

Pubblicato il 17/05/2017

Sent. n. 368/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 963 del 2007, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Carlo Raul Tausani, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Storoni, con domicilio eletto presso l'avv. Giuseppe Tansella in Ancona, corso Garibaldi, 16;

contro

Comune di Gradara, rappresentato e difeso dall'avvocato Valeria Mancinelli, con domicilio eletto presso il relativo studio in Ancona, piazza Cavour, 2;

Provincia di Pesaro e Urbino;

per l'annullamento, in parte qua

- della deliberazione del Consiglio Comunale 27.8.2007 n. 36, con la quale è stata definitivamente adottata la variante generale al PRG già provvisoriamente adottata con deliberazione consiliare 22.12.2006 n. 54;

- della deliberazione del Consiglio Comunale 23.12.2008 n. 60, con la quale è stata definitivamente approvata la variante generale al PRG;

- degli atti connessi del procedimento, tra cui: la deliberazione del Consiglio Comunale 21.10.2008 n. 49, le delibere di Giunta Provinciale 5.12.2008 n. 460 e n. 324/2008, le note del Comune di Gradara 26.9.2007 n. 9096 e 28.10.2008 n. 10570.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Gradara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2017 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente allega di essere proprietario di un'area collocata a ridosso del centro storico del Comune di Gradara, distinta al F. 3, mappali 69, 70, 71, 156, 225, 227 e 289, di complessivi mq. 48.792, che nel PRG del 1983 era stata prevalentemente classificata come zona V (verde attrezzato) definita G1 (servizi e spazi pubblici, collettivi, verde pubblico e parcheggi), con una piccola porzione classificata come zona agricola tutelata a parco.

Nel PRG successivo, del 1998, l'area era stata invece classificata come parco urbano G3 e preordinata all'esproprio per pubblica utilità, tuttavia mai attuato.

In vista della nuova variante generale al PRG, impugnata in questa sede, il ricorrente presentava, all'Amministrazione Comunale, una proposta di riassetto dell'intera zona, prevedendo una parte di essa (collocata in basso e lontana dal centro storico) da destinare all'edificazione residenziale, con la restante parte (in alto e a ridosso del centro storico) da destinare all'ampliamento del parcheggio e alla creazione di una fascia di verde pubblico di collegamento con il giardino preesistente denominato "delle Emozioni".

In sede di adozione della nuova variante, l'intera area veniva invece classificata zona V (zona a parco e verde pubblico attrezzato ai sensi dell'art. 35 delle NTA).

A seguito di osservazioni del ricorrente (individuate con il n. 48) che evidenziavano, tra l'altro, l'illegittima reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio in assenza di un adeguato indennizzo, l'area veniva definitivamente classificata come zona TRP (Territorio rurale di valore paesaggistico-ambientale) di cui all'art. 69 delle NTA.

Si è costituito il Comune di Gradara che deduce eccezione preliminare in rito e contesta comunque anche nel merito le deduzioni di parte ricorrente chiedendo il rigetto del ricorso.

2. Il gravame è infondato, per cui il Collegio ritiene di soprassedere dalla trattazione delle questioni in rito.

3. Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, riproposto con il ricorso per motivi aggiunti, viene dedotta violazione dell'art. 9 della Legge n. 1150/1942, poiché il Comune non si è limitato a respingere l'osservazione del ricorrente, ma ha impresso all'area una nuova e definitiva destinazione (zona TRP) rispetto a quella impressa in sede di adozione (zona V) e che riproponeva il vincolo preesistente da quasi vent'anni per la realizzazione di un parco urbano. Di conseguenza il PRG avrebbe dovuto essere ripubblicato affinché il ricorrente potesse presentare osservazioni contro la nuova destinazione urbanistica.

La censura è infondata.

Sul punto va ricordato che, secondo l'indirizzo ormai prevalente nella giurisprudenza amministrativa, la ripubblicazione del piano risulta essere necessaria solo nel caso vi sia stata una rielaborazione complessivamente innovativa del piano stesso, e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione rispettivamente hanno presieduto e presiedono (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14.4.2016 n. 1516; Sez. IV, 12.3.2009 n. 1477; id. 5.11.2003 n. 7782; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 13.4.2017 n. 856; id. 25.5.2012 n. 1440; TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 9.1.2017 n. 29; TAR Toscana, Sez. I, 22.12.2016 n. 1839; id. 12.12.2016 n. 1768; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 11.11.2014 nn. 2771-2275; TAR Veneto, Sez. II, 22.5.2013 n. 728; TAR Marche, 16.7.2010 n. 3114; id. 30.6.2010 n. 2818; id. 4.5.2010 n. 212).

Nel caso specifico la modifica della zonizzazione ha riguardato una modesta porzione di mq. 48.792 rispetto ad un territorio comunale che si sviluppa su kmq. 17,53 (come emerge dalle informazioni statistiche desumibili attraverso Internet), cioè meno dello 0,3% (ovvero il 3 per mille) di quest'ultimo.

Risulta poi dubbio che la modifica da zona V (zona a parco e verde pubblico attrezzato) a zona TRP (Territorio rurale di valore paesaggistico-ambientale) costituisca un mutamento essenziale, poiché trattasi di zone che hanno in comune la salvaguardia delle aree verdi, ancorché una finalizzata all'uso pubblico e l'altra all'uso privato.

Va comunque osservato che, per costante giurisprudenza, le osservazioni successive all'adozione costituiscono meri apporti collaborativi, in funzione di interessi generali e non individuali (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 29.12.2014 n. 6386; id. 1.7.2014 n. 3294; 10.6.2014 n. 2973; 18.11.2013 n. 5453; 9.3.2011 n. 1503; 26.10.2012 n. 5492; 12.5.2010 n. 2842).

Il ricorrente ha fornito il proprio apporto collaborativo attraverso la proposta preliminare di riassetto dell'intera zona e poi con formali osservazioni al piano adottato. Tali osservazioni, tra l'altro, contestavano l'illegittimità della reiterazione di vincoli scaduti senza un adeguato indennizzo; profilo al quale l'Amministrazione si è adeguata eliminando il vincolo, con obiettiva e doverosa necessità di imprimere all'area una diversa destinazione libera da vincoli preordinati all'esproprio.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato che la destinazione agricola del suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione, e quindi essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno, potendo essere volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ovvero a garantire ai cittadini l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione urbana (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16.12.2016 n. 5334; id. 12.5.2016 n. 1917; 16.11.2011 n. 6049; 27.7.2011 n. 4505; 13.10.2010 n. 7478; 27.7.2010 n. 4920).

L'implicito rigetto della proposta preliminare di riassetto della zona e l'originaria classificazione a zona V (zona a parco e verde pubblico attrezzato), rendono evidente la volontà dell'Amministrazione Comunale di non destinare questa porzione di territorio allo sviluppo urbano, per cui non si intravede quale ulteriore apporto collaborativo avrebbe potuto fornire il ricorrente dopo la ripubblicazione del piano e le osservazioni contro la nuova classificazione a zona TRP, al fine di ottenere una destinazione urbanistica diversa, ma sempre compatibile con dette esigenze pianificatorie.

4. Con parte del secondo e con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, riproposti con il ricorso per motivi aggiunti, viene dedotto eccesso di potere sotto svariati profili, poiché l'area avrebbe potuto essere classificata come ZTR1 (Tessuti urbani prevalentemente residenziali), al pari delle aree limitrofe circostanti il castello, possedendo anch'essa una vocazione edificatoria.

Le censure non possono essere condivise.

Le stesse paiono muovere dal presupposto che qualsiasi area con vocazione edificatoria debba ricevere, in sede di pianificazione generale, adeguata previsione urbanistica che consenta lo sfruttamento del bene per finalità edilizie.

Così tuttavia non è, in quanto, come già affermato da questo Tribunale, non sussiste un obbligo per il Comune di garantire ai proprietari il massimo sfruttamento economico possibile delle proprietà fondiarie (cfr. TAR Marche, 17.4.2015 n. 294; 20.12.2010 n. 3468).

In realtà l'espansione del territorio urbanizzato, ai fini edificabili, segue criteri tecnici ben precisi e contenuti nella disciplina urbanistica regionale; criteri che vincolano il dimensionamento abitativo sulla base di attendibili previsioni di sviluppo demografico e della conseguente domanda abitativa che non possa essere soddisfatta dagli alloggi esistenti o recuperabili.

Anche nel caso in cui le previsioni di sviluppo consentano un'ulteriore carico urbanistico, spetta poi all'amministrazione individuare le aree più opportune dove concentrarlo, privilegiando eventualmente una località a discapito di un'altra.

Posta tale premessa di carattere generale, nel caso specifico non emergono comunque elementi per ritenere che l'area in questione possieda una vocazione edificatoria, risultando invece, come emerge dalle planimetrie depositate in atti, che essa non confina direttamente con l'edificato, poiché il breve tratto di confine più vicino ad esso è separato, dal retro delle case di via Galilei, attraverso una fascia classificata VP (Verde privato). Tutta la restante proprietà si sviluppa interamente verso la campagna e verso l'area soprastante classificata zona V su cui sorge l'esistente parco pubblico denominato "*delle Emozioni*".

Potrebbe semmai risultare idonea come area di espansione (anziché di completamento), con la necessità di una previa pianificazione attuativa e le necessarie opere di urbanizzazione; ma ciò è rimesso alle scelte discrezionali dell'amministrazione che non possono essere censurate in questa sede se non in presenza di evidenti e incontestabili profili di eccesso di potere.

Non risulta quindi illogica l'avvenuta destinazione a zona agricola, stante anche la natura della stessa come già ricordato nel punto precedente.

5. Per queste ultime ragioni va inoltre esclusa la fondatezza della censura di cui alla residua parte del secondo motivo contenuto nel ricorso introduttivo, riproposta con il ricorso per motivi aggiunti, secondo cui la zona TRP costituisce un mero espediente per giustificare la reiterazione del vincolo a parco senza corrispondere il dovuto indennizzo.

Al riguardo va solo ricordato che, proprio per evitare conseguenze indennitarie (che avrebbero potuto comportare anche profili di responsabilità per danno erariale), l'Amministrazione Comunale ha

deciso di abbandonare l'idea di ampliare il parco pubblico stante la propria inerzia ventennale nell'attuazione del progetto, con conseguente necessità di individuare una diversa destinazione d'uso comunque compatibile con la salvaguardia della zona e i criteri informativi del piano che non consentivano ulteriori espansioni urbane.

Eventuali profili indennitari, riguardanti il pregresso ventennio in cui l'area è stata vincolata per finalità espropriative, esulano dalla giurisdizione del giudice amministrativo, tanto è vero che, oltre all'odierna iniziativa giudiziaria, il ricorrente aveva avviato anche una causa civile davanti al Tribunale di Pesaro per ottenere il preteso indennizzo.

6. Con l'ultimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, riproposto con il ricorso per motivi aggiunti, viene dedotta violazione di legge ed eccesso di potere per omessa motivazione nella reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio.

La censura è infondata e, al riguardo, è sufficiente osservare che la zona TRP non comporta alcun vincolo preordinato all'esproprio, per cui l'area è ritornata nella piena e libera disponibilità del proprietario e dei suoi eventuali aventi causa.

7. Con l'unica nuova censura contenuta nel ricorso per motivi aggiunti, viene dedotta violazione di legge ed eccesso di potere poiché la Provincia, in sede di parere, mandava al Comune di valutare *“l'opportunità di mantenere inalterata rispetto al PRG vigente e adottato la destinazione dell'area di cui all'osservazione 48”*; indicazione che il Comune non ha invece rispettato.

Anche quest'ulteriore profilo di doglianza non può essere condiviso.

La Provincia, con la delibera n. 324/2008, si era limitata a segnalare una *“opportunità”*, rimettendo ogni valutazione all'Amministrazione Comunale che ha legittimamente ritenuto di non adeguarsi fornendo le dovute argomentazioni, poi esaminate dalla stessa Provincia la quale ha infine espresso parere favorevole di conformità (delibera n. 460/2008).

8. Le spese di giudizio possono essere compensate considerata la particolarità e per certi versi complessità della vicenda in esame.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere, Estensore

Francesca Aprile, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Gianluca Morri

IL PRESIDENTE

Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO