

Pubblicato il 02/09/2026

N. 01051/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00459/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 459 del 2023, proposto da
Domenico Antonio Pallavicino, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro
Vallerga, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e
domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Martin Piaggio 17/1 A-E;

contro

Comune di Genova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Paola Pessagno e Caterina Chiesa,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Soc. Progetti e Costruzioni Spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Quaglia, Rosa Pellerano e
Federico Lertora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Prefettura di Genova – Ufficio Territoriale del Governo di Genova –
Ministero dell'Interno, Ministero dell'Interno, Soprintendenza Archeologia,
Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Genova e le Province di
Imperia, La Spezia, il Ministero della Cultura, Wind Tre S.p.A., Inwit S.p.A.,

Sielte S.p.A., Retelit S.p.A., Regione Liguria, Città Metropolitana di Genova, Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A., Tim S.p.A., E-Distribuzione S.p.A., Ireti S.p.A., Exa Infrastructure Italy S.r.l., Terna S.p.A., Clouditalia Telecomunicazioni S.p.A., Irideos S.p.A., Fastweb S.p.A., non costituiti in giudizio;

per l'accertamento e la declaratoria di nullità e/o di inefficacia

- del disciplinare (*alias* accordo) “relativo alla realizzazione di parcheggio privato ad uso pertinenziale, da realizzarsi in diritto di superficie in sottosuolo di area comunale in Piazza portello – Municipio 1 Centro – Est – Genova” datato 27/07/2021;

- del contratto di permuta ad esso collegato 28/07/2021 per atto Notaio Dr. L. Anselmi n. 67406 del Repertorio Notarile n. 23692 Progressivo dell'Atto;

nonché per la declaratoria incidentale di illegittimità e/o nullità e/o inefficacia:

- della deliberazione del Consiglio Comunale n. 8/2021 del 19/01/2021 di approvazione della “*permuta tra Comune di Genova e Progetti e Costruzioni S.p.A. per l'acquisizione di immobili destinati a spogliatoi polizia locale e uffici comunali contro la cessione di diritti reali e immobili di civica proprietà non più utilizzabili a fini istituzionali*” (doc. 3);

- della determinazione dirigenziale n. 2021-118.0.0.-108 di “*approvazione dello schema di disciplinare relativo alla realizzazione di parcheggio privato a uso pertinenziale in diritto di superficie in sottosuolo di area comunale in piazza Portello*” (doc. 4);

- della determinazione dirigenziale n. 2021-118.0.0.-112 di conclusione positiva della Conferenza di Servizi decisoria in forma semplificata per l'approvazione delle opere di ampliamento e trasformazione dell'ex sottopasso di Piazza Portello in autorimessa interrata e di tutti i pareri di segno positivo all'intervento espressi in sede di Conferenza di Servizi dal Comune di Genova ivi compresi la nota 14/05/2021 Prot. n. 175221, la nota 29/04/2021.0154458.I, la nota 03/05/2021.0157552.U, la nota 20/05/2021.0182277; la nota 21/05/2021.0184697.I, la nota

25/06/2021.0228926.I, la nota 28/07/021.0273191.T; la relazione urbanistica 16/07/2021 (doc. 5);

- di tutti gli atti e accordi presupposti, presupposti, connessi e/o consequenziali a quelli sopra indicati, ivi compresi, ove occorra, la determinazione dirigenziale n. 2020-187.0.0.-156 di approvazione dell'invito a presentare manifestazioni di interesse relative all'immobile in questione; la relazione di Stima del valore del diritto di superficie (doc. 6); la Determinazione Dirigenziale n. 2020-270.0.0.-167 di nomina della Commissione giudicatrice incaricata della valutazione delle offerte concernenti il suindicato invito (doc. 7), il verbale della seduta pubblica di gara del 10/12/2020(doc. 8), il verbale di consegna anticipata del sottopasso Portello 10/02/2021.0051392.U (doc. 9); perizia di stima 13/11/2020 (doc. 10); verbale della conferenza di servizi 21/05/2021, la deliberazione di Giunta Comunale 25/09/2020, n. 207 di previsione della cessione del diritto di superficie in sottosuolo di Piazza Portello in corrispondenza del sottopassaggio e della porzione in sottosuolo posta in immediata adiacenza(doc. 11).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Genova e della soc. Progetti e Costruzioni Spa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2026 il dott. Marcello Bolognesi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

FATTO e DIRITTO

1) Il ricorrente, residente nelle vicinanze di Piazza Portello a Genova, ha chiesto l'accertamento della nullità del disciplinare comunale datato 27.7.2021 relativo alla realizzazione, da parte della controinteressata, di un parcheggio pertinenziale in diritto di superficie nel sottosuolo della suddetta Piazza comunale ai sensi della L. n. 122/1989, nonché del collegato contratto di

permuta stipulato in data 28.7.2021 tra il Comune di Genova e la controinteressata medesima.

2) Il Comune, in seguito all'indizione di due gare pubbliche indette per l'assegnazione in concessione dell'area sotterranea dell'ex sottopasso di Piazza Portello andate deserte, con Delibera di Giunta (DGC) n. 207 del 25.9.2020, ha incluso nel Piano delle alienazioni immobiliari la cessione del diritto di superficie in sottosuolo di tale area sotterranea per 90 anni.

3) La controinteressata in data 2.10.2020 ha presentato una manifestazione di interesse all'acquisizione del suddetto diritto di superficie per euro 375 mila e il Comune, con determina n. 156 del 12.11.2020 (pubblicata sull'albo pretorio fino al 7.12.2020), ha approvato la selezione pubblica al fine di consentire la presentazione di offerte per la costituzione del diritto di superficie in sottosuolo per 90 anni relativamente all'ex sottopasso di Piazza Portello e dell'area adiacente, per realizzare un parcheggio interrato per 29 posti auto, ponendo a base d'asta l'importo offerto dalla controinteressata.

4) Sebbene il provvedimento indittivo della procedura sia stato regolarmente pubblicato al Comune è pervenuta unicamente l'offerta della controinteressata, talché la commissione di gara ha formulato la proposta di aggiudicazione in suo favore.

5) Il Comune, tuttavia, con Delibera del Consiglio Comunale (DCC) n. 8 del 19.1.2021 (pubblicata sull'albo pretorio fino al 11.2.2021), anziché procedere all'autorizzazione della mera aggiudicazione, ha autorizzato la stipula di un accordo più ampio, comprensivo di un contratto di permuta con la controinteressata riguardante, oltre alla costituzione del suddetto diritto di superficie nel sottosuolo di Piazza Portello per 90 anni, anche lo scambio della titolarità di alcuni immobili tra le parti.

6) Il Comune, in attuazione della volontà espressa con la DCC n. 8/2021, con determina n. 108 del 27.7.2021 (pubblicata sull'albo pretorio fino al 21.8.2021) ha approvato lo schema di disciplinare per la permuta suddetta e, con determina n. 112/2021 del 28.7.2021 (pubblicata sull'albo pretorio fino al

22.8.2021), ha approvato il verbale conclusivo della Conferenza di servizi decisoria per le opere relative alla trasformazione dell'ex sottopasso di Piazza Portello in autorimessa interrata.

In data 28.7.2021 è stato stipulato il contratto di permuta suddetto secondo lo schema predisposto dagli atti amministrativi presupposti.

I lavori di realizzazione dell'autorimessa siano iniziati in data 27.1.2022.

7) Il ricorrente, tuttavia, solo nel gennaio 2023 ha chiesto alla controinteressata di poter acquisire due posti auto, ricevendo un rifiuto dovuto unicamente al fatto che non erano rimasti posteggi a disposizione, essendo già stati tutti prenotati.

8) In seguito a tale rifiuto la ricorrente ha presentato istanza di accesso in data 6.2.2023 (integrata in data 13.2.2023) chiedendo l'esibizione del *“titolo abilitativo edilizio avente ad oggetto la realizzazione di opere di ampliamento e trasformazione dell'ex sottopasso in autorimessa interrata Piazza Portello”* nonché di *“ogni atto ad esso connesso, presupposto o consequenziale e, in particolare la determinazione dirigenziale di approvazione n. 2021-118.0.0. 8 112 del 28 luglio 2021, nonché la verifica preliminare di cantiere n. 210103697400 del 30 agosto 2021”*.

Il Comune ha reso disponibili tali atti con comunicazione in data 8.3.2023 indicando il *link* per accedere alla documentazione richiesta.

9) La ricorrente ha notificato il ricorso di cui in epigrafe solo in data 17.7.2023 e proponendo l'azione di nullità del disciplinare del 27.7.2021 e del contratto di permuta del 28.7.2021 e, in via “incidentale”, degli atti amministrativi presupposti.

Sono state dedotte le seguenti censure:

- la nullità ex art. 1418 cod. civ. degli atti negoziali sottoscritti da Comune e dalla controinteressata (disciplinare e contratto di permuta) per violazione dei principi in materia di contratti pubblici, stante il mancato avvio di una gara per l'affidamento di una concessione di costruzione e gestione in quanto la realizzazione dei parcheggi pertinenziali è stata erroneamente qualificata ai sensi dell'art. 9, comma 1, della L. 122/89 (parcheggi pertinenziali su aree

private), anziché ai sensi del successivo comma 4 (parcheggi su aree pubbliche, come nel caso in questione), con conseguente nullità degli atti gravati in quanto adottati in “assoluta carenza di potere” (primo motivo);

- nullità ex art. 11 e 21-septies L. n. 241/1990, ex art. 97 Cost. e artt. 11, 1418, 1324, 1325, 1343, 1344 e 1346 c.c. in quanto il Comune, con l'indebito collegamento tra il disciplinare e il contratto di permuta gravati avrebbe surrettiziamente affidato la realizzazione dei parcheggi sotterranei alla controinteressata oltre a rinegoziare - a valle della gara espletata - l'oggetto dell'affidamento, il tutto in difetto di capacità d'agire, senza manifestazione di volontà, con oggetto e causa impossibili o illeciti (secondo motivo);

- nullità ex art. 11 e 21-septies L. n. 241/1990, nonché art. 97 Cost. e artt. 11, 1418, 1324, 1325, 1343, 1344 e 1346 c.c. sotto altro profilo in quanto sarebbe stato anche violato l'art. 14, comma 4, del PUC che impone la distanza minima con gli edifici confinanti pari a quella del fronte di scavo (terzo motivo);

- nullità ex art. 11, 12 e 21-septies L. n. 241/90, 97 Cost., 102 TFUE; artt. 11, 1418, 1324, 1325 e 2597 c.c. in quanto con la procedura in questione non debitamente pubblicizzata, è stato consentito alla controinteressata di “vendere” i posti auto senza alcun criterio prefissato, consentendole di effettuare le subconcessioni dei posteggi in base alla semplice logica di mercato senza neppure la preferenza in favore dei residenti (quarto motivo);

- nullità per violazione degli artt. 11 e 21-septies L. n. 241/1990 per violazione degli obblighi di trasparenza e pubblicità ai sensi degli artt. 8 e 26 del D.Lgs. 14/03/2013, n. 33 in violazione degli obblighi di pubblicità dei criteri di attribuzione di vantaggi economici, atteso che la determina n. 112/2021 non sarebbe stata pubblicata sull'albo pretorio (affermazione errata, atteso che tale determina è stata invece pubblicata, come dimostrato dal doc. 22 del Comune), così come sarebbero sottratte alla pubblicazione il disciplinare e il contratto di permuta, così impedendo ai soggetti interessati all'acquisto dei posteggi di venire a conoscenza della loro realizzazione, con inefficacia degli

atti gravati ai sensi dell'art. 26, comma 3, del D.Lgs. n. 33/2013 (quinto motivo).

10) Si sono costituiti in giudizio il Comune resistente e la controinteressata eccependo l'irricevibilità del ricorso per tardività, previa occorrendo riqualificazione dell'azione di nullità in azione di annullamento, nonché l'inammissibilità per difetto di legittimazione attiva e di interesse al ricorso, instando comunque per il rigetto nel merito del gravame.

11) All'udienza del 16.7.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

12) Preliminarmente si devono scrutinare le eccezioni pregiudiziali dedotte dalle parti resistenti.

12.1) E' fondata l'eccezione di inammissibilità/irricevibilità del ricorso per mancata tempestiva impugnazione dei provvedimenti del 2020 e 2021 con cui il Comune ha manifestato la volontà di stipulare un contratto di permuta con la controinteressata qualificando sotto il profilo urbanistico l'operazione ai sensi dell'art. 9, comma 1, L. n. 122/89.

a) I profili di lesività dedotti in ricorso avverso il "disciplinare" e il contratto di permuta riguardano i (o, comunque, discendono dai) provvedimenti amministrativi presupposti di tali atti negoziali, costituiti:

- *in primis* dalla DCC n. 8 del 19.1.2021 (pubblicata sull'albo pretorio comunale fino al 11.2.2021), con cui il Comune ha stabilito di stipulare un contratto di permuta con la controinteressata per regolare i rapporti sia per la costituzione del diritto di superficie per realizzare l'autorimessa in sottosuolo di Piazza Portello, sia per la permuta di ulteriori immobili siti nel territorio comunale, chiarendo che non avrebbe proceduto ad indire una selezione pubblica per l'assegnazione della concessione di *costruzione e gestione* che, secondo la ricorrente, sarebbe stata necessaria in relazione all'oggetto dei lavori di realizzazione del parcheggio in esame;

- in ogni caso anche dalla determina n. 156 del 12.11.2020 (pubblicata fino al 7.12.2020) portante indizione della selezione pubblica per l'attribuzione del diritto di superficie in sottosuolo di Piazza Portello per 90 anni, nonché delle

determine n. 108 del 27.7.2021 (pubblicata fino al 21.8.2021) di approvazione dello schema di disciplinare di permuta e n. 112/2021 del 28.7.2021 (pubblicata fino al 22.8.2021) che ha concluso positivamente il procedimento in conferenza dei servizi rendendo assentibile il progetto di parcheggio in questione e consentendo la stipula del contratto di permuta suddetto.

b) Tali atti amministrativi hanno previsto in particolare: i) la concessione di superficie novantennale a favore della controinteressata dell'area nel sottosuolo di Piazza Portello, ii) le modalità di espletamento della gara; iii) la qualificazione urbanistica dell'interventi ai sensi della L. n. 122/89, iv) le modalità di asservimento dei parcheggi a pertinenza delle unità immobiliari site intorno alla Piazza, v) i limiti di distanza stabiliti dall'art. 16, comma 5, delle norme generali di attuazione del PUC (cfr. determina n. 112/21), vi) l'autorizzazione alla permuta di immobili tra Comune e controinteressata.

Ebbene il ricorso ha impugnato in principalità i soli atti negoziali a valle di tali provvedimenti, ritenendoli illegittimi per violazione delle norme sull'evidenza pubblica, del principio di trasparenza e della corretta qualificazione urbanistica dell'interventi ai sensi dell'art. 9 della L. n. 122/89, ma tali censure discendono direttamente dagli effetti dei provvedimenti suddetti i quali, avendo natura immediatamente lesiva per il ricorrente, avrebbero dovuto essere dallo stesso tempestivamente gravati entro il termine decadenziale d'impugnazione (di nullità o di annullamento, come si dirà oltre), decorrente dall'ultimo giorno di pubblicazione disposta per legge ai sensi dell'art. 41, comma 2, del C.p.a. sull'albo pretorio.

c) Tali atti, infatti, sono stati tutti pubblicati entro l'agosto del 2021, ivi compresa la determina n. 112/2021, contrariamente a quanto affermato nel quinto motivo di ricorso (cfr. il doc. 22 del Comune) in forza dell'art. 124, comma 1, del TUEL a mente del quale *"Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante pubblicazione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge"*.

Per giurisprudenza consolidata tale disposizione si interpreta nel senso che “*la pubblicazione all'albo pretorio del Comune è prescritta dall'art. 124 T.U. n. 267/2000 per tutte le deliberazioni del comune e della provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (consiglio e giunta municipali) ma anche le determinazioni dirigenziali, esprimendo la parola "deliberazione" ab antiquo sia risoluzioni adottate da organi collegiali che da organi monocratici ed essendo l'intento quello di rendere pubblici tutti gli atti degli Enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante (V. Cons. Stato n. 1370/2006)*” (cfr. *ex multis*: T.A.R. Lombardia – Milano sez. III, 27/6/2024, n. 2005), talché è indubbio che il citato obbligo di pubblicazione si applichi anche “*alle determinazioni dirigenziali (in questo senso si vedano Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2006, n. 1370, sez. V, 3 febbraio 2015 n. 515, sez. V, 11 maggio 2017, n. 2195)*” (T.A.R. Campania – Napoli, sez. VI, 20/3/2019, n. 1518).

Ne consegue che il ricorso, notificato solo il 17.7.2023, è tardivo perché l'azione di nullità (o di annullamento, in caso di sua riqualificazione di cui si dirà *infra*) è stata esercitata quando il termine decadenziale di 180 giorni (o di 60 giorni), decorrente a tutto concedere dal 1° settembre 2021, era certamente decorso.

d) Non sono condivisibili le repliche della ricorrente finalizzate a sostenere l'ammissibilità e la tempestività del ricorso.

d.1) L'argomentazione per cui i vizi dei provvedimenti presupposti si “propagherebbero” nei confronti “dei contratti a valle” impugnati (cfr. pagina 4, ultimo cpv della memoria di replica) anziché avvalorare la tesi della tempestività del ricorso, ne conferma la tardività dando atto che gli atti presupposti sono ritenuti illegittimi anche dal ricorrente e che, pertanto, avrebbero dovuto essere tempestivamente impugnati.

d.2) La tesi per cui, secondo la giurisprudenza indicata in atti, l'annullamento dell'atto presupposto estenderebbe gli effetti agli atti consequenziali (cfr. pagina 5, primo cpv della memoria di replica) è invocabile solo nel caso in cui l'atto presupposto, in quanto impugnato, sia stato annullato, mentre nel caso

in esame l'atto presupposto non è stato tempestivamente impugnato e, pertanto, non può essere annullato e, men che meno, "propagare" la propria nullità agli atti consequenziali gravati in assenza di sua impugnazione.

d.3) E' altresì infondata l'affermazione (pagina 6 della memoria di replica) per cui il ricorrente avrebbe acquisito la *"reale ed effettiva cognizione della portata dell'operazione"* solo in seguito all'esibizione degli atti richiesti avvenuta nel marzo 2023.

Invero, come si è detto, gli atti presupposti in questione (DCC n. 8 del 19.1.2021; determina n. 156 del 12.11.2020, le determine n. 108 del 27.7.2021 e n. 112/2021 del 28.7.2021, di cui si è detto sopra al punto a) sono stati tutti pubblicati sull'albo pretorio es essi contenevano la chiara illustrazione del progetto di realizzazione del parcheggio sotterraneo in questione, delle modalità di affidamento, della natura della gara espletata e della natura del titolo assegnato per la concessione in superficie novantennale dell'area in sottosuolo e la specifica norma della L. n. 122/1989 applicata (l'art. 9, comma 1).

In particolare la determina n. 112/2021, pubblicata sull'albo pretorio fino al 22.8.2021 (contrariamente a quanto affermato nel quinto motivo di ricorso ove si assume che non sia stata pubblicata), ha chiaramente dato atto:

- che con DCC n. 8/2021 è stata approvata l'operazione consistente nella attribuzione alla controinteressata del diritto di superficie sotterranea finalizzata alla realizzazione di una rimessa interrata con 29 posti nel sottosuolo di Piazza Portello, in parte in area dell'ex sottopasso di Piazza Portello;
- che il Comune ha qualificato tale intervento sotto il profilo urbanistico ai sensi dell'art. 9, comma 1 della L. n. 122/89;
- che in data 27.7.2021 è stato approvato il relativo disciplinare a mente del quale è stato previsto l'obbligo per la controinteressata di *"asservire parcheggi a pertinenza delle unità immobiliari site intorno nei limiti di distanza stabiliti dall'art. 16, comma 5, delle norme generali di attuazione del PUC"* (pagina 8 della determina).

Il ricorrente, pertanto, fin dall'agosto 2021 è stato posto in grado di conoscere la reale portata del progetto approvato, delle procedure selettive utilizzate dal Comune, dell'inquadramento urbanistico dell'opera e dell'asservimento dei parcheggi, avendo avuto piena cognizione di tutti gli elementi necessari al fine di apprezzare la legittimità o meno dell'intervento e, quindi di presentare una tempestiva impugnazione, con conseguente conferma della tardività del ricorso che, invece, è stato notificato solo due anni dopo la pubblicazione degli atti suddetti.

d.4) *Ad abundantiam* si rileva che, anche ipotizzando la decorrenza del termine d'impugnazione dal marzo 2023 quando il ricorrente ha ricevuto copia degli atti dal Comune (*quod non*), il ricorso sarebbe comunque tardivo perché, sebbene l'azione esercitata sia indicata qualificata dal ricorrente come nullità ex art 31 ultimo comma C.p.a., essa deve essere riqualificata come azione di annullamento ai sensi dell'art. 29 C.p.a. in quanto i vizi dedotti riguardano violazioni di legge (in materia di evidenza pubblica, di qualificazione urbanistica dell'intervento *ex lege* 122/89, di modalità di asservimento e di alienazione dei posti auto, di trasparenza e d'imparzialità) e non fattispecie di nullità del provvedimento cui all'art 21-septies, L. n. 241/90, non configurandosi né la carenza assoluta di attribuzione (ma – in ipotesi – l'illegittimo uso del potere amministrativo esistente), né il difetto o l'illiceità degli elementi essenziali dei provvedimenti.

Ne consegue che, anche in tal caso, il ricorso sarebbe comunque tardivo perché notificato in data 17.7.2023 e, quindi, ben oltre il decorso del termine decadenziale di 60 giorni (decorrente dal marzo 2023) stabilito per la proposizione dell'azione di annullamento dei provvedimenti amministrativi.

12.2) La fondatezza dell'eccezione di tardività di cui al punto 12.1) rende inammissibile il ricorso, con conseguente improcedibilità delle ulteriori eccezioni di rito formulate.

13) Conclusivamente il ricorso è inammissibile per tardività.

14) Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile.

Condanna il ricorrente al pagamento in favore del Comune resistente e della controinteressata delle spese del giudizio che si liquidano nella somma complessiva di euro 3000, con maggiorazione per spese generali (15%), cassa avvocati ed IVA.

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

Così deciso a Genova nella camera di consiglio del giorno 16 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Marcello Bolognesi, Primo Referendario, Estensore

Nicola Pistilli, Referendario

L'ESTENSORE
Marcello Bolognesi

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO