
Pubblicato il 12/10/2023

Sent. n. 619/2023

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 235 del 2023, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Ugo Ruffolo, Valter Loccisano, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Porto Recanati, non costituito in giudizio;

avverso

il silenzio del Comune di Porto Recanati nel provvedere alla richiesta, presentata in data 03/08/2022, di correzione del Piano Regolatore Generale per cambio di destinazione Urbanistica del terreno di proprietà della ricorrente sito in tale Comune alla via [omissis], in modo del tutto erroneo ed illegittimo, quale “Zona per attrezzature Pubbliche e d'Interesse Generale – Verde Pubblico a giardini”, per il conseguente accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere, nonché per la nomina, occorrendo, di apposito commissario *ad acta*, oltre che per il risarcimento dei danni tutti patiti e patendi dagli odierni ricorrenti, e, comunque, per l'accertamento della nullità dei seguenti atti:

- delibera del Consiglio Comunale del Comune di Porto Recanati n. 11 del 31.03.2006;
- delibera del Consiglio Comunale del Comune di Porto Recanati n. 10 del 19.03.2013;
- delibera del Consiglio Comunale del Comune di Porto Recanati n. 146 del 30.07.2020;
- oltre che di ogni altro atto presupposto, preparatorio, consequenziale o, comunque, connesso agli atti di cui sopra, anche se mai conosciuto dal ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2023 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 31 maggio 2023 e depositato il 6 giugno 2023, parte ricorrente ha agito avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione intimata a fronte della propria domanda presentata il 3 agosto 2022 con cui proponeva formale richiesta di variante al Piano Regolatore Generale, per cambio di destinazione urbanistica dell'area sita nel Comune di Porto Recanati, alla Via [omissis] per una superficie di mq 1.552, sulla quale insiste un fabbricato con accessorio, che sviluppa una

volumetria complessiva pari a mc. 1.100 ca e giardino), da “Zona a Verde Pubblico V4” a “Zona Residenziale di completamento B”.

Premette la ricorrente che la proprietà di tale area è stata acquistata dalla [omissis] e da suo fratello [omissis] per usucapione maturata, in danno del Comune di Porto Recanati, attraverso il possesso continuato e indisturbato esercitato, sin dal 1964, dapprima dal loro dante causa e padre [omissis] e poi dai [omissis] personalmente e congiuntamente. Tanto sarebbe stato accertato, con valenza di giudicato, dalla sentenza n. [omissis] resa dal Tribunale Civile di Macerata all’esito del giudizio instaurato dai sig.ri [omissis] nei confronti del Comune di Porto Recanati medesimo. Sentenza successivamente confermata anche dalla Corte di Appello di Ancona, con sentenza n. [omissis], passata in giudicato in quanto non impugnata.

Successivamente, con atto notarile di transazione stipulato il 4 marzo 2015 il [omissis] trasferiva la propria quota in comproprietà al 50% del fondo di cui trattasi e dell’annesso immobile alla sig.ra [omissis], che ne diventava così proprietaria esclusiva.

La ricorrente riferisce di aver appreso solo in tempi recenti, non avendo all’epoca mai ricevuto alcuna comunicazione al riguardo, che l’amministrazione comunale, con delibera del consiglio comunale n. 11 del 31 marzo 2006, aveva approvato una variante al Piano Regolatore Generale, mediante la quale aveva cambiato la destinazione Urbanistica dell’area in questione qualificandola come “Zona per Attrezzature Pubbliche e d’Interesse Generale – Verde Pubblico a giardini” (mentre, in precedenza, dal 2001, tale area era qualificata “Zona per Attrezzature Pubbliche e d’Interesse Generale – attrezzature per l’istruzione superiore”; v. all.to n. 7 al ricorso).

La certificazione di tale destinazione urbanistica veniva, poi, acquisita dalla ricorrente il 15 giugno 2021, dietro richiesta avanzata al Comune.

Ritenendo tale destinazione frutto di errore e incompatibile con lo stato di fatto e di diritto della proprietà in discorso, la ricorrente presentava la richiesta di variante al P.R.G. in epigrafe dettagliata, senza tuttavia ottenere risposta.

Il silenzio dell’Amministrazione risulterebbe, ad avviso della ricorrente, illegittimo in quanto determinante la compromissione dei diritti dominicali della stessa.

Perciò presentava l’odierno ricorso *ex artt.* 31 c. 1 e 117 c.p.a. (azione contenuta nel secondo motivo di ricorso).

