N. 00076/2006 REG.SEN.

N. 00138/1988 REG.RIC.

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 00138 del 1988, proposto da:
s.p.a. COMAGRI – HOTEL FEDERICO II, corrente in Jesi, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Morbiducci, domiciliato in Ancona, presso la Segreteria del Tribunale, ai sensi dell'art.35 del R.D. 26 giugno 1924, n.1054, richiamato dall'art.19 della L. 6 dicembre 1971, n.1034;

contro

il COMUNE di JESI, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Mastri, presso il quale è elettivamente domiciliato in Ancona, al Corso Garibaldi n.124;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Jesi 29.7.1987 n.151 di adozione del nuovo P.R.G., con riferimento in particolare alla normativa introdotta per l'area circostante l'Hotel Federico II, sita in zona Figuretta.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Viste le proprie ordinanze 8 luglio2004, n.117 e 2 febbraio 2005, n.2;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 08/06/2005, il dott. Giuseppe Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con atto notificato il 14.1.1988, depositato il 2.2.1988, la s.p.a. Comagri – Hotel Federico II, in qualità di proprietaria del suddetto complesso alberghiero e delle aree circostanti, ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Jesi 29.7.1987 n.151 di adozione del nuovo P.R.G., deducendone l'illegittimità in riferimento alla normativa che ha destinato a verde alberato o sottoposto a vincoli diversi le aree di sua proprietà.

Espone la società ricorrente che con la variante al P.R.G. adottata con deliberazione consiliare 23.1.1980 n.80 il Comune di Jesi – avuto riguardo alla scarsa qualità e quantità delle attrezzature alberghiere cittadine – aveva individuato in località Figuretta un'area da destinare ad uso alberghiero; su detta area è stata realizzata l'edificazione dell'albergo-ristorante "Federico II" e degli annessi impianti sportivi.

Con la variante generale oggetto del presente giudizio, peraltro, la destinazione alberghiera è stata pregiudicata mediante la imposizione, sulle aree circostanti, di destinazioni e vincoli penalizzanti (verde agricolo, verde alberato, attrezzature per la sosta ed il ristoro, parcheggi pubblici), contraddicendo immotivatamente le scelte pianificatorie effettuate in precedenza.

La s.p.a. Comagri deduce quindi l'illegittimità degli atti impugnati per eccesso di potere sotto i profili della illogicità, irrazionalità e carenza di motivazione, violazione e falsa applicazione degli artt.11 e 12 della L. 8 aprile 1976 n.278 e del regolamento comunale sul funzionamento dei consigli circoscrizionali, nonché della L. 23 dicembre 1978, n.833 e della L.R. Marche 3 marzo 1982 n.7, violazione del D.P.R. 11 luglio 1986 n.382 ed eccesso di potere per l'incompatibilità del progettista incaricato della redazione del progetto della variante al P.R.G..

Costituitosi in giudizio il Comune di Jesi, ha dedotto la infondatezza delle censure formulate nel ricorso, eccependone inoltre l'inammissibilità ed improcedibilità per le seguenti ragioni:

a) mancata notifica del ricorso all'Autorità regionale, necessaria poiché il P.R.G. costituisce atto complesso;

b) mancata impugnazione di atti presupposti;

c) emanazione, nelle more del giudizio, di nuovi atti satisfattivi della pretesa azionata dalla società ricorrente.

Con ordinanze 8 luglio2004, n.117 e 2 febbraio 2005, n.2 il Tribunale ha disposto l'espletamento di incombenti istruttori.

DIRITTO

1.- La difesa della resistente Amministrazione eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso, in quanto non notificato alla Regione Marche:

L'eccezione è infondata.

Si deve osservare, in primo luogo, che oggetto del gravame è la deliberazione di adozione della variante al P.R.G., ritualmente impugnata dalla s.p.a. Comagri, poiché, come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n.1 del 9 marzo 1983, alla quale ha fatto riscontro il conforme orientamento della successiva giurisprudenza (Cons.St., Sez.IV, 9 aprile 1999, n.614; 19 ottobre 1994, n.819 e 18 marzo 1993, n.311; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 14 agosto 1995, n.284),

il piano regolatore, una volta adottato, nella misura in cui è suscettibile di applicazione, è atto immediatamente lesivo e direttamente impugnabile, ancorché la sua impugnazione costituisca una facoltà e non un onere, allo stesso modo e alle stesse condizioni in cui ciò avverrebbe in caso di piano approvato; agli effetti, infatti, della configurabilità di un atto come provvedimento impugnabile, ciò che rileva non è la sua collocazione al termine del procedimento, bensì il carattere costitutivo degli effetti, che all'atto stesso si ricollegano (Cons.St., Sez.IV, 1° settembre 1997, n.937). E nella fattispecie, non è revocabile in dubbio la sussistenza dell'interesse a ricorrere in capo alla s.p.a. Comagri, atteso che a seguito dell'adozione della variante al P.R.G., e nelle more della sua approvazione, è scattata l'automatica applicazione delle misure di salvaguardia, ai sensi dell'art.10, comma 5, della L. 17 agosto 1942, n.1150, nel testo modificato dall'art.3 della L. 6 agosto 1967, n.765.

In secondo luogo, si deve evidenziare che altrettanto consolidata giurisprudenza (Cons.St., Sez.IV; 15 settembre 1998, n.1155, 9 dicembre 1997, n.1353, e 26 aprile 1990, n.314; Sez.II, par. 21 gennaio 1998, n.2907/97; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 21 febbraio 2000, n.74) afferma che l'omessa impugnazione del provvedimento regionale di approvazione di un piano regolatore generale non determina alcuna preclusione all'ammissibilità – e non determina altresì l'improcedibilità – del ricorso proposto contro la delibera di adozione dello strumento urbanistico, in quanto l'annullamento di quest'ultima, comportando il venir meno di uno degli elementi necessari di un atto complesso il cui procedimento si conclude solo con l'approvazione regionale, esplica effetti automaticamente caducanti e non meramente vizianti sul successivo provvedimento regionale, nella parte in cui lo stesso si limita a confermare le previsioni già contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa.

Da ciò discende l'infondatezza dell'eccezione in rito mossa dalla resistente Amministrazione, poiché – non essendo necessaria l'impugnazione del provvedimento regionale di approvazione della variante – non sussisteva neanche la necessità di notificare il ricorso alla Regione Marche, trattandosi dell'impugnazione della deliberazione di adozione del piano e dovendo quindi l'unica parte necessaria del giudizio essere individuata nel Comune di Jesi.

2.- Neppure ha fondamento l'eccezione di inammissibilità per omessa impugnazione di atti presupposti (deliberazioni 5.7.1984 n.39, 26.7.1984 n.599 e 26.3.1985 n.473) con le quali sarebbero state fissate – anteriormente alla emanazione del provvedimento di adozione – le linee programmatiche per la redazione del nuovo P.R.G., poiché i suddetti atti si configurano come provvedimenti di indirizzo, estranei alla procedura prettamente urbanistica ed aventi una funzione endoprocedimentale e propulsiva, privi di una autonoma capacità lesiva e come tali non impugnabili. Ed anche volendo considerare diversamente il contenuto dispositivo di tali atti, la loro omessa impugnazione provocherebbe unicamente la inammissibilità della censura volta a prospettare la illegittimità del conferimento dell'incarico per la redazione dello strumento urbanistico, e non dell'intero ricorso.

3.- Il Comune di Jesi eccepisce, poi, l'improcedibilità del ricorso per l'omessa impugnazione di nuovi atti satisfattivi della pretesa azionata dalla società ricorrente, sopravvenuti nelle more del presente giudizio.

Ai fini della delibazione dell'eccezione, il Collegio ritiene che si debba scindere il contenuto delle scelte pianificatorie comunali, in relazione agli effetti prodottisi sulle porzioni di territorio ubicate, rispettivamente, a monte ed a valle del complesso alberghiero de quo.

3.1.- Per quanto riguarda le aree a monte, in effetti la documentazione prodotta dall'Amministrazione comunale dimostra che, nel corso del presente giudizio, sono intervenuti alcuni provvedimenti (deliberazioni consiliari 23.7.1999 n.216 e 12.11.1999 n.286) per effetto dei

quali la sottozona VA (verde alberato) è stata modificata in sottozona VS per rendere possibile la realizzazione di parcheggi privati a servizio della struttura alberghiera; come esattamente dedotto dalla difesa del Comune di Jesi, le modifiche apportate allo strumento urbanistico qui contestato sono state, rispetto all'assetto originario, addirittura migliorative per la società ricorrente (poiché ne è risultata una maggiore estensione dell'area destinata alle attrezzature alberghiere), e comunque la s.p.a. Comagri ha mostrato di farvi acquiescenza, non proponendo impugnazione né sollevando contestazioni di sorta, sicché per tale parte il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

3.2.- Per quanto riguarda invece le scelte pianificatorie relative alle aree site a valle del complesso alberghiero, e contigue alla ex strada statale n.76, le destinazioni a parcheggi pubblici (UP), attrezzature per la sosta ed il ristoro (VP) e verde alberato (VA) sono rimaste inalterate a tutt'oggi, sicché persiste l'interesse della società ricorrente a chiederne la caducazione.

4.- Nella parte oppositiva a queste ultime scelte pianificatorie il ricorso merita accoglimento, risultando fondate, ed assorbenti, le censure di eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e carenza di motivazione con esso dedotte.

Come premesso nella esposizione in fatto, il Comune di Jesi con variante al P.R.G. adottata con deliberazione consiliare 23.1.1980 ed approvata con decreto del Presidente della Giunta regionale 20.5.1981 n.1960 aveva individuato (data la scarsa quantità e qualità delle attrezzature alberghiere cittadine) un'area in località Figuretta, da destinare ad uso alberghiero; su detta area è stato realizzato un complesso alberghiero di pregio (denominato "Hotel Federico II"), costituito da un nucleo alberghiero propriamente detto, da un auditorium e da impianti sportivi. L'intero complesso (come dimostra la documentazione anche fotografica acquisita in atti) si inserisce in un ampio parco costituito da prati verdi, vegetazione cespugliosa e d'alto fusto.

A parziale modifica di tale determinazione, però, il Comune di Jesi, con il nuovo piano regolatore oggetto del presente giudizio, ha sottoposto le aree ubicate a valle dell'albergo e degli impianti sportivi (già destinate ad utilizzazione alberghiera) a vincoli diversi, ed in particolare a UP (parcheggi pubblici), VP (attrezzature per la sosta ed il ristoro) e VA (verde alberato).

Peraltro tali destinazioni si appalesano ingiustamente penalizzanti per l'assetto dell'intera zona, quale configurato a seguito della realizzazione dell' "Hotel Federico II", nonché per la stessa attività imprenditoriale della società ricorrente, e contraddicono le precedenti scelte pianificatorie, senza che dagli atti del procedimento si evincano le ragioni di interesse pubblico che rendevano necessaria una siffatta determinazione.

Ciò è di palmare evidenza per quanto concerne la sottozona VP (attrezzature per la sosta ed il ristoro) che consente la fruizione al pubblico (in tutte le sue forme, quali ad esempio il pic nic ed anche attività ricreative, come il gioco del calcio e simili) di porzione del parco adiacente alla struttura alberghiera, con un pregiudizio immediatamente percepibile sia per la quiete e la tranquillità dell'albergo, che per la stessa integrità del parco.

Analoghe considerazioni valgono, inoltre, anche per le altre destinazioni contestate dalla s.p.a. Comagri. Relativamente alla sottozona UP (parcheggi pubblici) anche in questo caso è evidente il pregiudizio per la quiete e la tranquillità dell'intero complesso, senza che dagli atti impugnati si evincano le ragioni che impongono la realizzazione di parcheggi pubblici, considerando che l'intera zona è ampiamente servita sia dagli ampi parcheggi a servizio dell'albergo-ristorante, e degli impianti sportivi ad esso adiacenti, sia dai parcheggi della vicina zona industriale ZIPA.

Per quanto concerne la sottozona VA (verde alberato), la difesa del Comune di Jesi deduce che tale destinazione si configura come mera indicazione di sistemazione dell'area, non essendo la zona soggetta ad espropriazione né ad uso pubblico; peraltro, dal testo delle N.T.A. del P.R.G. (art.100), versato in atti, si evince che la realizzazione del verde alberato può avvenire con intervento diretto da parte della P.A., e quindi in contrasto con l'architettura del parco già in essere. Si deve concludere quindi che la destinazione impressa dallo strumento urbanistico, ancorché formalmente rispettosa della preesistente utilizzazione dell'area, risulta illogica, non avendo tenuto adeguatamente conto del pregio della zona verde realizzata dalla s.p.a. Comagri (parco ben curato con prati verdi, vegetazione cespugliosa e d'alto fusto) e non vedendosi le ragioni per cui la società ricorrente non sia libera di esercitare il proprio diritto di proprietà (in maniera coerente con la destinazione della zona) scegliendo sua sponte se realizzare o meno delle fasce di verde alberato, e di decidere l'allocazione delle essenze arboree di alto fusto dove meglio ritiene.

5.- Per le argomentazioni che precedono il ricorso deve essere dichiarato in parte improcedibile e in parte deve essere accolto, nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto deve essere annullato il piano regolatore generale del Comune di Jesi, adottato con deliberazione consiliare 29.7.1987 n.151, limitatamente alla destinazione a UP (parcheggi pubblici), VP (attrezzature per la sosta ed il ristoro) e VA (verde alberato) attribuita alle aree poste a valle del complesso alberghiero denominato "Hotel Federico II", e contigue alla ex strada statale n.76.

6.- Si ravvisano ragioni per compensare integralmente tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche in parte dichiara improcedibile ed in parte accoglie il ricorso in epigrafe indicato, nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla il piano regolatore generale del Comune di Jesi, adottato con deliberazione consiliare 29.7.1987 n.151, limitatamente alla destinazione a UP (parcheggi pubblici), VP (attrezzature per la sosta ed il ristoro) e VA (verde alberato) attribuita alle aree poste a valle del complesso alberghiero denominato "Hotel Federico II", e contigue alla ex strada statale n.76.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 08/06/2005 con l'intervento dei signori:

Vincenzo Sammarco, Presidente

Giuseppe Daniele, Consigliere, Estensore

Alberto Tramaglini, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/03/2006

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE