



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. 155 del 2007 proposto da Lombardozzi Luigi, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Andreoli e dall'avv. Paolo Piva, e presso gli stessi elettivamente domiciliato in Parma, via XXII Luglio n. 3;

contro

il Comune di Parma, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Cugurra e presso lo stesso elettivamente domiciliato in Parma, via Mistrali n. 4;

la Provincia di Parma, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Parmacotto S.p.A., in persona del legale rappresentante Marco Rosi, difesa e rappresentata dall'avv. Stefania Vasta e dall'avv. Paolo Stella Richter, ed elettivamente domiciliata presso la Segreteria della Sezione;

per l'annullamento

della deliberazione n. 200 del 4 dicembre 2006, con cui il Consiglio comunale di Parma ha ratificato l'adesione all'«accordo di programma» ex art. 40 della legge reg. n. 40/2000 concernente l'espansione di impianti dell'industria alimentare Parmacotto e la realizzazione di una rotatoria all'intersezione tra la S.P. 513 di Traversetolo e via F. da Mareto, ha approvato il «piano urbanistico attuativo» relativo all'esecuzione degli interventi previsti dell'«accordo di programma», ha

attribuito valore di permesso di costruire quanto alle opere ed interventi ivi previsti;

dei relativi allegati di ratifica dell'«accordo di programma» tra Parmamec Export S.r.l. - Gruppo Parmacotto S.p.A., Comune di Parma e Amministrazione provinciale di Parma;

della presupposta proposta di «accordo di programma»;

dell'«accordo di programma» stipulato il 23 gennaio 2006;

del decreto prot. n. 7336 del 26 gennaio 2007, con cui il Presidente della Provincia di Parma ha approvato l'«accordo di programma» recante variante al p.s.c., al p.o.c. e al r.u.e. del Comune di Parma;

dei relativi atti costitutivi dell'«accordo di programma»;

del permesso di costruire concernente la realizzazione dell'insediamento Pamacotto;

di ogni altro atto connesso, presupposto, successivo e, comunque, dipendente o conseguente a quelli espressamente impugnati;

per la condanna

al risarcimento dei danni.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Parma e di Parmacotto S.p.A.;

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, all'udienza pubblica del 6 novembre 2007 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Riferisce il ricorrente che egli è proprietario di un'unità abitativa ubicata in Parma, alla via F. da Mareto; che in data 23 gennaio 2006 veniva sottoscritto un «accordo di programma» tra Parmamec Export S.r.l. - Gruppo Parmacotto S.p.A., Comune di Parma e Amministrazione provinciale di Parma, con l'effetto di variante al p.s.c., al p.o.c. e al r.u.e. del Comune di Parma, per l'esecuzione di una rotatoria all'intersezione tra la S.P. 513 di Traversetolo e via F. da Mareto nonché per il contestuale inserimento di un'area produttiva di espansione volta alla realizzazione di impianti dell'industria alimentare Parmacotto; che in data 4 dicembre 2006 l'«accordo di programma» veniva ratificato dal Consiglio comunale (v. delib. n. 200); che, infine, con decreto prot. n. 7336 del 26 gennaio 2007 il Presidente della Provincia di Parma approvava l'«accordo di programma».

Ritenendo illegittime le suindicate determinazioni, l'interessato ha proposto impugnativa avverso gli atti del procedimento. Deduce:

1) Violazione di legge (artt. 34 e 75 del d.lgs. n. 267/2000, anche con riferimento all'art. 40 della legge reg. n. 20/2000). Contraddittorietà manifesta; illogicità; difetto di motivazione.

L'intera procedura dell'«accordo di programma» si è svolta quando era già in vigore l'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000, che ha determinato il venir meno dell'art. 40 della legge reg. n. 20 del 2000. Non si poteva quindi dare applicazione alla richiamata disciplina regionale.

2) Violazione di legge (art. 34 del d.lgs. n. 267/2000). Erroneo presupposto di fatto; illogicità manifesta; contraddittorietà; eccesso di potere; sviamento; carenza dei presupposti.

L'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 circoscrive l'«accordo di programma» alla realizzazione delle opere pubbliche complesse. Detto modulo procedimentale, pertanto, non era utilizzabile nel presente caso, caratterizzato – da una parte – dall'esecuzione di una “rotatoria” che non è opera pubblica richiedente coordinamento tra enti pubblici e variazione degli strumenti urbanistici, e – dall'altra parte – dalla realizzazione di un insediamento industriale di rilevanza esclusivamente privatistica.

3) Violazione di legge (art. 34 del d.lgs. n. 267/2000; art. 40 della legge reg. n. 20/2000). Tardività; illogicità manifesta; difetto assoluto di motivazione; erroneo presupposto di fatto.

La deliberazione consiliare di ratifica dell'adesione all'«accordo di programma» è intervenuto oltre il termine perentorio di trenta giorni fissato dall'art. 34 del d.lgs.

n. 267 del 2000. Un analogo termine è del resto previsto dall'art. 40 della legge reg. n. 20 del 2000.

4) Violazione di legge (art. 40 della legge reg. n. 20/2000). Erroneo presupposto di fatto; illogicità; contraddittorietà.

Poiché la variazione urbanistica riguarda anche il p.t.c.p. della Provincia di Parma, l'«accordo di programma» avrebbe dovuto essere ratificato dal Consiglio provinciale, non solo da quello comunale.

5) Violazione di legge (art. 40 della legge reg. n. 20/2000). Erroneo presupposto di fatto; illogicità; contraddittorietà.

La deliberazione consiliare n. 200 del 4 dicembre 2006 attribuisce valore di permesso di costruire quanto alle opere ed interventi ivi previsti. Sennonché, manca la stipula della convenzione urbanistica, la quale a sua volta viene subordinata all'avvenuta rimozione della condizione risolutiva posta all'atto di acquisto del terreno da parte della Parmacotto.

6) Eccesso di potere; carenza dei presupposti; erroneo presupposto di fatto; illogicità e contraddittorietà; difetto di motivazione.

L'«accordo di programma» è illegittimo, difettandone i presupposti in fatto e in diritto, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo. E ciò in quanto il proponente è un soggetto privato e non un soggetto pubblico, la variazione urbanistica riguarda l'area di realizzazione dell'insediamento industriale e non quella relativa all'opera pubblica (rotatoria), l'esecuzione dell'opera pubblica in questione non richiede alcun coordinamento con altre Amministrazioni, non può un soggetto privato assurgere al rango di ente stipulante l'accordo, il privato non ha dato prova della disponibilità dell'area di verde agricolo interessata all'insediamento produttivo, difetta il rilevante interesse regionale provinciale o comunale previsto dall'art. 40 della legge reg. n. 20 del 2000 trattandosi della mera tutela di un interesse privato, l'elaborazione dell'«accordo di programma» è nella fattispecie una diretta emanazione del soggetto privato e non dell'Amministrazione provinciale, il Comune di Parma ha posto a fondamento dell'accordo la norma di cui all'art. 40 della legge reg. n. 20 del 2000 ma senza tenere conto della sua pregressa abrogazione, l'«accordo di programma» è strumento preordinato alla gestione delle opere pubbliche e alla soluzione dei problemi esecutivi che implicano l'integrazione e il coordinamento dell'azione dei pubblici poteri sicché non se ne può far uso a scopo esclusivamente privato, nella circostanza la connessione del tutto casuale e meramente strumentale (anche in termini di finanziamento) tra rotatoria e insediamento industriale non integra in alcun modo

le condizioni richieste per l'«accordo di programma» ex art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000.

7) Violazione di legge (d.lgs. n. 267/2000). Erroneo presupposto di fatto; illogicità manifesta; contraddittorietà; eccesso di potere; sviamento; carenza dei presupposti.

