



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 6 del 2007 proposto da Vercesi Gianfelice, Vercesi Luigi, Razza Pierino, Varesi Giuliana, Pezzani Francesca e Agri Daf S.s. di Agostino e Giorgio Fioruzzi, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Maria Cristina Capra e dall'avv. Giorgio Ferrari, e presso quest'ultimo elettivamente domiciliati in Parma, borgo Riccio da Parma n. 27;

contro

il Comune di Gossolengo, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Augusto Gruzza ed elettivamente domiciliato in Parma, viale Mariotti n. 1, presso lo studio dell'avv. Marcello Ziveri;
la Provincia di Piacenza, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Gossolengo n. 37 del 29 giugno 2006, recante "adozione variante al p.r.g. comunale per modifica normativa al p.r.g. vigente finalizzata alla tutela del progetto di valorizzazione della sponda destra del fiume Trebbia – art. 15 comma 4) l.r. 47/78 – art. 12 l.r. 6/95";

della nota del Comune di Gossolengo (Sportello unico per l'edilizia) n. prot. 7781 in data 27 settembre 2006;

di tutti gli atti connessi, presupposti, preparatori e consequenziali;

per la condanna

delle Amministrazioni intime al risarcimento del danno.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

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

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 1° luglio 2008 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con deliberazione n. 37 del 29 giugno 2006 il Comune di Gossolengo adottava una "variante al p.r.g. comunale per modifica normativa al p.r.g. vigente finalizzata alla tutela del progetto di valorizzazione della sponda destra del fiume Trebbia – art. 15 comma 4) l.r. 47/78 – art. 12 l.r. 6/95".

Ritenendo illegittime le relative determinazioni in ragione delle rilevanti limitazioni imposte all'uso agricolo del suolo e alla realizzazione di nuovi fabbricati connessi alla coltivazione, i ricorrenti – in qualità di titolari di diritti reali o di diritti di godimento sulle aree interessate alla nuova disciplina di piano – hanno impugnato la deliberazione consiliare, nonché una nota comunale in data 27 settembre 2006 (emessa dallo Sportello unico per l'edilizia) applicativa delle sopraggiunte prescrizioni. Ne assumono l'illegittimità sotto molteplici profili, e ne invocano pertanto l'annullamento, anche ai fini della condanna delle Amministrazioni intime al risarcimento del danno.

Si è costituito in giudizio il Comune di Gossolengo, resistendo al gravame.

L'istanza cautelare dei ricorrenti veniva accolta dalla Sezione alla Camera di Consiglio del 23 gennaio 2007 (ord. n. 30/2007).

All'udienza del 1° luglio 2008, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Rileva il Collegio che, come emerge dalle premesse della deliberazione consiliare di adozione della variante al piano regolatore generale, a fondamento delle scelte operate è la dichiarata volontà di introdurre una disciplina che "... rappresenti un rafforzativo alla tutela dell'ambiente con l'obiettivo di evitare qualsiasi genere di manomissione del territorio anche in merito agli interventi sui canali irrigui, agli interventi sull'assetto arboreo/vegetazionale ad eccezione delle normali coltivazioni agronomiche e degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria ...", e tanto nelle more della definizione del "... progetto intercomunale di tutela, recupero e valorizzazione della sponda destra del fiume Trebbia ...", avendo l'Amministrazione Provinciale allo "... studio la definizione del Parco Trebbia che interessa l'intero tratto del fiume di pertinenza del territorio comunale di Gossolengo ...". Ne è quindi scaturita la revisione dell'art. 70 delle n.t.a., che – in relazione all'area situata in corrispondenza della sponda destra del fiume Trebbia – ha introdotto limiti piuttosto stringenti circa le operazioni di modifica del territorio ivi ammesse ("In attesa di una specifica normativa che tuteli e valorizzi gli elementi naturali e antropici esistenti all'interno dell'area in oggetto e che definisca gli interventi compatibili con l'esigenza di salvaguardare i caratteri ambientali e paesaggistici del contesto, nelle aree di cui al presente articolo esterne al perimetro dei territori urbanizzati sono esclusivamente consentiti i seguenti interventi: - oltre, ovviamente, all'ordinaria utilizzazione agricola del suolo, le opere edilizie strettamente connesse all'attività agricola da realizzare nelle immediate vicinanze esclusivamente delle aziende agricole già esistenti sul territorio comunale e ricomprese nella fascia di tutela; - gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria così come definiti dalla L.R. n. 31/2002; - gli interventi ammessi dall'elaborato A2 (nuclei ed edifici in zona agricola); - gli interventi, i progetti e i piani in corso di attuazione e/o già approvati alla data di adozione della presente normativa; - le esecuzioni di tutte le opere e lavorazioni previste dal Piano Comunale Attività Estrattive vigente").

A fronte di tali determinazioni, i ricorrenti imputano all'Amministrazione comunale di avere introdotto, per finalità di tutela paesaggistico-ambientale, vincoli e limiti all'uso del territorio che non trovano riscontro nella pianificazione sovraordinata, ed in particolare di avere operato in contrasto con gli indirizzi espressi dal piano territoriale di coordinamento provinciale.

La questione è fondata.

Dispone l'art. 26 della legge reg. n. 20 del 2000 che il «piano territoriale di coordinamento provinciale» costituisce "sede di raccordo e verifica delle politiche settoriali della Provincia e strumento di indirizzo e coordinamento per la pianificazione urbanistica comunale" (comma 2) e che in tale veste, tra l'altro, esso "definisce le caratteristiche di vulnerabilità, criticità e potenzialità delle singole parti

e dei sistemi naturali ed antropici del territorio e le conseguenti tutele paesaggistico-ambientali” (comma 2, lett. d); secondo il successivo art. 28, poi, il «piano strutturale comunale» è sì chiamato a svolgere funzioni attraverso le quali “valuta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali ed antropiche presenti nel territorio e ne indica le soglie di criticità” (comma 2, lett. a) e “individua gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall’allegato e definisce le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali” (comma 2, lett. e), ma nel far ciò – è prescritto – esso si “conforma alle prescrizioni e ai vincoli e dà attuazione agli indirizzi e alle direttive contenuti nei piani territoriali sovraordinati” (comma 3). L’art. A-1 della medesima legge regionale, inoltre, stabilisce che il “P.T.C.P., specificando le previsioni del P.T.R. e del P.T.P.R., definisce il quadro delle risorse e dei sistemi ambientali, nonché il loro grado di riproducibilità e vulnerabilità” (comma 2) e che il “... piano prevede altresì indirizzi e direttive per la realizzazione di dotazioni ecologiche ed ambientali negli ambiti urbani e periurbani, di reti ecologiche e di spazi di rigenerazione e compensazione ambientale” (comma 3), mentre lo strumento urbanistico comunale “... accerta la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali presenti sul territorio comunale, dettando le norme per la loro salvaguardia ed individuando gli interventi di miglioramento e riequilibrio ambientale da realizzare, in conformità alle previsioni del P.T.C.P” (comma 4); con riferimento, poi, al territorio rurale, il successivo art. A-16 dispone che il “P.T.C.P. individua gli elementi e i sistemi da tutelare, recependo e specificando le previsioni del P.T.P.R., e opera, in coordinamento con i piani e programmi del settore agricolo, una prima individuazione degli ambiti del territorio rurale ...” (comma 2) e che il “P.S.C. delimita e disciplina gli ambiti del territorio rurale e indica le aree interessate da progetti di tutela, recupero e valorizzazione degli elementi naturali ed antropici, nonché le aree più idonee per la localizzazione delle opere di mitigazione ambientale e delle dotazioni ecologiche ed ambientali ...” (comma 3), spettando al p.t.c.p., in ordine agli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico, individuare “... quali trasformazioni e attività di utilizzazione del suolo siano ammissibili, previa valutazione di sostenibilità” (art. A-18, comma 3), laddove le “aree di valore naturale e ambientale sono individuate e disciplinate dal P.S.C. che ne definisce gli obiettivi generali di valorizzazione, in coerenza con le indicazioni della pianificazione sovraordinata” (art. A-17, comma 2).

Dal delineato quadro normativo, e limitando l’indagine al profilo paesaggistico-ambientale, emerge chiara – ad avviso del Collegio – la volontà del legislatore regionale che il piano territoriale di coordinamento provinciale e lo strumento programmatico comunale si inseriscano in un “iter” di progressiva e coerente disciplina dell’uso del territorio, nella considerazione che, realizzandosi la tutela dei valori paesaggistico-ambientali anche attraverso la pianificazione urbanistica,

questa risponde meglio alla sua funzione se frutto di scelte che muovano da indirizzi e valutazioni globali di livello sovracomunale. Ciò naturalmente non vale ad irrigidire le competenze delle Amministrazioni locali fino al punto di subordinare qualsiasi misura di gestione del territorio, ove giustificata anche dalla tutela del paesaggio o dell'ambiente, alla previa fissazione di appropriate e specifiche direttive provinciali; tuttavia, quando le scelte operate si raccordino esclusivamente ad esigenze di ordine paesaggistico-ambientale e investano significativi ambiti territoriali, la disciplina urbanistica comunale deve tenere conto delle disposizioni del piano sovraordinato e conformarvisi.

Nella fattispecie, pertanto, avendo il Comune di Gossolengo espressamente dichiarato di volere introdurre la pressoché generalizzata sottrazione ad ogni trasformazione urbanistica (salvo poche eccezioni) di una vasta area situata in corrispondenza della sponda destra del fiume Trebbia – nelle more dell'adozione di una disciplina che tuteli e valorizzi l'interesse paesaggistico-ambientale legato a quell'ambito territoriale –, osserva il Collegio come le prescrizioni adottate si risolvano in una diffusa previsione di veri e propri vincoli di inedificabilità, con l'esclusione di poche e marginali modalità di utilizzazione del suolo, mentre il piano territoriale di coordinamento provinciale si limita a richiedere per tale zona l'adozione di "progetti di tutela, recupero e valorizzazione" (che l'art. 49 della legge reg. n. 20 del 2000 riconduce ad interventi finanziati in parte dalla Regione per apprestare una concreta ed efficace cura dei valori oggetto di protezione), e quindi non contempla, né tanto meno autorizza, un regime vincolistico siffatto. Che, d'altra parte, le disposizioni adottate non rispecchino la disciplina di livello sovraordinato, e operino alla stregua di misure di salvaguardia – in attesa di una nuova specifica regolamentazione –, è ammesso dalla stessa Amministrazione comunale, la quale si astiene però in tale modo dall'assumere prescrizioni coerenti con il p.t.c.p. vigente, e mira piuttosto ad anticipare ipotetiche discipline future, di pertinenza di un diverso ordine di competenze.

Restando assorbite le restanti doglianze, va in conclusione accolta la domanda di annullamento degli atti impugnati.

Quanto all'istanza risarcitoria, infine, occorre considerare che, come dichiarato dagli stessi ricorrenti (v. memoria difensiva depositata il 19 giugno 2008, pag. 6), la concessione della misura cautelare ha impedito il determinarsi di pregiudizi patrimoniali a loro carico. In assenza, allora, di elementi che evidenzino specifici ed effettivi profili di danno, la richiesta va respinta.

Valutata complessivamente la controversia, si ravvisa la sussistenza di giusti motivi per disporre la compensazione della spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, così provvede:

- accoglie, nei sensi di cui in motivazione, la domanda di annullamento e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;
- respinge la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 1° luglio 2008, con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Papiano, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Italo Caso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/07/2008

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

IL SEGRETARIO