

Publicato il 08/11/2016

N. 01099/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00118/2016 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 118 del 2016, proposto da:

Biba 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 Luca De Paoli C.F. DPLLCU68M03I225I, Aurelio Domenico Masuelli C.F. MSLRDM62H17H536K, con domicilio eletto presso Aurelio Domenico Masuelli in Genova, via Garibaldi 9;

nei confronti di

Regione Liguria, Luciano Arvigo non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

delibera n. 8/2015 avente ad oggetto adozione, formazione e approvazione puc per la parte concernente l'area di proprietà in Genova Struppa la Rosata;

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 una porzione di più vasta area posta in via Rosata, impugnava gli atti di formazione, adozione ed approvazione del piano urbanistico comunale (puc) di Genova, con specifico riguardo alle previsioni riguardanti la porzione di

area di proprietà reputata idonea all'insediamento di una nuova unità produttiva.

In particolare, all'esito del relativo iter procedimentale seguito, per l'area in questione – in specie la porzione non ricadente nel verde vincolato - il piano prevedeva una classificazione totale come AC-NI, quale territorio non urbanizzato.

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, nonché diversi profili di eccesso di potere, in generale per contraddittorietà rispetto alla pianificazione precedente e di coordinamento generale ed in particolare per aver trasferito l'area da ambito di riqualificazione a fini produttivi ad un ambito di conservazione non insediabile sulla base di una generica osservazione di un privato;

- analoghi vizi con particolare riferimento all'art. 38 l.r. cit., per insufficienza della motivazione e di istruttoria, non avendo considerato lo studio sulla mobilità presentato dalla parte privata.

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 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.

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 appare fondato, nei limiti di cui alle censure dedotte in termini di difetto di motivazione e di istruttoria.

preliminarmente, 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 ma al fine di evidenziare i predetti ambiti ammessi di travisamento fatti e manifesta illogicità ovvero la violazione di norme e piani sovraordinati.

Nel caso di specie la porzione di area a valle, chiaramente individuata dalle cartografie prodotte, oltre a risultare esterna rispetto al perimetro vincolato a bellezza d'insieme è limitrofa ad area già urbanizzata e destinata ad insediamento produttivo. L'originaria classificazione in termini di edificabilità per l'estensione dell'insediamento produttivo è stata, nelle more dell'iter di approvazione, mutata in toto – in termini di inedificabilità – in accoglimento dell'osservazione di un privato. Le ragioni sottese alla determinazione finale, poi riassunte nella risposta all'osservazione della società ricorrente, sono ricollegabili a due aspetti: da un punto di vista generale a fronte dell'esigenza di contenimento del consumo di suolo, avente valenza di richiamo alle linee di indirizzo; da un punto di vista di dettaglio, a fronte dell'insufficienza dimensionale della viabilità.

In definitiva, rispetto alla originaria previsione che in sede di adozione statuiva la piena ammissibilità del progettato ampliamento di insediamento produttivo, la rivisitazione è scaturita unicamente dalla osservazione di un privato, osservazione basata su obiettivi generali di riduzione di

consumo del suolo nonché su di un rilievo specifico concernente la presunta scarsa viabilità per il previsto ampliamento.

Rispetto a tali elementi, fatti propri dalla p.a. e riportati nella motivazione di rigetto della contro osservazione presentata dalla società odierna ricorrente, sussistono i vizi dedotti nei termini – e nei limiti – sopra già accennati.

In ordine al secondo punto opposto, concernente la viabilità, appare palese il totale difetto di motivazione, istruttoria e valutazione dello studio specifico presentato proprio sul punto contestato da parte della società ricorrente. Tanto lo studio (prodotto agli atti di causa) appare specifico ed approfondito quanto del tutto assente appare la relativa valutazione da parte degli uffici, come emerge anche dalla lettura della risposta all'osservazione che, senza prendere in alcuna considerazione l'attento studio, si limita a ribadire la scarsa viabilità. Né a fronte della specificità della contestazione, rilevata facendo propria l'osservazione di un privato, può la p.a. invocare il tradizionale orientamento in tema di limiti al sindacato, dovendo sul punto richiamarsi quanto sopra evidenziato in via di inquadramento circa la completezza dell'analisi dello stato di fatto nonché dell'esame degli elementi acquisiti dal privato cui la stessa p.a. si è vincolata.

Anche in ordine al primo più generale punto opposto sussistono i vizi indicati, in specie a fronte di quella giurisprudenza sopra richiamata a mente della quale il mutamento pregiudizievole degli interessi privati della precedente disciplina urbanistica degli immobili (come nel caso di vincoli di sostanziale inedificabilità su aree dianzi edificabili specie se già urbanizzate), deve espressamente e convincentemente motivato.

Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso va accolto nei limiti indicati, concernenti il difetto di istruttoria e di motivazione indicati, con conseguente annullamento della specifica previsione di piano concernente la porzione di area in questione, oggetto dell'osservazione n. 93 non accolta.

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 accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla la specifica previsione di piano concernente la porzione di area in questione.

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