Il privato è intervenuto alla stipula dell'accordo senza essere proprietario dell'area inserita nello stesso.

8) Eccesso di potere; contraddittorietà manifesta; erroneo presupposto di fatto; difetto assoluto di motivazione; illogicità; carenza dei presupposti. Erronea applicazione del d.lgs. n. 267/2000 e della legge reg. n. 20/2000.

Nel ratificare l'adesione all'«accordo di programma», il Consiglio comunale ha in parte modificato il contenuto dell'accordo stesso, obbligando il privato all'esecuzione di una duna alberata che mitighi l'impatto paesaggistico del nuovo insediamento. Ciò avrebbe imposto una nuova approvazione dell'«accordo di programma» con ripetizione della relativa procedura; ma a tanto non si è provveduto.

9) Eccesso di potere; illogicità e contraddittorietà manifesta; carenza dei presupposti; erroneo presupposto di fatto; perplessità; difetto di motivazione.

Benché inizialmente presentato come ampliamento di uno stabilimento preesistente, quello da realizzare è in realtà un nuovo ed autonomo organismo. Il che è significativo quanto all'invocato inserimento dello stabilimento preesistente nella zona DOP.

10) Eccesso di potere; erroneo presupposto di fatto; carenza dei presupposti in fatto e diritto; illogicità e contraddittorietà; difetto di motivazione; sviamento. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 267/2000, con particolare riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dello strumento dell'«accordo di programma».

I presupposti dell'accordo sono inesistenti o inveritieri, atteso che non è previsto alcun reale incremento occupazionale, né è stato definitivamente accertato se l'insediamento originario fosse all'interno dell'area DOP, né ancora la "rotatoria" può considerarsi un'opera di pubblica utilità di carattere indifferibile o di complessità tale da esigere l'azione integrata di più Amministrazioni pubbliche.

11) Eccesso di potere; travisamento; erroneo presupposto di fatto; illogicità manifesta; contraddittorietà manifesta; difetto di motivazione; perplessità.

Pur richiamando il procedimento penale cui è attualmente sottoposto il presidente della Parmacotto circa una presunta falsa attestazione riguardo al sito DOP, l'Amministrazione comunale conclude per una sorta di assoluzione e per la prosecuzione dell' "iter". Ma ciò inficia le determinazioni conclusive.

12) Eccesso di potere; sviamento; erroneo presupposto di fatto; carenza dei presupposti; illogicità manifesta; contraddittorietà.

La giurisprudenza ha già avuto occasione di rilevare l'illegittimità dell'«accordo di programma» il cui reale scopo è di consentire l'insediamento privato e il superamento delle barriere urbanistiche, non la realizzazione di un'opera pubblica (v. TAR Marche n. 980/2003).

13) Violazione di legge (art. 34 del d.lgs. n. 267/2000; art. 40 della legge reg. n. 20/2000). Illogicità manifesta e contraddittorietà, con particolare riferimento al decreto presidenziale prot. n. 7336/2007 ed alla connessa risposta del Presidente della Provincia prot. n. 7203/2007; erroneità della motivazione; perplessità; erroneo presupposto di fatto.

Gli atti di cui in rubrica ripropongono, per più versi, le questioni già affrontate. Ma va ribadita l'insussistenza delle condizioni di fatto e di diritto per il ricorso all'«accordo di programma», così come analiticamente dedotto fin qui.

Conclude dunque il ricorrente per l'annullamento degli atti impugnati. Invoca altresì il risarcimento dei danni subiti, da liquidare con criterio equitativo ex art. 1226 cod.civ.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Parma e la Parmacotto S.p.A., opponendosi all'accoglimento del gravame.

L'istanza cautelare del ricorrente veniva accolta dalla Sezione alla Camera di Consiglio in data 8 maggio 2007 (ord. n. 110/2007). Ma poi il giudice d'appello, nel riformare la pronuncia di primo grado, la respingeva (Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2007 n. 3622/2007 e n. 3625/2007).

