

T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, sent. n. 755 del 4 agosto 2021 (ud. del 28 luglio 2021)

Pres. F.F. ed Est. Peruggia

VAS. Ratio del procedimento amministrativo e tempestività dei contenuti. Art. 5, comma 1, lett. a) e art. 6 comma 1 d. lgs. n. 152/2006.

La giurisprudenza non ammette la possibilità di determinarsi in modo posticipato sulle questioni ambientali, essendo ormai incontestato che la VAS deve esprimersi sulle scelte di fondo che dovranno caratterizzare la conformazione del suolo, sì che il progetto deve contenere sin dalla fase iniziale i tratti caratterizzanti su cui sarà possibile determinarsi in sede ambientale.

La giurisprudenza non ritiene di per sé illegittimo l'avvio di un procedimento per attuare un intervento pubblico nell'assenza della ragionevole certezza sulla disponibilità dei fondi necessari (cass. 2020/29641).

T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, sent. n. 755 del 4 agosto 2021 (ud. del 28 luglio 2021)

N. 00755/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00718/2020 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 718 del 2020, proposto dai signori Rosalba Battaglia, Renata Frache, Mara Bazzurro, Davide Trasciatti e Valeria Maria Pittaluga tutti rappresentati e difesi dagli avvocati professor Mario Alberto Quaglia e Rosa Pellerano presso i quali domiciliano pec registri Giustizia;

contro

Comune di Genova in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriella Bozzone e Maria Paola Pessagno, con domicilio presso pec registri Giustizia Città metropolitana di Genova in persona del sindaco metropolitano, non costituita in giudizio Regione Liguria in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Andrea Bozzini, con domicilio presso pec registri Giustizia Ministero della Cultura in persona del ministro in carica, rappresentato e difeso dall'avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, con domicilio presso l'ufficio Ministero della salute in persona del ministro in carica;
nei confronti

Ente ospedaliero Ospedali Galliera in persona del direttore generale in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Cocchi presso il quale domicilia pec registri Giustizia per l'annullamento della determinazione dirigenziale della direzione urbanistica del comune di Genova 27.5.2020, n. 118.0.0.62 della determinazione dirigenziale della direzione urbanistica del comune di Genova 20.5.2020, n. 118.0.0.59 della relazione urbanistica 23.4.2020 del comune di Genova dell'atto unilaterale d'obbligo il 7.5.2020 a rogito notaio Luigi Castello registrato a Genova il 7.5.2020, n. 12291 dei verbali delle sedute 6.11.2019 e 24.4.2020 della conferenza dei servizi delle controdeduzioni alle osservazioni prot. n. PG/0001738/20 dell'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera; - del documento redatto dal Comune di Genova relativo a "osservazioni sul progetto definitivo del nuovo Ospedale Galliera controdeduzioni"; del provvedimento della Regione Liguria, Dipartimento Territorio, Ambiente, Infrastrutture e Trasporti, prot. PG/2020/28198 del 27 gennaio 2020; del provvedimento della Regione Liguria, Dipartimento Salute e Servizi Sociali, prot. PG/2020/74225 del 26 febbraio 2020; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Urbanistica, Ufficio Geologico, prot. n. 84043 del 5 marzo 2020; del parere del Comune di Genova, Direzione Urbanistica, Ufficio Alta Sorveglianza in data 20 febbraio 2020; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Facility Management, Ufficio 3 Barriere Architettoniche prot. n. 42040 del 04.02.2020; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Facility Management, Settore Gestione Contratto Aster prot. n. 52651 dell'11 febbraio 2020; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Facility Management, Settore Verde Pubblico e Spazi Urbani prot. n. 394572 del 14 novembre 2019; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Ambiente, prot. PG/2020/RA/43091 del 4 febbraio 2020; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Ambiente, Settore Politiche Energetiche, prot. 57877 del 13 febbraio 2020; del parere favorevole del Comune di Genova, Direzione Infrastrutture e Difesa del Suolo prot. n. 13140 del 14 gennaio 2020; del parere del Comune di Genova, Direzione Valorizzazione del Patrimonio e Demanio Marittimo, prot. n. 114756 del 14 aprile 2020; del parere del Comune di Genova, Direzione Mobilità, Settore Regolazione U.O.C. Trasporti prot. n. 127468 del 23 aprile 2020; Valorizzazione del Patrimonio e Demanio Marittimo, prot. n. 114756 del 14 aprile 2020 del parere della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Genova e le Province di Imperia, La Spezia e Savona n. 4310 del 20.02.2020; del provvedimento della Soprintendenza Archeologia, belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Genova e le Province di Imperia, La Spezia e Savona, prot. n. 4314 del 20.02.2020; dell'autorizzazione paesaggistica del Comune di Genova n. 438 del 21 febbraio 2020 ed il parere della Commissione Locale per il Paesaggio del 22 gennaio 2020; della nota della Soprintendenza Archeologia della Liguria prot. n. 27077 del 29.11.2019; della Relazione Tecnica Illustrativa redatta dall'U.O.C. Tutela del Paesaggio in data 20.01.2020; del parere del Comune di Genova prot. n. 443648 del 23.12.2019; dell'Accordo di Programma per la costruzione del Nuovo Ospedale Galliera, sottoscritto il 13 aprile 2017 e di tutti i suoi allegati ed atti di approvazione (in particolare della deliberazione della Giunta Comunale n. 55 del 6.04.2017);

