

Pubblicato il 02/01/2017

Sent. n. 1/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 313 del 2010, proposto da:

Eriano Ferrari e Bartolomeo Ferrari, rappresentati e difesi dagli Avvocati Francesco Giungi, Jacopo Emilio Paolo Recla e Andrea Soncini con domicilio eletto presso il terzo, in Parma, stradello di Piazzale Boito n. 1;

contro

Comune di Bore, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Carlo Masi e Annalisa Molinari con domicilio eletto presso il primo, in Parma, via Mistrali n. 4; Provincia di Parma, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della delibera consiliare n. 42 del 26 giugno 2010, della delibera consiliare n. 53 del 23 ottobre 2010 e del Piano Strutturale Comunale con esse adottato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 dicembre 2016 il dott. Marco Poppi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con delibera consiliare n. 34 del 6 agosto 2008 il Comune di Bore (di seguito Comune) adottava il Piano Strutturale Comunale (PSC) destinando le aree di proprietà dei ricorrenti (censite al Catasto del Comune di Bore al foglio 13 e mappali 2024 e 1976 e già destinate a far data dal 1969 ad insediamenti scolastici) in parte ad uso “*attrezzature e spazi collettivi*” e in parte ad uso AR2 “*ambito di nuovo insediamento residenziale*” (art.47 delle Norme tecniche di Attuazione - NTA).

I ricorrenti, con nota del 3 novembre 2008, intervenivano nel procedimento presentando osservazioni e chiedendo contestualmente che le loro aree fossero interamente destinate ad insediamenti residenziali.

La Provincia di Parma, con delibera di Giunta n. 41 del 29 gennaio 2009 formulava le proprie riserve sul PSC adottato rilevando criticità di carattere morfologico e sismico e richiedeva a tal fine “*una verifica di compatibilità idrogeologica per gli interventi urbanistici*” in ambito AR2.

Il Comune con nota del 29 giugno 2009 informava i proprietari interessati che in sede di controdeduzioni avrebbe dovuto esprimersi circa i “*problemi di carattere geomorfologico, in quanto*

le aree in oggetto risultano interessate da fenomeni gravitativi quiescenti, classificati nella cartografia del dissesto del PTCP come aree a pericolosità geomorfologica elevata” precisando che “in riferimento all’art. 22 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.T.C.P., eventuali interventi urbanistici devono in ogni caso essere subordinati ad una verifica di compatibilità idrogeologica in relazione alle condizioni del dissesto esistente”.

Con il medesimo atto invitava i proprietari dei terreni interessati ad un incontro fissato per il giorno 18 luglio 2009 a seguito del quale solo alcuni proprietari (non anche i ricorrenti) svolgevano indagini morfologiche sui propri terreni.

Con delibera n. 42 del 26 giugno 2010 il Comune approvava il PSC e in assenza dei necessari approfondimenti idrogeologici (come anticipato non disposti da tutti), stralciava l’intero ambito AR2. La Provincia di Parma con delibera di Giunta n. 575 del 14 ottobre 2010 esprimeva la propria intesa sul PSC comunale e il Comune con delibera consiliare n. 53 del 23 settembre 2010 lo approvava definitivamente.

I ricorrenti impugnavano le citate delibere deducendo:

- con il primo motivo di ricorso, la violazione degli artt. 28, comma 2, lett. d) e 30, comma 2, lett. f) della L.R. n. 20/2000 A-24, commi 6 e 7, dell’allegato alla stessa L.R.; degli artt. 8 e ss. della L.R. n. 37/2002 e dell’art. 47 delle NTA in ragione della illegittima destinazione delle aree di proprietà ad “attrezzature e spazi collettivi di livello strutturale” che, si afferma in ricorso, non dovrebbe costituire oggetto del PSC ma del successivo Piano Operativo Comunale (POC);
- con il secondo motivo di ricorso, eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione allegando che le aree di proprietà, per posizione ed estensione, sarebbero inidonee allo scopo ed introdurrebbero un elemento distonico in un ambito a vocazione residenziale;
- con il terzo motivo di ricorso, eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, nonché, disparità di trattamento, stante la mancata esposizione delle ragioni in base alle quali venivano disattese le osservazioni presentate in fase procedimentale (con riferimento alla osservazione n. 27 di Ferrari Eriano l’Amministrazione si limitava a riportarne la sintesi -“*Cancellare il vincolo “attrezzature e spazi collettivi di progetto”*” - apponendo in corrispondenza la sola dicitura “non accolta”).

Il Comune si costituiva in giudizio eccependo in via pregiudiziale, l’inammissibilità del ricorso:

- sotto un primo profilo, per omessa impugnazione del Piano Operativo Comunale (POC) medio tempore approvato che, a differenza del PSC, rappresenterebbe l’atto che determina la disciplina edificatoria delle aree;
- sotto un secondo profilo per difetto di interesse poiché la destinazione in questa sede censurata è la medesima impressa alle aree in questione dagli strumenti urbanistici previgenti con la conseguenza che nessuna utilità potrebbe derivare ai ricorrenti dall’annullamento degli atti impugnati;

Nel merito eccepeva l’infondatezza delle avverse doglianze.

I ricorrenti con memoria di replica depositata il 23 novembre 2016 respingevano l’eccezione di inammissibilità fondata sulla mancata impugnazione del POC allegando che detto strumento non “non ha dettato alcuna disciplina in relazione alle aree dei ricorrenti” (pag. 1 della memoria del 23 novembre 2016) avendo il Comune in detta sede previsto unicamente uno degli interventi individuati nella cartografia del PSC (relativo ad un distributore di carburanti) all’esterno delle aree di proprietà. Respingevano, altresì, l’eccezione di difetto di interesse allegando che con il presente ricorso si sarebbero limitati a censurare la localizzazione degli spazi e delle attrezzature collettive e “solo indirettamente” il mancato riconoscimento della vocazione residenziale delle aree, con la conseguenza che l’annullamento degli atti impugnati arrecherebbe loro il beneficio della eliminazione del vincolo essendo il precedente vincolo quarantennale ormai decaduto.

All’esito della pubblica udienza del 14 dicembre 2016 la causa veniva decisa.

Preliminarmente il Collegio ritiene di dovere specificare l’effettivo interesse sotteso al presente ricorso poiché è in relazione a tale presupposto che dovranno essere scrutinate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall’Amministrazione.

Come già anticipato, in sede di replica, i ricorrenti affermavano che le censure contenute in ricorso *“si riferiscono principalmente all’illegittima localizzazione degli spazi e attrezzature collettive sulle proprie aree e solo indirettamente al mancato riconoscimento della vocazione residenziale dell’area”*.

L’assunto non trova conferma in atti.

A tal proposito si rileva che i ricorrenti, in sede procedimentale, con nota del 3 novembre 2008, chiedevano che venisse *“tolto”* il vincolo impresso alle aree di proprietà *“e sostituito ad ambito di nuovo insediamento residenziale in ampliamento della restante parte già inserita al fine di venire finalmente incontro all’iniziativa privata di sviluppo edilizio che i sottoscritti intendono realizzare”*.

Che l’interesse azionato fosse quello di conseguire una destinazione residenziale e non ad affermare una generica illegittimità delle scelte urbanistiche operate (peraltro inammissibile), è confermato dagli stessi ricorrenti in ricorso laddove precisano che a seguito dell’adozione del PSC presentavano *“le proprie osservazioni richiedendo (i) la cancellazione del predetto vincolo ex art. 47 NTA e (ii) la conseguente inclusione di tutti i terreni di proprietà nell’ambito di insediamento residenziale”* (pag. 2, punto 3 del ricorso).

Ciò premesso il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

I ricorrenti fanno valere nel presente giudizio l’interesse ad imprimere ai terreni di proprietà una destinazione urbanistica mai ad essi precedentemente assegnata con la conseguenza che (a tacere del fatto che l’annullamento del Piano impugnato ripristinerebbe la precedente, e non soddisfattiva, destinazione) la posizione giuridica soggettiva che si intende tutelare altro non è che una mera aspettativa di fatto, come tale, inidonea a sorreggere un interesse concreto e attuale all’impugnazione del PSC.

Come, infatti, già stabilito dalla Sezione *“in presenza di una modifica dell’assetto urbanistico determinato dall’adozione di varianti agli strumenti vigenti, [il privato, ndr] vanta una mera aspettativa di fatto inidonea a radicare un interesse differenziato e qualificato e tale aspettativa”* che *“non si tramuta in un interesse giuridicamente tutelabile per il solo fatto di aver formalmente partecipato al procedimento”*, in particolare quando le osservazioni sono estremamente generiche (TAR Emilia Romagna, Parma, 8 aprile 2016, n. 127).

L’analogia del caso di specie con la controversia oggetto del giudizio definito con la richiamata sentenza, sotto lo specifico profilo, si palesa con forza ove si confrontino le già richiamate osservazioni dei Signori Ferrari (del 3 novembre 2008) e quelle, sostanzialmente identiche, formulate da quel ricorrente: *“il sottoscritto F. R., proprietario dell’area in oggetto, è contrario alla variante al R.U.E. vigente adottato con deliberazione di C.C. n. 58 del 01/12/2014, ed invita l’Amministrazione del Comune di Traversetolo a rivedere le scelte prese”*).

Per quanto precede il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Il ricorso sarebbe tuttavia anche infondato nel merito.

Con il primo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano che il PSC avrebbe previsto la realizzazione di *“attrezzature e spazi collettivi”* sulle aree di loro proprietà *“in modo specifico”* venendo meno a quella che dovrebbe essere la funzione propria dello strumento che dovrebbe limitarsi ad individuare in linea generale le attrezzature da realizzarsi nel territorio comunale demandando al POC la successiva localizzazione delle stesse.

La censura (che palesa il già riconosciuto interesse dei ricorrenti al conseguimento di una diversa destinazione urbanistica dei terreni di proprietà) è infondata.

Le aree di proprietà dei ricorrenti sono disciplinate dall’art. 47 delle NTA al PSC impugnato, rubricato *“Attrezzature e spazi collettivi di livello strutturale”* che dispone al primo comma che *“il PSC individua le attrezzature e gli spazi collettivi di livello strutturale, lasciando al POC e/o RUE la precisa individuazione delle altre”* e al secondo comma che *“il PSC individua le attrezzature e gli spazi collettivi di livello strutturale esistenti con apposita campitura e quelli di progetto con unica simbologia. Il POC definirà la specifica tipologia delle attrezzature da realizzare negli ambiti individuati dal PSC”*.

La disposizione conferma la natura riconosciuta al PSC dall'art. 28, comma 1, della L.R. n. 20/2000 (peraltro affermata dagli stessi ricorrenti) quale *“strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso”* con il quale, ai sensi del successivo comma 2, lett. b), vengono specificati *“quali fabbisogni insediativi potranno essere soddisfatti dal POC attraverso la sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero attraverso la loro riorganizzazione, addensamento o riqualificazione, e quali fabbisogni richiedono il consumo di nuovo territorio, non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato, nel rispetto dei limiti stabiliti dal PTCP ai sensi dell'articolo 26, comma 2, lettera e)”*.

I ricorrenti, in ogni caso, non impugnavano il POC cui il PSC rinviava (approvato con delibera consiliare n. 31 del 27 luglio 2013) nonostante l'espressa riserva di proposizione di motivi aggiunti *“alla conoscenza di ulteriori elementi di maggiore dettaglio della scelta di destinare l'area dei ricorrenti a “attrezzature e spazi collettivi di livello strutturale””* (pag. 6, 1° cpv. del ricorso).

Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti deducono che i loro terreni, per dimensioni e posizionamento, non sarebbero idonei *“alla realizzazione di opere di particolare rilevanza”* nei sensi di cui al già richiamato art. 47 delle NTA (pag. 6, 2° cpv. del ricorso).

Allegano ulteriormente che la zona sarebbe al momento *“solo residenziale con presenza di villette circondate da aree verdi a prato e boschive, con la conseguenza che l'installazione di manufatti di altro tipo comporterebbe lo stravolgimento e deturpamento dell'area stessa”* (pag. 6, 3° cpv. del ricorso).

La censura è inammissibile stante l'estrema genericità.

I ricorrenti censurano nel merito una scelta ampiamente discrezionale dell'Amministrazione senza allegare alcun elemento a sostegno della pretesa irragionevolezza delle determinazioni impugnate né si peritano di specificare i profili della allegata inidoneità delle proprie aree in relazione alla destinazione impressa.

Come, infatti, autorevolmente affermato in giurisprudenza, con posizione ormai consolidata, *“le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico - discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'esplicito riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni”* (Cons. St., Sez. IV, 14.05.2015 n. 2453; TAR Piemonte, Sez. I, 30.10.2015 n. 1524” (TAR Piemonte, Sez. I, 15 aprile 2016, n. 487).

Nessun errore di fatto o altro elemento comprovante un abnorme illogicità della scelta è stato allegato dai ricorrenti a sostegno della censura né sono rilevabili nella presente fattispecie qualificate aspettative in ordine alla destinazione urbanistica auspicata.

Con il terzo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano, sotto un primo profilo, l'omessa motivazione circa il mancato accoglimento delle osservazioni presentate; sotto altro profilo, una disparità di trattamento rispetto ad altre proprietà in relazione alle quali l'originaria destinazione ad attrezzature e spazi collettivi veniva modificata dall'Amministrazione.

Anche in questo caso la censura, in disparte ogni considerazione circa la genericità delle allegazioni, è priva di supporto probatorio.

Quanto al primo profilo, come già rilevato, le osservazioni presentate dai ricorrenti erano assolutamente generiche e non contenevano alcun elemento a sostegno della pretesa illegittimità della destinazione impressa ai terreni.

Circa il secondo profilo, nulla è allegato a sostegno della tesi che i fondi per i quali veniva modificata la destinazione urbanistica originariamente impressa presentassero le medesime caratteristiche di quelli di proprietà dei ricorrenti.

Per quanto precede il ricorso deve essere dichiarato inammissibile con condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 2.000,00 oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Marco Poppi

IL PRESIDENTE

Sergio Conti

IL SEGRETARIO