All'udienza del 6 novembre 2007, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

Residente nella zona interessata dall'«accordo di programma» avente ad oggetto la realizzazione di una "rotatoria" e l'inserimento nel tessuto urbanistico di un'area produttiva di espansione destinata alla localizzazione di impianti di un'industria alimentare, il ricorrente impugna le determinazioni ivi assunte. Non solo contesta

l'ammissibilità stessa dell'impiego del modulo procedimentale di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000, ma si duole anche di numerosi altri profili di invalidità che inficerebbero il relativo "iter"; donde la richiesta di annullamento degli atti impugnati e di risarcimento dei danni subiti per effetto della loro adozione.

Il Collegio è innanzi tutto chiamato a vagliare le eccezioni processuali sollevate nel corso del giudizio.

Quanto all'addotta tardività dell'impugnativa – nell'assunto che il relativo termine di decadenza dovesse decorrere dalla pubblicazione della deliberazione comunale di ratifica dell'adesione all'accordo e non dalla successiva data di legale conoscenza dell'atto provinciale di approvazione dell'accordo medesimo –, va ricordato che, a norma dell'art. 40, comma 6, della legge reg. n. 20 del 2000, il "decreto di approvazione dell'accordo di programma produce gli effetti dell'approvazione delle variazioni agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica previste ... Il decreto di approvazione è emanato dal Presidente della Provincia per gli accordi in variante a strumenti urbanistici comunali, dal Presidente della Regione nei restanti casi". Pertanto, non potendosi ritenere completata la fattispecie della variante dello strumento urbanistico prima del decreto di approvazione, in questo provvedimento va individuato l'atto che radicava nella circostanza l'interesse all'impugnativa e conseguentemente determinava il decorso del termine decadenziale per la proposizione della domanda giudiziale. Dal che l'infondatezza dell'eccezione.

Quanto, poi, all'asserita inammissibilità per difetto di interesse – in relazione alla carenza di una posizione soggettiva differenziata in capo al ricorrente –, va ricordato che, per costante giurisprudenza, l'illegittimità delle concessioni edilizie o dei presupposti strumenti urbanistici può essere fatta valere dal proprietario che si trovi in una situazione di stabile collegamento territoriale con la zona interessata dall'attività assentita, sì da potersi configurare in concreto la lesione di uno specifico interesse di natura urbanistico-edilizia nella sfera dell'istante, quale diretta conseguenza della realizzazione dell'intervento contestato. Il che è quanto risulta avvenire nella fattispecie, determinando gli atti impugnati (che hanno anche valore di permesso di costruire) il venire meno della destinazione a verde agricolo di un'area ubicata nei pressi di quella di proprietà del ricorrente, che ha dunque titolo a dolersi di un insediamento produttivo che comporta un evidente aumento del carico urbanistico della zona.

Quanto, ancora, all'eccepita inammissibilità per difetto di interesse – in ragione della sopraggiunta approvazione del nuovo piano strutturale comunale e dell'intervenuto conferimento all'area della controinteressata della medesima destinazione urbanistica conseguita con l'«accordo di programma» –, il Collegio ritiene di dovere escludere che tale circostanza privi di qualsiasi utilità per il

ricorrente un'eventuale pronuncia di annullamento degli atti impugnati. Appare a tal fine sufficiente osservare che, come rilevato in precedenza da questo Tribunale (Bologna, Sez. II, 15 maggio 2006 n. 609), il piano strutturale comunale non possiede un'autonoma potestà conformativa, potendo la definitiva classificazione urbanistica essere impressa alla proprietà solo al termine dell' "iter" comprendente l'adozione anche degli altri strumenti pianificatori, ovvero piano operativo comunale e regolamento urbanistico ed edilizio.

Nel merito, occorre muovere da alcune recenti pronunce del giudice amministrativo, utili a delineare le caratteristiche essenziali del modulo procedimentale di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 ("Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento"). È stato in particolare osservato (v. Cons. Stato, Sez. IV, 21 novembre 2005 n. 6467; TAR Marche 5 maggio 2006 n. 238) che l'accordo di programma – introdotto dall'art. 27 della legge n. 142 del 1990 ed ora disciplinato dall'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 – rappresenta un tipo specifico di accordo tra pubbliche Amministrazioni e costituisce istituto finalizzato alla definizione ed attuazione, con eventuale incidenza sugli strumenti urbanistici, di opere interventi o programmi che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di comuni province e regioni, di amministrazioni statali o di altri soggetti pubblici; che, poiché strumento di semplificazione dell'azione amministrativa in presenza della prevalente esigenza di garantire in tempi rapidi la realizzazione delle opere pubbliche, il legislatore ha consentito che, attraverso l'accordo di programma, si potessero conseguire una serie di effetti, come la dichiarazione di pubblica utilità e la variazione degli strumenti urbanistici, i quali, in una situazione ordinaria, dovrebbero essere oggetto di appositi procedimenti amministrativi; che presupposti e finalità legali dell'accordo sono, in sostanza, da un lato il coordinamento delle attività dei soggetti pubblici interessati e dall'altro, ove necessario, l'adeguamento dei piani urbanistici all'esigenza collettiva che la realizzazione dell'opera pubblica mira a soddisfare; che ragioni di ordine sia testuale che sistematico inducono a ritenere che la variazione urbanistica sia legittimamente conseguibile attraverso tale strumento solo se volta, in chiave direttamente e immediatamente urbanistica, al raccordo tra piano ed opera, atteso che, da un lato, la norma positiva (art. 34, comma 4), nella misura in cui

espressamente equipara l'accordo all'intesa di cui all'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977 e soprattutto prevede che lo stesso sostituisce i permessi di costruire, rende evidente che, almeno per le opere pubbliche statali e di interesse statale, le uniche variazioni contemplate dal legislatore sono quelle volte a superare la difformità dell'opera rispetto alla pregressa pianificazione, onde non sembra congruo ipotizzare che, nell'ambito della medesima disposizione, le ulteriori variazioni urbanistiche richiamate al comma 5 possano avere valenza del tutto generalizzata, cioè indipendente dalla localizzazione dell'intervento pubblico; che, su un piano più generale, si deve considerare che le norme sugli accordi di programma comportano, ove gli stessi abbiano incidenza urbanistica, una rilevante deroga (in termini di pubblicità, partecipazione ed allocazione delle competenze decisorie almeno in fase di approvazione) rispetto ai moduli ordinari di formazione e modificazione degli strumenti di pianificazione; che, secondo principi ermeneutici consolidati, ne consegue l'impossibilità di variazioni urbanistiche attuabili in via derogatoria, mediante accordo, se riferite ad aree diverse da quella deputata alla realizzazione dell'opera pubblica o almeno – nel caso di programmi di complessa portata – non preordinate alla pianificazione di attività comunque complementari rispetto all'attuazione dell'intervento primario; che tanto vale anche per la dichiarazione di pubblica utilità che deriva dall'approvazione dell'accordo di programma, come confermato dall'art. 10 del d.P.R. n. 327 del 2001 il quale, seppure ai soli fini ablatori, ribadisce che, se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico, il vincolo preordinato all'esproprio può essere imposto anche mediante accordo di programma che comporta variante urbanistica, mentre il successivo art. 11, comma 2, ribadisce che la possibilità di variare gli strumenti urbanistici con lo strumento dell'accordo di programma è da considerare eccezionale e comunque direttamente correlato alla realizzazione di un'opera pubblica, precisando al riguardo che, al di fuori di tale ipotesi eccezionale, restano in vigore le disposizioni vigenti che regolano le modalità di partecipazione dei proprietari dell'area e di altri interessati nelle fasi di adozione ed approvazione degli strumenti urbanistici, e così lasciando chiaramente intendere che, per addivenire al mutamento della destinazione urbanistica di terreni non direttamente interessati dalla realizzazione di opere pubbliche, bisogna fare ricorso agli ordinari procedimenti di variante urbanistica disciplinati dalla legislazione di settore; che, pertanto, quando l'accordo di programma, pur a fronte della prevista contestuale realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, comporti una variante urbanistica che riguarda esclusivamente interventi privati autonomi – cioè non collegati funzionalmente all'opera pubblica o assimilata –, viene indebitamente ampliato l'ambito di operatività di tale modulo procedimentale, derogatorio degli ordinari meccanismi di formazione e modificazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, e si finisce per ricondurlo ad un inammissibile generalizzato mezzo di semplificazione del procedimento di variante, mentre il legislatore ha inteso circoscrivere tale effetto ai

