

Pubblicato il 14/02/2017

Sent. n. 57/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 231 del 2016, proposto da:

San Gabriele S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Gianfranco Carbone e Lorenza Guglielmoni, con domicilio eletto presso il loro studio, in Trieste, via Romagna n. 30;

contro

Comune di Trieste, rappresentato e difeso dagli avv.ti Valentina Frezza, Maria Serena Giraldi e Maritza Filipuzzi, elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura comunale, in Trieste, via del Teatro Romano n. 7;

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento:

- del decreto n. 85/2016 della Regione Friuli Venezia Giulia, l'avviso del decreto del Presidente della Regione n. 085/Pres. del 26 aprile 2016, che ha confermato l'esecutività della deliberazione consiliare n. 48, integrata dalla deliberazione consiliare n.5 del 9 febbraio 2016, di approvazione del nuovo P.R.G.C., disponendo l'introduzione nel piano stesso, delle modifiche indispensabili al totale superamento delle riserve;

- della deliberazione n. 48/2015 del Comune di Trieste di approvazione del P.R.G.C.;

- della deliberazione del Comune di Trieste di esame delle osservazioni/opposizioni presentate;

- della deliberazione del Comune di Trieste di adozione del P.R.G.C.;

- degli ulteriori atti presupposti ed endoprocedimentali che incidono sulla posizione giuridica del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2017 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Espone la società ricorrente di essere proprietaria di un'area, sita nel Comune di Trieste, che in base al previgente strumento di pianificazione generale era classificata come edificabile, segnatamente B3 – Zone della prima fascia a bassa densità edilizia.

Espone, altresì, che con il nuovo P.R.G.C. detta area è stata riclassificata E4.3 - Zone agricole paesaggistiche collinari periurbane, e resa conseguentemente inedificabile, essendone consentito un uso esclusivamente agricolo.

Espone, infine, che i propri progetti per la realizzazione nell'area di edifici tri e quadri- familiari abbiano dovuto scontare un duplice periodo di salvaguardia, quello conseguente all'adozione della Variante generale del 2009, mai approvata, e quello conseguente al nuovo P.R.G.C. qui impugnato, senza venire mai autorizzati.

2. Avverso la suvvista scelta pianificatoria insorge l'esponente, chiedendo l'annullamento totale ovvero parziale degli atti, in epigrafe compiutamente indicati, di adozione e approvazione del P.R.G.C. del Comune di Trieste, in accoglimento di censure di legittimità tanto di carattere generale, quanto di carattere puntuale.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Trieste, contestando la prospettazione avversaria e concludendo per la reiezione del ricorso.

4. Replica con memoria la società ricorrente.

5. Non si è costituita in giudizio la Regione Friuli Venezia Giulia, pure evocata.

6. Alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. E' sottoposto al vaglio di legittimità di questo Tribunale il nuovo P.R.G.C. del Comune di Trieste per aver riclassificato come zona E4.3 - Zone agricole paesaggistiche collinari periurbane (in luogo della precedente destinazione B3 - Zone della prima fascia a bassa densità edilizia) l'area sita nel Comune di Trieste di proprietà della società San Gabriele S.r.l..

2.1. Prima di entrare nel merito delle doglianze prospettate dalla ricorrente, è utile ricordare quali siano le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza - e alle quali questo Collegio senz'altro aderisce - in punto di sindacato giurisdizionale sulle scelte di pianificazione urbanistica.

2.2. In particolare, va ribadito:

- che la discrezionalità del Comune nella disciplina del proprio territorio è assai ampia, non necessita di regola di puntuale motivazione delle singole scelte (essendo sufficiente l'esplicitazione delle ragioni di fondo che sorreggono il nuovo assetto) e non è vincolata in linea di principio dalle zonizzazioni e localizzazioni preesistenti (cfr., T.A.R. Umbria, sentenza n. 402/2015);

- che di per sé una destinazione precedentemente impressa a un'area non implica affatto che quell'area mantenga all'infinito quella destinazione, essendo nella natura della pianificazione urbanistica tener conto delle mutazioni medio tempore intervenute nel più ampio contesto in cui l'area medesima si inserisce, nonché delle sopravvenute esigenze da soddisfare (cfr., T.A.R. Emilia Romagna - Bologna, Sez. I^a, sentenza n. 654/2015);

- che sugli atti di esercizio del potere di pianificazione il sindacato del Giudice amministrativo è necessariamente limitato alle ipotesi di errori di fatto o di irrazionalità, irragionevolezza o abnormità della scelta (cfr., C.d.S., Sez. IV^a, sentenza n. 4072/2015);

- che la presentazione di un'osservazione non comporta, in caso di rigetto o di accoglimento parziale, un particolare onere motivazionale a carico dell'Amministrazione, essendo sufficiente che la stessa sia stata esaminata e ragionevolmente ritenuta in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante (cfr., C.d.S., Sez. I^a, parere n. 283/2015).

2.3.1. Occorre, altresì, ricordare che per agire avanti al Giudice amministrativo occorre avere legittimazione ed interesse.

La legittimazione a ricorrere è data dall'essere titolare di una posizione giuridica attiva, protetta dall'ordinamento e riferita ad un bene della vita oggetto della funzione svolta dall'Amministrazione, che consenta di differenziarsi dal quavis e populo (cfr., T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II^a, sentenza n. 9515/2016). Nel caso dell'impugnazione di un piano urbanistico, la legittimazione è data dalla titolarità del potere di godimento del bene oggetto di nuova regolamentazione da parte del P.R.G.C.

sopravvenuto, ed è limitata alla parte di P.R.G.C. che incide sul bene di cui si è titolari (cfr., T.A.R. Piemonte, Sez. I[^], sentenza n. 858/2012).

L'interesse a ricorrere è dato dalla sussistenza di una lesione concreta alla sfera giuridica di colui che agisce e dalla effettiva possibilità per il medesimo di ricavare un'utilità dalla pronuncia favorevole del Giudice amministrativo (cfr., T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. III[^], sentenza n. 2254/2016). Nel caso dell'impugnazione dello strumento urbanistico generale, l'interesse è dato dalla possibilità di ottenere l'annullamento del P.R.G.C. nella parte che incide negativamente sul bene di cui si è titolari (cfr., C.d.S., Sez. IV[^], sentenza n. 4542/2010).

2.3.2. Questo significa che – come del resto già evidenziato da questo Tribunale nel corso della pubblica udienza dell' 11 gennaio 2017 - è inammissibile la domanda di annullamento totale del P.R.G.C. del Comune di Trieste formulata dalla ricorrente, mentre è ammissibile quella di annullamento in parte qua; e significa che i motivi di censura di carattere generale sono ammissibili nei limiti in cui si pongano in correlazione diretta con la disciplina specifica dell'area di proprietà della società San Gabriele S.r.l.

3.1. Fatte queste premesse, sono inammissibili per carenza di interesse e di legittimazione i seguenti motivi di impugnazione:

- il quinto motivo di ricorso, con il quale la ricorrente stigmatizza l'indeterminatezza dei contenuti del Piano urbanistico in esame, e, più precisamente, la decisione di dimensionare lo strumento di pianificazione in ragione dei fabbisogni che si prevede si svilupperanno in un arco temporale che eccede il decennio;

- il sesto e il settimo motivo di ricorso, con i quali la deducente contesta le modalità di calcolo della capacità insediativa residenziale teorica massima (CITRM), in quanto effettuata sulla base delle zone di quartiere, anziché sulla base delle zone omogenee, e la mancata differenziazione tra sottozone all'interno della zona B;

- l'ottavo e il nono motivo di ricorso, con i quali l'esponente rileva, da un lato, l'assenza dell'elaborato di Piano di cui all'articolo 5 D.P.R. n. 0126/95, destinato a rappresentare lo stato dell'urbanizzazione secondaria, e, dall'altro lato, la mancata esplicitazione dei criteri di scelta delle zonizzazioni;

- il decimo motivo di ricorso, con il quale la società San Gabriele S.r.l. sostiene l'illegittimità delle osservazioni regionali e dell'adesione del Comune alle stesse, perché non riconducibili alle ipotesi delineate nell'articolo 63 bis L.R. F.V.G. n. 5/2007: questo varrebbe, in particolare, per la riserva n. 2 concernente la flessibilità strutturale del Piano e per la riserva n. 5.2 concernente la flessibilità operativa del Piano.

3.2. Vero è, infatti, che parte ricorrente non ha provato e a ben vedere nemmeno allegato che le dedotte violazioni abbiano inciso negativamente sui propri interessi dominicali, conducendo alla sgradita classificazione urbanistica.

Senonché, il processo amministrativo «non integra una giurisdizione di cd. diritto oggettivo, volta cioè ad accertare la legalità dell'azione amministrativa in quanto tale, ma è pur sempre un processo di parti, finalizzato alla difesa degli interessi di cui essi siano in concreto titolari» (così, T.A.R. Lombardia – Brescia, Sez. II[^], sentenza n. 1303/2016).

Ne consegue che chi ricorre non è legittimato a far valere qualsivoglia vizio dell'atto impugnato, ma solamente quei vizi che incidono negativamente sull'interesse di cui lo stesso è portatore, di modo che il loro eventuale accoglimento apporti un'utilità al ricorrente.

Nel caso in esame, non è evidenziata alcuna correlazione tra le lamentate violazioni e la parte di Piano che contiene la disciplina dell'area della società ricorrente, non è esplicitato come dette violazioni – ove in ipotesi sussistenti – abbiano condotto alla lamentata classificazione urbanistica dell'area medesima.

3.3. In definitiva, i suelencati motivi di impugnazione sono inammissibili e non vengono scrutinati da questo Giudice.

4.1. I restanti motivi di ricorso sono infondati.

4.2.1. Non sono fondati i primi quattro motivi di impugnazione, con i quali la ricorrente deduce il contrasto fra le direttive approvate dal Consiglio comunale e il contenuto del nuovo Piano Regolatore,

sia in punto di rideterminazione della capacità insediativa, sia in punto di contenimento del consumo del suolo. Sostiene la deducente che nell'inserire anche la propria area tra quelle, un tempo classificate come zona B, da rendere inedificabili, il Comune avrebbe violato l'autovincolo delle Direttive, in particolare la scala di priorità ivi contenuta (infrastrutturazione, qualità paesaggistica e ambientale, potenzialità di utilizzo).

4.2.2. In linea generale, va ribadito che le direttive di pianificazione approvate dal Consiglio comunale non sono rigidamente vincolanti, nel senso che lo strumento di pianificazione si risolve in una mera attuazione delle prime, ma integrano delle linee guida che conformano l'azione amministrativa (cfr., C.d.S., Sez. IV[^], sentenza n. 6911/2010).

4.2.3. Nello specifico, la scelta di rendere inedificabile l'area della ricorrente, prima, viceversa, edificabile, risulta coerente con la direttiva della riduzione del consumo del suolo e di recupero alla loro vocazione naturale delle aree agricole, anche quelle non attualmente coltivate. Di talché, in aderenza ai sopra indicati limiti del sindacato giurisdizionale, la discussa riclassificazione urbanistica risulta sotto questo profilo legittima.

4.3.1. Non è, parimenti, fondato l'undicesimo motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente si duole della reiterazione delle misure di salvaguardia, con conseguente compromissione delle proprie facoltà edificatorie.

4.3.2. Al riguardo deve escludersi la prospettata lesione delle facoltà edificatorie per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, infatti, va considerato che, secondo quanto rappresentato dalla difesa comunale e non contestato da parte ricorrente, i progetti di edificazione dell'area presentati dalla società ricorrente non sono stati approvati a causa (anche) di problematiche concernenti l'accessibilità al fondo, i parcheggi pertinenziali, il rispetto delle distanze e dei limiti volumetrici, e non solamente per l'operare del regime della salvaguardia,

In secondo luogo, va tenuto presente che, sempre come rappresentato dalla difesa comunale e parimenti non contestato da parte ricorrente, vi è stato uno iato di quattro mesi tra l'operatività della salvaguardia della Variante generale poi non approvata e quella conseguente al nuovo P.R.G.C., durante i quali le facoltà edificatorie della società San Gabriele S.r.l. ben avrebbero potuto essere esercitate.

In terzo luogo, le misure di salvaguardia sulle Direttive, approvate ai sensi dell'articolo 63 ter L.R. F.V.G. n. 5/2007 non hanno escluso totalmente l'edificabilità sull'area di cui si discute, ma la ha ridotta di un 25%, operando un ragionevole bilanciamento fra l'obiettivo di ridurre il consumo del suolo e la conservazione degli interessi edificatori dei proprietari.

4.4.1. Non sono, infine, fondati gli ultimi tre motivi di ricorso, con i quali la deducente contesta la nuova destinazione urbanistica data alla propria area, in quanto contrastante con lo stato di fatto, e quindi irragionevole e irrazionale. L'irragionevolezza discenderebbe dal fatto che l'area in questione, a dire della società San Gabriele S.r.l., sarebbe inserita in un ambito già urbanizzato e connotata da costruzioni edilizie a bassa densità. A sua volta, l'irrazionalità starebbe nell'aver il nuovo Piano regolatore reso edificabili aree ancora da urbanizzare.

4.4.2. Tali assunti sono smentiti dalle difese del Comune.

Ed infatti, dalla documentazione, anche fotografica, versata in atti emerge con chiarezza come il terreno di cui si discute costituisca una vasta area verde incolta, in leggera pendenza e per questo caratterizzata dalla presenza di pastini, collocata al fondo di una stretta strada cieca, e come essa confini da un lato con fondi coltivati. Emerge, altresì, come la ridetta area non sia nemmeno urbanizzata.

Orbene, tali caratteristiche fisiche intrinseche rendono tutt'altro che irragionevole (e come tale non sindacabile dal Giudice amministrativo) la scelta dell'Amministrazione di ricomprendere l'area medesima all'interno della Zona agricola paesaggistica collinare periurbana di Trieste.

5.1. In conclusione, il ricorso è in parte inammissibile e in parte infondato.

5.2. Nondimeno, la complessità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile, in parte lo rigetta perché infondato.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

Marco Rinaldi, Referendario

L'ESTENSORE

Alessandra Tagliasacchi

IL PRESIDENTE

Umberto Zuballi

IL SEGRETARIO