Pubblicato il 08/11/2016

N. 01095/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00104/2016 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 104 del 2016, proposto dalla Sigemi srl con sede a Milano in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato professor Luigi Piscitelli presso il quale ha eletto domicilio a Genova in corso Saffi 7/2;

contro

Comune di Genova in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Aurelio Domenico Masuelli, con domicilio eletto presso di lui a Genova in via Garibaldi 9

Regione Liguria in persona del presidente in carica

Città metropolitana di Genova in persona del sindaco metropolitano in carica;

per l'annullamento

nei limiti di cui all'interesse della parte, del procedimento di adozione ed approvazione del PUC di Genova, e così:

della determina del dirigente il comune di Genova 118.0.0 del 2015;

della deliberazione 30.7.2015, n. 42 del consiglio comunale di Genova

della deliberazione 3.11.2015, n. 1201 del consiglio della regione Liguria

della determina 2,11,2015, n. 3858 della città metropolitana di Genova

dei voti del CTU regionale 17.9.2015, n., 148 e 30.9.2015, n. 150

della deliberazione 16.11.2015, n, 1251 della giunta della regione Liguria

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

dei verbali 6.8.2015 e 4.11.2015 della conferenza dei servizi

della deliberazione 7.12.2011, n. 92 del consiglio comunale di Genova

dei pareri regionale e provinciale sul progetto approvato con la deliberazione 92/2011;
della deliberazione 4.3.2015, n. 8
degli atti relativi alla procedura di VAS

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 visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Genova
visti gli atti e le memorie depositate;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2016 il dott. Paolo Peruggia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Sigemi srl si ritiene lesa dalle determinazioni riportate, per il cui annullamento ha notificato l'atto 1.2.2015, depositato il 9.2.2015, con cui denuncia:
violazione del principio di tipicità, eccesso di potere per sviamento, illogicità, ingiustizia manifesta, violazione dell'art. 7 della legge 17.8.1942, n. 1150, degli artt. 5, 27 e 29 della legge regione Liguria 4.9.1997, n. 36, dell'art. 26 bis del dpr 6.6.2001,

n. 380, dell'art. 7 della legge regione Liguria 7.4.1995, n. 25, violazione degli artt. 41, 42 e 117 cost., degli artt. 7 e 22 del d. lvo 26.6.2015, n. 105, della direttiva 123/2006/CE, dell'art. 3 del d.l. 13.8.2011, n. 138, dell'art. 34 del d.l. 6.12.2011, n. 214, dell'art. 1 del d.l. 24.1.2012, n. 1.

Violazione dell'art. 57 del d.l. 9.2.2012, n. 5, dell'art. 1 comma 7 della legge 253.8.2004, n. 239, dell'art. 52 cod. nav., degli artt. 117 e 118 cost., incompetenza, violazione dell'art. 29 comma 3 lett. g) del d.lvo 31.3.1998, n. 112, violazione del principio dell'intesa, dell'art. 81 del dpr 1977, n. 616, degli artt. 1 e seguenti del dpr 18.4.1994, n. 383, dell'art. 52 quinquies del dpr 2001, n. 327, dell'art. 38 della legge regione Liguria 4.9.1997, n. 36.

Eccesso di potere per difetto di istruttoria, omessa valutazione e comparazione di interessi rilevanti, difetto di motivazione, violazione del principio di partecipazione.

Sulla disciplina transitoria del distretto 16: eccesso di potere per sviamento, illogicità, ingiustizia manifesta, violazione dei principi di legalità e tipicità, degli artt. 41 e 42 cost. del principio di proporzionalità, dell'art. 57 del d.l. 9.2.2012, n. 5 e dell'art. 1 comma 7 della legge 23.8.2004, n. 39.

Il comune di Genova si è costituito in causa con memoria, con cui ha chiesto respingersi la domanda.

Le parti hanno depositato memorie e documenti.

1. L'interessata comprova di essere proprietaria di numerosi fondi su cui sono stati edificati da decenni gli alloggiamenti dei grandi depositi di idrocarburi di via Girolamo Gastaldi 10 nella frazione di san Quirico del comune di Genova e denuncia l'illegittimità degli atti di approvazione del nuovo PUC, nella parte in cui gli impianti di proprietà sono stati ricompresi nel distretto di trasformazione n. 16, per cui è prevista la "… riconversione dei depositi petroliferi per favorire l'insediamento e lo sviluppo di nuove attività produttive compatibili sotto il profilo ambientale…"

2. L'atto di pianificazione viene ritenuto lesivo dalla ricorrente, che ha dedotto al riguardo numerosi motivi di impugnazione, osservando in principalità che uno strumento urbanistico è inidoneo a conseguire il fine indicato, posto che la destinazione d'uso di un fondo deriva dai titoli edilizi rilasciati al riguardo, e che la successiva pianificazione non può incidere su tale stato di fatto.

3. Il comune di Genova si è costituito eccependo innanzitutto la carenza di interesse alla proposizione del ricorso, in quanto il PUC del 2000 conteneva una consimile normativa, sì che la lesione della situazione giuridica dedotta avrebbe dovuto essere

portata all'esame del tribunale amministrativo sin dalla pubblicazione di tale strumento.

Il collegio non condivide tale assunto, posto che il risalente piano indicato ha cessato la produzione di ogni effetto, e quello entrato in vigore nel 2015 è derivato da una rinnovata istruttoria, sì che non può ritenersi che sussistesse l'onere della parte di gravare il precedente strumento per potere essere titolata a denunciare quello in vigore.

4. Il primo profilo di carattere generale che l'interessata allega riguarda l'inidoneità del piano regolatore ad incidere sulla situazione giuridica di un soggetto che svolge un'attività economica su un fondo determinato; la tesi è nel senso che solo l'espropriazione del compendio può comportare la cessazione coattiva di un'attività svolta, mentre le norme del piano in sé sono inidonee a conseguire tale effetto.

Il tribunale non condivide tale assunto, posto che la potestà pianificatoria che le leggi nazionali e regionali hanno attribuito al comune ed agli altri enti locali individuati mira a far collimare l'interesse della collettività con il più corretto utilizzo del territorio. Questo può essere ritenuto convenientemente conformato in un determinato momento storico, cosa che può invece risultare non più rispondente all'esigenze pubbliche in una diversa epoca. Nel caso in questione i grandi serbatoi di che

si tratta conobbero un importante sviluppo soprattutto nel secondo dopoguerra, quando l'economia fondò l'espansione registrata sull'abbondante ed allora poco costosa disponibilità degli idrocarburi intesi come fonte di energia primaria, sì che apparve strategico poter disporre degli importanti magazzini di stoccaggio da collegare agli oleodotti che dall'entroterra genovese raggiungono il nord-ovest dell'Italia. E' un dato di fatto che, nell'epoca indicata, la comunità mirò soprattutto al miglioramento delle condizioni di vita, e ripose scarsa attenzione al profilo ambientale dell'insediamento.

5. Si legge negli atti allegati che, in epoca successiva, si è verificata una notevole edificazione nelle aree prossime ai fondi di proprietà Sigemi, sì che la popolazione ha da tempo chiesto la ricollocazione delle importanti strutture di proprietà dell'interessata.

6. La ricorrente contesta che la volontà popolare possa portare a frapporre ostacoli ad un'attività industriale insediata con lo strumento della pianificazione, ma il tribunale deve disattendere detta opinione osservando che la collocazione della relativa potestà in capo all'organo da sempre elettivo del comune lascia intendere che il legislatore ha attribuito un notevole rilievo alla volontà popolare nella confezione degli atti di conformazione del territorio.

Tuttavia tale potestà non può essere intesa come svincolata dalle esigenze degli abitanti in altre zone del comune (coerenza interna dello strumento) o di quelle di coloro che vivono ed operano in altre zone della regione o dell'Italia: queste ultime istanze devono infatti trovare considerazione nelle opportune sedi conferenziali o di approvazione dello strumento.

7. Tanto premesso, la successiva questione che si pone riguarda l'individuazione della latitudine della potestà in tale ambito, posto che la redazione di uno strumento urbanistico implica ordinariamente l'introduzione di norme conformative e di altre che prevedono divieti. Queste ultime possono essere immediatamente operative, nel senso che una sopravvenuta esigenza ad esempio ambientale può portare all'inibizione allo svolgimento di un'attività produttiva, ove la stessa non risulti più compatibile con i risultati che il consiglio comunale può aver tratto dall'istruttoria preliminare all'adozione ed all'approvazione del piano.

8. La possibilità di imporre un'attività positiva al privato volta alla modificazione dell'utilizzo del territorio in corso è da considerare con maggiore delicatezza: l'estensione del diritto dominicale è infatti notevole, e le pur rilevanti norme (ad esempio artt. 41 segg cost.) che ne limitano la latitudine non prevedono che si possa comprimere il contenuto del diritto

sino all'imposizione di un'attività modificativa spesso assai onerosa.

9. Poste tali nozioni di carattere generale che inducono peraltro a disattendere i contenuti del primo motivo, si osserva che la vicenda della riallocazione dei serbatoi di idrocarburi di che si tratta è da tempo all'attenzione delle amministrazioni e della cittadinanza genovese, nonché di coloro che operano sul territorio del comune. Risulta infatti (doc. 2 delle produzioni della p.a.) che il 31.7.1997 venne stipulato un protocollo d'intesa tra la regione Liguria, il comune di Genova, i rappresentanti dei sindacati dei lavoratori e numerosi operatori del settore petrolifero, tra cui le due società danti causa dell'odierna ricorrente. Nel corpo della convenzione che venne sottoscritta risulta infatti specificato che "… Comune di Genova e Regione Liguria prendono atto dell'avvio del progetto di costituzione di un'unica società (SIGeMi) alla quale Colisa e Continentale Italiana conferiranno ciascuna quella parte dei propri impianti che risulterà strettamente necessaria al funzionamento del nuovo sistema logistico integrato… omissis … considerato che nell'ambito di tale processo di integrazione e razionalizzazione la società Continentale Italiana prevede investimenti sull'area di S. Quirico, … si conviene fra le parti di definire in quindici anni il periodo di permanenza dell'impianto

anche in considerazione del fatto che il Piano Regolatore Generale destina quest'area alla realizzazione del futuro ospedale di vallata…"

10. La difesa del comune attribuisce un notevole rilievo alle pattuizioni contenute nelle proposizioni riportate, mentre la ricorrente ne allega la sopravvenuta inefficacia, in quanto l'amministrazione e taluna delle altre parti contraenti si sarebbe sottratta al doveroso adempimento delle convenzioni stipulate, non sarebbe più attuale la realizzazione nel sito del previsto ospedale e non sarebbe mai stato sottoscritto l'accordo di programma che era prefigurato dal punto 5 (cinque) della convenzione. Il comune allega per ciò che la ricorrente non avrebbe interesse alla deduzione di molte delle censure proposte, proprio in considerazione del tenore delle obbligazioni che questa assunse nella ricordata sede.

11. Il collegio nota che la regione Liguria ha ormai previsto di realizzare altrove l'ospedale della val Polcevera, ma che l'originario intendimento in tal senso non era decisivo ai fini delle norma del piano, posto che la prima esigenza perseguita riguardava la riqualificazione ambientale del sito.

Oltre a ciò parte ricorrente ha soltanto allegato ma non comprovato quali sarebbero le obbligazioni che sarebbe restate inadempiute dalle controparti delle convenzione.

Infine il termine così fissato era stato accettato dalle danti causa della ricorrente, sì che esso le è opponibile, ma esso va inserito nell'ambito della pianificazione generale ed in quella di dettaglio, la cui approvazione richiede tempi dilatati.

12. Il tribunale rileva infatti che la conformazione che la norma ha dato all'area di proprietà ricorrente comporta l'applicazione dell'art. 29 della legge regione Liguria 4.9.1997, n. 36, che individua il distretto di trasformazione come riferito a quelle "… parti di territorio comunale, anche tra loro non contigue, purché funzionalmente connesse, per le quali il PUC prevede una trasformazione urbanistica che comporta un sistema complesso di interventi destinati ad innovare in modo sostanziale l'assetto fisico e funzionale del distretto…": l'attuazione della previsione è demandata ad un PUO (art. 51 della legge citata), la cui approvazione è circondata dalle cautele previste dalla disposizione ora menzionata e da quelle successive, configurandosi come un vero e proprio strumento di dettaglio. A loro volta le norme sul distretto di trasformazione sono seguite da quelle di più recente introduzione (arrt. 29 bis e seguenti) che riguardano la cosiddetta urbanistica convenzionale o premiale, su cui la corte costituzionale si è già pronunciata ad esempio con le sentenze 179/1999 e 67/2016.

13. Ne deriva, che ferma l'attualità dell'interesse della parte alla proposizione del ricorso volto all'annullamento di una disposizione oggettivamente lesiva, l'illegittimità delle norme generali del PUC qui contestate non risulta apprezzabile, atteso che il comune ha titolo a pretendere che l'area in questione sia liberata dai serbatoi ormai incongrui dal punto di vista ambientale (il principale pericolo che essi comportano è quello delle sversamento degli idrocarburi nel terreno e poi verso il torrente sino al mare). Tuttavia in sede di approvazione delle norme concretamente attuative del PUC sarà onere della parte pubblica individuare le diverse situazioni in cui la ricorrente potrà ricollocare i depositi, che risultano essere stati già ridotti nella loro ampiezza in attuazione della ricordata convenzione 31.7.1997.

Nella sede di dettaglio andrà altresì considerata la possibilità di collegare i nuovi serbatoi agli oleodotti che servono altri depositi o raffinerie, sì che non si interrompa la fornitura degli idrocarburi alle zone oggi servite dagli impianti esistenti.

14. In conclusione sui primi tre motivi appaiono infondate le censure che tendono ad anticipare

una problematica che si porrà in sede di eventuale approvazione del PUO, allorchè l'amministrazione avrà reperito le risorse necessarie per l'acquisizione della aree in cui saranno

ricollocati gli impianti, e per collaborare alle attività necessarie per l'attuazione della volontà espressa dagli organi comunali. Ciò presuppone che il comune di Genova non potrà da solo resecare i collegamenti con gli oleodotti che riguardano altre porzioni del territorio nazionale, sì che il PUO dovrà tener conto anche di ciò.

15. Con il quarto motivo l'interessata denuncia l'illegittimità delle norme transitorie introdotte dal PUC per il distretto in questione, nella parte in cui esse limitano le possibilità di ristrutturare e modificare gli impianti esistenti; la censura è nel senso che il comune intenderebbe soffocare l'operatività dei depositi, rendendoli inadeguati all'utilizzo, e per ciò antieconomici.

Il collegio condivide la censura, posto che il dichiarato intendimento dell'amministrazione civica è quello di spostare gli impianti quanto prima possibile, essendo gli stessi divenuti ecologicamente incongrui vista la possibilità dello sversamento di sostanze inquinanti che è comportata dalla loro presenza a san Quirico. In tal senso va accolta la censura che contesta l'illogicità della previsione, posto che nell'attuale assenza di ogni prospettiva ai sensi degli artt. 29 bis e seguenti della legge regionale 36/1997 (la cosiddetta urbanistica consensuale od incentivata di cui sopra) appare utile che la società proprietaria

aggiorni puntualmente gli impianti, così da rendere meno probabile il verificarsi degli eventi temuti.

16. In conclusione il ricorso è infondato per i primi tre motivi, mentre va accolto per l'ultimo, derivando da ciò l'annullamento delle norme transitorie del distretto di che si tratta. Tale situazione di reciproca soccombenza comporta la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima)

Respinge in parte il ricorso e lo accoglie in parte, nei limiti di cui in motivazione, annullando per ciò le norme transitorie censurate.

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, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Paolo Peruggia **Giuseppe Daniele**

IL SEGRETARIO