

Publicato il 23/12/2021
N. 01106/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00296/2020 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 296 del 2020, proposto da:

Margherita Borrelli, Antonio Perziano, Maura Maria Tro, Fiorella Zandona, Corinna Ferrari, Santa Carmela Delpino, Anna Maria Lavanna, Marisa Unali, Ferruccio Bommara, Ornella Sacco e Patrizia Avagnina, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Luigino Montarsolo, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del medesimo difensore in Genova, via Corsica, 19/10;

contro

Comune di Genova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Paola Pessagno, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia e domicilio eletto presso la sede della civica Avvocatura in Genova, via Garibaldi, 9;

nei confronti

CNA Genova Società Cooperativa a r.l. e Trasportounito Service Cooperativa Consortile, rappresentate e difese dagli avv. Andrea Ganzer, Corrado Resta e Alberto Augusto, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dei medesimi difensori in Genova, viale Villa Glori, 1/15;

Società per Cornigliano S.p.a., Spininvest S.r.l., FAI Innovazione S.r.l., non costituite in giudizio; per l'annullamento

della delibera del Consiglio comunale di Genova n. 14 del 4 marzo 2020, avente ad oggetto:

“Trasferimento temporaneo di un parcheggio per camion nei settori 3 e 4 del distretto di trasformazione n. 11 nei pressi di Villa Bombrini”, comprensiva degli allegati, relazione urbanistica e rapporto preliminare per la verifica a VAS;

nonché di ogni atto presupposto, inerente, conseguente e/o comunque connesso, tra cui ivi espressamente ricompresi in particolare i seguenti atti:

- nota Società per Cornigliano S.p.a./Comune di Genova del 20/12/2019;
- verbale del C.d.A. della Società per Cornigliano S.p.a. del 23/1/2020;
- parere della Direzione mobilità e ambiente prot. n. 61006/D del 17/2/2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di CNA Genova Società Cooperativa a r.l. e Trasportounito Service Cooperativa Consortile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2021 il dott. Richard Goso;

Viste le conclusioni delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Nella località Campi del Comune di Genova, in prossimità del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, esisteva un'area destinata ad autoparco per camion.

L'area in questione appartiene alla società pubblica Società per Cornigliano S.p.a. che l'aveva concessa in uso ad alcune imprese di autotrasporto.

Dando seguito ad una sollecitazione pervenuta dagli autotrasportatori, la Società proprietaria dell'area, con nota del 20 dicembre 2019, rappresentava la necessità di dismetterne temporaneamente l'utilizzo per consentire l'insediamento del cantiere dell'impresa impegnata nella ricostruzione del viadotto autostradale: in conseguenza, la richiedente prospettava la possibilità di destinare temporaneamente ad autoparco un'altra area di sua proprietà posta nelle vicinanze del complesso di Villa Bombrini e destinata dal P.U.C. a parco urbano.

L'istanza era riscontrata favorevolmente dal Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera.

Quindi, con la deliberazione n. 14 del 4 marzo 2020, il Consiglio comunale di Genova ha adottato una variante in aggiornamento del P.U.C., ai sensi dell'art. 43, comma 5, l.r. Liguria 4 settembre 1997, n. 36, per destinare temporaneamente a parcheggio pubblico di veicoli pesanti, per un periodo di dodici mesi rinnovabile per uguale durata, l'area suddetta.

Il Consiglio comunale stabiliva che l'aggiornamento del P.U.C. fosse subordinato alle valutazioni del Collegio di vigilanza previsto dall'accordo di programma sottoscritto il 29 novembre 1999, modificato in data 8 ottobre 2005, per il risanamento e la riconversione delle aree del polo siderurgico di Genova-Cornigliano (aree "ex Ilva").

Tale deliberazione è stata collettivamente impugnata, con ricorso notificato il 3 giugno 2020 e depositato il successivo 8 giugno, da undici proprietari di immobili siti nelle vicinanze dell'area interessata dalla variante.

Gli esponenti ipotizzano che il reale scopo dell'operazione sarebbe quello di consentire che, nell'area dell'autoparco di località Campi, venga realizzato un deposito logistico destinato ad ospitare un centro di smistamento per la Società Amazon. Essi rilevano, inoltre, che la contestata modifica del P.U.C. cagionerebbe l'arresto del processo di riqualificazione delle aree ex ILVA comportante la destinazione a verde pubblico dello spazio antistante Villa Bombrini.

Ciò premesso, i ricorrenti deducono i seguenti motivi di gravame:

I) "Violazione e contrasto con gli artt. 2 e 5 della l.r. 4/9/1997, n. 36. Violazione dell'art. 3, legge 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza ed erroneità della motivazione. Erroneità dei presupposti. Travisamento dei fatti. Illogicità. Sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà con gli strumenti pianificatori e attuativi. Contrasto e violazione degli accordi di programma".

La motivazione sottesa all'adozione della contestata variante in aggiornamento del P.U.C. evidenzia una pretesa situazione emergenziale che, risultando limitata nello spazio e nel tempo, non si concilia con l'ampiezza e la durata della soluzione prescelta. Ciò rivelerebbe il dissimulato scopo dell'atto, giustificabile solo in minima parte sulla base delle allegare esigenze emergenziali. Il provvedimento impugnato, inoltre, sarebbe illogico in quanto le imprese di autotrasporto interessate dispongono già di un'ampia area alternativa destinata a funzioni logistiche.

II) "Violazione del principio di tipicità degli atti urbanistici. Eccesso di potere per difetto ed errata di motivazione. Incongruenza. Inidoneità allo scopo enunciato. Illogicità. Sviamento".

L'ordinamento non prevede che possa essere introdotta una destinazione d'uso temporanea mediante una variante urbanistica.

III) "Violazione degli artt. 29 e 31 della legge urbanistica regionale. Violazione delle norme di congruenza. Violazione dell'art. 18, punto 5, delle norme generali al P.U.C. Violazione degli

accordi di programma e del P.R.U. di Cornigliano approvato con D.C.C. n. 64 del 15 settembre 2009. Eccesso di potere per difetto di motivazione e istruttoria. Contraddittorietà. Travisamento dei fatti. Illogicità”.

La destinazione introdotta con la contestata variante, peraltro mediante una previsione impropriamente inserita nelle norme transitorie, si porrebbe in contrasto con l’architettura del P.U.C. e con l’evoluzione della programmazione urbanistica dell’area così come sviluppatasi a partire dal citato accordo di programma.

IV) “Contrasto e falsa applicazione delle norme generali del P.U.C. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Indeterminatezza”.

Le norme generali del P.U.C. contemplano solo i parcheggi pubblici o di uso pubblico, sicché non sarebbe consentita una destinazione riservata ai veicoli pesanti. Inoltre, non sussistono effettive garanzie in ordine alla possibilità di utilizzo della nuova area di parcheggio da parte di tutti gli operatori che fruivano dell’autoparco di località Campi.

V) “Violazione degli accordi di programma nonché del P.R.U. di Cornigliano. Inadempimento del Comune di Genova rispetto agli atti plurilaterali sottoscritti nel 1999 e 2005 (accordi di programma). Contrasto con la delibera del Consiglio comunale n. 88 del 20 settembre 2005”. La denunciata interruzione del processo di attuazione dell’accordo di programma avrebbe implicato il consenso delle altre parti firmatarie.

VI) “Violazione della l.r. 13 giugno 2002, n. 22. Contrasto con la funzione costitutiva di Società per Cornigliano S.p.a. Violazione dell’art. 53 della legge 28 dicembre 2001, n. 48. Eccesso di potere per difetto di motivazione. Travisamento dei fatti. Illogicità”.

Le finalità privatistiche perseguite mediante l’avversata operazione contrasterebbero con il servizio pubblico affidato a Società per Cornigliano S.p.a., società di scopo costituita dalla Regione Liguria, secondo le previsioni dell’accordo di programma, per la gestione delle aree ex Ilva.

VII) “Violazione degli artt. 43 e 44 della l.r. 4 settembre 1997, n. 36. Violazione e contrasto con la descrizione fondativa e con il documento degli obiettivi del P.U.C. Violazione del PTC IP ACL. Violazione dell’art. 12 delle norme generali al P.U.C. Violazioni dell’art. 33 della l.r. 4 settembre 1997, n. 36 e dell’art. 23-ter del d.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Erroneità. Difetto dei presupposti. Travisamento”.

Difetterebbero nella fattispecie i presupposti previsti dalla legge per procedere con una variante in aggiornamento del P.U.C., atteso che la destinazione prevista si pone in contrasto con la descrizione fondativa e con gli obiettivi caratterizzanti dello stesso strumento urbanistico generale nonché in ragione dell’incremento del carico urbanistico provocato dal contestato mutamento di destinazione.

VIII) “Violazione dell’art. 59 del Regolamento per il decentramento”.

Si contesta l’omessa acquisizione del parere obbligatorio del Consiglio municipale previsto dalla rubricata disposizione regolamentare.

Si sono costituite in giudizio CNA Genova Società Cooperativa a r.l. e Trasportounito Service Cooperativa Consortile, intimate come controinteressate, le quali eccepiscono la propria carenza di legittimazione passiva in quanto non aventi alcun diritto sull’area di intervento individuata dal Comune.

Con memoria depositata in prossimità dell’udienza di trattazione, il Comune di Genova, già costituitosi formalmente in giudizio, eccepisce la carenza di interesse ad impugnare la variante urbanistica, essendo a tal fine insufficiente il mero rapporto di *vicinitas*.

Il ricorso, inoltre, sarebbe divenuto improcedibile per effetto della mancata impugnazione del provvedimento del 15 febbraio 2021 con cui il Dirigente della Direzione ambiente del Comune ha favorevolmente concluso la valutazione ambientale strategica.

Nel merito, la difesa comunale controdeduce ai motivi di gravame, concludendo per la reiezione del ricorso.

Parte ricorrente ha depositato una memoria di replica con la quale riferisce, tra l'altro, che la costruzione del "magazzino Amazon" è stata completata nelle more del giudizio (come dimostrato dalle fotografie versate in atti) e che, pur essendo trascorso oltre un anno e mezzo dall'adozione della gravata deliberazione, la variante in aggiornamento non è stata approvata né sottoposta al prescritto esame del Collegio di vigilanza.

Il ricorso, quindi, è stato chiamato alla pubblica udienza del 10 novembre 2021 e trattenuto in decisione.

DIRITTO

Nella qualità di proprietari di immobili o di residenti nelle vicinanze del complesso di Villa Bombrini, i ricorrenti contestano la legittimità della variante in aggiornamento del P.U.C. di Genova, allo stato solo adottata, che destina temporaneamente a parcheggio pubblico per veicoli pesanti un'area limitrofa.

In via preliminare, le Società intimete come controinteressate (CNA Genova Società Cooperativa a r.l. e Trasportounito Service Cooperativa Consortile) eccepiscono la propria carenza di legittimazione passiva in quanto non firmatarie del contratto di locazione dell'area interessata dalla contestata variante.

Le stesse eccepienti riconoscono, tuttavia, di aver "*sottoscritto, unitamente ad altre società, la nota del 20.12.2019 con cui veniva manifestata al Comune la necessità di avere, a titolo di locazione, per almeno 30 mesi, un'area capace di contenere almeno 210 stalli per automezzi*".

Esse traggono, pertanto, un vantaggio diretto dal provvedimento impugnato che, sostanzialmente recependo la proposta dei privati, intende garantire loro la disponibilità di un'area di parcheggio alternativa all'attuale sito.

Ne consegue l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalle controinteressate.

La difesa comunale eccepisce la carenza di interesse al ricorso, essendo a tal fine insufficiente il semplice rapporto di *vicinitas*, e l'improcedibilità del gravame per "*mancata impugnazione del subprocedimento volto alla valutazione ambientale strategica*".

Tali eccezioni non sono fondate.

E' vero che, nei giudizi aventi ad oggetto gli strumenti urbanistici e le loro varianti, il requisito della mera *vicinitas* (elaborato con riguardo all'impugnazione dei titoli edilizi e ampiamente dibattuto anche in tale ambito) non può essere ritenuto sufficiente ad integrare le condizioni dell'azione, essendo invece necessario, onde non dischiudere la via a vere e proprie forme di azione popolare, che la parte allegghi elementi di prova in ordine alla sussistenza di pregiudizi specifici e attuali rivenienti da scelte pianificatorie che riguardino direttamente i beni di sua proprietà ovvero comportino un significativo decremento del valore di mercato o dell'utilità degli stessi (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2020, n. 1011).

Nel caso in esame, tuttavia, i ricorrenti hanno dimostrato di essere proprietari di immobili contigui all'area di intervento, siccome ubicati ad una distanza non superiore a 300 metri da essa (dato non contestato dal Comune). Alcuni di tali immobili sarebbero direttamente prospicienti l'area interessata dalla variante.

Alla luce di tali elementi, non può revocarsi in dubbio la sussistenza di concreti pregiudizi discendenti dalla contestata variante, stante l'intuibile differenza, sia in termini di godibilità sia sotto il profilo del valore di mercato del bene, tra un immobile residenziale che prospetta su un'area destinata a parco urbano ed uno che si affaccia su un parcheggio per camion.

Né vale opporre il carattere temporaneo della modifica del P.U.C. in quanto l'inserimento della nuova destinazione per un periodo solo annuale, oltre a non potersi considerare di per sé irrilevante, non ha effetti diretti sotto il profilo privatistico e, pertanto, non comporterà

l'automatica cessazione del diritto degli utilizzatori del parcheggio alla scadenza del termine della variante.

Tanto è sufficiente per dimostrare la sussistenza dell'interesse ad agire in capo ai ricorrenti. Quanto alle risultanze del subprocedimento di VAS, a prescindere dalla genericità dell'eccezione che non indica il provvedimento di cui è stata omessa l'impugnazione, si rileva come lo stesso configuri un atto intermedio che, come tale, non necessitava di essere autonomamente gravato.

Nel merito, sono fondate e assorbenti le censure sollevate con il primo motivo di gravame. Si è già avuto modo di rilevare che la scelta di destinare temporaneamente a parcheggio per veicoli pesanti l'area antistante il complesso di Villa Bombrini è essenzialmente motivata con riferimento alla necessità di utilizzare parte dell'autoparco di Campi per insediarvi il cantiere dell'impresa impegnata nella ricostruzione del viadotto autostradale.

Ciò premesso, la soluzione adottata dall'Amministrazione appare incongrua, sotto il profilo temporale e spaziale, rispetto ai dichiarati presupposti emergenziali nonché contrastante con il canone di ragionevolezza.

Non è dato comprendere, infatti, la ragione per cui l'insediamento di un cantiere con un'estensione non eccedente un terzo dell'autoparco (dato non contestato dal Comune) avrebbe reso indisponibile l'infrastruttura nella sua interezza e, in conseguenza, determinato l'esigenza di reperire un'area alternativa di parcheggio altrettanto ampia.

Né si comprende (e il Comune non spiega) perché la dichiarata correlazione con i lavori di ricostruzione del viadotto autostradale non abbia segnato anche il limite di durata della soluzione alternativa che, invece, è stata predeterminata in misura fissa ed eccedente la durata della pretesa esigenza emergenziale (dodici mesi rinnovabili per altri dodici), a prescindere dall'effettiva presenza del cantiere sul sedime dell'autoparco.

Del resto, i sospetti di parte ricorrente in ordine al dissimulato scopo del contestato aggiornamento del P.U.C. sono confermati dagli elementi emersi in giudizio.

Da un lato, infatti, si è verificata una sorta di quiescenza del procedimento che smentisce di per sé le pretese esigenze emergenziali, posto che - ad oltre diciotto mesi dalla delibera di adozione dell'aggiornamento del P.U.C. ed essendo da tempo conclusi i lavori di ricostruzione del viadotto autostradale - non è ancora intervenuta l'approvazione della modifica urbanistica né è stato richiesto il parere del Collegio di vigilanza previsto dall'accordo di programma.

Dall'altro lato, è stata documentata l'intervenuta realizzazione del "magazzino Amazon" nell'area suddetta, con ciò potendo ritenersi dimostrata la dissimulata finalità perseguita nel caso di specie.

Alla luce di tali elementi, l'impugnata deliberazione risulta inficiata sotto i dedotti profili di illogicità e sviamento.

Le spese di lite seguono la soccombenza nei confronti del Comune di Genova e sono equitativamente liquidate in dispositivo. Sussistono ragioni di equità per compensare le spese nei confronti delle controinteressate costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune di Genova al pagamento delle spese del giudizio che liquida in favore dei ricorrenti nell'importo complessivo di € 3.000,00 (tremila euro), oltre accessori come per legge e refusione del contributo unificato.

Compensa le spese nei confronti delle controinteressate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente
Gianmario Palliggiano, Consigliere
Richard Goso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Richard Goso

IL PRESIDENTE
Luca Morbelli

IL SEGRETARIO