

Pubblicato il 20/06/2024

N. 05510/2024REG.PROV.COLL.

N. 06803/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6803 del 2023, proposto da Talea Società di Gestione Immobiliare S.p.A. e Coop Liguria S.C.C., in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Luigi Cocchi, Alessandro Ghibellini, Franco Gaetano Scoca, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello n. 55;

contro

Ermanno Palmero, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Marconi, Alessandro Manenti, con domicilio digitale come da pecda Registri di Giustizia; Antonella Balduzzi, Andrea Bergamasco, Davide Bonsignore, Elvio Bonsignore, Carmen Bruno, Michelle Cagna, Natalina Cali, Maria Rita Cervetto, Lina Cioeta, Luca Coluccio, Roberta Corda, Sivia Crippa, Francescantonio D'Aloi, Margherita Damiano, Helene Francoise Diez, Giuseppe Falsone, Alessio Faustini, Emanuele Febbraio, Giuseppina Florio, Elena Gaglio, Concetta Giacco, Stefania Gisondi,

Tommaso Gisondi, Maria Rosa Guglielmi, Anna Ippolito, Antonia Isaia, Lucia Isaia, Domenico Lo Coco, Salvatore Marchetta, Vincenzo Marchetta, Alfredo Matino, Mirella Mattalia, Angelo Mazzotti, Gloria Mazzotti, Marco Mazzotti, Giorgio Odoardo, Manuela Odoardo, Maria Vittoria Palmero, Pier Luigi Palmero, Carla Parodi, Tiziana Parodi, Maria Paterno, Gennaro Persico, Raffaella Riboldi, Andrea Romeo, Maria Caterina Scarfone, Francesco Spista, Loredana Tabbacchiera, Debora Tabbacchiera, Francesca Turturro, Daniela Zantedeschi, rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Marconi, Alessandro Manenti, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alberto Marconi in Genova, via XX Settembre 19/7; Franco Ventrella, non costituito in giudizio;

nei confronti

Comune di Ventimiglia, Regione Liguria, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 718 del 13 luglio 2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ermanno Palmero e di Antonella Balduzzi e di Andrea Bergamasco e di Davide Bonsignore e di Elvio Bonsignore e di Carmen Bruno e di Michelle Cagna e di Natalina Cali e di Maria Rita Cervetto e di Lina Cioeta e di Luca Coluccio e di Roberta Corda e di Sivia Crippa e di Francescantonio D'Aloi e di Margherita Damiano e di Helene Francoise Diez e di Giuseppe Falsone e di Alessio Faustini e di Emanuele Febbraio e di Giuseppina Florio e di Elena Gaglio e di Concetta Giacco e di Stefania Gisondi e di Tommaso Gisondi e di Maria Rosa Guglielmi e di Anna Ippolito e di Antonia Isaia e di Lucia Isaia e di Domenico Lo Coco e di Salvatore Marchetta e di Vincenzo Marchetta e di Alfredo Matino e di Mirella Mattalia e di Angelo Mazzotti e di Gloria Mazzotti e

di Marco Mazzotti e di Giorgio Odoardo e di Manuela Odoardo e di Maria Vittoria Palmero e di Pier Luigi Palmero e di Carla Parodi e di Tiziana Parodi e di Maria Paterno e di Gennaro Persico e di Raffaella Riboldi e di Andrea Romeo e di Maria Caterina Scarfone e di Francesco Spista e di Loredana Tabbacchiera e di Debora Tabbacchiera e di Francesca Turturro e di Daniela Zantedeschi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2024 il Cons. Luigi Furno, uditi per le parti gli avvocati e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. Il PUC di Ventimiglia, nell'ambito della zona denominata Nervia, ha ripartito un'area dismessa e non edificata, con superficie di circa 10.000 mq, in due distretti di trasformazione contigui (DT5a1 e DT5a2).

La schede del PUC, contenenti gli obiettivi della trasformazione, identiche per i suindicati distretti, hanno previsto la realizzazione di un *“nuovo tessuto urbano analogo a quello dei quartieri ottocenteschi di città bassa, costituito da fronti di caseggiati prospettanti su pubbliche vie intervallati da aree adibite a piazze, verde pubblico e servizi”* caratterizzato dalla compresenza armonica della funzione residenziale e di quella commerciale con le ulteriori destinazioni tipiche delle zone urbane secondo il modello urbanistico-edilizio storico presente nella città bassa di Ventimiglia.

Per entrambi i distretti è stata garantita la presenza equilibrata di volumi edilizi (edifici a destinazione mista e spazi pubblici), delle funzioni previste per le zone urbane (ricettive, uffici, studi professionali, servizi alla persona, attività artigianali, parcheggi) e delle attività di vendita al dettaglio nel limite degli esercizi di vicinato con superficie netta di vendita (snv) non superiore a 250 mq.

Lo strumento attuativo previsto in relazione a tali distretti – in coerenza con quanto previsto dagli artt. 29 e 32 della Legge urbanistica regionale n. 36/1997 – è costituito dal Piano Urbanistico Operativo (PUO).

Le società Talea e Dedra nel 2017 hanno presentato congiuntamente un progetto di PUO, di iniziativa privata, per l'attuazione dei due Distretti mediante accorpamento e realizzazione, con variante semplificata al PUC, *ex art.* 43 della Legge urbanistica regionale n. 36/1997, di due *sub-ambiti* aventi rispettivamente destinazione esclusivamente edilizia ed esclusivamente commerciale (media struttura di vendita con superficie netta di vendita di 1.210 mq.)

2. Il T.a.r Liguria., con sentenza n. 89/2019, ha accolto il ricorso annullando il PUO, rilevando che la natura degli interventi imporrebbe la procedura della variante sostanziale di cui all'art. 44 della citata Legge regionale n. 36/1997 e non quella semplificata di cui all'art. 43.

Il Consiglio di Stato, con sentenza 24.12.2019, n. 8801, ha confermato la sentenza di primo grado.

3. Dopo l'annullamento del predetto progetto, la società Talea ha presentato un secondo progetto in data 28.10.2020, questa volta con richiesta di variante al P.U.C. *ex art.* 44 della Legge urbanistica regionale 36/97.

Il nuovo progetto ha limitato l'intervento nel solo distretto DT5a2, prevedendo la costruzione di un nuovo fabbricato con destinazione commerciale ove insediare una media struttura di vendita alimentare con 1210 mq di snv, del tutto analoga a quella oggetto del primo progetto annullato.

Il Comune, con delibera del Consiglio comunale n. 52/2021, ha iniziato il procedimento di variante urbanistica di iniziativa privata, così come proposta dalla società Talea.

Con la delibera n. 52/2021, in particolare, il Comune ha ritenuto che le opere di urbanizzazione proposte evidenziano la sussistenza dell'interesse pubblico

prevalente su quello dei privati residenti nella zona in quanto “1) *il costo delle opere pubbliche proposte, totalmente a carico del privato, è superiore al triplo degli oneri di urbanizzazione esigibili ex lege per l'intervento in oggetto. Ciò comporta un beneficio pubblico, in termini di surplus di opere pubbliche, di circa un milione di euro*”.

La stessa delibera ha, quindi, elencato le opere di urbanizzazione che sarebbero state realizzate per effetto del suddetto apporto economico.

Infine, la delibera in esame ha ritenuto che la limitazione dell'intervento in un solo Distretto (dei due contigui), avrebbe diminuito la complessità dell'intervento, giustificando la declassificazione dell'area da “*Distretto di trasformazione*” (assoggettato a PUO) a mero *Ambito di conservazione commerciale* ad “attuazione diretta” (salva la previsione di una convenzione per l'attuazione delle opere di urbanizzazione).

Con determina n. 814 del 24.10.2022, in esito alla conclusione positiva della Conferenza dei servizi, è stata assentita la costruzione del nuovo fabbricato a destinazione commerciale previa riclassificazione dell'area in “*Ambito di riqualificazione commerciale*” ad attuazione diretta.

In data 17 novembre 2022 è stata sottoscritta la Convenzione urbanistica e in data 7 dicembre 2022 è stato rilasciato alla società Talea il permesso di costruire convenzionato n. 56/2022.

4. Alcuni proprietari di immobili e/o residenti nella zona hanno impugnato, con ricorso di primo grado, sia gli atti relativi alla variante urbanistica, sia quelli concernenti le abilitazioni edilizie e commerciali, deducendo il vizio di eccesso di potere e di violazione di legge sotto plurimi profili.

5. Il T.a.r. Liguria, con sentenza 13 luglio 2023, n. 718, ha accolto il ricorso ritenendo, in sintesi, che gli atti pianificatori impugnati sono illegittimi in quanto una proposta di natura economica – seppure in astratto vantaggiosa per le casse comunali – non può di per sé assorbire gli ulteriori interessi pubblici (quali

l'assetto dei territorio e gli interessi di derivazione costituzionale) cui deve essere finalizzata la funzione di alla pianificazione, i quali devono comunque essere valutati e ponderati nell'ambito di una , istruttoria, che, nel caso di specie sarebbe stata totalmente omessa.

6. Talea ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

7. Si sono costituiti nel giudizio di appello i ricorrenti in primo grado chiedendo il rigetto dell'appello.

8. All'udienza del 7 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La questione all'esame del Collegio attiene alla legittimità della variante urbanistica con la quale il Comune di Ventimiglia ha autorizzato la realizzazione di una media struttura da parte delle società appellanti.

2. L'appello, nei limiti di seguito esposti, è fondato.

3. Con un primo mezzo di gravame le società appellanti deducono l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti in primo grado.

In particolare, la parte appellante evidenzia:

a) l'insufficienza della *vicinitas* come fattore di legittimazione alla luce dell'insegnamento della Ad. Plen. n. 20/2021;

b) la concreta inesistenza di qualsiasi effettivo pregiudizio oggettivamente vantabile dai ricorrenti in primo grado.

3.1. Il motivo non è fondato.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza 9 settembre 2021, n. 22, ha chiarito che la c.d. *vicinitas* inerisce all'individuazione di una posizione soggettiva differenziata e qualificata, e quindi, identifica, tra le condizioni dell'azione, la c.d. legittimazione a ricorrere. In proposito, l'Adunanza Plenaria ha affermato che la *vicinitas* comporta una sorta di presunzione dell'interesse a

ricorrere e di conseguenza la necessità di allegazioni ulteriori o di prova in merito a tale interesse si configureranno soltanto in presenza di contestazioni delle parti o di richieste di chiarimenti del giudice (anche ai sensi dell'art. 73, 2° comma, c.p.a.). La Plenaria ha, inoltre, ulteriormente evidenziato che la possibilità di ricavare la sussistenza dell'interesse a ricorrere dal complesso delle allegazioni della parte e la possibilità di una sua dimostrazione anche nel corso del giudizio (specie nel caso in cui emergano contestazioni). Ne discende che, alla luce dei principi affermati dalla sentenza in esame, allorquando ricorre la fattispecie della c.d. *vicinitas*, la verifica dell'interesse a ricorrere assume normalmente una rilevanza essenzialmente in termini negativi: di interesse a ricorrere si tratta essenzialmente quando ne sia esclusa o contestata la sussistenza.

In applicazione di tali principi, ritiene il Collegio che la decisione di primo grado sul punto meriti di essere integralmente confermata.

Dalle risultanze probatorie in atti si ricava, infatti, che i ricorrenti in primo grado sono proprietari di immobili posti in prossimità del luogo del previsto intervento edilizio.

Sussiste in relazione alla posizione degli odierni appellati anche l'interesse concreto al ricorso.

Il progetto impugnato (con le conseguenti ricadute urbanistiche, edilizie e commerciali) riguarda, invero, l'insediamento nel centro abitato di Ventimiglia di una media struttura di vendita con 1210 mq di snv.

Ne discende che il pregiudizio per gli odierni appellati riguarda la vivibilità e, in ultima analisi, lo stesso valore commerciale degli immobili di cui sono titolari.

E, in effetti, il funzionamento di una tale struttura commerciale genera secondo *l'id quod plerumque accidit* :

- emissioni acustiche dovute al funzionamento degli impianti di refrigerazione industriale attivi 24 ore su 24, al carico e allo scarico delle merci e alla raccolta dei rifiuti effettuati spesso in ore destinate al riposto;
- emissioni odorigene per i rifiuti e gli imballaggi in attesa di raccolta;
- l'aumento del traffico veicolare anche di mezzi pesanti.

A supporto di tali dati di comune esperienza i ricorrenti in primo grado hanno allegato agli atti introduttivi del giudizio una relazione tecnica da cui risulta la perdita del valore commerciale degli immobili di loro proprietà stimata nel 30% del valore di mercato.

4. Con un secondo mezzo di gravame le società appellanti deducono l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di inammissibilità del ricorso collettivo proposto da una pluralità di soggetti portatori di interessi potenzialmente divergenti ed opposti.

4.1. Il motivo non è fondato.

Sussistono, nel caso di specie, tutte le condizioni richieste dalla giurisprudenza amministrativa per la proposizione di un ricorso collettivo.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nell'affermare il principio secondo cui *“Il ricorso collettivo, presentato da una pluralità di soggetti con un unico atto, è ammissibile nel solo caso in cui sussistano, congiuntamente, i requisiti dell'identità delle situazioni sostanziali e processuali (ossia che le domande giudiziali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e vengano censurati per gli stessi motivi) e dell'assenza di un conflitto di interessi tra le parti”* (ex multis Consiglio di Stato, sez. V , 17 ottobre 2023 , n. 9029).

In applicazione di tale principio, rileva il Collegio che, nel caso in esame, la posizione sostanziale e processuale dei originari proponenti il ricorso collettivo è chiaramente omogenea, atteso che questi sono tutti titolari di immobili confinanti o posti nelle immediate vicinanze della realizzanda media struttura commerciale.

Non sussiste, inoltre, alcun conflitto di interessi (neppure potenziale) tra i proponenti tali domande, come dimostra l'identità contenutistica delle domande proposte.

A nulla vale evocare, per giungere a diverse conclusioni, il fatto che una minoranza degli odierni appellati sia proprietaria di immobili situati a distanza maggiore di 500 metri del luogo di realizzazione della nuova struttura di vendita.

Tale circostanza infatti, non implica la sussistenza di un conflitto di interesse, ma, a tutto voler concedere, l'assenza di interesse per quei soli soggetti che siano proprietari di immobili non vicini, ma ciò non inciderebbe sulla questione di rito esaminata.

5. Con un terzo mezzo di gravame le società appellanti deducono l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha accolto il primo motivo del ricorso di primo grado ritenendo fondato il vizio di difetto di presupposto, difetto di istruttoria e/o di difetto di motivazione, con riferimento alla sussistenza dell'interesse pubblico alla adozione della variante al PUC ex art. 44 L.R. 36/1997.

5.1. Con un quarto mezzo di gravame le società appellanti deducono l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha accolto il sesto ed il settimo motivo del ricorso di primo grado per le stesse ragioni illustrate nel terzo motivo di appello

5.2. I motivi terzo e quarto, che possono essere esaminati congiuntamente per connessione, sono fondati.

In via generale, il Collegio rileva che ogni potere di cui l'Amministrazione dispone è attribuito per il raggiungimento di un interesse pubblico specifico, la cui definizione è rimessa al legislatore.

Tale interesse costituisce l'interesse pubblico primario.

Nell'esercizio del proprio potere discrezionale l'autorità amministrativa deve tenere conto non solo dell'interesse pubblico primario, che sta alla base del potere di cui

risulta attributaria, ma anche degli altri interessi – pubblici e privati – che caratterizzano la situazione concreta, in una valutazione complessiva rivolta a determinare l'interesse pubblico del caso concreto, il quale, dunque, è il frutto di un giudizio di sintesi dell'amministrazione.

Quando si assume che l'amministrazione deve perseguire il migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico si intende dire che essa deve compiere questa valutazione di sintesi e attraverso di essa determinare quale sia in ogni caso concreto la decisione da prendere.

In coerenza con da tali premesse concettuali, secondo la definizione più accreditata e convincente, la discrezionalità consiste “*nella ponderazione di più interessi secondari in ordine ad un interesse primario*”.

Ne discende che la scelta ponderativa nella quale si concreta la discrezionalità richiede la completa acquisizione degli interessi e la loro comparazione secondo le regole e i principi che presiedono allo svolgimento della funzione amministrativa.

Tuttavia, quando tali canoni dell'azione amministrativa vengono rispettati, l'ulteriore spazio valutativo attiene al merito dell'azione amministrativa.

Sempre su un piano generale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato è costante nel ritenere che le scelte urbanistiche richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata.

Sotto tale profilo, è stato evidenziato che una destinazione di zona precedentemente impressa determina l'acquisizione, una volta e per sempre, di una aspettativa di edificazione non più mutabile, essendo appunto questa modificabile (oltre che in variante) con un nuovo P.R.G., conseguenza di una nuova e complessiva valutazione del territorio, alla luce dei mutati contesti e delle esigenze *medio tempore* sopravvenute (Cons. Stato, sez. IV, n. 3497 del 2011).

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ulteriormente chiarito che la motivazione delle scelte urbanistiche, sufficientemente espressa in via generale, è desumibile sia dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica, sia dalla coerenza complessiva delle scelte effettuate dall'amministrazione comunale.

5.3. Alla luce delle predette coordinate interpretative, reputa il Collegio che le motivazioni che sorreggono la sentenza impugnata, più che evidenziare un vizio della funzione amministrativa, attengono al merito delle scelte amministrative, il quale, come noto, non è suscettibile di sindacato giudiziale.

Contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza di primo grado, rileva il Collegio che sia il Comune di Ventimiglia sia la Regione Liguria hanno adeguatamente rappresentato, sia negli atti deliberativi contestati sia nei preliminari atti istruttori, i motivi di interesse pubblico posti a sostegno della variante in esame.

Dall'esame di tali atti si deduce, diversamente da quanto affermato nella sentenza impugnata, che la triplicazione delle prestazioni urbanistiche assume, nella fattispecie in esame, non soltanto una valenza patrimoniale, ma di operazione che, in quanto integrante prestazioni urbanizzative, mira a soddisfare uno specifico interesse urbanistico finalizzato alla dotazione di infrastrutture pubbliche al servizio di una area da riqualificare e delle aree circostanti.

Di qui l'erroneità della premessa argomentativa da cui la sentenza impugnata muove per ricavarne una conclusione che, peraltro, più che evidenziare un vizio della funzione amministrativa, impinge nel merito delle scelte amministrative, il quale, come noto, non è suscettibile di sindacato giudiziale.

5.4. Più in radice, non appare condivisibile, ad avviso del Collegio, l'itinerario argomentativo seguito dalla sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto di valutare, sotto i profili dell'adeguatezza dell'istruttoria svolta e della inidoneità delle motivazioni contenute negli atti di formazione e di approvazione della variante,

esclusivamente l'interesse pubblico all'ottenimento di dette prestazioni urbanistiche.

L'assunto pare, infatti smentito dalla ricostruzione in fatto e dall'analisi delle risultanze acquisite al giudizio.

A tal proposito, si osserva che al punto 4 della relazione urbanistica allegata alla variante (che, per le considerazioni suesposte, fa parte della stessa) espressamente si individuano i seguenti interessi pubblici urbanistici in vista della realizzazione dei quali è stata esercitata nel caso concreto la funzione di pianificazione urbanistica:

- i) riqualificazione urbana dell'area;
- ii) superare l'attuale stato di abbandono dell'area completando il tessuto urbano con un intervento di riordino;
- iii) riqualificare il Vicolo Arene in stato di degrado e senza marciapiede;
- iv) migliorare le connessioni viarie e pedonali con l'intorno;
- v) incrementare i posti auto pubblici attualmente previsti nel quartiere;
- vi) riassetto dell'area esterna con l'inserimento di una media struttura alimentare.

Tali ragioni di interesse pubblico, che, contrariamente a quanto ritenuto nel giudizio di primo grado, soddisfano propriamente esigenze urbanistiche, si rinvencono anche nelle relazioni istruttorie n. 350/2022 e 351/2022 richiamate nella DGR n. 499/2022.

Le esposte risultanze smentiscono l'assunto, contenuto nella decisione impugnata, secondo cui la variante urbanistica approvata risulta fondata su ragioni di carattere meramente patrimoniale.

6. L'accoglimento, nei limiti indicati, del ricorso in appello implica la riforma della sentenza impugnata e il conseguente rigetto del ricorso di primo grado.

7. La natura della controversia giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando:

- a) accoglie, nei sensi e limiti indicati in motivazione, l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;
- b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del doppio grado di giudizio

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO