

Publicato il 08/11/2016

**N. 01100/2016 REG.PROV.COLL.**

**N. 00125/2016 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 125 del 2016, proposto da:

Moroello Diaz Dellavittoria Pallavicini, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Lavitola C.F. LVTGPP29M26A285I, Maria Enrica Cavalli C.F. CVLMRA55T44A662R, con domicilio eletto presso Emanuele Bertolin in Genova, via Corsica 2;

Diaz Dellavittoria Pallavicini Sigieri, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Enrica Cavalli C.F. CVLMRA55T44A662R, Giuseppe Lavitola C.F. LVTGPP29M26A285I, con domicilio eletto presso Emanuele Bertolin in Genova, via Corsica 2;

***contro***

Comune di Genova, in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Paola Pessagno C.F.  
PSSMPL60M63C621U, Laura Burlando C.F.  
BRLLRA71M71D969E, con domicilio eletto presso Maria  
Paola Pessagno in Genova, via Garibaldi 9;  
Regione Liguria non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

parziale annullamento n. 2015-118.0.0-18/2015 con la quale è  
stata formalizzata la determinazione conclusiva della conferenza  
di servizi decisoria sul puc di Genova e costituente atto finale  
del relativo procedimento di approvazione con specifico  
riferimento alle previsioni concernenti il proprio compendio  
immobiliare;

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 gli odierni ricorrenti, in qualità di comproprietari di un compendio immobiliare detto Villa delle peschiere e nei fabbricati connessi sito in via San Bartolomeo degli armeni in Genova, 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 gli immobili in questione il piano prevedeva – rispetto alla destinazione a tessuto storico di cui alla pianificazione previgente – una destinazione a servizi pubblici, basata sull'esistenza di una residenza per anziani (rsa) gestita da una società conduttrice nell'immobile principale.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, in specie in ordine alle osservazioni presentate ed al rigetto delle stesse, parte ricorrente formulava le seguenti censure:

- violazione dell'art. 32 comma 4 l.r. 36\1997, nonché diversi profili di eccesso di potere, in specie per contraddittorietà rispetto alla effettiva situazione del bene, convenzionato solo dopo l'avvio del piano e avente natura di struttura privata, per mancata coincidenza fra proprietà e gestione, nonché per

l'ottenuto – in via giudiziale con sentenza confermata in appello

- sfratto della conduttrice per grave inadempimento;
- richiesta di accertamento dell'applicabilità della prescrizione del puc sis-s2, che in tema di servizi pubblici prevede che, laddove sia dimostrata la dismissione alla data di adozione del puc del servizio pubblico le funzioni principali e complementari ammesse corrispondono a quelle dell'ambito di conservazione o riqualificazione prevalente al contorno;
- eccesso di potere per carenza di istruttoria e dei presupposti, contraddittorietà con precedenti provvedimenti, avendo lo stesso comune sanzionato come abuso edilizio la destinazione a residenza per anziani
- analoghi vizi per illogicità, difetto dei presupposti e manifesta ingiustizia per la destinazione concernente la casa del custode, del tutto e da sempre estranea sia alla locazione che alla rsa.

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 appare fondato in ordine alle censure dedotte in termini di eccesso di potere, in specie sotto i profili del difetto di istruttoria, di contraddittorietà e di manifesta illogicità, di cui al primo ed al terzo motivo di gravame, nonché al quarto concernente la c.d. casa del custode.

Invero, nel caso in esame le censure appaiono ammissibili, contrariamente a quanto eccepito dalla difesa comunale, in specie nella parte in cui risultano tese ad evidenziare i predetti ambiti ammessi di travisamento fatti e manifesta illogicità ovvero la violazione di norme e piani sovraordinati.

Dall'analisi dell'ampia documentazione esaminata in sede pianificatoria ed a quella prodotta nella presente sede giudiziale,

nei predetti limiti di sindacato ammesso, emergono due elementi del tutto illogicamente disattesi dalla p.a. precedente, tali da integrare – nei termini dedotti - sia un palese travisamento di fatti rilevanti a fini pianificatori, sia una contraddittorietà rispetto ad altri atti comunali adottati nei confronti del medesimo immobile.

In primo luogo, assumono rilievo la destinazione privatistica – trattandosi di struttura avente tale carattere ed in tali termini gestita da un privato - in base ad un contratto di locazione fra privati che risulta essere stato nelle more risolto, come reso evidente dalle pronunce giudiziali (di primo grado e di conferma in appello) prodotte in sede procedimentale ed acquisite anche agli atti di causa.

In secondo luogo, assume rilievo dirimente la pacifica reputata abusività dei mutamenti adottati sul bene, con particolare riferimento proprio al mutamento di destinazione d'uso che si vorrebbe ratificare in sede pianificatoria. Invero, l'abusività risulta contestata dallo stesso Comune, attraverso atti – contraddittori all'evidenza rispetto alla scelta qui contestata - che la stessa proprietà ha inteso seguire ed invocare in sede di risoluzione del rapporto privatistico con la conduttrice della struttura rsa.

Dall'analisi della documentazione versata in atti emerge come tali elementi non siano stati adeguatamente valutati dalla stessa p.a., la quale ha, per un verso, erroneamente liquidato il riferimento alle sentenze come controversie fra privati, mentre in realtà minano giuridicamente e di fatto l'effettivo utilizzo invocato e, per un altro e decisivo verso, del tutto omesso di verificare l'abusività sanzionata da uffici della stessa amministrazione comunale.

Fondare una previsione rilevante come la destinazione di cui al puc su di una destinazione privatistica (venuta meno per risoluzione giudiziale) e di fatto, avente carattere abusivo sanzionato dalla stessa p.a. appare, oltre che manifestamente illogico e contraddittorio in linea generale, una determinazione priva della necessaria adeguata valutazione ed esplicazione. In tale contesto, invocare il tardivo convenzionamento (in quanto successivo alla stessa adozione del puc) ed il rilascio di titoli non aventi carattere e rilevanza urbanistico edilizio (come le autorizzazioni di ambito sanitario) appare alla stregua di un tentativo di ratificare ex post una determinazione non adeguatamente istruita né motivata a monte nell'ambito del necessario iter pianificatorio.

Ad ulteriore e dirimente conferma delle gravi carenze rilevate va richiamato il principio evidenziato in sede di inquadramento

degli ambiti di sindacabilità, laddove si impone una specifica motivazione in caso di mutamento della destinazione di cui alla pianificazione previgente, come pacificamente avviene nel caso de quo.

In definitiva, nella presente fattispecie la parcellizzazione evidenziata in sede di inquadramento ricostruttivo, trova piena e specifica conferma, avendo la p.a. dato vita ad una previsione che impone una nuova specifica destinazione su di un singolo compendio immobiliare, basandosi su dati di fatti errati ovvero su di una situazione di fatto abusiva, senza alcuna adeguata valutazione, approfondimento istruttorio e conseguente motivazione della scelta, la quale pertanto resta unicamente basata su dati per un verso errati e, per un altro, manifestamente illogici. Particolarmente evidente risulta poi l'omessa valutazione degli elementi di abusività, contestati dagli uffici competenti della stessa p.a., che peraltro la stessa parte odierna ricorrente ha diligentemente prospettato ed invocato in sede di osservazioni.

I vizi individuati appaiono ancor più evidenti in relazione alla c.d. casa del custode, pacificamente esclusa anche dalla destinazione di fatto contestata.

Diversamente, non appare fondata la dedotta violazione dell'art. art. 32 comma 4 cit., in quanto la norma non impone, né sarebbe ragionevole lo facesse, il doppio presupposto invocato. Invero, in sede di riesame della destinazione è peraltro evidente come la stessa p.a. potrà valutare se sussistono i presupposti per l'applicazione della prescrizione di piano invocata con il secondo ordine di rilievi, che nella presente sede danno vita unicamente ad una non ammissibile (in sede di sindacato di legittimità) azione generale di accertamento; in particolare, l'inammissibilità deriva dalla natura ampiamente discrezionale del potere in oggetto e dei conseguenti interessi azionati.

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 il compendio in questione.

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 il compendio 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**