della “Determinazione di conclusione positiva del procedimento di CDS 03/16 – Conferenza di servizi ai sensi dell’art. 14 e seguenti – della Legge n. 241/1990 per l’approvazione dell’Accordo di Programma e del progetto preliminare del Nuovo Ospedale Galliera 1° e 2° lotto” e di tutti gli atti di assenso e/o pareri in essa confluiti (in particolare il parere della Soprintendenza in data 11 maggio 2016, prot. n. 2350);

della Determinazione Dirigenziale - Direzione Urbanistica, SUE e Grandi Progetti del Comune di Genova n. 2015-118.0.0.-18 del 27.11.2015, e di tutti gli atti recanti approvazione del P.U.C. del Comune di Genova;

della norma speciale art. 25, n. 30 delle Norme generali del PUC di Genova, della 5 previsione inerente all’Ambito Speciale di riqualificazione urbana n. 74, dell’art. 5 delle Norme Generali di PUC;

della “variante urbanistica finalizzata alla realizzazione del nuovo Ospedale Galliera, alla riconversione degli edifici non più funzionali all’attività ospedaliera e al mantenimento del parco e dell’edificio del compendio storico in Carignano, nel Municipio I – Centro Est” e dei relativi atti approvativi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

visto il ricorso straordinario proposto dai ricorrenti;

visto l’atto di opposizione notificato dall’ente ospedaliero;

visto l’atto di costituzione dei ricorrenti;

visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Genova, della regione Liguria, dell’ente ospedaliero ospedali Galliera e del ministero della cultura;

visti gli atti e le memorie depositate;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 28 luglio 2021 il dott. Paolo Peruggia, udienza tenutasi da remoto come previsto dalla normativa sulla pandemia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1 Il contenzioso deriva dall’impugnazione proposta dai ricorrenti che allegano di essere proprietari di immobili ubicati nel quartiere Carignano di Genova, un’area urbanizzata con immobili di pregio all’interno della quale sorge il complesso dell’ospedale duchessa di Galliera; si tratta di un importante struttura che la nominata aristocratica realizzò con fondi personali al fine di sovvenire coloro che, alla metà dell’ottocento, non erano in grado di curarsi autonomamente.

L’edificazione dell’importante struttura risulta dagli atti essere avvenuta in un contesto in larga parte disabitato, cosa che invece è mutata drasticamente in questi anni, come è reso manifesto dai motivi che fondano la proposizione di quest’impugnazione, così come da quelli delle numerose analoghe liti che il tribunale amministrativo e il consiglio di Stato hanno conosciuto in questi anni; la presente è infatti una delle controversie introdotte per contestare il progetto di ristrutturazione del luogo di cura, soprattutto nella parte in cui esso prevede l’incremento della presenza umana sul territorio.

A tale stato di cose dal punto di vista urbanistico si è aggiunta la vetustà fisica e funzionale dell’ospedale ottocentesco che ha indotto gli organi responsabili della sanità, dell’urbanistica e di altri settori pubblici liguri a porsi il problema del rinnovamento della struttura, che allo stato non è più funzionale come comprovano gli atti del 2007 (ad esempio la deliberazione n. 34 del consiglio della regione Liguria); a dimostrazione di ciò si possono addurre le detreminazioni che rappresentano che l’ospedale non è più meritevole di ristrutturazione, nel senso che ogni lavoro di rimodernamento costituirebbe un investimento senza ritorno, posto che il risultato non integrerebbe un apprezzabile incremento nel livello delle cure dei pazienti, così come si afferma per la parallela attività di ricerca scientifica per cui la struttura si è spesso segnalata.

E’ per ciò che venne in considerazione il progetto che da molti anni gli organismi pubblici cercano di attuare, e che suscita le ricordate resistenze soprattutto dei numerosi abitanti che negli anni si sono stabiliti nel quartiere e che ritengono l’insediamento previsto dannoso per le loro vite e per il valore di scambio delle abitazioni di proprietà.

Uno dei punti di maggiore contrasto riguarda infatti la modalità scelta dall'ente ospedaliero resistente per dare attuazione al progetto del nuovo centro di cura e ricerca, che consiste nel ricavare un consistente numero di abitazioni ristrutturando e riconvertendo tre dei padiglioni che costituiscono parte del lascito dell'opera della duchessa; la vendita degli appartamenti così realizzati costituirebbe la maggiore fonte di finanziamento per l'esecuzione dei lavori dell'ospedale.

Tuttavia l'effetto di esternalità che deriverebbe da ciò comporterebbe l'incremento del numero degli abitanti, dal che i pregiudizi alla vita degli attuali residenti e alla valutazione degli immobili di proprietà.

2 Questo profilo è tra l'altro alla base di una delle eccezioni di inammissibilità sollevate dal comune di Genova e dalla regione Liguria, che rilevano la mancanza delle prove della relazione dei ricorrenti con il territorio oggetto dell'intervento, e in subordine lamentano che non si possa dar conto del danno lamentato.

A tale riguardo il collegio nota che i documenti raccolti nell'ambito della produzione n. 35 (trentacinque) dei ricorrenti chiariscono il rapporto di costoro con i fondi prossimi a quello oggetto dell'intervento contestato, sì che la legittimazione a ricorrere appare adeguatamente comprovata. Si tratta infatti di atti notarili, documenti di identità e certificazioni catastali che rendono certi sulle situazioni proprietarie allegate, e che vanno letti ai fini del presente decidere insieme alla rappresentazione grafica (doc. 1) della prossimità dei fabbricati in questione rispetto ai fondi oggetto dell'intervento.

Gli interessati hanno poi prodotto la relazione del geometra Stefano Ursano (doc. 57) che ha esposto i tratti dell'involuzione che subirebbe la vita del quartiere ove alcuno dei padiglioni esistenti dell'ospedale fosse trasformato in abitazioni, con i conseguenti incremento di abitanti e impatto urbanistico sul già affollato quartiere circostante il nosocomio.

Ne consegue che l'eccezione va disattesa, almeno ai fini della prova della sussistenza dell'interesse all'abbandono del progetto contestato; infatti le produzioni citate non hanno sollevato obiezioni di sostanza nelle parti che avevano formulato le eccezioni, sì che queste vanno respinte. In argomento va ulteriormente notato che l'avvenuta impugnazione degli atti idonei a dar immediato corso alle opere previste fa rientrare la fattispecie nell'ambito di quanto era stato deciso proprio a questo riguardo (cons. Stato, 6082/2013), distinguendo le condizioni dell'azione in relazione alla natura degli atti impugnati, siano essi i titoli edilizi ovvero gli atti pianificatori soltanto prodromici ai primi.

In quella sede il Giudice d'appello aveva annullato una precedente sentenza di questo tribunale amministrativo (516 del 2012) sul presupposto che l'impugnazione era rivolta alla dichiarazione di illegittimità di una variante urbanistica che aveva appunto ridefinito il contesto nel quale il nuovo ospedale si sarebbe inserito: la pronuncia di secondo grado aveva per ciò statuito che il gravame proposto contro uno strumento di pianificazione deve specificare con chiarezza quale sia il danno paventato dall'innovazione contestata, non essendo sufficiente che il ricorso dia conto della prossimità fisica esistente tra il fondo ricorrente e quello considerato dalla variante.

In questo giudizio è impugnato, tra gli altri, l'atto direttamente lesivo, sì che anche a tenore della sentenza citata le condizioni dell'azione appaiono sussistenti, vista la documentazione citata in precedenza.

3 E' poi dedotta la questione relativa alla tardività dell'impugnazione del PUC.

Si nota al riguardo che il comune di Genova aveva adottato e approvato nel 2015 la pianificazione dell'intervento di rifacimento dell'ospedale Galliera insieme con la variante al PUC 2000 (deliberazione consiliare 2010/106), assentendo così la riconversione residenziale dei padiglioni non più necessari all'attività di cura e ricerca, così come la permanenza del parco e dell'edificio storico nell'ambito del quartiere.

L'atto pianificatorio ha con ciò delineato un ambito speciale di riqualificazione (classificato con il n. 74), muovendo dalla più volte affermata necessità di garantire un'armonica coesistenza tra gli spazi previsti per la prosecuzione dell'attività dei servizi pubblici e quelli invece destinati al servizio delle abitazioni di nuova concezione.

E' poi accaduto che le esigenze sanitarie e finanziarie nazionali (d.l. 95/2012) hanno comportato la ridefinizione del progetto per il nuovo nosocomio, che in tale ottica ha perduto due piani rispetto alla versione approvata nel 2010, e ha ridotto a 404 i posti letto previsti: il procedimento ha conosciuto ulteriori fasi che ne hanno oggettivamente rallentato il corso sino alla deliberazione dirigenziale del comune 10.5.2017, n. 2017.119.18.0.33 con cui è stata definitivamente approvata la definizione dell'accordo di programma, con l'assenso al progetto esecutivo dei primi due lotti per realizzare l'ospedale.

Si tratta con ciò della conclusione del procedimento sommariamente descritto, e a tale riguardo il comune resistente e l'ente ospedaliero deducono la tardività della presente impugnazione in relazione alla data di approvazione del PUC, atteso che il ricorso straordinario poi trasposto avanti a questo tar è stato incontestabilmente notificato (ottobre 2020) al di là del termine di centoventi giorni previsto dall'art. 9 del dpr 24.11.1971, n. 1199.

Si tratta di un'eccezione con cui il comune di Genova e la regione Liguria ripropongono una tesi che il collegio ha condiviso in altra occasione (sent. 808/2018, paragrafo 2), considerando che lo strumento data da anni, essendo stato pubblicato nel 2015. Si dovrebbero pertanto applicare le regole generali che prevedono che l'impugnazione contro un tale atto debba essere proposta nel limite di sessanta o centoventi giorni dal compimento del periodo della sua pubblicazione, e in linea generale il tribunale amministrativo non ha nulla in contrario a condividere la tesi che postula la tardività dell'impugnazione di un piano regolatore, una volta che essa sia stata proposta al di là dei termini indicati.

Sempre argomentando in linea generale, il collegio può aggiungere che non si possono applicare alla fattispecie le pur condivisibili ipotesi derogatorie (ad esempio, cons. Stato, 2020/5194 e 2020/3221) alla norma generale ora enunciata, che ritengono che talvolta il tempo dato per dolersi del piano decorra dalla piena conoscenza che l'interessato può averne avuto, e non invece dalla data di pubblicazione: una di tali eccezioni alla regola si applica infatti ai casi in cui una variante al PUC assume connotati precisi e limitanti la facoltà di fruire di un bene immobile, al punto che l'atto pianificatorio riveste i connotati del preavviso di un'espropriazione. Nel caso in esame si ha da un lato una previsione della variante al piano che risulta assai dettagliata, ma tale formulazione della disposizione è dettata dalla necessità di contemperare i numerosi interessi in gioco, e non anche dalla previsione ablatoria. Tale situazione spiega compiutamente la deroga alla regola generale prevista dal codice e dal decreto presidenziale sui ricorsi amministrativi, ma inibisce al contempo l'applicabilità di tale disciplina derogatoria al caso in questione.

In argomento, posti i principi di cui sopra, parte ricorrente richiama la citata sentenza del consiglio di Stato 6082 del 2013 che ha annullato la pronuncia 516/2012 di questo tribunale amministrativo nella parte in cui il Giudice d'appello ha ritenuto che il pregiudizio che abilita all'impugnazione della variante ad un piano urbanistico debba derivare direttamente da una situazione abilitante all'edificazione la parte pubblica o comunque la controparte, con ciò integrando l'effettività della lesione lamentata.

La vicenda decisa in tale giudizio riguarda, tra gli altri (i signori Rosalba Battaglia, Stefano Paolo Trasciatti e Renata Frache), alcuni ricorrenti di questo giudizio, e aveva visto la dichiarazione di inammissibilità del ricorso di primo grado nella parte in cui il tribunale amministrativo aveva annullato la variante al PUC senza chiarire quale fosse il pregiudizio diretto che derivava agli interessati dall'approvazione della variante in questione, che non era stata ritenuta direttamente lesiva. I tre indicati ricorrenti nella lite in rassegna hanno preso nota della pronuncia sfavorevole del consiglio di Stato, e impugnano in questa sede l'atto terminale del procedimento svoltosi, al termine del quale è stata adottata la determinazione dirigenziale che consente di dar corso ai lavori, integrando con ciò la violazione della situazione tutelata.

Almeno per quel che riguarda la posizione giuridica dei ricorrenti ora ricordati si devono ritenere che sussistano le condizioni poste dal consiglio di Stato a fondamento della sentenza 6082/2013, e ritenere che i signori Battaglia, Trasciatti e Frache siano tuttora in termini per dolersi del PUC di Genova; essi avevano contestato lo strumento in modo ritenuto intempestivo nel senso indicato da una pronuncia

che fece stato nei loro confronti, e ora dichiarano di conseguire la dichiarazione di illegittimità dello strumento stesso nella parte in cui esso abilita la realizzazione delle opere volte al rimodernamento dell'ospedale.

E' proprio applicando i principi dettati dalla citata sentenza di appello pronunciata sul rapporto in questione che si giunge a ritenere tempestiva l'impugnazione anche per quel che riguarda la variante al PUC.

Una diversa determinazione comporterebbe l'inammissibile diniego della giustizia in favore almeno dei tre ricordati ricorrenti, che si vedrebbero preclusa nelle due occasioni percorse la strada per giungere ad una pronuncia di merito; si tratta di una conclusione che collide con il principio introdotto dall'art. 24 cost., sì che devono ritenersi tempestive, almeno per l'anomala fattispecie rappresentata, le censure proposte per l'annullamento della variante al PUC.

4 La difesa dell'ente ospedaliero resistente lamenta poi l'inammissibilità del ricorso straordinario proposto dai ricorrenti in quanto:

la notificazione sarebbe avvenuta non alla sede dei ministeri intimati, ma presso l'avvocatura distrettuale;

mancherebbe la prova del tempestivo deposito delle avvenute regolari notifiche.

Sulla prima questione si osserva che il ricorso è stato portato alla conoscenza dei ministeri presso l'avvocatura dello Stato, e così nell'osservanza del comma 2 dell'art. 9 del dpr 1199/1971, che prevede che tale impugnazione vada notificata "...nei modi e con le forme prescritti per i ricorsi giurisdizionali...".

E' allora corretta sul punto la difesa ricorrente nella parte in cui osserva che il ministero della salute è l'unica amministrazione centrale che non ha ricevuto la notificazione presso l'ufficio del difensore legale delle amministrazioni pubbliche; tuttavia nessun atto di tale branca della p.a. è stato gravato in causa, sì che la questione non rileva ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio.

Il secondo profilo di eccezione è relativo al deposito dei ricorsi straordinari e può essere superato rilevando che lo stesso soggetto controinteressato che ha proposto l'eccezione ha dichiarato di aver ricevuto la notifica dell'impugnazione originaria, tanto che ha proposto l'opposizione ai sensi dell'art. 10 del dpr 1199/1971 da cui è derivata la traslazione del contendere avanti a questo giudice amministrativo.

L'articolata eccezione non è pertanto fondata neppure in fatto.

5 E' poi dedotta dalla difesa dell'ente ospedaliero una questione di irricevibilità del ricorso straordinario, in quanto il comune di Genova notificò nel maggio del 2020 a tale architetto Panzera una nota con cui dava conto dell'avvenuta approvazione del progetto definitivo, fissando in tale occasione l'inizio della decorrenza del termine per proporre il gravame; la tesi in discussione rileva che il nominato professionista sarebbe il referente di un comitato di cittadini contrari al progetto e con ciò in posizione analoga a quella dei ricorrenti, sì che l'avvenuta notizia avuta da costui si dovrebbe intendere come giunta con certezza anche a tutti gli odierni ricorrenti, con la conseguente tardività del ricorso straordinario.

Il collegio richiama al riguardo il rigore della prova che la giurisprudenza pone a carico di chi eccepisce l'intempestività di un ricorso, sì che la genericità della relazione che sarebbe sussistente tra l'architetto Panzera e i ricorrenti induce a disattendere la questione.

Completato in tal senso l'esame delle eccezioni preliminari e pregiudiziali, è possibile procedere all'esame delle censure dedotte nel merito.

6 Con la prima articolata denuncia gli interessati contestano la carenza della valutazione ambientale strategica che avrebbe dovuto precedere l'attività necessaria per adottare e poi approvare la variante di un piano urbanistico.

La valutazione ambientale strategica è stata introdotta dalla direttiva 2001/42/CE al fine di controllare i piani e i programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente, così da permettere ai diversi soggetti pubblici di armonizzare le modificazioni al territorio con le necessità della sua primaria tutela. In Italia la normativa sovranazionale citata ha avuto la principale attuazione con il d.lvo 3.4.2006, n. 152, che agli artt. 4 e seguenti ha inteso coordinare una serie di attività umane con

i principi fissati dagli articoli iniziali, dettando con ciò norme che aspirano ad esercitare un effetto programmatico. In tale contesto la VAS è stata ritenuta come "...il processo che comprende ... lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del piano o del programma ..." (così l'art. 5 comma 1 lett. a) del d.lvo 152/2006), mentre l'art. 6 comma 1 del codice sull'ambiente dispone che la VAS riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

La normativa regionale si è attenuta alle indicazioni dei legislatori comunitario e statale e ha previsto (art. 3 comma 1 l.r. 2017/6, che ha modificato l'originaria legge ligure 32/2012) l'assoggettabilità a VAS per i piani e i programmi e le loro modifiche che abbiano un impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale; la norma espone anche ulteriori principi a proposito degli strumenti che riguardano le piccole aree di rilievo locale (a tale riguardo si era già espresso l'art. 6, comma 3 del d.lvo 152/2006), prevedendo soltanto una preliminare verifica di ammissibilità per tali casi, e non anche l'immediata apertura del procedimento di valutazione. La situazione in rassegna non appare tuttavia attagliarsi alla fattispecie minore ora descritta, atteso che in questo giudizio si tratta della ristrutturazione di uno dei più importanti ospedali di una città come Genova, cosa che comporterà tra l'altro l'incremento abitativo nella zona in questione per più di settecento abitanti.

Sempre la legislazione regionale ha disposto (art. 24 comma 1 lett. d) della legge 36/1997) che la valutazione ambientale deve essere in grado di dar conto delle modalità adottate per superare le criticità ambientali eventualmente emerse nel progetto del PUC, mentre il successivo articolo 38 delinea la natura pregiudiziale che la valutazione ambientale deve comunque spiegare sul procedimento di adozione e poi di approvazione del PUC.

E' peraltro noto che la giurisprudenza in materia di VAS sui piani regolatori non è univoca in ordine ai tempi del procedimento in cui va effettuato l'apprezzamento sull'ambiente: talvolta si è ritenuto (tar Lombardia, Milano, 2016/1209) che l'indagine in tal senso vada compiuta prima dell'approvazione, ma dopo l'adozione del progetto dello strumento, mentre altre pronunce hanno anteposto l'esame in tal senso alla fissazione delle scelte fondanti la conformazione del territorio (cons. Stato, 2013/4151, tar Lombardia, Milano, 2015/576).

L'opzione per l'una o l'altra tesi comporta rilevanti conseguenze, ad esempio in tema di partecipazione della cittadinanza alle scelte che sarebbe impedita in caso di ritardo nella valutazione ambientale (tar Lazio, Roma, 2020/10091), oppure nel caso in cui non venga dichiarata la natura della lesione che viene posta a fondamento di un ricorso proposto per l'annullamento di un progetto di piano sottoposto a VAS preventiva (cons. Stato, 2020/5084).

Ne deriva che la giurisprudenza non ammette la possibilità di determinarsi in modo posticipato sulle questioni ambientali, essendo ormai incontestato che la VAS deve esprimersi sulle scelte di fondo che dovranno caratterizzare la conformazione del suolo, sì che il progetto deve contenere sin dalla fase iniziale i tratti caratterizzanti su cui sarà possibile determinarsi in sede ambientale.

Tanto osservato in sede legislativa e giurisprudenziale, è necessario aver riguardo all'applicazione che il comune di Genova e la regione Liguria hanno fatto di tali norme.

L'elaborazione assai complessa dello strumento vigente nel comune ha portato a prevedere che l'ambito 74 in cui è situato l'intervento di prevista attuazione sia considerato come un'area speciale di riqualificazione urbana, essendosi così espressi l'art. 25 (comma 3 precedente l'elenco) delle norme generali del PUC, che elenca appunto le aree di speciale attenzione da parte del pianificatore, e per quel che rileva rimanda alla norma speciale n. 30 che tratteggia specificamente i caratteri dell'area 74. Quest'ultima disposizione richiama la derivazione della previsione così introdotta da quella vigente per il PUC del 2000, e rimanda alle prescrizioni particolari e di livello puntuale del PTCP.

Su tutti tali presupposti venne redatto un carteggio tra la regione Liguria e il comune di Genova in sede di adozione del PUC, dal quale emerge in modo non contestato che il settore in questione non era stato oggetto di una specifica pianificazione di tipo ambientale nella fase progettuale, posto che la deliberazione 689/2014 della regione Liguria ritenne che l'attività amministrativa compiuta a tale riguardo dall'amministrazione civica non costituisse una concreta valutazione ambientale.

A diversa conclusione non può indurre lo stato del procedimento di approvazione del PUC, nel corso del quale la regione Liguria ha da un lato confermato l'insufficienza dell'analisi ambientale operata dal comune ma ne ha posticipato l'eventuale sanzione ad un tempo successivo: tale valutazione non pare tuttavia sostenibile ai sensi della legge regionale 32/2012, atteso che da tali asserzioni non può ritenersi integrata la valutazione ambientale che le norme del PUC ritengono imprescindibile per l'attuazione delle previsioni dell'ambito 74 dello strumento.

Da ciò la fondatezza del primo motivo di impugnazione.

7 Con la seconda censura viene contestata la carente previsione delle aree a standard ai sensi dell'art. 3 del dm 1444/68, sì che il distretto in cui è prevista la realizzazione del nuovo ospedale Galliera sarebbe insufficientemente dotato delle aree a servizi.

La doglianza muove dalla considerazione della prevista sopravvenienza di 772 (settecentosettantadue) nuovi abitanti, così calcolati sulla base dell'ampiezza che avranno i nuovi fabbricati residenziali ricavabili dal riutilizzo dei padiglioni storici che perderanno l'attuale destinazione ospedaliera; secondo la prospettazione degli interessati il dato non può essere diverso, posto che uno dei fondamenti del progetto per la nuova area sanitaria consiste nella provvista finanziaria che sarà indispensabile per l'attuazione dell'intervento, sì che risulterà ineludibile la realizzazione di spazi abitativi nell'ampiezza descritta in atti.

Più specificamente il collegio nota che il dato sopra riportato deriva dalla formulazione dell'ultimo comma dell'art. 5 dell'accordo di programma 13.4.2017 stipulato tra il comune di Genova e l'ente ospedaliero resistente, che appunto prevede una SA massima di mq 19.300 da cui le parti hanno tratto il numero non superabile degli abitanti che potranno insediarsi negli appartamenti che si prevede sarà possibile ricavare dalla ristrutturazione dei padiglioni che non saranno più utilizzati per la cura dei pazienti e la ricerca scientifica. Da tale dato e da quello dei pazienti che potranno trovare ospitalità nella nuova struttura, così come tenendo conto delle esigenze del personale e di altre evenienze, il comune di Genova e i ricorrenti giungono a conclusioni opposte circa l'ampiezza delle aree a standard che si renderanno necessarie per portare a compatibilità i titoli contestati con le norme denunciate, e soprattutto con il dm 1444/1968.

La tesi ricorrente si incentra anche sull'irrazionalità della previsione di cui al citato art. 5 dell'accordo di programma, in forza della quale l'intervento di ristrutturazione dell'ospedale Galliera seguirà un programma temporalmente scandito, in forza del quale dovrà dapprima essere realizzato l'istituto di cura, e a seguire saranno attuati gli ulteriori interventi previsti dal PUC e dagli atti che vi danno esecuzione, e tra essi l'accordo di programma.

Il tribunale amministrativo non ravvisa in tutto ciò la sicura prova dell'insufficienza delle aree a standard – soprattutto parcheggi e aree verdi – negli atti pianificatori impugnati: la censura sembra piuttosto improntata alla scarsa fiducia dei ricorrenti nell'adempimento di tutte le previsioni descritte. Un tale atteggiamento può essere giustificato allorché si parla di valutazione strategica, posto che le norme a tale riguardo sono state condivisibilmente lette nel senso che le scelte fondamentali di politica del territorio vanno effettuate sulla base di una pregressa e precisa cognizione della situazione ambientale. Non è così per la vicenda strettamente urbanistica, a proposito della quale bisogna distinguere l'illegittimità della previsione dalla violazione dei precetti da essa introdotti; in questa sede non è pertanto precisato con chiarezza se la doglianza riguarda il numero in sé degli stalli che saranno necessari, ovvero la loro concreta realizzabilità, sì che allo stato non sussistono i presupposti per accogliere la censura.

8 La terza doglianza denuncia l'illogicità dell'orientamento assunto dalle amministrazioni interessate che hanno previsto la realizzazione in tempi diversi soprattutto dei moduli uno e due dell'ospedale, cosa che espone il territorio su cui vivono gli interessati al rischio dell'attuazione di un intervento poco meditato e tale da apportare gravi danni. L'argomento è corroborato prefigurando la possibilità che l'ente ospedaliero non riesca a recuperare tutte le risorse finanziarie necessarie per dar corso all'intervento nel suo complesso dando corso all'incerta vendita degli appartamenti che troveranno spazio nei padiglioni dismessi, sì che il quartiere si esporrebbe al rischio di vivere anni in balia di un assetto squilibrato e non confacente con le norme dei piani.

Anche in questo caso, come già a proposito della seconda censura, si tratta di deduzioni che paventano soprattutto una scorretta attuazione delle norme urbanistiche che dovranno regolare la vicenda, e non anche la loro diretta illegittimità.

E al riguardo va conclusivamente notato che l'accoglimento di una censura con cui viene denunciata l'illogicità di una norma di piano avrebbe potuto avere maggiori possibilità di accoglimento, nel caso fosse stata prospettata in termini di mercato l'inattualità della previsione circa il ricavo che potrà derivare dall'alienazione degli immobili residenziali in progetto.

Il motivo è pertanto infondato e va disatteso.

9 La quarta censura si collega direttamente alla prima già esaminata e accolta: con il mezzo in rassegna viene lamentata l'illegittimità del titolo edilizio rilasciato dal comune di Genova nella parte in cui esso è manchevole di un'approfondita valutazione ambientale.

A questo riguardo il tribunale amministrativo nota la fondatezza del rilievo, attesa l'insufficienza rilevata in precedenza degli apprezzamenti svolti dal comune sulla compatibilità del progetto con l'ambiente, così come la regione Liguria ha puntualizzato negli atti a proposito della fase di adozione, e di quelli citati dai ricorrenti con questa stessa censura (relazione urbanistica comunale 6.4.2020, che accenna unicamente alla VIA e sottace la questione della VAS).

La censura va pertanto accolta.

10 Il successivo motivo lamenta la violazione dell'art. 23 del d.lvo 50/2016 e, per quanto applicabile in relazione allo svolgimento del procedimento, dell'art. 96 del d.lvo 163/2006 nella parte in cui il titolo assentito è giunto all'esito dell'approvazione di un progetto definitivo che ha efficacia di titolo edilizio, anche se è mancata la necessaria valutazione archeologica.

Lo spunto deriva dall'avvenuto accertamento che nel sottosuolo del sito in esame sono presenti reperti ricollegabili ad una presenza antropica di agricoltori dell'epoca romana: tuttavia le note della soprintendenza citate anche nella memoria conclusionale dell'avvocatura dello Stato chiariscono che gli scavi necessari per gli approfondimenti archeologici dovrebbero scendere oltre la quota ipogea di quattro metri, sì che appare corretta la determinazione dell'autorità statale che ha ritenuto di poter postergare la campagna di scavo ad altri momenti, salvo l'interesse archeologico che dovesse manifestarsi nel corso dei lavori autorizzati.

Sempre con l'articolata censura sub 5) si lamenta l'incertezza della prospettiva finanziaria su cui potrà far conto il soggetto attuatore del progetto in contestazione, posto che sembra illogico dare inizio ad un intervento di tale portata senza avere la certezza di disporre delle risorse necessarie per condurla a termine.

Il collegio rileva che la giurisprudenza non ritiene di per sé illegittimo l'avvio di un procedimento per attuare un intervento pubblico nell'assenza della ragionevole certezza sulla disponibilità dei fondi necessari (cass. 2020/29641), sì che il rilievo non appare condivisibile.

Per tutte le ragioni esposte il complesso motivo è infondato e va respinto.

11 La sesta doglianza riguarda la violazione dell'obbligazione assunta dall'ente ospedaliero che aveva acconsentito a che le aree verdi in previsione fossero esaminate dal settore VIA regionale (decreto n. 2482 del 30.08.2010 della regione Liguria).

Il collegio nota che il documento 4.11.2015, n. 215872 della regione Liguria ha espresso la non necessità della sottoposizione a VIA del progetto approvato dal comune, sì che il motivo va disatteso.

12 Il settimo motivo denuncia la violazione dell'art. 12 del d.lvo 2004/42 perché il progetto comporterà la perdita delle testimonianze di un passato di oltre settant'anni relativamente ad un bar acquisito dall'ente ospedaliero e ad un altro immobile di risalente costruzione di cui è prevista la demolizione.

A tale riguardo non v'è contestazione in ordine alla difesa svolta al riguardo dall'avvocatura dello Stato, secondo cui l'esercizio pubblico è stato dichiarato senza rilievo storico e culturale dalla competente commissione regionale per il patrimonio culturale, mentre il secondo bene immobile menzionato risulta essere stato edificato negli anni sessanta del secolo decorso, dal che l'inapplicabilità della norma denunciata.

La censura è pertanto infondata.

13 L'ultima doglianza è articolata in tre punti.

La prima questione dedotta riguarda la violazione della normativa dettata in sede di approvazione dell'ambito speciale n. 74 del PUC, nella parte in cui essa introduce la prescrizione (emendamento n.18 approvato all'unanimità dal consiglio comunale nella seduta 28.5.2009) secondo cui le opere di mitigazione ambientale che dovranno accompagnare la realizzazione del progetto del nuovo Galliera riguarderanno essenze radicate in piena terra, e non sul verde pensile come dalla previsione approvata. Il comune di Genova oppone che la conformità del progetto alla previsione è stata accertata dalla relazione urbanistica in data 23.4.2020, ma tale documento non sembra in grado di superare la censura proposta in ricorso e ribadita nel paragrafo F) della memoria conclusionale dei ricorrenti, a tenore della quale il trenta per cento dello spazio verde da reperire grava su ciascuno dei distretti in cui è stato suddiviso l'ambito 74.

L'incertezza sull'aderenza del progetto alle norme speciali comporta allora l'accoglimento della doglianza.

Ulteriormente i ricorrenti denunciano che gli spazi a parcheggio previsti per l'ambito uno (ospedaliero) non saranno quattrocentoquattro (404) come prescrive la normativa di piano, ma in numero assai inferiore, dovendosi tenere conto degli stalli riservati alle ambulanze (in numero di otto), di quelli da sottrarre alle zone blu in numero di trentasei e di quelli (trentatré) da porre al servizio del contiguo ambito due.

Come già osservato a proposito della seconda censura, l'illustrazione della denunciata carenza dei parcheggi non appare così precisa come sarebbe stato necessario, e oltre a ciò l'eventuale anomalia al riguardo potrà essere eventualmente colmata in sede di completamento dell'esecuzione del progetto, ove a tale fase si dovesse giungere.

E' dedotta anche la mancata previsione dei varchi pedonali per il passaggio tra il quartiere e la zona ospedaliera, così come non vi sarebbe traccia della necessaria cancellata identica a quella esistente nel rettilineo di via Volta: con le memorie conclusionali il comune ha allegato l'esistenza di atti che prevedono la conformazione del sito alle prescrizioni contestate, per cui questo motivo va disatteso. Da ultimo viene contestata la violazione delle norme sulla permeabilità dei suoli, nel senso che la disciplina in base alla quale il progetto è stato approvato non rispetterebbe tale prescrizione: il collegio rileva che trattasi di una questione tipicamente ambientale, dal che la possibilità di ritenere che la censura sia assorbita dall'accoglimento del primo motivo.

In conclusione l'ottavo motivo è solo in parte fondato, e in tali limiti va accolto.

14 Quanto sopra permette di accogliere in parte il ricorso e di annullare gli atti impugnati, atteso il rilievo che le censure accolte hanno sul complessivo contendere.

Per conseguenza le spese seguiranno la soccombenza e saranno liquidate in dispositivo, tenendo conto dell'esito della lite e della sua complessità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda),

Accoglie in parte il ricorso e in parte lo respinge, e per effetto annulla gli atti impugnati; condanna il comune di Genova al pagamento delle spese di causa sostenute dai ricorrenti che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre ad accessori di legge, e compensa le spese occorse per le altre parti costituite.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 28 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Peruggia, Presidente FF, Estensore

Richard Goso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Referendario