Va precisato che il ricorso, tuttavia, contiene, altresì, azione *ex art.* 31 c. 4 c.p.a. (in particolare v. primo motivo di diritto) per l’accertamento della nullità degli atti indicati in epigrafe, ritenuti elusivi o violativi del giudicato civile derivante dalle menzionate sentenze di usucapione, oltre che azione di risarcimento del danno conseguente all’inerzia amministrativa, ai sensi dell’art. 2bis L. 241/1990 e dell’art. 30 c. 4 c.p.a. (cfr. terzo motivo di ricorso).

Tali azioni, non possono, tuttavia, trovare trattazione nella sede camerale, focalizzata sulla domanda avverso il silenzio, dovendosi riservare alle domande di nullità e di risarcimento apposita futura udienza pubblica, previa conversione del rito cui è assoggettata la controversia, da camerale ad ordinario.

Il ricorso è assistito anche da istanza istruttoria, formulata come segue: “*ordinare al Comune di Porto Recanati l’esibizione della documentazione oggetto dell’istanza di accesso agli atti presentata dalla Sig.ra [omissis] e protocollata al n. 36687 del 22.11.2021, e, comunque, di copia degli Atti, Delibere, Provvedimenti e Progetti preparatori alla Variante al P.R.G. approvata con D.C.C. n. 35 del 27.09.2001 e degli Atti, Delibere, Provvedimenti e Progetti preparatori alla Variante al P.R.G. approvata con D.C.C. n. 11 del 31.03.2006*”.

Tale istanza istruttoria è funzionale alla statuizione giurisdizionale sulle domande di nullità e risarcimento, per cui, nella sede attuale, non è necessario disporre sulla stessa.

Avendo, dunque, riguardo al secondo motivo di ricorso, inerente l’azione avverso il silenzio, va rilevato che la ricorrente deduce che la variante al P.R.G. apportata dall’Amministrazione comunale mediante delibera del 31 marzo 2006 non sarebbe il frutto di un ragionato esercizio della discrezionalità tecnica e amministrativa spettante al Comune nella pianificazione urbanistica del territorio, ma frutto di errore materiale, che ha portato alla qualificazione come “Verde Pubblico” di

un'area di esclusiva proprietà privata, sulla quale sorge da decenni un immobile adibito ad abitazione e l'annesso giardino. Detta variante, spiega parte ricorrente, sarebbe stata peraltro disposta dal Comune appena pochi mesi dopo che il Tribunale civile di Macerata, con sentenza del 14 maggio 2005, aveva accertato che la medesima area era stata acquistata per usucapione già dal 1984.

La ricorrente fa, anche, presente che la variante non risulta specificamente motivata, né il Comune ha coinvolto i [omissis] nel procedimento decisionale volto all'adozione della variante di cui si discute, benché la stessa sia direttamente incidente su diritti soggettivi e interessi legittimi.

Conseguentemente, secondo parte ricorrente, esisterebbe un attuale e concreto obbligo del Comune di Porto Recanati di provvedere sulla richiesta formulata, correggendo il ritenuto errore materiale in cui lo stesso sarebbe incorso.

L'obbligo dell'Amministrazione di provvedere sarebbe nella specie, ad avviso della ricorrente, configurabile poiché il privato proprietario dell'area ha formulato specifica e motivata istanza al fine di sollecitare la riqualficazione urbanistica del lotto, in modo da contemplare il giudicato summenzionato.

Il Comune intimato non si è costituito.

All'udienza in camera di consiglio del 20 settembre 2023 il ricorso avverso il silenzio è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso va accolto per le ragioni che seguono.

In vicenda riconducibile ad istanza di privato volta ad adeguamento del P.R.G. è stato statuito da questo Tribunale che *“l'obbligo di provvedere in capo alla P.A. può essere affermato: a) o quando esiste una norma di legge che pone tale obbligo e non prevede fattispecie di silenzio-significativo; b) o quando è stata la stessa P.A. ad essersi vincolata ad adottare un provvedimento, d'ufficio o su istanza del privato; c) o, infine, quando esiste una oggettiva situazione di incertezza giuridica che richieda l'adozione di un atto amministrativo che, nei limiti del possibile, chiarisca i termini della vicenda”* (T.A.R. Marche, sez. I, 14 novembre 2022, n. 682).

Parimenti, sempre in tema di obbligo di provvedere in merito all'istanza del privato inerente modifiche al P.R.G., è stato osservato che *“esiste pertanto l'obbligo di provvedere, oltre che nei casi stabiliti dalla legge, in fattispecie ulteriori nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongono l'adozione di un provvedimento, estendendo le possibilità di protezione contro le inerzie della Amministrazione, pur in assenza di una norma “ad hoc” che imponga un dovere di provvedere (v. già Cons. Stato, Sez. IV, 14.12.04, n. 7975, secondo cui – escluse istanze palesemente abnorme dei privati - non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo sussiste ogniqualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione, in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia; v. anche: Cons. Stato, Sez. V, 22.1.15, n. 273 e Sez. VI, 11.5.07, n. 2318). (...) tale obbligo l'Amministrazione non può sottrarsi anche quando l'istanza del privato riguarda l'esercizio del potere in materia di pianificazione urbanistica, posto che la giurisprudenza, condivisa dal Collegio, ritiene che sebbene l'ordinamento, a fronte di poteri ampiamente discrezionali, come quelli in materia di pianificazione urbanistica, non tuteli in modo diretto le aspettative dei singoli all'ottenimento di provvedimenti soddisfattivi-ampliativi della loro sfera giuridica, tuttavia, attraverso l'art. 2 della legge n. 241/1990, garantisce un vero e proprio diritto alla conclusione del procedimento nei termini indicati dalla legge, tant'è che, in caso di violazione del termine a tal fine previsto, è consentito l'esperimento di un rimedio tipico, ora disciplinato dagli artt. 31 e 117 c.p.a., e prima già dall'art. 21 bis della legge n. 1034/1971, rappresentato dall'azione avverso il silenzio (Cons. Stato, Sez. IV, 8.4.2019, n. 2265)”*, (T.A.R. Lazio, Latina, 1° luglio 2022, n. 599).

E' stato sottolineato, altresì, che *“la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato l'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione rispetto alla diffida volta ad ottenere l'emanazione degli atti necessari a conferire una nuova destinazione urbanistica ad aree divenute prive di disciplina a causa della decadenza di vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione, o*

che comportino l'inedificabilità del suolo, o che comunque privino il diritto di proprietà del suo sostanziale valore economico (T.A.R. Campania, Napoli, sez II, 9 gennaio 2017, n. 185).

Alla luce e in coerenza con tali principi, va rilevato che nella vicenda in esame vi è oggettiva situazione di incertezza che depone a favore dell'obbligo di provvedere da parte della pubblica amministrazione, vista l'incongruenza tra il giudicato giurisdizionale e l'attuale qualificazione urbanistica dell'area.

Va, altresì, rilevato che sussistono ragioni di giustizia sostanziale le quali determinano obbligo di provvedere in capo all'Amministrazione, considerato, anche, che il vincolo emergente dalla pianificazione urbanistica indubbiamente incide sul diritto di proprietà esistente da quasi trenta anni sugli immobili in discorso, così come accertato con valenza di giudicato dalle citate pronunce del Giudice ordinario, ciò che depone a favore della configurazione dell'obbligo di provvedere nella specie.

In ultimo, ma non da meno, va, anche, rilevato che la sentenza del Tribunale di Macerata summenzionata espressamente ordinava *“ai competenti uffici di procedere alle necessarie trascrizioni e volturazioni”* (v. doc. n. 2 all.to al ricorso).

Ciò premesso il mezzo di gravame (ossia, il secondo motivo di ricorso, inerente l'azione avverso il silenzio) va accolto nei sensi e per gli effetti di cui all'art. 117 c. 2 c.p.a., con conseguente accertamento in capo all'Amministrazione intimata dell'obbligo di provvedere sull'istanza della ricorrente e con ordine al Comune in epigrafe di farlo entro 30 giorni dalla notifica o comunicazione della presente sentenza.

Vi sono sufficienti ragioni per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso inerente l'azione avverso il silenzio, come in epigrafe proposto e nei termini di cui in motivazione, lo accoglie e per l'effetto ordina all'Amministrazione intimata di provvedere sulla istanza in epigrafe, entro 30 giorni dalla notificazione o comunicazione della presente sentenza.

Fissa per la disamina delle domande di accertamento della nullità e di risarcimento del danno, proposte dalla parte ricorrente – previa conversione del rito cui è assoggettata la controversia, da camerale ad ordinario – la pubblica udienza del 9 ottobre 2024, ore di rito.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 20 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Fabio Belfiori

IL PRESIDENTE

Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO