

Pubblicato il 11/02/2020

Sent. n. 129/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 829 del 2013, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Gabriele De Bellis, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Davide Ricci, in Bologna, via De' Ruini n. 3;

contro

-Comune di Morciano di Romagna, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Masi, con domicilio eletto presso il suo studio, in Bologna, via San Vitale n. 40/3/A;

-Provincia di Rimini, in persona del Presidente della Giunta Provinciale in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicoletta Flamigni con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Beatrice Belli, in Bologna, piazza Azzarita n. 4;

-Azienda U.S.L. di Rimini (ora Azienda U.S.L. della Romagna), in persona del legale rappresentante p.t, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Zamparini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Manservigi, in Bologna, via Santo Stefano n. 16;

-Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria ex lege in Bologna, via A. Testoni n. 6;

nei confronti

[omissis], in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giancarlo Mengoli e Valerio Mengoli, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Bologna, via Carbonesi n. 5;

per l'annullamento

A)della Deliberazione n. 41/23.5.2013 del Consiglio Comunale di Morciano di Romagna avente ad oggetto "Proposta di atto integrativo all'Accordo di programma del 12.5.2003 per la riqualificazione urbana del Comparto 'GHIGI'. Variante al Piano Particolareggiato di Iniziativa Privata. Controdeduzioni e provvedimenti conseguenti" pubblicata all'Albo Pretorio Comunale dal 31.5.2013 al 15.6.2013; B)di ogni altro atto o provvedimento antecedente, presupposto, conseguente o comunque a tale deliberazione connesso, tra cui: B1) il parere favorevole, con prescrizioni, emesso congiuntamente da ARPA di Rimini e da AUSL di Rimini, di cui alla nota in data 18.2.2013; B2)il parere favorevole con prescrizioni emesso dalla Provincia di Rimini- Servizio Politiche di Coordinamento Territoriale e di Piano- Ufficio Difesa del Suolo di cui alla Nota Prot. n 35450/c1604 in data 14.8.2012; B3)il parere favorevole, con prescrizioni, emesso dalla Soprintendenza BB.AA.PP. di Ravenna di cui alle note prot. nn 8430/21.5.2012 e 14393/23.8.2012; B4)la deliberazione n. 29 del 7.3.2013 della Giunta Provinciale di Rimini;B5)il verbale della conferenza di programma in data 4.4.2013; B6)la valutazione tecnica di compatibilità sulle osservazioni formulate dal servizio urbanistica del Comune di Morciano di Romagna; B7)il parere favorevole, con prescrizioni, emesso dalla Commissione Qualità Architettonica e Paesaggio del Comune di Morciano di Romagna nella

seduta n. 2 del 9.5.2013; B8) la deliberazione n. 92 del 21.12.2012 del Consiglio Comunale di Morciano di Romagna; B9) la deliberazione n. 49 del 3.4.2013 della Giunta Provinciale di Rimini. Parte ricorrente chiede, inoltre, la condanna delle amministrazioni intimata, per quanto di rispettiva competenza e ragione, al risarcimento del danno ingiusto arrecato ad essa parte dagli atti impugnati, nelle forme della reintegrazione in forma specifica e/o del ristoro per equivalente monetario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Comune di Morciano di Romagna; Provincia di Rimini; Azienda U.S.L. di Rimini (ora Azienda U.S.L. della Romagna) e di Ministero per i Beni e le Attività Culturali-Soprintendenza per i Beni Architettonici e del Paesaggio per le province di Ravenna, Ferrara, Forlì Cesena e Rimini;

Visto, altresì, l'atto di costituzione in giudizio della controinteressata [omissis];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2019, il dott. Umberto Giovannini e uditi, per le parti, i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del giudizio, alcuni cittadini residenti nel comune di Morciano di Romagna, unitamente a due Comitati cittadini, chiedono l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Morciano di Romagna n. 41 del 23/5/2013, avente ad oggetto "Proposta di atto integrativo all'Accordo di programma del 12.5.2003 per la riqualificazione urbana del Comparto 'GHIGI'. Variante al Piano Particolareggiato di Iniziativa Privata. Controdeduzioni e provvedimenti conseguenti". I ricorrenti hanno inoltre impugnato gli ulteriori atti presupposti o endo procedimentali già indicati in epigrafe. A sostegno della principale azione impugnatoria, essi deducono i seguenti motivi in diritto avverso la deliberazione consiliare contenente anche le controdeduzioni del Comune alle osservazioni presentate da cittadini e associazioni e comitati locali (tra i quali vi erano anche i ricorrenti) alla variante cartografica e normativa 2012 adottata con la precedente deliberazione consiliare n. 92 del 21/12/2012 e con la quale, inoltre, sono stati recepiti i pareri dei competenti Enti e Uffici e si è preso atto del Verbale della Conferenza di Programma.

Eccesso di potere sotto i profili di falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto, difetto di motivazione, illogicità, contraddittorietà, difetto di imparzialità, sviamento di potere, poiché, a dire di parte ricorrente, la deliberazione consiliare impugnata solo formalmente è coerente con quanto stabilito nell'Accordo di Programma del 12/5/2003 relativo alla riqualificazione dell'area interessata dal complesso comprendente l'ex Pastificio GHIGI, risultando invece che le scelte urbanistiche odierne nulla abbiano a che vedere con quelle stabilite nell'Accordo del 2003.

In particolare, secondo parte ricorrente, con tali scelte urbanistiche sono stati eliminati spazi di fruizione pubblica, si è consentita la monetizzazione degli standard e si ipotizza la realizzazione di n. 1 grande e n.1 piccola/ media struttura di vendita; tutti interventi non previsti nell'Accordo del 2003, il tutto con motivazione insufficiente delle controdeduzioni del Comune, rispetto alle osservazioni presentate dai ricorrenti, aventi lo stesso contenuto dell'odierna censura. Violazione dell'art. 25 e ss. L.R. Emilia-Romagna n. 47 del 1978; eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto, stante l'illegittimità della deliberazione consiliare impugnata che avvia il piano particolareggiato di iniziativa privata, pur mancando la compatibilità urbanistica del progetto, non avendo la variante cartografica e normativa 2012 concluso il proprio iter approvativo. Eccesso di potere per falso ed erroneo presupposto di fatto e di diritto e per difetto di motivazione; Violazione dell'art. 15 e ss. L.R. n. 47 del 1978, in quanto alla variante in questione non poteva essere applicata la normativa di cui all'art. 41 della citata legge regionale, riguardando essa unicamente le varianti di P.R.G. indicate ai commi 4 e 7 dell'art. 15. Eccesso di potere sotto più profili, in quanto la variante impugnata è totalmente priva di interesse pubblico alla modifica richiesta.

Con atto depositato il 24/4/2014 e ritualmente notificato a tutte le controparti resistenti, parte ricorrente ha comunicato la rinuncia al ricorso dei ricorrenti sig. [omissis].

Con successivo atto depositato in data 19/4/2018, anch'esso notificato a tutte le controparti resistenti, il patrono dei ricorrenti ha dichiarato che i ricorrenti [omissis] - commercianti morcianesi indipendenti - hanno rinunciato al ricorso.

Si è costituito in giudizio il comune di Morciano di Romagna, eccependo l'irricevibilità del ricorso con riferimento ad alcuni degli atti impugnati, eccependone, altresì, l'inammissibilità per la mancata impugnazione di atti presupposti da parte dei ricorrenti. Nel merito, la civica amministrazione resistente chiede che il ricorso sia respinto, stante la ritenuta infondatezza di tutte le censure ivi rassegnate

Con memoria depositata in data 15/11/2019, il comune di Morciano di Romagna, preso atto che, nelle more del giudizio, tutti i ricorrenti, ad eccezione del sig. [omissis], hanno desistito dall'azione, taluni rinunciando formalmente al ricorso, altri facendolo dichiarare perento nei loro confronti, non avendo gli stessi presentato la necessaria istanza di fissazione dell'udienza prevista dall'art. 82 Cod. proc. amm., eccepisce: l'irricevibilità del ricorso per tardivo deposito, in supporto cartaceo (c.d. copia d'obbligo) dell'istanza di fissazione dell'udienza di cui all'art. 82 Cod. proc. amm.. Il Comune eccepisce ulteriormente l'inammissibilità del gravame per asserito difetto di legittimazione attiva e di interesse a ricorrere del sig. Del Magno, nonché l'irricevibilità parziale del ricorso relativamente alla asserita tardiva impugnazione di taluni degli atti impugnati e, infine, l'improcedibilità parziale del gravame, risultando venuto meno ogni interesse dei ricorrenti all'impugnativa di determinati atti e provvedimenti già gravati nei precedenti ricorsi n. 50 del 2012 e n. 429 del 2013, dichiarati perenti dal T.A.R..

Si sono costituite, per quanto di rispettiva competenza, l'amministrazione provinciale di Rimini e l'Azienda USL di Rimini (ora Azienda U.S.L della Romagna), eccependo entrambe l'inammissibilità del ricorso e chiedendo, nel merito, il rigetto del gravame, siccome infondato.

Si è inoltre costituito in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, chiedendo la reiezione del ricorso stante l'infondatezza dei motivi in esso rassegnati.

La controinteressata intimata [omissis], costituitasi in resistenza, eccepisce l'irricevibilità del ricorso per tardiva presentazione istanza di fissazione dell'udienza su supporto cartaceo e anche per tardiva impugnazione di taluni atti del procedimento, l'inammissibilità dello stesso sotto plurimi motivi, tra i quali la mancata impugnazione di atti presupposti, l'avvenuta perenzione di due precedenti ricorsi presentati dagli odierni ricorrenti in cui erano impugnati atti presupposti o comunque connessi con quelli impugnati con il presente gravame. Inoltre, la controinteressata eccepisce l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione attiva dei proponenti, con particolare riferimento al [omissis], rimasto l'unico ricorrente in campo, dopo la rinuncia o la perenzione del gravame nei confronti di tutti gli originari ricorrenti. Alla pubblica udienza del giorno 18 dicembre 2019, la causa è stata chiamata ed è stata quindi trattenuta per la decisione, come indicato nel verbale.

Il Tribunale ritiene innanzitutto di dare atto che, nelle more, hanno presentato rituale rinuncia al ricorso i ricorrenti: [omissis] (giusta dichiarazione notificata alle altre parti e depositata in atti in data 24/4/2014) e i ricorrenti: sig. [omissis] (giusta dichiarazione notificata alle altre parti e depositata in atti in data 19/4/2018). Sempre in via preliminare, il Tribunale rileva che, con riferimento ai ricorrenti sigg. [omissis], il ricorso deve essere dichiarato perento, in quanto, gli stessi, a seguito di formale avviso di perenzione del ricorso per pendenza ultraquinquennale dello stesso, non hanno provveduto a dichiarare il permanere dell'interesse al giudizio mediante presentazione dell'istanza di fissazione dell'udienza di cui all'art. 82 Cod. proc. amm..

Resta quindi pendente il giudizio riguardo al solo ricorrente sig. [omissis].

Il Collegio ritiene, sul punto condividendo la relativa eccezione sollevata sia dall'amministrazione comunale di Morciano sia da [omissis], che il ricorso sia inammissibile per difetto di legittimazione attiva e mancanza di concreto interesse ad agire del ricorrente. Il sig. [omissis] non ha infatti in alcun modo indicato la posizione differenziata e qualificata di cui sarebbe titolare al fine di dimostrare di avere la legittimazione ad impugnare e a chiedere l'annullamento della deliberazione consiliare in

data 23/5/2013, avente ad oggetto la proposta di Atto Integrativo all'Accordo di Programma del 12/5/2003 relativo alla riqualificazione urbana del c.d. "comparto Ghigi"; atto costituente variante al Piano Particolareggiato di Iniziativa Privata e recante le controdeduzioni del Comune di Morciano di Romagna alle osservazioni presentate dalla cittadinanza riguardo alla variante adottata. E' ben vero che il sig. Del Magno è tra coloro che hanno presentato osservazioni, ma è altrettanto vero che detta segnalazione al Comune è stata effettuata insieme ad altri ricorrenti e che dalla stessa osservazione in alcun modo emerge in base a quale situazione (semplice cittadino con residenza o attività vicinore rispetto al c.d. "Comparto Ghigi" o quale rappresentante legale di Comitato o quale operatore economico o altre ancora) e in base a quale concreto interesse egli agisca. Sulla questione, il consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa è nel senso che le osservazioni formulate dai proprietari interessati nei confronti di uno strumento urbanistico generale costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che la reiezione delle stesse non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute, in modo serio e ragionevole, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (Cons. St., Sez. IV, 16 agosto 2016, n. 3643). Dalle suddette considerazioni, ulteriormente discende che, seppure il ricorrente fosse legittimato a presentare osservazioni alla suddetta variante adottata, avendo tale strumento giuridico, come si è detto, valenza di mero apporto collaborativo all'approvazione degli strumenti urbanistici, lo stesso fatto non risulta sufficiente e idoneo per riconoscere, in capo al soggetto che ha presentato osservazioni allo strumento urbanistico, la titolarità di una posizione differenziata e qualificata che lo legittimi ad agire in questa sede giurisdizionale. Né tale posizione legittimante e, soprattutto, tale concreto interesse possono essere rinvenuti, nel caso in esame, sulla base del criterio della "vicinitas", avendo la controversia in esame ad oggetto un atto pianificatorio comunale in materia urbanistica. Riguardo a tale tipologia di controversie, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente stabilito che "...mentre nel caso di impugnazione di titoli edilizi il rapporto di *vicinitas*, ossia di stabile collegamento con l'area interessata dall'intervento contestato, di norma...è idoneo a fondare tanto la legittimazione (ossia la titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto a quella di *quisque de populo*) quanto l'interesse a ricorrere (ossia la sussistenza di una lesione concreta e attuale alla detta situazione giuridica per effetto del provvedimento amministrativo impugnato), nel caso di impugnazione di strumenti urbanistici, anche particolareggiati, o di loro varianti, il semplice rapporto di *vicinitas*, se dimostra al più la sussistenza di una generica legittimazione, non è però sufficiente a fondare anche l'interesse a ricorrere, occorrendo l'allegazione e la prova di uno specifico e concreto pregiudizio a carico dei suoli in proprietà della parte ricorrente per effetto degli atti di pianificazione impugnati (dai quali, per definizione, quei suoli non sono incisi direttamente); tale pregiudizio non può risolversi nel generico pregiudizio all'ordinato assetto del territorio, alla salubrità dell'ambiente e ad altri valori la cui fruizione potrebbe essere rivendicata da qualsiasi soggetto residente, anche non stabilmente, nella zona interessata dalla pianificazione (v. Cons. Stato, sez. IV, 4/12/2017 n. 5674).

D'altra parte, il Collegio rileva, sotto un diverso angolo di visuale, che lo stesso contenuto delle censure introdotte con il ricorso non consente di comprendere quale concreto *vulnus* derivi all'odierno unico ricorrente dall'adozione della delibera consiliare del comune di Morciano di Romagna e dagli altri atti contestualmente con essa impugnati, consistendo esse in doglianze perlopiù generiche, concernenti l'introduzione, nella variante al piano particolareggiato del c.d. "Comparto Ghigi" di strutture commerciali non previste in un precedente piano del 2003 e nella non meglio specificata eliminazione di "...spazi di fruizione pubblica..." senza che parte ricorrente spieghi le ragioni in base alle quali dette modificazioni rilevate siano illegittime e, soprattutto, senza spiegare quale concreto pregiudizio derivi a parte ricorrente dall'adozione e approvazione del Piano.

Per le suesposte ragioni, il ricorso deve essere dichiarato *in parte qua* (riguardo al ricorrente sig. [omissis]) inammissibile per carenza di legittimazione attiva e di concreto interesse a proporlo.

Le spese devono essere poste a carico della parte ricorrente – in quanto in parte rinunciante e in parte soccombente e tenuto conto di quanto stabilito, al riguardo, dal Presidente del T.A.R. nel corso della pubblica udienza del 6 dicembre 2017 – ed esse sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto: A) dà atto della rinuncia al ricorso dei ricorrenti [omissis]; B) dichiara perento il ricorso nei confronti dei ricorrenti: [omissis]; C) dichiara inammissibile il ricorso riguardo al ricorrente sig. [omissis]; D) Condanna i ricorrenti quali in parte rinuncianti e in parte soccombenti e tenuto conto, altresì, di quanto stabilito, al riguardo, dal Presidente del T.A.R. all'udienza pubblica del 6/12/2017 e trascritto a verbale, al pagamento, in solido tra loro e in favore delle controparti resistenti delle spese relative al presente giudizio, che si liquidano per l'importo onnicomprensivo di €. 8.000,00 (Euro ottomila/00) oltre accessori di legge, di cui. €. 2.500,00 in favore di comune di Romagna; €. 2.500,00 in favore di [omissis]; €. 1.000,00 ciascuno, oltre accessori di legge, in favore di: Ministero per i Beni e le Attività Culturali; Azienda U.S.L. di Rimini (ora Azienda U.S.L. della Romagna) e Provincia di Rimini.

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

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

Umberto Giovannini

IL PRESIDENTE

Giuseppe Di Nunzio

IL SEGRETARIO