Pubblicato il 10/01/2017

Sent. n. 42/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 583 del 2013, proposto da:
GIORDANO PIETRO, GIORDANO RENATO, GIORDANO VINCENZO e GIORDANO CLAUDIO, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Martinetti C.F. MRTNRC66S18F351M, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, corso Duca degli Abruzzi N.2;
contro
COMUNE DI ALBA, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Angioletta Coppa C.F. CPPNLT58R60A124C, Alberto Rissolio C.F. RSSLRT84E27A124I, Mario Viviani C.F. VVNMRA39E08I726B, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola Alessandria in Torino, piazza Statuto, 24;
per l'annullamento
- della delibera del Consiglio Comunale di Alba n.10 del 27/03/2013, pubblicata all'Albo pretorio di detto Comune dal 29/03/2013 al 12/04/2013 compreso, avente ad oggetto "Progetto Definitivo del nuovo Piano Regolatore Generale comunale, ai sensi dell'articolo 15 della Legge Regionale 05/12/1977 n. 56 e s.m.i. Controdeduzioni alle osservazioni ed adozione";
- nonchè di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Alba;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2016 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 11 giugno 2013 e depositato il 25 giugno successivo, i ricorrenti, premesso di essere comproprietari dell'appezzamento di terreno sito nel Comune di Alba, Corso Cortemilia, censito in Catasto al Foglio 50, mappale 127, hanno impugnato la deliberazione del consiglio comunale di Alba n. 10 del 27 marzo 2013 con cui è stato adottato il progetto definitivo del nuovo Piano Regolatore Generale, ai sensi dell'art. 15 della L.R. n. 56/1977 e s.m.i..
I ricorrenti hanno impugnato tale deliberazione nella parte in cui il predetto terreno è stato incluso nella *"zona C28 – aree interstiziali del sistema insediativo, originariamente destinate a servizi e non attuate"*, disciplinata dall'art. 49.1 delle N.T.A.

Hanno lamentato i ricorrenti che il predetto terreno, dopo essere stato sottoposto a vincoli di inedificabilità di varia natura per oltre quarant'anni (prima a "verde pubblico", nel PRGC del 1973; poi a "parcheggio" nel nuovo PRGC del 1994), peraltro mai attuati, è stato sottoposto con il provvedimento impugnato ad una disciplina urbanistica discriminatoria rispetto a quella riconosciuta all'area circostante "Br-5", disciplinata dall'art. 33 delle N.T.A.
Al terreno di proprietà dei ricorrenti, infatti, è stato riconosciuto un indice di edificabilità pari a quasi la metà di quello attribuito a tutta l'area circostante (0,35 mq/mq contro 0,65 mq/mq), con in più la previsione di assoggettamento dell'eventuale edificazione a strumento urbanistico convenzionato, con obbligo di dismissione gratuita in favore del Comune del 65% dell'area.
Hanno quindi dedotto censure di eccesso di potere per disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, illogicità e travisamento della situazione di fatto. Hanno chiesto, previa CTU (avente ad oggetto la comparazione dei parametri urbanistici relativi alle zone C28 e Br-5), l'annullamento *in parte qua* della delibera impugnata, con conseguente condanna dell'amministrazione comunale ad assegnare all'area di proprietà dei ricorrenti una diversa destinazione urbanistica, sempre di tipo residenziale, ma con un adeguato indice di edificabilità, non inferiore a quello della zona attigua di PRGC "Br-5"; ovvero, in subordine, di assegnare all'area in questione, divenuta "area bianca", un adeguato indice di edificabilità che consenta una progettazione in armonia architettonica e urbanistica con gli edifici già esistenti nella zona circostante.

2. Il Comune di Alba si è costituito in giudizio depositando documentazione e resistendo al gravame con atto di stile, successivamente integrato da una memoria difensiva, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica del medesimo alla Regione Piemonte e, in subordine, perché diretto a contestare scelte ampiamente discrezionali della P.A. in ordine alla classificazione da attribuire al lotto in questione; in via ancora più subordinata, nel merito, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

3. In prossimità dell'udienza di merito, la difesa di parte ricorrente ha depositato una memoria conclusiva e una memoria di replica, contestando la fondatezza delle eccezioni preliminari formulate dalla difesa comunale e insistendo nell'accoglimento delle domande proposte, previa CTU.
In punto di fatto, la difesa dei ricorrenti ha rilevato che in data successiva alla introduzione del presente giudizio, l'iter procedimentale di approvazione del nuovo PRGC è proseguito con l'adozione di atti ulteriori (delibera c.c. n. 67 del 30.09.2013, con cui è stato corretto e integrato il testo della deliberazione impugnata; delibera c.c. n. 100 del 14.12.2015, con cui sono state recepite alcune proposte di modifica formulate dalla Regione Piemonte; e delibera della Giunta regionale 30.05.2016 n. 30-3387, con cui il nuovo PRGC è stato definitivamente approvato), nessuno dei quali, tuttavia, ha inciso sul terreno di proprietà dei ricorrenti e sulla disciplina urbanistica della zona C28 introdotta dal provvedimento impugnato.
Hanno aggiunto i ricorrenti di avere urgente necessità di risolvere in tempi brevi la problematica delle possibilità edificatorie dell'area e degli oneri connessi, dovendo individuare soluzioni abitative autonome per i propri figli, tutti maggiorenni e in procinto di "accasarsi".

4. All'udienza pubblica del 13 dicembre 2016, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

1. Vanno esaminate in primo luogo le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa del Comune.
1.1. Con un primo argomento, la difesa comunale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso a causa della mancata notifica del medesimo alla Regione Piemonte.
L'eccezione è infondata.
I ricorrenti non hanno impugnato l'atto di approvazione del nuovo PRGC, ma il precedente atto di adozione dello stesso da parte del Consiglio comunale.

Mentre l'atto di approvazione è un atto complesso caratterizzato dal concorso di volontà di Comune e Regione, sicchè l'impugnazione di tale atto va necessariamente notificata a entrambi gli enti, quali amministrazioni emananti (Cons. St. Sez. IV 9 febbraio 2016, n. 516); l'atto di adozione è adottato dal solo consiglio comunale, e dunque la sua impugnazione non richiede la sua notificazione anche alla Regione, estranea alla sua adozione.
Per altro verso, la mancata impugnazione della delibera regionale di approvazione della variante al piano regolatore non determina l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la delibera comunale di adozione del medesimo, poiché l'annullamento di quest'ultima esplica effetti caducanti e non meramente vizianti sul successivo provvedimento di approvazione, nella parte in cui conferma le previsioni contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa (T.A.R. Torino, sez. I 17 giugno 2016 n. 868; T.A.R. Torino, sez. I 06 febbraio 2013 n. 169).
1.2. Con un secondo argomento, la difesa comunale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché diretto a contestare scelte ampiamente discrezionali della P.A. in ordine alla classificazione da attribuire al lotto in questione.
L'eccezione, sostanzialmente fondata, si intreccia con le questioni di merito oggetto del presente giudizio, e giustifica il rigetto del ricorso, più che la declaratoria della sua inammissibilità.

2. Passando quindi all'esame del merito del ricorso, giova preliminarmente richiamare i principi costantemente affermati dalla giurisprudenza amministrativa sui limiti del sindacato giurisdizionale di legittimità sulle scelte di carattere pianificatorio compiute dall'amministrazione in sede di piano regolatore generale.
2.1. E' noto, al riguardo, che "Le scelte effettuate dalla Pubblica 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, essendo sufficiente l'espresso 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 (da ultimo, T.A.R. Torino, sez. I 15 aprile 2016 n. 487 ; Consiglio di Stato sez. IV 12 maggio 2016 n. 1907
In particolare, poi, è stato affermato che "in sede di previsione di zona contenuta nel piano medesimo, la valutazione della idoneità di un immobile a soddisfare determinati interessi pubblici piuttosto che altri, costituisce esercizio di un potere discrezionale e pertanto non può essere sindacato sotto il profilo dell'eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (T.A.R. Trento, 06 novembre 2001 n. 628; in senso analogo, Consiglio di Stato sez. IV 23 febbraio 1979 n. 111).
2.2. Nel caso di specie, nella decisione dell'amministrazione comunale di Alba di attribuire alla zona in cui è ubicato il terreno di proprietà dei ricorrenti la classificazione di *"zona C28 – aree interstiziali del sistema insediativo, originariamente destinate a servizi e non attuate"*, non è dato rilevare profili di manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento del fatto, né, in particolare, i profili di disparità di trattamento denunciati dai ricorrenti.
L'intera prospettazione dei ricorrenti si fonda sul presupposto di una asserita "identità dei caratteri oggettivi dei due fondi limitrofi (C28 e Br-5) e di "omogenei elementi di qualificazione ed identificazione".
Tale presupposto, tuttavia, è stato affermato dai ricorrenti in modo del tutto apodittico e indimostrato, risolvendosi, in definitiva – quantomeno allo stato degli atti – in una mera petizione di principio.
2.3. Dagli atti di causa si evince che il fondo di proprietà dei ricorrenti, a far data dal 1973, ha avuto le seguenti destinazioni urbanistiche (cfr. certificato dì destinazione urbanistica prodotto dal Comune sub doc. 7):

- in base alla Variante Organica al Piano Regolatore approvata con D.P.G.R. n. 5505 del 13.09.1978, l'appezzamento di terreno ricadeva in zona residenziale di espansione C8, dove era per la maggior parte vincolato a verde di zona, ed in minima parte vincolato a strada pubblica esistente;
- in base alla successiva Variante Generale al Piano Regolatore approvata con D.D.R. n. 136-32238 del 07.02.1994 e alle successive Varianti e Modificazioni, l'appezzamento di terreno è stato ricompreso nell'area a limitata edificabilità B 3.20, dove è stato vincolato a parcheggio pubblico, ed in minima parte a strada pubblica;
- quest'ultima disciplina è rimasta in vigore fino all'approvazione del nuovo Progetto Definitivo del PRGC, ma non è stata mai attuata.

Con il provvedimento impugnato nel presente giudizio, il terreno di proprietà dei ricorrenti ha ricevuto una nuova classificazione (*"zona C28 – aree interstiziali del sistema insediativo, originariamente destinate a servizi e non attuate")* solo in parte diversa da quella originaria. Si legge nella deliberazione impugnata, a pag. 6, a proposito delle *"zone di ampliamento e trasformazione"*:
"Il piano regolatore stabilisce un trattamento particolare per quelle aree originariamente destinate a servizi che non hanno avuto attuazione nel corso di validità del presente piano, che sono denominate zone C interstiziali. La nuova disciplina attribuisce una modesta capacità edificatoria, di tipo residenziale, in cambio della cessione a fini di servizio della maggior parte dell'ambito considerato. L'individuazione della porzione edificabile, e della porzione collegata da cedere, è stabilita dal PRG o, per le aree più piccole o meno rilevanti, lasciata all'operatore ovvero è monetizzabile. L'intervento si attua mediante un piano urbanistico convenzionato (P.E.C.) o il rilascio di un permesso di costruire convenzionato".

2.4. I ricorrenti hanno presentato osservazioni sul progetto preliminare (sostanzialmente le medesime riproposte nel presente giudizio), invocando l'eliminazione della zona interstiziale C28 e la sua inclusione in zona Br. L'Amministrazione ha risposto alle osservazioni respingendo la richiesta sul rilievo che *"Trattasi di precedente destinazione a servizi e la disciplina urbanistica proposta è quella che contempera l'esigenza di mantenere un minimo di dotazione per spazi pubblici".*

2.5. I ricorrenti lamentano in giudizio una pretesa disparità di trattamento rispetto all'area limitrofa Br-5, a cui sarebbe riconosciuto un maggior indice di edificabilità.

La disparità di trattamento, tuttavia, presuppone che l'amministrazione provveda in modo diverso in relazione a situazioni identiche.

Nel caso di specie, nulla è stato detto e documentato dai ricorrenti in relazione all'area limitrofa Br-5, che a loro dire avrebbe caratteri identici a quella di loro proprietà. Tale asserita identità di caratteri è rimasta, agli atti di causa, affermazione del tutto indimostrata, affidata a mere petizioni di principio e così anche, a ben guardare, la stessa vicinanza delle due aree, tenuto conto che in nessuno dei rilievi cartografici prodotti in giudizio risulta rappresentata l'area Br-5.

2.6. In mancanza di un sia pur minimo principio di prova in ordine al fondamento delle censure dedotte, la CTU richiesta dai ricorrenti assume carattere meramente esplorativo, e come tale è inammissibile.

2.7. In tale contesto, la scelta classificatoria dell'amministrazione censurata dai ricorrenti non appare intaccata da profili di manifesta illogicità, irragionevolezza e travisamento del fatto, gli unici sindacabili da questo giudice alla luce dei principi sopra richiamati: l'area di proprietà dei ricorrenti, sin dal 1973 destinata a servizi, ha sostanzialmente mantenuto tale destinazione anche nel nuovo PRGC, pur acquisendo una limitata potenzialità edificatoria che prima non aveva, ma sempre subordinatamente alla condizione di cedere gratuitamente al Comune il 65% dell'area "a fini di servizio".

2.8. Che anche l'area Br-5 possieda i medesimi caratteri di quella di proprietà dei ricorrenti è rimasta affermazione priva di ogni sostanza probatoria, e come tale non sufficiente a sorreggere la censura di disparità di trattamento formulata dai ricorrenti.

3. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso va conclusivamente respinto.

4. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Condanna la parte ricorrente a rifondere al Comune di Alba le spese di lite, che liquida in € 2.500,00 (duemilacinquecento), oltre accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:
Carlo Testori, Presidente
Savio Picone, Consigliere
Ariberto Sabino Limongelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO