



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 21 febbraio 2024

NUMERO AFFARE 01650/2022

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da Onlus Associazione APS Italia Nostra, contro Comune di Genova, Regione Liguria, Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio Città' Metropolitana di Genova e Prov. La Spezia, Città' Metropolitana di Genova, e nei confronti di Ente Ospedaliero Ospedali Galliera, avverso determinazione Comune di Genova n. 2021 - 118.0.0.176 adottata in data 07/12/2021 avente ad oggetto "Conferenza di Servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 241/1990 e s.m.i. e dell'art. 13 della legge n. 120/2020, in forma semplificata, modalità asincrona per l'approvazione del progetto Nuovo Ospedale Galliera.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 20732 del 28 ottobre 2022 con la quale il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udita la relatrice, consigliere Valeria Vaccaro.

Premesso:

1. Al fine di inquadrare correttamente la vicenda oggetto dell'odierno gravame, già portata all'esame di questa sezione nel corso dell'Adunanza dell'8 febbraio 2023, risulta opportuno analizzare il contesto, storico, sociale e urbanistico-ambientale, in cui è originato il contenzioso, esaminare le pronunce giurisdizionali adottate dal Giudice amministrativo, di primo e secondo grado, nonché i pareri che ad oggi sono stati resi dalla sezione in sede consultiva, ancorché interlocutoria, in relazione alla questione oggetto di causa, elementi tutti che concorrono a comporre il complesso contesto di riferimento della vicenda in esame, in fatto e in diritto.

1.1 L'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera -inizialmente Opera Pia De Ferrari Brignole Sale- fu costituito per volontà della Marchesa Maria Brignole Sale De Ferrari, Duchessa di Galliera, che destinò il complesso immobiliare, di cui si compone attualmente l'Ospedale, ad uso perpetuo "per ricovero e cura dei poveri infermi".

Il complesso in argomento è stato edificato tra il 1877 ed il 1888, si compone di un corpo centrale costituito da sette padiglioni rettangolari a due piani, disposti a ventaglio lungo un corridoio di collegamento a forma di segmento circolare a tre livelli e da due padiglioni posti simmetricamente alle due estremità della galleria (padiglioni da B1 a B8), da una ex Casa di Salute (padiglione A1), da un ex laboratorio necroscopico (padiglione B9), da una ex lavanderia (padiglione B10), da un ex ambulatorio pediatrico.

Nel corso degli anni le corsie sono state divise con pareti mobili e nelle adiacenze sono stati realizzati altri manufatti a destinazione assistenziale e di servizio; l'attuale assetto della struttura ospedaliera, effetto delle edificazioni suddette, consta di venti padiglioni circondati da giardini alberati e spazi aperti.

Dal punto di vista della natura giuridica, l'Ente Ospedaliero "Ospedali Galliera di Genova", accreditato dalla Regione Liguria quale soggetto che opera per conto del SSN, ha una posizione peculiare rispetto alle altre strutture sanitarie pubbliche, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 833/1978 e del d.lgs. n. 502/1992, ed ha conservato la propria personalità giuridica.

1.2 Nel 2006, con un primo protocollo d'intesa, tra l'Ente ospedaliero e la Regione Liguria, sono state definite linee programmatiche per la messa in disponibilità del patrimonio non strumentale dell'Ente, a fronte dell'impegno della Regione, a contribuire alla realizzazione del "Nuovo Galliera" anche al fine di superare in via definitiva l'impianto desueto dal punto di vista strutturale del cosiddetto "pettine", non più rispondente alle esigenze organizzative e funzionali proprie di un nosocomio moderno.

1.3 Seguivano nel tempo delibere della Giunta Regionale (la n. 34 del 01/08/2007 e successive), di approvazione del Programma Strategico del Parco Ospedaliero Regionale e nel 2008, è stato sottoscritto un secondo Protocollo d'Intesa tra la Regione Liguria, il Comune di Genova e l'Ente Ospedaliero Galliera per la realizzazione del "Nuovo Galliera", finalizzato in particolare alla predisposizione di uno studio urbanistico d'insieme, volto a definire ipotesi di rigenerazione funzionale degli immobili che l'Ente Ospedaliero avrebbe potuto dismettere, comprese le proposte di utilizzo del patrimonio storico vincolato. A tal fine, fu costituito presso l'Ente Ospedaliero un tavolo tecnico, cui partecipavano rappresentanti dell'EO, della Regione Liguria, dal Comune di Genova e della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici della Liguria, tavolo che elaborò una proposta di

Variante al Piano Urbanistico Comunale del 2000, finalizzata alla realizzazione del “Nuovo Ospedale Galliera” attraverso la riconversione ai fini residenziali degli edifici non più funzionali all’attività ospedaliera.

Inoltre, la suddetta Variante inserì nel Piano un nuovo “Ambito Speciale di Riqualficazione Urbana”, contraddistinto con il numero 74, che nell’individuare le aree necessarie al nuovo presidio ospedaliero, ne circoscriveva quelle suscettibili di possibile dismissione e destinazione ad usi diversi.

1.4 Nel 2009 la Variante fu approvata con prescrizioni a livello architettonico, volte, per un verso, ad indirizzare la progettazione del nuovo ospedale al fine di ottenere un organismo a basso impatto ambientale; per altro, a consentire la trasformazione delle aree non più necessarie alla funzione sanitaria.

1.5 La vicenda entrava a questo punto in una prima fase di contenziosi, sia avverso la variante, (sentenza TAR Liguria n. 516/2012, che in primo grado accoglieva unicamente uno dei cinque motivi di ricorso formulati dai ricorrenti, cittadini del quartiere di Carignano in Genova, inerente la necessità di un atto convenzionale in luogo del titolo abilitativo), e in secondo grado (sentenza Consiglio di Stato n. 6082/2013, accoglieva l’appello dell’EO Galliera per carenza di legittimazione ad agire dei ricorrenti rispetto alla censura urbanistica fatta valere); sia avverso la VIA (sentenza TAR Liguria che dichiara inammissibile il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti).

1.6 Giova tuttavia riprendere le fasi di sviluppo del progetto “Nuovo Galliera”, (presentato nel 2010 in una prima versione al Comune di Genova ed approvato in sede di Conferenza di Servizi, nonché validato dal RUP con verbale del 05/12/2011) e le coeve attività di pianificazione urbanistica da parte del Comune di Genova che, con propria deliberazione n.92 del 07/12/2011, avviava la procedura di approvazione di un nuovo strumento urbanistico, adottando il progetto preliminare del Nuovo PUC.

1.7 Con Deliberazione Consiliare n. 42 del 30/07/2015 interveniva la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi decisoria sul Piano Urbanistico Comunale del Comune di Genova: il nuovo PUC riproduceva la disciplina dell'Ambito Speciale di Riqualificazione Urbana n. 74, relativa alla variante al PUC 2000, con la previsione per gli interventi del Settore 1 e del Settore 2, della necessità di preventiva approvazione di un Accordo di Programma.

1.8 In data 18/12/2015, l'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera presentava istanza per l'avvio di una Conferenza di servizi per l'approvazione di una nuova versione del progetto preliminare, relativo al Nuovo Ospedale, apportando delle modifiche relative alla riduzione di due piani e alla riorganizzazione dei padiglioni monumentali, anche a seguito degli intervenuti provvedimenti regionali, finalizzati ad un adeguamento alla normativa statale cd. di "*spending review*" sulla necessità di contenimento, tra l'altro, dell'offerta sanitaria, in stretta implementazione del decreto legge n. 95 del 2012, convertito in legge 07/08/2012 n. 135. Il nuovo progetto prevedeva pertanto un numero di posti letto ridotti (404) rispetto a quelli inizialmente programmati (560). Il suddetto nuovo progetto preliminare veniva esaminato dalla Conferenza di Servizi ed il procedimento si concludeva positivamente in data 10/05/2017, con la Determinazione Dirigenziale n. 2017 - 118.18.0 - 33, contestualmente allo schema di Accordo di programma, sottoscritto il 13/04/2017, tra Comune di Genova e l'Ente Ospedaliero, come previsto dalla Norma speciale n. 30 del PUC 2015, recante le modalità, i procedimenti e le condizioni propedeutiche e necessarie per il riuso e la rifunzionalizzazione, a fini strumentali e residuali del nuovo ospedale, dei padiglioni storici collocati nei Settori 1 e 2. In data 29/12/2017 veniva sottoscritta la Convenzione tra la Regione Liguria e l'Ente Ospedaliero "Ospedali Galliera di Genova".

1.9 Nel 2017 iniziava una seconda fase contenziosa, avente ad oggetto il PUC: i ricorsi venivano promossi dalla Onlus, Associazione Verdi Ambiente VAS innanzi

al T.A.R. Liguria che, con sentenza n. 808/2018, giudicava tardive e irricevibili le censure riguardanti i presunti vizi del PUC, decisione confermata dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 6030/2021, che, accogliendo l'eccezione sollevata dal Comune di Genova, non esaminata dal T.A.R. Liguria, di inammissibilità del ricorso di primo grado, statuiva la carenza di interesse in capo all'associazione ricorrente in primo grado ad impugnare la delibera di approvazione del progetto di livello preliminare, trattandosi di atto non immediatamente lesivo.

2. Successivamente, la Onlus odierna ricorrente, avviava ricorsi per la tutela del bene monumentale "Ospedale Galliera" ritenuto, nella sua interezza, di interesse storico e artistico, ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089, ma, con sentenza n. 813/2018, il T.A.R. Liguria dichiarava inammissibile il ricorso proposto dall'Associazione Italia Nostra avverso il decreto in data 20/07/2017 del Presidente della Commissione Regionale per il Patrimonio della Regione Liguria, concernente la tutela indiretta a fini storici dell'area oggetto dell'intervento. Il Consiglio di Stato, adito in sede di appello dalla ricorrente, soccombente in primo grado, con sentenza n. 4685/2021 accoglieva il ricorso, annullando il decreto di vincolo indiretto in data 20/07/2017 per vizi di difetto di istruttoria e di motivazione.

2.1 Nel 2019, l'Ente Ospedaliero Ospedali Galliera presentava istanza di avvio di Conferenza di Servizi, per l'approvazione, sotto il profilo urbanistico – edilizio, del progetto definitivo del Nuovo Ospedale Galliera, Variante 1- 1° lotto; la Conferenza di Servizi decisoria si concludeva positivamente con provvedimento del 27/05/2020.

2.2 Proseguendo nell'*excursus* in fatto e degli impatti prodotti dalle pronunce giurisdizionali, occorre riferire dell'ultima (*recte*, la penultima come si dirà più avanti ai §§9. e 12.) fase contenziosa. Con la sentenza n. 755 del 2021, il T.A.R. della Liguria -accogliendo il ricorso straordinario, trasposto in sede giurisdizionale, proposto da alcuni residenti del quartiere di Carignano - ravvisava l'illegittimità della variante al

PUC 2000, approvata nel 2010, del PUC 2015 e dell'Accordo di Programma del 2017, poiché tali strumenti urbanistici avrebbero dovuto essere preceduti dalla procedura VAS, che avrebbe dovuto necessariamente precedere l'attività preordinata all'adozione e successiva approvazione della variante del piano urbanistico. Tutti gli atti predetti venivano conseguentemente annullati in via definitiva, atteso che la sentenza del Consiglio di Stato n. 6897 del 2022, confermava la decisione del giudice di primo grado.

2.3 Con delibera del 30 luglio 2021, considerato l'annullamento del precedente progetto definitivo da parte del T.A.R. Liguria e a fronte di una gara per la progettazione esecutiva e realizzazione del nuovo ospedale, nonché per il trasferimento di immobili e la manutenzione quinquennale andata deserta, l'EO Galliera, individuate altre fonti di finanziamento, approvava gli atti per indire una nuova gara, (si trattava in questo caso di gara per l'affidamento, mediante procedura aperta, appalto integrato, di progettazione esecutiva e realizzazione del nuovo Galliera, nonché manutenzione, della durata di otto anni), ritenendo non più necessarie per la realizzazione del progetto le risorse finanziarie, inizialmente contabilizzate in attivo, che sarebbero state acquisite dall'Ente a fronte della prevista permuta del patrimonio immobiliare.

2.4 Con l'ordinanza n. 4 del 22 settembre 2021, l'Ente Ospedali Galliera deliberava, infine di presentare una nuova istanza, che depositava il 23 settembre 2021, per ottenere "l'approvazione della nuova disciplina urbanistica del comparto ricompreso nella norma speciale 30 del PUC 2015 e dei progetti preliminare e definitivo del Nuovo Ospedale Galliera".

3. Fin qui il contesto, i fatti e le statuizioni del Giudice Amministrativo riguardo alla complessa vicenda oggetto del presente giudizio, fino all'adozione degli atti impugnati con il ricorso all'odierno esame. Nei paragrafi che seguono si riporta,

invece, la situazione in fatto che ha determinato le impugnazioni di cui al ricorso in epigrafe.

3.1 A fronte della richiesta dell'EO Galliera in data 21 settembre (§ 2.4), il Comune di Genova, sentita la Regione Liguria, riteneva che potesse essere attivata la conferenza di servizi per il rilascio degli atti di assenso “senza la necessità di procedere anche con l'approvazione di una nuova disciplina urbanistica” (in tal senso nota della civica Amministrazione prot.n.0337737 del 24 settembre 2021). Pertanto, con istanza del 30 settembre 2021, l'Ente Ospedale Galliera presentava domanda per l'indizione della Conferenza di servizi per il rilascio del permesso di costruire.

3.2 Con nota prot. 2021.0345051.U, del 30 settembre 2021, il Comune di Genova indiceva la conferenza di servizi, ai sensi degli artt. 14, comma 2, della legge 241 del 1990 e 13 della legge n. 120 del 2020, assegnando termine sino al 15 ottobre 2021 per richiedere eventuali integrazioni documentali, dando alle Amministrazioni termine per rendere le proprie determinazioni sino al 30 novembre 2021 e fissando la data del 7 dicembre per l'eventuale riunione telematica con chiusura dei lavori.

3.3 In data 14 ottobre 2021 il Comune di Genova trasmetteva alla Soprintendenza competente per territorio la proposta di autorizzazione paesaggistica per il parere, ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004; la citata SABAP con nota prot. n. 17718 del 2 novembre 2021, avviava il nuovo procedimento di apposizione di prescrizioni di tutela indiretta, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004, procedimento reso necessario dopo l'annullamento da parte del Consiglio di Stato del precedente vincolo indiretto (§ 2.).

3.4 Con nota prot.n.422333 del 23 novembre 2021, l'Associazione odierna ricorrente invitava la conferenza di servizi a soprassedere dal concludere il procedimento in pendenza dell'iter per l'apposizione del vincolo indiretto, mentre con nota prot.0432212.E del 30 novembre 2021, la Soprintendenza esprimeva il

proprio motivato dissenso evidenziando la necessità di attendere il previo perfezionamento del procedimento del vincolo di tutela indiretta. Parallelamente la Soprintendenza, con nota MIC_SABAP-MET-GE 002037-P del 14 dicembre 2021, richiedeva al Ministero della cultura di valutare la possibilità di presentare opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 14 *quinquies* della legge n. 241/1990. Tuttavia il Ministero della cultura, con parere MIC_DC-ABAB-SERVIII_UO_01 0042187-P del 15 dicembre 2021, riteneva di non aderire alla richiesta della SABAP in merito alla richiesta opposizione, sull'assunto che l'atto di assenso intervenuto avesse comunque recepito tutte le prescrizioni ipotizzate in sede di avvio del procedimento per l'apposizione del vincolo indiretto.

3.5 La seduta conclusiva della Conferenza di servizi per acquisire gli ultimi pareri si svolgeva comunque *online* il 3 dicembre e il successivo 7 dicembre 2021 il Comune adottava la Determinazione che “sostituisce a tutti gli effetti gli atti di assenso comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”, con effetto anche di autorizzazione paesaggistica e monumentale.

3.6 Infine, con provvedimento n. 964 del 23 dicembre 2021, prot.n.37281, l'EO Galliera indiceva la gara pubblica per la progettazione esecutiva e realizzazione del nuovo ospedale.

4. Tanto premesso, la Onlus ricorrente, ha dedotto l'illegittimità della determina di conclusione della conferenza di servizi e degli atti presupposti sia per vizi procedurali che sostanziali relativi a profili urbanistici e paesaggistici. Il ricorso è articolato in 14 motivi, che di seguito si riportano.

1) Violazione degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies* della n. 241 del 1990, dell'art. 97 Cost., per eccesso di potere per carenza di istruttoria, per illogicità manifesta, per travisamento dei fatti e perplessità dell'atto.

Secondo la prospettazione dell'associazione ricorrente sarebbe illogica e contraddittoria la determina finale della CdS decisoria per la parte in cui, senza la previa approvazione di una nuova variante urbanistica, ha ritenuto il progetto esaminato "conforme alla disciplina urbanistica applicabile al caso di specie" e, cioè: i) alla previsione del previgente PUC del 2000 per la zona FF in cui ricadeva l'area oggetto del contendere prima della variante annullata dal T.A.R. della Liguria, considerata applicabile alla fattispecie in forza dei principi della "reviviscenza della destinazione urbanistica precedente"; ii) al PUC del 2015 sia quanto all'art. 12, punto 10 e 13, punto 5, delle Norme Generali che consente le nuove edificazioni, senza limiti dimensionali, purché destinate a servizi pubblici, sia quanto alla disciplina relativa alla zona SIS servizi.

2) Violazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies* della legge n. 241 del 1990, dell'art. 97 Cost., per eccesso di potere per difetto dei presupposti, per travisamento dei fatti e carenza di istruttoria. L'amministrazione comunale a parere della ricorrente si sarebbe basata erroneamente sull'assunto che l'attuale destinazione urbanistica dell'area è il PUC del 2000, essendo stati annullati la variante del 2011 e la previsione d'Ambito n. 30, e che il progetto presentato è compatibile con la disciplina prevista per la zona FF nella quale ricade quasi integralmente il sito interessato dalla nuova costruzione, laddove avrebbe dovuto considerare che, una volta che entra in vigore un nuovo strumento urbanistico, quello precedente cessa di produrre effetti, anche nel caso in cui la previsione di piano nuova venga annullata, con la conseguente necessità di riesercitare il potere di pianificazione urbanistica.

3) e 4) Violazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies* della legge n. 241 del 1990, degli artt. 9 e 97 Cost., per eccesso di potere per difetto dei presupposti, travisamento dei fatti e carenza di istruttoria, per violazione delle statuizioni della sentenza del T.A.R. della Liguria n. 755 del 2021.

Ad avviso della ricorrente, la nuova pianificazione sarebbe stata necessaria avendo riguardo agli interessi di tipo ambientale sui quali il T.A.R. con la sentenza n. 755 del 2021 aveva evidenziato carenze istruttorie e l'insufficienza degli apprezzamenti svolti dal Comune sulla compatibilità del progetto con il contesto di riferimento.

5) Violazione degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies* della legge n. 241 del 1990, dell'art. 70 delle NTA del PUC del 2000, quanto alle previsioni della zona FF, dell'art. 97 Cost., per eccesso di potere per manifesta illogicità e sviamento, per carenza di istruttoria e difetto dei presupposti: laddove si ritenesse condivisibile l'impostazione del Comune di Genova sulla riespansione del citato strumento urbanistico l'Associazione ricorrente, in via subordinata, deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato anche rispetto alle previsioni del PUC del 2000. L'associazione rileva al riguardo che, premesso che il sito oggetto di intervento è ricompreso in zona FF – servizi – del PUC del 2000, in parte “servizi sanitari ospedalieri” (scheda n. 1138) e in parte “verde esistente” (scheda n. 1039), la variante approvata e giuridicamente annullata sarebbe stata finalizzata, non solo ad introdurre la destinazione residenziale, ma anche a modificare la tipologia di servizi esistenti. Infatti parte dell'area oggetto di intervento (scheda n. 1039), secondo le previsioni del PUC del 2000, è adibita a “verde esistente” e sarebbe, pertanto, necessaria una modifica verso il differente servizio sanitario, mentre la restante porzione, servizi ospedalieri, sarebbe da modificare come estensione e tipologia. Inoltre, ad avviso della ricorrente, tenuto conto delle Norme progettuali del PUC: a) sarebbe occorsa una verifica del bilancio degli standard urbanistici che assicurasse un'adeguata ripartizione tra le diverse categorie di servizi con riferimento all'eliminazione dell'area verde; b) sarebbe stata necessaria una verifica sulla possibilità di realizzare la nuova costruzione, ai sensi dell'art. FF6 delle NTA, in relazione alle esigenze funzionali del servizio, atteso che a seguito del venir meno della parziale destinazione residenziale, tutti gli edifici esistenti già adibiti a servizi sono mantenuti a funzione

ospedaliera; c) sarebbe stato violato l'art. FF7, ai sensi del quale occorre assicurare la dotazione di spazi verdi a libero accesso "in misura, ove possibile, equivalente e, nel caso vadano ad insistere su aree precedentemente verdi, nella misura minima del 30% della zona", in applicazione del quale, avendo il sedime occupato dal nuovo ospedale un'estensione di 26.199 mq., occorrerebbero 7.589,70 mq di verde per soddisfare la previsione di PUC; d) sarebbe stata necessaria una verifica in relazione all'art. FF8 che detta una serie di regole progettuali, esecutive e dimensionali per i nuovi edifici destinati a parcheggi, anche con riferimento alle distanze minime delle parti in sottosuolo dai confini e dalle strade, in quanto dalla relazione urbanistica del 30 novembre 2021 tali aspetti non risulterebbero considerati.

6) Violazione degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241/1990, degli artt. 12 e 13 delle Norme Generali del PUC del 2015, dell'art. 28 della L.R. n. 36 del 1997, per eccesso di potere per manifesta illogicità e sviamento, per carenza di istruttoria e difetto dei presupposti. Ad avviso della ricorrente, l'amministrazione comunale avrebbe difatti erroneamente ritenuto l'attuazione dell'intervento consentita anche dalla disciplina dell'attuale PUC del 2015, in forza delle indicazioni delle previsioni di cui agli artt. 12, punto 10, e 13, punto 5, delle Norme Generali che permetterebbero senza alcuna limitazione la possibilità di realizzare nuovi servizi in qualsiasi zona di piano. In via subordinata, l'associazione ha dedotto l'illegittimità delle predette previsioni, se ritenute correttamente applicate, per contrasto con l'art. 28, comma 4, lett. d), della L.R. n. 36 del 1997, che prescrive che il PUC definisca "la localizzazione e la tipologia dei servizi", previa adeguata istruttoria, non consentendo previsioni generiche;

7) Violazione degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241 del 1990, per violazione della norma di conformità zona SIS-S Servizi Pubblici del PUC 2015 di Genova, per eccesso di potere per manifesta illogicità e sviamento, per carenza di istruttoria e difetto dei presupposti. Ad avviso della ricorrente, il Comune

di Genova avrebbe erroneamente ritenuto che l'annullamento della norma speciale n. 30 del PUC del 2015 avrebbe determinato la "riespansione della zonizzazione del PUC 2015", con conseguente collocazione dell'intervento in esame in zona SIS, in quanto il predetto strumento non avrebbe previsto inserito l'area oggetto del contendere in zona SIS, ma in un Ambito speciale con specifica disciplina, venuta meno a seguito della pronuncia giurisdizionale;

8) per violazione degli artt. 1, 3, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241 del 1990, dell'art. 13 della legge n. 120 del 2020, degli artt. 10, 14, 20, 21, 45, 46 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, per eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, per carenza di motivazione. Sul punto afferma che, premesso che la Soprintendenza con la nota n. 0432212 del 30 novembre 2021 ha espresso il motivato dissenso, ciò avrebbe dovuto comportato che l'amministrazione precedente assumesse una determinazione conclusiva sulla base delle posizioni prevalenti, ma non avrebbe potuto ritenere perfezionatisi per silenzio assenso gli assensi paesaggistici e monumentali. Inoltre, a differenza di quanto affermato dal Comune di Genova, il dissenso espresso dalla Soprintendenza sarebbe fondato sulla necessità di attendere la chiusura del parallelo procedimento per la apposizione del vincolo indiretto e sarebbe comunque motivato, con conseguente violazione dell'art. 14 *ter* della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 13 della legge n. 120 del 2020, per travisamento dei fatti e per carenza di motivazione dal momento che, né in sede di conferenza di servizi, né con la determinazione conclusiva, sarebbe stata giustificata la decisione di concludere il procedimento sulla base delle posizioni prevalenti;

9) per violazione degli artt. 1, 3, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241 del 1990, dell'art. 13 della legge n. 120 del 2020, degli artt. 10, 14, 20, 21, 45, 46 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, per eccesso di potere per travisamento dei fatti e per sviamento ed illogicità manifesta.

Sostiene la ricorrente che la proposta di autorizzazione paesaggistica è stata inviata dal Comune di Genova alla Soprintendenza in data 14 ottobre 2021 e, pertanto, avuto riguardo all'art. 13 della legge n. 120 del 2020 all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, il 3 dicembre 2021 - data di ultimazione dei lavori della conferenza di servizi - e il 7 dicembre 2021 – data di adozione della determina gravata – non sarebbero spirati i termini per la Soprintendenza per rendere il suo parere;

10) Violazione degli artt. 1, 3, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241/1990, dell'art. 13 della legge n. 120 del 2020, degli artt. 10, 14, 20, 21, 45, 46 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, per eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di motivazione, per sviamento, per invalidità derivata dalla illegittimità della nota del Ministero della Cultura prot.n.0454120 del 16 dicembre 2021. Ad avviso della ricorrente sarebbe illogica, immotivata e contraddittoria la scelta del Ministero della Cultura di non proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi del citato art. 14 *quinqüies*, come si evincerebbe dalla nota del 16 dicembre 2021 nella quale, pur condividendo l'impostazione della Soprintendenza, si afferma erroneamente che “nel progetto sono state recepite tutte le (provvisorie) prescrizioni di tutela indiretta che la SABAP ha reputato necessario impartire”;

11) Violazione degli artt. 1, 3, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies*. della legge n. 241 del 1990, dell'art. 13 della legge n. 120 del 2020, degli artt. 23, 25 e 27 del d.lgs. n. 50 del 2016, per eccesso di potere per carenza di istruttoria difetto dei presupposti, sviamento e perplessità. Il progetto definitivo approvato, rispetto al precedente, sarebbe stato modificato solo per quanto concerne la tipologia di contratto con il quale affidare l'appalto, con indicazione della nuova fonte di finanziamento senza aggiornamento degli elaborati progettuali e senza che le Amministrazioni coinvolte abbiano assunto nuove determinazioni al riguardo;

12) Violazione degli artt. 1, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241 del 1990, dell'art. 216 del T.U. 27 luglio 1934, n. 1265, della sentenza del T.A.R. della

Liguria n. 755 del 2021, dell'art. 14 delle Norme Generali del PUC, dell'art. 53 del Regolamento Edilizio Comunale, per eccesso di potere per carenza di istruttoria difetto dei presupposti e perplessità. Ad avviso dell'Associazione ricorrente non sarebbe stato congruamente valutato che in prossimità del sito del nuovo ospedale Galliera, a circa 300 metri in linea d'aria, è ubicato il comparto delle riparazioni navali del Porto di Genova, nonché l'attigua fonderia di zinco, entrambe caratterizzate da emissioni nocive e da un'evidente criticità ambientale, come riconosciuto dalla relazione Ispra del 2017;

13) Violazione degli artt. artt. 1 e 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241 del 1990, dell'art. 22 del Piano Territoriale di Coordinamento per gli Insediamenti Produttivi Area Centrale Ligure, per eccesso di potere per difetto dei presupposti e carenza di istruttoria. Parte ricorrente rileva che dalla relazione illustrativa e dalla planimetria delle aree con riferimento alla localizzazione dei parcheggi emergerebbe che: a) dei 431 previsti 36 sono i posti auto in zona blu; b) dei 431 previsti 8 posti sono per le ambulanze; c) dei 431 previsti ve ne sono alcuni posizionati nel settore 2 che non vanno conteggiati come prestazioni obbligatorie per il nuovo ospedale, in quanto non collocati nel settore 1, e non destinati all'uso esclusivo dell'ospedale, ma alle rifunzionalizzazioni dei padiglioni storici. Pertanto, ad avviso della ricorrente, i parcheggi a servizio dell'ospedale si ridurrebbero a 353, rispetto ai 431 indicati in progetto, e quindi ad un numero ampiamente inferiore ai 404 previsti con conseguente illegittimità delle autoriduzioni dei posti necessari operate dall'ente controinteressato;

14) Violazione degli artt. 1, 3, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinqüies* della legge n. 241 del 1990, degli artt. 10 e 35 delle NTA del P.T.C.P, dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, per eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione e travisamento dei fatti. Nonostante l'area dell'intervento sia vicina alla bellezza di insieme costituita dalla "Zona della Via Corsica dalla quale si gode la vista sul mare

(Genova-Portoria)”, istituita con decreto ministeriale 7 Maggio 1968 e alla bellezza singola puntuale costituita da “Area Fabbricabile col Basso Fabbricato allo Angolo della Via Atto Vannucci e Corso Aurelio Saffi di Zella Enrico fu Francesco (Genova-Portoria)”, istituita nell’Ottobre 1930, per la ricorrente non sembrerebbe dalla relazione paesaggistica che i detti aspetti abbiano ricevuto adeguata considerazione.

5. Con nota n. 20946 del 22 novembre 2022, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha trasmesso la relazione istruttoria, unitamente alle controdeduzioni del Comune di Genova del 28 maggio 2022 e del 3 ottobre 2022, alle controdeduzioni dell’Ente Galliera del 15 giugno 2022 e del 30 settembre 2022 e alla memoria aggiuntiva dell’associazione ricorrente del 14 settembre 2022, chiedendo il parere di questo Consesso sull’affare consultivo in oggetto.

5.1. Il Ministero referente, dopo aver illustrato i pregressi contenziosi avverso la variante al PUC, avverso la VIA e avverso il PUC del 2015, ha eccepito il difetto di legittimazione ad agire dell’Associazione (APS) Italia Nostra Onlus, in quanto la legge la riconoscerebbe solo in via eccezionale, quando leda in modo diretto e immediato l’interesse all’ ambientale e nel merito ha concluso per la reiezione del ricorso ritenendolo non fondato richiamando e facendo proprie le ragioni esposte dall’amministrazione comunale e dall’ente ospedaliero controinteressato.

5.2 Nel corso dell’adunanza dell’8 febbraio 2023, il collegio, rilevava tuttavia che, dalla lettura della relazione ministeriale e dall’analisi delle posizioni degli Enti intimati e/o controinteressati, permanevano taluni profili da approfondire e con il parere n. 469/2023, formulava i quesiti che si riportano integralmente di seguito:

“1) in relazione alla disciplina urbanistica in generale occorre chiarire quale sia l’esatta portata della disciplina dell’Ambito Speciale n. 74 della Variante al PUC 2000, approvata nel 2010, riproposta nel PUC del 2015, e annullata dal T.A.R. della Liguria con sentenza confermata da questo Consiglio di Stato in quanto nella DCC n. 34 del

2009 si legge testualmente che la stessa “non è strettamente necessaria per la costruzione del nuovo Ospedale in quanto il PUC vigente comprende le aree a ciò necessarie nella sottozona FF (Servizi Pubblici) ove è già ammessa la possibilità di realizzare servizi sanitari ospedalieri in forza delle disposizioni di cui al comma 1.2 dell’art. FF6 delle relative Norme di Attuazione”, ma che risulta finalizzata ad una complessiva riorganizzazione del compendio con riconversione a fini residenziali degli edifici non più funzionali all’attività ospedaliera, alla realizzazione di parcheggi e al mantenimento del parco e dell’edificio storico dell’ospedale. In particolare, venuta meno la necessità della modifica della destinazione di parte dell’area in questione da servizi a residenziale, essendo state altrimenti reperite le risorse finanziarie per la realizzazione del nuovo ospedale, occorre chiarire se la variante al PUC del 2000, ripresa dal PUC del 2015 e annullata in sede giurisdizionale, prevedesse delle modificazioni in termini di indici di edificabilità, di standard e di parametri rispetto al PUC del 2000, la cui disciplina è stata valutata dal Comune di Genova per stabilire la conformità urbanistica del progetto presentato dall’Ente controinteressato, al fine di valutare se effettivamente non vi fosse necessario il riesercizio del potere pianificatorio da parte dell’ente comunale;

2) in relazione al PUC del 2000:

-con riguardo alla zona FF – servizi – del PUC del 2000, in parte “servizi sanitari ospedalieri” (scheda n. 1138) e in parte “verde esistente” (scheda n. 1039), occorre chiarire se e in che termini la più volte citata variante del 2011 modificasse l’area oggetto di intervento corrispondente alla scheda n. 1039, adibita a “verde esistente”, verso il differente servizio sanitario, e se e in che termini modificasse l’estensione, la tipologia e gli altri parametri e standard per la porzione corrispondente alla scheda n. 1138 con destinazione a “servizi ospedalieri esistenti”;

- con riguardo alle norme progettuali del PUC e, in particolare all’art. FF1, occorre chiarire se e come è stata reperita una porzione di verde a livello di quartiere, con

superficie di 1834 mq, analoga a quella eliminata dal progetto, ovvero se non vi fosse la necessità di reperirla, al fine di specificare e supportare l'affermazione della relazione urbanistica del Comune di Genova del 30 novembre 2021 secondo la quale “dall'analisi della verifica analitica dei servizi bilancio elenchi del PUC 2000 si rileva come sia a livello di circoscrizione sia a livello di intero territorio comunale anche a fronte dell'eliminazione di tale servizio a livello di quartiere i relativi bilanci risultano comunque a saldo positivo”;

- con riguardo all'art. FF6 occorre chiarire se la nuova edificazione, tenuto conto che a seguito del venir meno della parziale destinazione residenziale, tutti gli edifici esistenti già adibiti a servizi sono mantenuti a funzione ospedaliera sia dimensionata alle esigenze funzionali del servizio e se sia, pertanto, ammissibile in termini di dimensionamento;

- con riguardo all'art. FF7, ai sensi del quale deve essere assicurata la dotazione di spazi verdi a libero accesso “in misura, ove possibile, equivalente e, nel caso vadano ad insistere su aree precedentemente verdi, nella misura minima del 30% della zona”, occorre chiarire l'estensione delle aree verdi a libero accesso in relazione al sedime occupato dal nuovo ospedale che, secondo la prospettazione della ricorrente ha un'estensione di 26.199 mq., con conseguente necessità di circa 7.589,70 mq di verde per soddisfare la previsione di PUC;

3) in relazione al PUC del 2015:

- con riguardo alle previsioni di cui agli artt. 12, punto 10, e 13, punto 5, delle Norme Generali occorre chiarire quali siano gli “Ambiti e Distretti” di riferimento, atteso che la sentenza del T.A.R. della Liguria n. 755 del 2021 ha annullato la norma speciale, con apparente stralcio dal PUC dell'Ambito Speciale del Galliera, e quali siano le “norme progettuali di livello puntuale” del distretto o ambito prese in considerazione ai fini della verifica di compatibilità del progetto;

- con riguardo all'inserimento dell'area in questione in zona SIS-Servizi Pubblici occorre chiarire se la "riespansione della zonizzazione del PUC 2015", a seguito della sentenza n. 755 del 2021 del T.A.R. Liguria, determini la collocazione dell'intervento nella suddetta zona SIS-Servizi Pubblici e quale è la correlata disciplina urbanistica con particolare attenzione alla possibilità di riduzione degli spazi verdi;

4) in relazione alla relazione illustrativa e agli elaborati progettuali:

- occorre chiarire per quale ragione venga menzionata la norma d'Ambito 30 e l'Accordo di Programma, ormai annullati dal T.A.R. con sentenza confermata da questo Consiglio di Stato e se e in che termini il nuovo progetto ha recepito le indicazioni dei pareri condizionati resi da alcune delle amministrazioni coinvolte, atteso che si tratta di attività istruttoria che viene riproposta e considerata utilizzabile anche con riguardo al nuovo progetto, approvato con la determina impugnata.".

5. 3 Il collegio chiedeva conseguentemente all'amministrazione referente di predisporre "una relazione relativa ai punti indicati nel paragrafo precedente al fine di consentire l'adozione di un parere nel merito, nonché produca la documentazione ritenuta necessaria o anche solo utile al fine di rendere i chiarimenti richiesti." ed ulteriori incumbenti istruttori documentali.

6. Alle richieste istruttorie il Ministero intimato dava seguito con nota recante relazione istruttoria prot.n.18998 del 5 luglio 2023, contenente – oltre ad una sintetica conclusione in rito (l'amministrazione referente ritiene che il ricorso sia ricevibile in quanto notificato al Comune entro il termine di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 1199/1971; il Ministero conferma tuttavia la posizione espressa con la prima relazione istruttoria con riguardo alla carenza di legittimazione ad agire in capo all'Associazione di Promozione sociale Onlus Italia Nostra, citando sul punto giurisprudenza di questo Consesso e nel merito condivide le argomentazioni espresse dagli enti intimati nelle controdeduzioni, nelle memorie di causa nonché

nei riscontri alle osservazioni formulate ai quesiti della sezione nel predetto parere interlocutorio (§§ 5.2, 5.3) e dunque chiede il rigetto del ricorso.

6. 1 In relazione al quesito n. 1 del parere n.469/2023, volto a chiarire, in relazione alla disciplina urbanistica in generale, l'esatta portata della disciplina dell'Ambito Speciale n. 74 della Variante al PUC 2000, con particolare riferimento alla eventuale necessità del riesercizio del potere di pianificazione del territorio da parte dell'ente comunale (essendo venuta meno la necessità della modifica della destinazione di parte dell'area in questione da servizi a residenziale, in ragione dell'avvenuto reperimento di risorse *aliunde* rispetto alla necessità di incrementi patrimoniali da realizzare tramite la vendita di alloggi di edilizia residenziale realizzati da fabbricati dismessi):

6.1.1 il Comune di Genova formulava le seguenti osservazioni:

- i) la delibera dirigenziale comunale (DDC) n. 34/2009 aveva precipuamente ad oggetto “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 Genova Centro est.”;
- ii) nelle premesse della delibera era espressamente richiamata la circostanza che l'EO avesse siglato apposito protocollo d'intesa con la Regione Liguria per la messa in disponibilità del patrimonio non più strumentale all'EO a fronte di un contributo alla realizzazione del nuovo Galliera. Conseguentemente la variante predetta: a) aveva essenzialmente l'obiettivo di reperire -attraverso la valorizzazione di alcuni degli immobili - i fondi per la realizzazione del nuovo ospedale; b) riguardava l'intero compendio ospedaliero, suddividendolo in diversi settori ma che nel settore dove era previsto il nuovo Ospedale la disciplina urbanistica ricalcava quella già esistente in base al PUC 2000; c) nel corpo e nella parte motivazionale del provvedimento adottato con la predetta DDC si chiariva espressamente che la necessità della

variante riguardava la riconversione a fini residenziali degli edifici non più funzionali alla erogazione del servizio sanitario ("la variante proposta tende a prefigurare il nuovo scenario urbanistico edilizio, derivante dalle dismissioni con l'obiettivo di riportare alcuni edifici a funzioni urbane (..) La variante proposta è volta (..) a governare il processo di trasformazione delle aree che escono dal comparto sanitario e diventano parti integranti della città (..) ciò avviene mantenendo costanti gli elementi dimensionali ed operando esclusivamente sulla modifica della destinazione d'uso e sull'inserimento delle dotazioni funzionali oggi mancanti."), in quanto la realizzazione esclusivamente del nuovo ospedale risultava già ammessa dalla disciplina urbanistica del PUC 2000 che inseriva le aree in apposita zona destinata a servizi pubblici;

iii) il Comune dà poi atto che il contenuto della delibera è peraltro diffusamente trattato nella Relazione Urbanistica allegata, facente parte integrante della medesima variante, nella quale è chiarito che "soprattutto la scelta della Regione Liguria di inserire nel Programma Strategico del piano ospedaliero regionale la costruzione del nuovo Ospedale Galliera (..) in sostituzione di alcuni padiglioni non facenti parte del complesso monumentale, inducono a modificare la previsione urbanistica, mantenendo la funzione servizi pubblici (...) e ad introdurre una serie di funzioni compatibili sugli immobili non più funzionali alla destinazione ospedaliera. (..)";

iv) il venir meno delle sue previsioni ha restituito invariata, per l'area in esame, la disciplina generale di zona FF;

v) quanto detto sopra costituisce, difatti, ad avviso del Comune intimato nell'odierno ricorso, prova del fatto che la variante si sia resa necessaria al solo fine di modificare la destinazione urbanistica di immobili, che si riteneva di sottrarre al servizio pubblico ospedaliero per una loro "valorizzazione" e che la modifica proposta abbia pertanto in concreto inciso esclusivamente, sul ventaglio di funzioni insediabili in una delle porzioni delle aree interessate dalla variante (già ricomprese nei servizi

pubblici ospedalieri), senza però incidere sulle aree in cui invece è prevista la realizzazione del nuovo Ospedale e senza modificare i parametri dimensionali, già consentiti dalla zonizzazione previgente, con riguardo alla funzione caratterizzante l'ambito (servizio ospedaliero), precisando altresì che l'espressione dotazioni funzionali oggi mancanti, si riferisce alle dotazioni che mancherebbero con riguardo alla nuova destinazione (residenziale), che si sarebbe voluta attribuire ad alcuni degli immobili e che la sola nuova costruzione della struttura ospedaliera sarebbe potuta intervenire, anche in assenza della variante operata tra gli anni 2009 e 2011 non essendo prevista la necessità di modificazioni- in termini di indici di edificabilità- per quanto riguarda la funzione sanitaria, né previsioni a standard connessi alla stessa, in quanto, in piena aderenza ai principi espressi da tutta la legislazione vigente in materia.

vi) il Comune di Genova conferma conclusivamente che la disciplina annullata costituiva norma aggiuntiva rispetto a quella dei servizi pubblici già operante, in quanto necessaria a consentire interventi di carattere residenziale altrimenti non ammissibili, di talché, venendo meno le previsioni inserite nella variante, l'area in esame, sarebbe coperta dalla sola disciplina generale di zona FF.

6.1.2 (riguardo al medesimo quesito): l'Ente Ospedaliero, controinteressato, conferma quanto esposto dal Comune di Genova in merito alle esigenze originarie di dismissione di immobili verso un diverso uso residenziale, poi venute meno, con la conseguenza che, annullata la suddetta variante e la norma speciale 30 del PUC del 2015, il progetto approvato con gli atti impugnati nell'odierno gravame, riguarda esclusivamente il nuovo padiglione ospedaliero che risulta conforme alle norme originarie del PUC 2000 e alle norme generali del PUC 2015.

6.2 A) In relazione al quesito n. 2 (la sezione, in relazione, al PUC del 2000 chiedeva chiarimenti in via preliminare con riguardo alla zona FF e alle schede nn. 1138 (servizi sanitari ospedalieri) e 1039 (verde esistente):

6.2. A)1. il Comune di Genova precisa che le richiamate schede 1039 e 1138 fanno parte nel PUC 2000 della cartografia e del volume denominato "Verifica analitica dei servizi bilanci — elenchi" depositato dal Ministero referente agli atti della sezione con nota prot. n. 20956 del 02/11/2022, in allegato alla relazione istruttoria prot.n. 20732 del 28/10/2022 – ove risulta espressamente che "la classificazione dei servizi, esistenti e di previsione, ha carattere orientativo ed è suscettibile di essere modificata in conseguenza della evoluzione delle esigenze e dei criteri gestionali dei singoli settori.". Pertanto, le indicazioni contenute nella predetta verifica analitica, non costituirebbero disciplina urbanistica, né avrebbero carattere prescrittivo e che la sola disciplina urbanistico-edilizia di riferimento, sarebbe costituita da quella relativa alla zona FF, mentre le schede 1039 e 1138, non rilevarebbero se non per una funzione meramente orientativa, non corrispondendo ad essa una specifica disciplina urbanistica o edilizia.

6.2. B) Il quesito chiedeva inoltre, con riguardo alle norme progettuali del PUC e, in particolare all'art. FF1, di chiarire se e come è stata reperita una porzione di verde a livello di quartiere, con superficie di 1834 mq, analoga a quella eliminata dal progetto, ovvero se non vi fosse la necessità di reperirla:

6.2. B)1. ad avviso del Comune, a seguito delle analisi effettuate e dei valori positivi, riscontrati in sede di predisposizione della più volte richiamata variante, non risultava necessario reperire una quota di servizi verde, gioco e sport a livello di quartiere, pari a quella eliminata contestualmente alla sua approvazione e corrispondente alla richiamata scheda 1039, in quanto i bilanci di piano risultavano, ampiamente positivi e verificati rispetto alle disposizioni del D.M. n.1444 del 1968 che prescrive 9 mq di verde per abitante. Considerata la popolazione residente nella Circoscrizione I Centro Est, in cui si trova l'Ospedale Galliera, che alla data di redazione del PUC 2000, risultava abitata da n.98.416 abitanti (numero non aumentato all'attualità) che dunque si traduceva in 885.744 mq di servizi a verde, la

dotazione del PUC era pari a mq. 1.428.434 (di cui mq. 1.055.876 di verde esistente e mq. 372.558 di verde di previsione), con un saldo positivo di mq. 542.690. abitanti. Pertanto: i) sarebbe ampiamente dimostrato che la conversione a servizi ospedalieri delle aree già caratterizzate come servizio a verde-scheda 1039, conseguente l'approvazione del progetto per il nuovo Ospedale Galliera, non ha richiesto il reperimento di un'apposita area a "verde pubblico gioco sport" sostitutiva; ii) comunque l'attuale progetto del Nuovo Ospedale, con riguardo alle aree verdi, presenta un saldo positivo, come esposto in tabella a pag. 164 dell'elaborato "Relazione illustrativa generale"- codice 12 GH09-TPR-000-ZZ-RP-Z-DRGOO 1- dove si prevedono spazi verdi a libero accesso per una superficie pari a mq 7.931 (voci A, B, D, E della tabella), superficie che risulta essere ampiamente superiore alla superficie verde eliminata, che era pari a mq. 1.834.

6.2. C) Con il medesimo quesito si chiedeva inoltre - con riguardo all'art. FF6 - di chiarire se la nuova edificazione, tenuto conto che a seguito del venir meno della parziale destinazione residenziale, tutti gli edifici esistenti già adibiti a servizi sono mantenuti a funzione ospedaliera, sia dimensionata alle esigenze funzionali del servizio e se sia, pertanto, ammissibile in termini di dimensionamento:

6.2. C)1. il Comune di Genova, rilevato che l'attuale Ospedale è costituito prevalentemente dai padiglioni storici e che gli stessi, sia per caratteristiche strutturali e funzionali, sia per le esigenze di tutela storico monumentali, risultano inadeguati alla funzione ospedaliera, afferma: i) che il complesso in cui si articola l'attuale struttura ospedaliera ospita funzioni diversificate, legate sia alla erogazione di prestazioni di carattere prettamente sanitario, sia ad attività per lo più di tipo amministrativo e sociale strumentali al servizio pubblico e che molti fabbricati non possiedono più le caratteristiche architettoniche, tipologiche e strutturali necessarie ad attività sanitarie specifiche, quali la degenza ed il pronto soccorso, potendo tuttavia continuare ad ospitare in modo soddisfacente le altre funzioni ed attività a complemento; ii) che

in sede della conferenza dei servizi convocata in data 30 settembre 2021 sono stati confermati i contenuti della Delibera della Giunta Regionale n. 1071 del 25 novembre 2016; con tale delibera la competente Regione Liguria aveva ritenuto l'allora progetto preliminare del "Nuovo Ospedale Galliera", coerente con la programmazione sanitaria regionale; iii) sotto il profilo dimensionale il progetto qui in discussione è conforme alla normativa del PUC 2000, in quanto l'art. FF6 del PUC 2000, punto 1.2 prevede: "Nuova costruzione: consentita, limitatamente alla realizzazione di servizi pubblici, realizzati da parte di soggetti istituzionalmente competenti, dimensionati in relazione alle esigenze funzionali del servizio, senza limitazione dimensionale; ": la norma, quindi, se sotto il profilo edilizio non pone una limitazione dimensionale, sotto quello funzionale chiede che sia dimensionato in relazione alle esigenze del servizio, cosa che sarebbe ampiamente dimostrata con il richiamo al Piano sanitario regionale, al quale la progettazione del Nuovo Ospedale Galliera risulta rispondere pienamente.

6.2. D) Quesito 2, punto relativo all'art. FF7, ai sensi del quale deve essere assicurata la dotazione di spazi verdi a libero accesso "in misura, ove possibile, equivalente e, nel caso vadano ad insistere su aree precedentemente verdi, nella misura minima del 30% della zona", per cui si chiedeva di chiarire l'estensione delle aree verdi a libero accesso in relazione al sedime occupato dal nuovo ospedale:

6.2. D)1. La civica amministrazione resistente al riguardo rileva che: i) a fronte di un'area pari a 26.199 mq, il 30% di superficie da destinare a verde è rappresentato da 7.859,70 mq, (per mero refuso nel quesito risultano indicati 7.589,70 mq.) e che il complessivo intervento di costruzione del nuovo Ospedale, non va ad insistere su un'area realmente verde, ma interviene su un'area sostanzialmente già edificata; ii) l'art. FF7 richiamato non troverebbe pertanto applicazione al caso in esame, laddove prescrive la realizzazione di spazi verdi nella misura minima del 30%, esclusivamente "nel caso (gli interventi) vadano ad insistere su aree precedentemente verdi"; iii) il

progetto in esame, prevede comunque un notevole incremento delle dotazioni verdi esistenti e garantisce spazi verdi a libero accesso, in misura superiore a quella eventualmente dovuta, nel caso di nuova costruzione in parco o giardino di misura analoga all'area in esame. Infatti, il lotto d'intervento all'interno del quale è prevista la realizzazione del "Nuovo Ospedale" (cd lotto 1) ha superficie territoriale pari a 26.199 mq.: in tale lotto, la dotazione di spazi a verde complessivamente prevista a progetto è pari a 9.814,35 mq., di cui 7.931,54 mq a libero accesso, superficie che soddisferebbe, ove applicabili, le norme sulla realizzazione di aree verdi nella misura del 30% della zona; iv) la tipologia di verde proposta dal progetto in esame, inoltre, risulta conforme alla disciplina del sistema dei servizi, e che il verde pensile previsto a progetto è conforme alla disciplina urbanistica di livello progettuale di cui all'ambito FF del PUC 2000.

6.2.A)2. Con riguardo al medesimo quesito PUC del 2000 l'Ente Ospedaliero controinteressato: conferma che l'area del compendio di proprietà dell'E.O. Galliera era individuata dal PUC del 2000 in zona FF destinata a servizi.

6.2.B)2. Con riguardo alla previsione delle norme del PUC del 2000 FF1 ed alla preesistente area a verde (mq. 1834), l'EO: formula osservazioni sovrapponibili a quelle del Comune resistente, confermando che, pur non essendo necessaria la specifica conservazione a verde dell'area, il progetto definitivo approvato con l'atto impugnato comunque assicura una dotazione di verde pubblico superiore a quella eliminata.

6.2.C)2. Quanto al dimensionamento del nuovo padiglione: ritiene sia coerente con l'indicazione dell'art. FF2 delle norme di attuazione, che consentiva la nuova costruzione senza limiti dimensionali e con riferimento alle esigenze funzionali del servizio e che la realizzazione del nuovo padiglione ospedaliero ha costituito e costituisce specifica previsione del piano ospedaliero regionale.

6.2.D)2. L'Ente Ospedaliero ritiene altresì che sia rispettata la coerenza con le norme contenute nell'ambito FF7, con riguardo alla dotazione di spazi verdi a libero accesso.

6.3. La sezione nel parere chiedeva al punto 3) di chiarire -dopo la sentenza del TAR Liguria n. 755/2021- l'identificazione di "Ambiti e Distretti" di riferimento in relazione al PUC del 2015 (NTA artt. 12, punto 10, e 13, punto 5):

6.3.A)1. il Comune resistente ritiene che le norme progettuali di livello puntuale di riferimento siano quelle rappresentate dall'articolo SIS-S 4 delle Norme di conformità urbanistico edilizia e che la disciplina dell'Assetto Urbanistico e del Sistema dei Servizi Pubblici dell'area in esame, né sono stati impugnati, né sono stati annullati.

Anche ad avviso dell'EO l'area disciplinata dalla norma speciale 30 era ricompresa all'interno dell'ambito SISS2 - di riqualificazione urbanistica-residenziale - rispetto alla quale l'intervento relativo al solo nuovo padiglione ospedaliero, risulterebbe conforme.

6.3B) con riguardo all'inserimento dell'area in questione in zona SIS-Servizi Pubblici per la sezione occorre chiarire se la "riespansione della zonizzazione del PUC 2015", a seguito della sentenza n. 755 del 2021 del T.A.R. Liguria, determini la collocazione dell'intervento nella suddetta zona SIS-Servizi Pubblici e quale è la correlata disciplina urbanistica con particolare attenzione alla possibilità di riduzione degli spazi verdi:

6.3.B)1.A il Comune resistente richiama preliminarmente quanto controdedotto in merito al precedente punto, altresì rappresentando che: i) sebbene la sentenza del T.A.R. abbia annullato la disciplina urbanistica speciale, le aree in esame non risultano prive di destinazione urbanistica in quanto, per esse, l'Assetto Urbanistico del PUC individua un Ambito urbanistico di riferimento, sotteso al perimetro della Norma a disciplina urbanistica speciale, ovvero quello a Servizi Pubblici; ii) le aree

in argomento, oltre che disciplinate nella cartografia dell'Assetto Urbanistico del PUC, sono anche parte integrante del "Sistema dei servizi pubblici" del Piano dove, alle stesse, risulta associata la scheda n. 1138, che fornisce le seguenti indicazioni: tipo di servizio ICE (Interesse Comune Esistente), servizio di livello urbano, servizi sanitari, Ospedale; proprietà pubblica; iii) gli estratti del PUC 2015 con riferimento "alla possibilità di riduzione degli spazi verdi", riportano alle disposizioni dell'art. SIS-S 2 "Disciplina degli interventi edilizi", che fornisce le seguenti prescrizioni generali: normativa volta alla conservazione dei giardini, dei parchi e degli spazi verdi strutturati esistenti, che non trova applicazione al caso in esame, poiché l'intervento insiste su aree impermeabili e edificate, ad oggi non interessate dalla presenza di parchi o giardini; iv) il Livello paesaggistico Puntuale del PUC, che costituisce disciplina di carattere paesaggistico, non rileva alcun elemento verde nelle aree in esame; v) per l'intervento in esame, avuto riguardo alle "aree verdi" si deve fare esclusivo riferimento alle prescrizioni generali dell'art. SIS-S2 delle Norme di Conformità dell'Ambito SIS-S, ai sensi delle quali gli interventi di costruzione di nuovi edifici, destinati a servizi di uso pubblico devono assicurare la dotazione di spazi verdi, a libero accesso in misura minima del 30% del lotto di intervento. Tale percentuale, come in precedenza argomentato, risulta rispettata dal progetto in esame.

6.4 Quesito n. 4 sulla relazione illustrativa e gli elaborati progettuali: A) chiarire per quale ragione venga menzionata la norma d'Ambito 30 e l'Accordo di Programma, ormai annullati dal T.A.R. con sentenza confermata da questo Consiglio di Stato e B) se e in che termini il nuovo progetto ha recepito le indicazioni dei pareri condizionati resi da alcune delle amministrazioni coinvolte:

6.4.1) A) la memoria integrativa di parte resistente fa stato del fatto che i richiami alla norma d'Ambito 30 e all'Accordo di Programma sono stati effettuati per mera ricostruzione storica dei fatti ed al solo fine di meglio esplicitare i razionali sottesi

alla necessità di effettuare una nuova istruttoria, finalizzata all'approvazione del progetto, che dunque riguarderebbe solo servizi ospedalieri essendo esclusa ogni ipotesi residenziale a suo tempo, di contro, indicate nella previsione urbanistica poi annullata. In termini l'osservazione dell'Ente Galliera riguardo al punto 4) per il quale il richiamo negli atti approvativi del nuovo progetto definitivo alla norma speciale 30 ed all'accordo di programma 2017, non costituisce argomento di legittimazione della determinazione approvativa, ma soltanto indicazione della storicità di detti atti.

6.4.1.B) Sul punto 4) B), la civica Amministrazione osserva che il progetto in ultimo presentato è stato sviluppato anche in ottemperanza alle prescrizioni ricevute in sede di esame del progetto del 2020, tanto è vero che lo stesso è corredato da uno specifico elaborato denominato "Riscontro pareri e richieste di integrazioni Enti", in considerazione del fatto che il progetto così sviluppato, costituisce perfezionamento del precedente sotto il profilo tecnico, architettonico ed edilizio ma che: i) in data 30 settembre 2021, sono state presentate nuove tavole progettuali; ii) il Comune di Genova ha avviato una nuova autonoma istruttoria, con l'indizione di una nuova conferenza dei Servizi in cui: a) tutti gli uffici ed enti a vario titolo competenti, sono stati coinvolti ricevendo la nuova documentazione progettuale per l'espressione del rispettivo parere; b) alcuni di tali enti e uffici (Città Metropolitana di Genova, l'Ufficio Gestione Energetica Territoriale, l'Ufficio Geologico, l'Ufficio Mobilità) hanno richiesto chiarimenti ed integrazioni e solo a seguito della presentazione di quanto richiesto sono stati espressi i rispettivi pareri; c) il titolo edilizio è stato rilasciato all'esito di tale ultima conferenza dei servizi; d) in alcuni dei pareri riespressi a seguito dell'indizione della CdS qui contestata (id est nel caso dei pareri della Regione Liguria, Dipartimento Salute e Servizi Sociali, del Comando Vigili del Fuoco, del civico Settore Verde Pubblico e quello della civica Direzione

Patrimonio) si fa rinvio a pareri in precedenza espressi tuttavia confermandone ex novo i contenuti.

7. In merito ai quesiti posti dalla sezione l'Associazione ricorrente, ha inviato al Ministero riferente i chiarimenti, richiesti con nota prot. n.11178 del 23 aprile 2023, in data 19/05/2023 ed ha rappresentato preliminarmente di essersi già ampiamente soffermata sui punti specifici (nel ricorso e nelle due successive memorie in data 14 settembre e 2 dicembre 2022, atti ai quali ha comunque rinvio integralmente.

Per completezza e coordinamento espositivo si esamina altresì in questa sede la nota della ricorrente cd. "Memoria difensiva autorizzata" in data 3 agosto 2023 recante riscontro alla Relazione integrativa del Ministero del 27 giugno 2023, trasmessa alle parti del giudizio il successivo 5 luglio.

7.1 Avuto riguardo al punto 1 del quesito di questa sezione del Consiglio di Stato, la ricorrente ha evidenziato la rilevanza del tema relativo all'individuazione della disciplina urbanistica vigente dopo le più volte citate sentenze del T.A.R. Liguria e del Consiglio di Stato (§2.2). Inoltre, la ricorrente: i) richiama il principio secondo il quale l'effetto dell'annullamento di uno strumento urbanistico -che può essere demolitorio o ripristinatorio e in quest'ultimo caso vi può essere o meno un automatismo (caso questo in cui sia necessario che l'Amministrazione eserciti *ex novo* il potere pianificatorio conformandosi alle statuizioni del *decisum*) - consiste nel dovere dell'Amministrazione di riesercitare la propria potestà di pianificazione del territorio (cita Cons. Stato, sez. IV, 22 agosto 2013, n. 4255, Sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3563, Sez. V, 23 aprile 2001, n. 2415); ii) sostiene che la cd. riviviscenza (l'annullamento giurisdizionale, con efficacia *ex tunc*, riporterebbe la situazione allo *status quo ante* l'emanazione dell'atto annullato, è stato ritenuto applicabile al solo fine di evitare un vuoto di regolazione (ipotesi di annullamento di varianti allo strumento urbanistico (in tal senso cita l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 1984), in caso di modifiche d'ufficio al piano approvate dalla Regione (in

termini cita Cons. Stato, Sez. IV, 4 novembre 2022, n. 9633); iii) in caso intervenga uno strumento urbanistico del tutto nuovo ritiene che non si configurino i presupposti per i quali possa trovare spazio la reviviscenza di un vecchio piano che ha cessato di produrre i suoi effetti (cita, inter alia, Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133; Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3563; Cons. Stato, Sez. V, 23 aprile 2001, n. 2415.); iv) segnala una recente sentenza (Cons. di Stato, Sez. IV, del 2 gennaio 2023, n. 3) che, con riferimento alle conseguenze dell'annullamento giurisdizionale dello strumento urbanistico, dà atto dell'esistenza di due orientamenti giurisprudenziali contrapposti, ove il primo tende ad "equiparare le conseguenze dell'annullamento in sede giurisdizionale dello strumento urbanistico alle conseguenze dell'intervenuta decadenza di un vincolo preordinato all'esproprio, per cui, a seguito di detto annullamento, l'area non riacquista automaticamente la propria antecedente destinazione urbanistica, ma si configura come area non urbanisticamente disciplinata e cioè come c.d. "zona bianca". (..)", mentre il secondo, pur ritenendo necessario il riesercizio del potere pianificatorio, fa stato della temporanea reviviscenza del precedente strumento urbanistico; v) ritiene che ove si accedesse in via residuale alla tesi della reviviscenza del previgente strumento urbanistico, ritiene che comunque questa dovrebbe essere necessariamente provvisoria; vi) ad ogni modo ritiene che l'eventuale reviviscenza non sarebbe idonea a legittimare l'edificazione del nuovo ospedale.

7.2 In relazione al quesito relativo al PUC del 2000, ed alla zona FF, la ricorrente sostiene che tale strumento inseriva la zona in cui si prevede la localizzazione del nuovo intervento in parte "servizi sanitari ospedalieri" e in parte "verde esistente a livello di quartiere", ma ritiene che gli enti intimati non abbiano chiarito la conformità della nuova costruzione con le previsioni della zona FF del PUC, anche in considerazione delle disposizioni recate dalla LR Liguria n. 36/1997 nel testo vigente all'epoca e che, pur prevedendosi nel testo vigente dopo le modifiche

intervenute con leggi successive, che si possa dar corso ad una modifica nel caso dei servizi pubblici e di uso pubblico di cui all'art. 32 della legge regionale citata, le stesse dovrebbero essere apportate tramite Delibera del Consiglio comunale (art. 44, comma 1, lett.c).

7.3 In merito ai contenuti dell'art. FF1, la ricorrente sostiene che quanto dedotto nella relazione urbanistica del Comune di Genova del 30/11/2021, secondo la quale "dall'analisi della verifica analitica dei servizi bilancio elenchi del PUC 2000, si rileva come sia a livello di circoscrizione sia a livello di intero territorio comunale, i relativi bilanci risultano comunque a saldo positivo" mancherebbe di supporto documentale e istruttorio.

7.4 Con riguardo all'art. FF6, l'Associazione ricorrente ritiene che sia tutto da dimostrare che la nuova edificazione che prevede di mantenere serventi alla funzione ospedaliera tutti gli edifici sia dimensionata alle esigenze funzionali del servizio, essendo del parere che la struttura sia sovradimensionata e che lo stesso inserimento del Galliera negli atti programmatori della regione non costituisca argomento rilevante.

7.5 Con riguardo all' art. FF7, sulla dotazione di spazi verdi a libero accesso ritiene la ricorrente che occorra chiarire l'estensione delle aree verdi a libero accesso, in relazione al sedime occupato dal nuovo Ospedale, atteso anche che quanto affermato dagli enti intimati in relazione al rispetto della percentuale prevista sarebbe comunque indimostrato ed indimostrabile in considerazione dell'impossibilità di imputare ad aree verdi a libero accesso, tra le altre, il giardino pensile (realizzato sul terrazzo di copertura della piastra sanitaria), il cd. manto erboso e le aiuole.

7.6 In relazione al quesito relativo al PUC del 2015, con riguardo alle previsioni di cui agli artt. 12, punto 10 e 13, punto 5, delle Norme Generali volta a chiarire quali siano gli "Ambiti e Distretti" di riferimento, atteso che la sentenza del T.A.R. della Liguria n. 755 del 2021, l'Associazione ricorrente contesta la tesi avversaria

prospettata dal comune di Genova per cui, pur essendo stata annullata la norma speciale, con apparente stralcio dal PUC dell'Ambito Speciale del Galliera, poiché quest'ultima si sovrapponeva all'assetto urbanistico del PUC, le norme di riferimento sarebbero rinvenibili nell'art. SIS-4 delle Norme di conformità urbanistico-edilizia. Ad avviso della ricorrente, difatti, il sistema delle norme SIS non è sovrapponibile a quello degli Ambiti speciali ove è possibile realizzare interventi di edificazione destinati a servizi.

7.7 Quanto alla relazione illustrativa ed agli elaborati progettuali e sull'ulteriore quesito se e in che termini il nuovo progetto abbia recepito le indicazioni dei pareri condizionati resi da alcune delle amministrazioni coinvolte sulla prima questione oggetto di chiarimento (ovvero sui contenuti del progetto), sia il Comune di Genova sia l'Ente Ospedali Galliera sostengono che “i richiami alla norma d'Ambito 30 ed all'Accordo di Programma sono stati fatti per mera ricostruzione storica dei fatti” (così il Comune di Genova) ovvero che “il richiamo negli atti approvativi del nuovo progetto definitivo alla norma speciale 30 e all'accordo di programma 2017, non costituisce elemento di legittimazione della determinazione approvativa, ma indicazione della storicità degli atti”. La ricorrente ritiene non condivisibile tale tesi facendone derivare l'infondatezza dalla circostanza che la relazione illustrativa di progetto conterrebbe continui riferimenti alla Normativa d'Ambito 74. Del pari contesta la possibilità che i pareri degli enti resi con riferimento ad un progetto non più attuale siano stati legittimamente riconfermati in sede di CdS.

8. All'odierna adunanza la causa viene trattenuta in decisione.

8.1 In principalità ci si sofferma sulla censura delle parti intime, fatta propria dal Ministero referente, della assenza di legittimazione processuale dell'Associazione Italia Nostra.

8.2 È noto che il riconoscimento delle associazioni ambientaliste si inserisce nel solco della costruzione giurisprudenziale sviluppatasi nell'ambito della tutela degli

interessi meta individuali a partire da Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, sentenza che riconobbe all'Associazione odierna ricorrente (dotata di statuto approvato dal Presidente della Repubblica), la legittimazione all'impugnazione di un provvedimento amministrativo ritenuto lesivo degli interessi oggetto delle finalità statutarie, per poi giungere alla successiva evoluzione allorché la differenziazione dell'interesse, prima agganciata al riconoscimento governativo, fu rinvenuta anche nello “*stabile collegamento in grado di garantire la funzione esponenziale del concreto interesse dei singoli componenti di una data collettività*”. In termini Cons. Stato, sez. IV, nn. 4233 del 2013 e 7246 del 2004) – secondo cui le associazioni ambientaliste nazionali non possono proporre censure *stricto sensu* di natura urbanistica ed edilizia: “*Il giudice amministrativo può, caso per caso, riconoscere la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull'ambiente ad associazioni locali, indipendentemente dalla loro natura giuridica, purché perseguano statutariamente e in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa.*”, (orientamento confermato da Cass. civ., sez. un., n. 5070 del 2016).

8.3 Nel caso del presente ricorso straordinario il collegio ritiene sussistano le condizioni dell'azione e dunque la legittimazione ad agire della Onlus, APS odierna ricorrente.

9. Tutto quanto premesso sulla sussistenza della legittimazione ad agire in capo all'Associazione Italia Nostra nel gravame in esame, il collegio ritiene preliminarmente che il ricorso sia in parte improcedibile per violazione del principio dell'alternatività (§12), in parte infondato nel merito per le motivazioni che si espongono nel §§ che seguono.

9.1 In relazione ai motivi 1 e 2 del ricorso, il *thema decidendum* si fonda in modo assorbente sulla soluzione che si dà alla questione del regime giuridico e conseguenti

attività urbanistico-edilizie consentite, con riferimento al medesimo territorio, in assenza di uno strumento di pianificazione in ragione di un annullamento giudiziale. In relazione all'area di sedime ed a tutto quanto inerisce, dal punto di vista urbanistico, edilizio ed ambientale, al progetto del Nuovo Ospedale Galliera, oggetto del presente gravame, la ricostruzione del contesto che si è avuto modo di ripercorrere nei §§ che precedono, inducono la sezione a valutare le molteplici censure oggetto del ricorso in esame, mediante un'esegesi che, al pari di un complesso procedimento amministrativo, contemperi e componga posizioni ed interessi contrapposti attraverso la rigorosa applicazione delle norme giuridiche e dei principi emergenti dalla prassi giurisprudenziale.

9.2 Ora nei copiosi scritti difensivi versati in atti di causa, come si è avuto modo di riportare nell'esposizione in premessa, la stessa Associazione ricorrente, richiamando, *inter alia*, la sentenza di questo Consesso (Cons. Stato, sez. IV, n. 3 del 2023), fa stato della circostanza che esistono in giurisprudenza due orientamenti in posizione antitetica: l'uno tendente ad "equiparare le conseguenze dell'annullamento in sede giurisdizionale dello strumento urbanistico alle conseguenze dell'intervenuta decadenza di un vincolo preordinato all'esproprio per cui, a seguito di detto annullamento, l'area non riacquista automaticamente la propria antecedente destinazione urbanistica, ma si configura come area non urbanisticamente disciplinata e cioè come c.d. 'zona bianca' (..) Un secondo orientamento afferma, al contrario, quale effetto dell'annullamento giurisdizionale del P.r.g. la reviviscenza del precedente strumento urbanistico.". Nel primo caso, pertanto, l'amministrazione comunale sarebbe tenuta ad "esercitare la propria discrezionale potestà di conformazione del territorio, attribuendo una congrua destinazione a tali aree (..) La mancanza di un orientamento giurisprudenziale uniforme dipende dalla non chiarezza del contenuto dell'art. 9, comma 1, d.P.R. 380/2001, che, disciplinando i casi di "Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica", non distingue,

quando parla di “comuni sprovvisti di strumenti urbanistici”, tra i casi di mancata adozione dello strumento e quelli di suo annullamento.”.

Invero, la circostanza che nel caso della richiamata sentenza il collegio decidente abbia ritenuto di seguire l'orientamento secondo il quale, in conseguenza di un annullamento dello strumento urbanistico, sia necessario riesercitare il potere conformativo trovandosi, in caso contrario, in una situazione di cd. “zona bianca” non implica, ad avviso della sezione, che non possano esservi argomenti apprezzabili a favore della tesi opposta, della reviviscenza della precedente conformazione del territorio ad opera di strumenti pianificatori antecedenti alla vigenza dello strumento annullato giudizialmente.

Da questo punto di vista la stessa sezione, con il richiamato parere interlocutorio, “impregiudicata ogni decisione in rito e in merito” aveva ritenuto necessario che il Ministero referente con relazione integrativa, riscontrasse gli specifici quesiti indicati per consentire una decisione nel merito del gravame.

Tra questi, il primo quesito sollevato dalla sezione riguardava proprio il tema assorbente di cui al § 9.1 quesito al quale le argomentazioni offerte dalle precisazioni e le allegazioni documentali degli enti intimati, confluite nella memoria istruttoria integrativa, unitamente alla prospettazione, sul punto solo in parte *ex adverso*, formulata dalla ricorrente (come specificato al §9.2), concorrono a dare sostegno e valore all'orientamento giurisprudenziale cui il collegio ritiene di aderire nel caso in esame, *id est* della circostanza dell'avvenuta reviviscenza, dopo l'annullamento della variante ad opera delle sentenze TAR Liguria n.755/2021 e Consiglio di Stato n. 6897/2022, dello strumento urbanistico PUC 2000.

10. Le censure di parte ricorrente concernenti la dedotta violazione delle statuizioni del Giudice amministrativo, esposte nei motivi di ricorso 3 e 4, appaiono al collegio prive di pregio, considerato che in parte, la ricorrente ripropone il tema assorbente delle conseguenze dell'annullamento dello strumento conformativo del territorio;

per altra parte, invece, l'Associazione Italia Nostra si richiama a circostanze che si ritiene estranee ai ragionamenti sottesi alle sentenze richiamate. I pur apprezzabili – e apprezzati dal collegio - ragionamenti in tema di evoluzione di tutela ambientale e il richiamo, per un verso, alla giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, per altro alla revisione dell'art. 9 della Costituzione, nonché ai principi base della rigenerazione urbana evocata dalla decisione della Commissione UE che ha portato all'adozione del *Next generation EU* ed al conseguente (per il nostro Paese) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, non forniscono argomentazioni meritevoli di accoglimento delle relative censure: sia sufficiente ricordare sul punto che l'Ospedale Galliera è stato ricompreso tra i soggetti partecipanti al progetto “Ecosistema RAISE (*Robotics, Artificial intelligence for Socio-Economic Empowerment*)” del PNRR beneficiando di specifici finanziamenti, implicitamente ritenendo l'EO rispondente a requisiti della specifica Missione del PNRR,

11. Sui motivi n. 5, 6 e 7 di cui all'atto introduttivo del presente gravame, il collegio ritiene che gli enti intimati abbiano offerto una chiara ricostruzione del rispetto delle disposizioni conformative inerenti la zona FF “servizi sanitari ospedalieri” con riguardo sia alla previgente previsione di servizi pubblici ospedalieri nel PUC 2000, sia alla coerenza del dimensionamento funzionale del nuovo ospedale.

11.1 Sul punto della richiesta verifica della conformità della nuova costruzione (Galliera) assentita, con le previsioni della zona FF di PUC, ad avviso del collegio quello che rileva nel caso di specie non è solo o tanto la ricostruzione offerta dal Comune resistente nell'elaborato “Verifica analitica dei servizi”, quanto il quadro normativo esistente alla data di adozione della variante contestata. La LR Liguria n.36/1997. Difatti, nel testo vigente dal 10 dicembre 2016 ad oggi, prevede:” art. 44, comma 1. Costituiscono varianti al PUC e al PUC semplificato le modifiche non rientranti nei margini di flessibilità o nell'aggiornamento di cui all'articolo 43. Le varianti sono adottate ed approvate secondo la procedura stabilita agli articoli 38 o

39 a seconda del tipo di PUC da variare. (..)” mentre la lett.c) che la ricorrente richiama espressamente risulta abrogata già nel testo in vigore dal 24 aprile 2015.

Il precedente art. 43 della medesima LR n.36/1997 stabilisce invece, al comma 3, che “costituiscono aggiornamento al PUC (..) lett. a) le modifiche della tipologia dei servizi pubblici o di interesse pubblico di livello comunale localizzati (..) nonché la localizzazione di nuovi servizi pubblici o di interesse pubblico di livello comunale;”. Così ricostruito il quadro regionale di riferimento il collegio ritiene che il progetto del nuovo Galliera s’inserisca legittimamente nel contesto normativo delineato dalla normativa statale e regionale.

11.2 Il collegio osserva poi che gli aspetti eminentemente attinenti all’offerta sanitaria non siano strettamente collegati alla progettazione dell’ospedale e che pertanto, le specifiche censure sul numero dei posti letto, previsti in riduzione rispetto ad una prima analisi progettuale, nel progetto esaminato dalla Conferenza di servizi, le cui determinazioni conclusive vengono qui impugnate, non siano meritevoli di accoglimento.

11.3 Sul punto si osserva altresì che le previsioni di “verde esistente”, risultano coerenti e correttamente dimensionate rispetto alle percentuali del verde da rispettare, incluso il verde accessibile; mentre con riferimento alle tipologie di flora da preservare si rinvia a quanto dedotto da parte ricorrente nei motivi di censura inerenti il vincolo indiretto di cui al § 12.

11.4 In merito al motivo n.6 del ricorso, (che si assume illegittimo per violazione tra l’altro, degli artt. 12 e 13 delle Norme Generali del PUC del 2015, dell’art. 28 della L.R. n. 36 del 1997, (..) per carenza di istruttoria e difetto dei presupposti.), la ricorrente, in via subordinata, ritiene illegittime le predette previsioni, per contrasto con l’art. 28, comma 4, lett. d), della L.R. n. 36 del 1997. Al riguardo si osserva che nella norma invocata, sia prima che successivamente alla modifica introdotta alla citata legge regionale, non paiono sussistere modifiche sostanziali, per cui non è dato

cogliere non tanto la differenza tra il testo dell'art. 28, comma 4, lett.d) in vigore dal 13 dicembre 2007 al 22 aprile 2015 ,che si riporta in parentesi (“art. 28, comma 4, lett.d) la localizzazione e la configurazione dei servizi e delle infrastrutture pubblici e di uso pubblico, previa valutazione delle dotazioni esistenti;”, declaratoria peraltro identica a quella originariamente inserita nella LR in commento) e il testo della medesima disposizione in vigore dal 24 aprile 2015 al 24 agosto 2018, “lett.d) la localizzazione e la tipologia dei servizi e delle infrastrutture pubblici e di uso pubblico, previa valutazione delle dotazioni esistenti, da individuarsi in modo coerente con la pianificazione metropolitana e provinciale, anche per quanto riguarda il bilancio delle dotazioni disponibili;” quanto piuttosto l'impatto che tali modifiche avrebbero avuto sui presupposti del processo logico decisionale e sulle conseguenti determinazioni del Comune di Genova qui censurate.

12. I motivi di ricorso da 8 al 10, oltre al n. 14, risultano, come anticipato (§9) improcedibili per violazione del principio dell'alternatività, in quanto sia la procedura del vincolo indiretto che le stesse modalità di apposizione del vincolo, sono state impugnate e sono state esaminate nel corso del contenzioso proposto al TAR Liguria dalla Associazione odierna ricorrente, contenzioso definito con sentenza n.698/2023 che ha respinto le censure dell'odierna ricorrente (risulta proposto appello al Consiglio di Stato, NRG 2024/00500).

12.1 Gli orientamenti della sezione al riguardo sono noti e possono ricondursi a quanto definito, *ex multis*, nei pareri Cons. Stato, sez. I, n. 2861/2019 e n. 1755/2021. Giova comunque richiamare su questo tema il superamento di una prima tesi che richiedeva, affinché si potesse ritenere violato il principio di alternatività tra ricorso straordinario e giurisdizionale, che vi fosse il medesimo atto e i medesimi motivi del ricorso: “L'originario orientamento restrittivo (cfr. Cons. Stato, A.P., 18-4-1969, n. 15), secondo il quale il principio di alternatività non è suscettibile di applicazione analogica ad ipotesi non previste dalla norma richiedendosi che con le due

impugnativa si investa il medesimo atto e si adducano gli stessi motivi, è stato, peraltro, superato dalla giurisprudenza più recente, ormai consolidatasi. Questa, invero, aderisce ad una concezione “sostanziale” del principio di alternatività, diretta a valorizzarne la *ratio*, nonché a dare piena attuazione al principio di economia e concentrazione dei giudizi (consolidatosi con l’estensione dell’istituto dei motivi aggiunti anche ad atti diversi rispetto a quello originariamente gravato, purché con questo connessi) ed a valorizzare la nuova concezione del giudizio amministrativo inteso come giudizio sul rapporto e non più mero giudizio sull’atto. Sicché, la regola dell’alternatività è stata interpretata nel senso che essa è applicabile non solo nel caso in cui vi sia identità formale di provvedimenti impugnati, ma anche in presenza di atti formalmente distinti, quando sussista una obiettiva identità della materia del contendere (Cons. Stato, III, n. 3719/2010) e, dunque, la questione controversa sia sostanzialmente la stessa. Non rileva, pertanto, la diversità formale degli atti gravati nelle distinte sedi, occorrendo, per l’operatività del principio, che i ricorsi siano oggettivamente connessi o allorquando tra i diversi provvedimenti impugnati sussista un rapporto di presupposizione, pregiudizialità, dipendenza (Cfr. Cons. Stato, I, 2-2-2016, n. 2011; I, 26-10-2016, n. 2221); ovvero quando, pur trattandosi di atti formalmente distinti, gli stessi siano tra loro consequenziali e comunque le controversie siano connotate da una obiettiva identità di *petitum* e di *causa petendi* (Cons. Stato, IV, 16-4-2012, n. 2185).

Per la giurisprudenza di questo Consesso, dunque, il principio di alternatività in senso sostanziale trova applicazione ed opera nella sua portata preclusiva allorché tra gli atti oggetto del ricorso giurisdizionale e del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, proposti dal medesimo soggetto, si configuri un rapporto di presupposizione, pregiudizialità o dipendenza (Cons. Stato, I, n. 1328/2020; n. 3240/2019; n. 3062/2019; n. 955/2019); ammettendosi la sussistenza di tale relazione anche quando gli atti gravati, pur formalmente diversi, facciano parte di

una più ampia vicenda sostanziale che vede coinvolti il privato e la pubblica amministrazione con riferimento al medesimo bene della vita (Cons. Stato, I, n. 1328/2020) ovvero quando in sede di ricorso straordinario venga in rilievo una questione esattamente coincidente rispetto a quella oggetto del ricorso giurisdizionale (Cons. Stato, I, n. 3240/2019).

12.2 Nel caso di specie il collegio ritiene provata la violazione del principio di alternatività tra il presente ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale coltivato dalla ricorrente Associazione innanzi al TAR Liguria, ora in fase di appello e conseguentemente ritiene di non potersi pronunciare nel merito delle censure, specificamente poste con riguardo al vincolo indiretto inerente il Galliera, che dichiara pertanto improcedibili.

13. In relazione alla censura dedotta con il motivo di ricorso n. 11 (violazione di legge con riferimento alle disposizioni recate dagli artt. 1, 3, 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies*. della legge n. 241 del 1990, dall'art. 13 della legge n. 120 del 2020, dagli artt. 23, 25 e 27 del d.lgs. n. 50 del 2016, carenza di istruttoria, difetto dei presupposti, sviamento e perplessità) ove parte ricorrente asserisce che il progetto definitivo approvato, rispetto al precedente, sarebbe stato modificato solo per quanto concerne la tipologia di contratto con il quale affidare l'appalto, con indicazione della nuova fonte di finanziamento senza aggiornamento degli elaborati progettuali e senza che le Amministrazioni coinvolte abbiano assunto nuove determinazioni: al riguardo, si richiama, in via principale, la consolidata ricostruzione dell'istituto, operata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, come modello di codecisione che consente di superare il frazionamento delle competenze amministrative in un'ottica di snellimento e razionalizzazione dei tempi, delle risorse e dell'attività della PA, nonché di rispondenza al principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. che solo una sollecita definizione del procedimento può garantire ("La conferenza di servizi è innanzi tutto un procedimento nel quale

s’inseriscono valutazioni, pareri, determinazioni proprie di diverse amministrazioni preposte alla cura di differenti interessi pubblici all’evidente scopo di snellire i tempi e le scansioni della procedura, al fine di concentrarne l’esito in un unico provvedimento.” Cons. Stato, sez. VI, n.4400/2012).

13.1 Alla ricostruzione del modello di cui al precedente § effettuata da dottrina e giurisprudenza non può non aggiungersi che le singole amministrazioni ed i soggetti chiamati a tale modulo codecisorio sono i detentori (soggetti competenti *ex lege*, ancorché rappresentanti o delegati,) della specifica funzione (*id est*, nel caso di pubbliche amministrazioni ed enti pubblici, del *munus publicum*) di cui sono competenti per materia. Pertanto è da ritenersi che anche laddove il concerto, parere, intesa o atto di assenso comunque denominato, fosse stato assunto/adottato/rilasciato, nel caso della Conferenza di servizi decisoria la cui determinazione conclusiva è qui impugnata, con il richiamo espresso a precedenti pareri -comunque atualizzati mediante la conferma nella sede decisoria *de qua*- questa circostanza non potrebbe inficiarne il provvedimento conclusivo ammettendosi addirittura, dopo l’evoluzione normativa dell’istituto (nuovo art.14, comma 2) che vi possano confluire anche pareri che cronologicamente dovrebbero precedere e costituire il presupposto di una conferenza decisoria.

13.2 Nel caso qui in esame, risulta peraltro che ove i soggetti invitati alla Conferenza abbiano fatto riferimento ad avvisi espressi in precedenza, i medesimi abbiano ad ogni modo espressamente atualizzato l’avviso sul progetto dell’EO Galliera sottoposto al vaglio della Conferenza; di conseguenza la censura sulla carenza di istruttoria e sulla illegittimità derivata degli atti a valle non è meritevole di accoglimento.

13.3 Il profilo di censura attinente la violazione del codice appalti, del pari non presenta profili di pregio rispetto al tema principale del ricorso e va respinta.

14. Particolare interesse ha mostrato il collegio anche in merito all'analisi del motivo di ricorso n.12, ove la Onlus ricorrente evidenzia come, in prossimità del sito del Galliera (specificamente a 300 m in linea d'aria), è ubicato il comparto delle riparazioni navali del porto di Genova, nonché l'attigua fonderia di zinco e che l'area destinata alle opere di smontaggio e recupero degli scafi dei natanti, è caratterizzata da emissioni nocive e conseguente rischio critico per l'ambiente. Parte ricorrente ha allegato all'uopo una suggestiva relazione ISPRA, redatta nel 2017, che invero ha ad oggetto l'analisi dell'eventuale danno ambientale o minaccia di danno ambientale per le attività di riparazione navale, ed in particolare per le attività di smontaggio, demolizione e riciclaggio del relitto della Nave Costa Concordia nei bacini del porto e le conseguenze sulla fauna dello specchio di mare prospiciente il porto (in particolare sul cd "Santuario dei cetacei") e sulla flora sottomarina. La relazione rileva in conclusione che sulla materia dello smaltimento e riciclaggio delle navi è stato adottato il regolamento 1257/2013 CE che, in uno specifico allegato ad entrata in vigore differita, (cd. *European List of Ship recycling facilities*) prevede quali siano i porti UE autorizzati a tale precipua attività di riciclaggio, tra i quali non erano ricomprese, (alla predetta data del regolamento), società operanti nel porto di Genova. Ora, premesso che la relazione non è aggiornata, dal momento che nell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi a norma del presente regolamento, è intervenuta la Decisione 19 dicembre 2016, n. 2016/2323 che reca l'inserimento della società operante a Genova Boccadasse, nell'ritenere che l'avvenuta regolamentazione europea della materia possa comunque costituire una garanzia di conformità delle operazioni di riciclaggio alla normativa ambientale, la sezione rileva che il danno e/o la minaccia di danno di cui fa stato parte ricorrente, sono solo paventati ed eventuali. Conseguentemente ritiene infondato anche questo specifico motivo di ricorso.

15. Da ultimo la censura relativa al numero dei parcheggi si può considerare assorbita dal rigetto dei motivi di cui ai §§ da 9.1 a 11.4

16. Tanto premesso ai paragrafi che precedono, il collegio esprime il parere che il ricorso debba essere in parte dichiarato improcedibile, per violazione del principio di alternatività, in parte infondato e dunque da respingere.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso sia in parte improcedibile in parte infondato ai sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Valeria Vaccaro

IL PRESIDENTE F/F
Paola Alba Aurora Puliatti

IL SEGRETARIO

Cinzia Giglio