione di parametri eccessivamente restrittivi rispetto alla astratta previsione di nuove costruzioni;

- analoghi vizi con particolare riferimento all'art. 38 l.r. cit., per erroneità della motivazione opposta all'osservazione presentata, fondata su indicazioni regionali smentite dagli uffici stessi.

L'amministrazione intimata si costituiva 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

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 foriero 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 programmatica e pianificatoria connaturata nella zonizzazione.

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.

Il ricorso in esame non è in ogni caso suscettibile di accoglimento, in quanto nella specie – relativamente all'area di proprietà della società ricorrente ed oggetto del presente gravame - l'amministrazione risulta aver rispettato i parametri sopra indicati.

Invero, nel caso in esame le censure appaiono ammissibili, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa comunale, quantomeno nei limiti in cui le stesse sono dedotte non in

termini generici – come gran parte del primo motivo - ma al fine di evidenziare i predetti ambiti ammessi di travisamento fatti e manifesta illogicità ovvero la violazione di norme e piani sovraordinati.

Sotto un primo profilo, concernente la valutazione dell'area e del relativo stato di fatto e collocazione, le valutazioni svolte in ordine alla determinazioni assunta, oltre ad apparire ampiamente comprese nei limiti di sindacato predetti (atteso che parte ricorrente contesta la limitazioni quantitative di parametri al fine di ricondurre la previsione generale entro limiti ad essa ed alla propria area più conferenti), trovano riscontro nello stato dei luoghi e nelle preminenti indicazioni fornite dagli uffici regionali, per quanto concerne il necessario rispetto della pianificazione di coordinamento paesistico.

Sotto un secondo profilo, più direttamente concernente il rispetto delle indicazioni regionali, a fronte dell'ampiezza delle stesse, aventi ad oggetto gli obiettivi di fondo da perseguire, la determinazione finale del puc, oltre ad apparire priva di errori di fatto, è esente da vizi di logicità o di contraddittorietà, integrando una delle diverse possibili ricadute con cui l'indicazione regionale (di maggior differenziazione della disciplina degli abiti di conservazione da quella degli ambiti di riqualificazione) poteva essere tradotta ed attuata. Ciò che

rileva, inoltre, è la piena rispondenza finalistica della previsione rispetto agli obiettivi indicati dagli uffici regionali. Ogni ulteriore considerazione, in assenza della dimostrazione di travisamenti specifici, finirebbe con il superare gli ambiti di sindacato sopra tracciati.

Sussistono giusti motivi, anche a fronte della complessità derivante dalla natura delle previsioni contestate e delle censure dedotte, 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 respinge.

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**

**IL PRESIDENTE**

**Davide Ponte**

**Giuseppe Daniele**

IL SEGRETARIO