casi in cui si rende necessario raccordare con le previsioni di piano la realizzazione dell'opera pubblica o assimilata oppure degli interventi privati a questa complementari.

Alla luce di tale orientamento giurisprudenziale, da cui il Collegio non ritiene di doversi discostare, appare palese nella fattispecie l'improprio ricorso all'istituto dell'«accordo di programma» per adeguare la destinazione urbanistica dell'area del privato alle esigenze legate all'insediamento di nuovi impianti produttivi, mentre la contestuale realizzazione di una "rotatoria" – opera pubblica cui non sono funzionalmente collegati i suddetti impianti – prescinde da varianti urbanistiche e non risulta neppure all'origine della scelta del modulo procedimentale in questione, neanche – a quanto pare – in ragione dell'assunzione della relativa spesa da parte dell'impresa privata. Quanto, poi, all'invocato art. 5 del d.P.R. n. 447 del 1998, in tema di procedimento semplificato per la realizzazione o l'ampliamento di impianti produttivi comportanti la variazione di strumenti urbanistici (v. memoria difensiva dell'Amministrazione comunale depositata il 26 ottobre 2007), non si ravvisa motivo per individuarvi, pur in assenza di espliciti richiami, uno specifico ed autonomo fondamento normativo degli atti impugnati, giacché – a tacer d'altro – la disposizione richiede che il "... progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ...", e quindi implica accertamenti almeno in parte estranei a quelli propri dell'«accordo di programma» ex artt. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 e 40 della legge reg. n. 20 del 2000. La circostanza, infine, che – a norma dell'art. 1, comma 6, della legge n. 59 del 1997 – la "promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze ..." (v. memoria difensiva cit.), assurgendo al rango di mera norma di principio, evidenzia sì la sussistenza di un interesse generale al perseguimento di tali obiettivi ma, se disgiunta da discipline specifiche che regolamentino in tal senso i singoli settori di intervento o di attività, non reca in sé alcuna prescrizione da cui si evinca che gli impianti produttivi siano come tali suscettibili di essere qualificati alla stregua di opere private di pubblica utilità o che l'assenso alla loro localizzazione valga quale formale dichiarazione di pubblica utilità.

Né induce a diverse conclusioni il rilievo che si sia data applicazione nella fattispecie all'art. 40 della legge reg. n. 20 del 2000. Nell'ambito di una normativa avente ad oggetto la "disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" e all'interno del titolo III dedicato ad "opere pubbliche e accordi di programma", la disposizione si occupa degli "accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica", stabilendo al comma 1 che le "disposizioni dettate dall'art. 27 della legge n. 142 del 1990, in merito al procedimento di formazione ed

approvazione ed all'efficacia degli accordi di programma per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento, di iniziativa pubblica o privata aventi rilevante interesse regionale, provinciale o comunale, che comportino la variazione di uno o più strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, sono specificate ed integrate da quanto previsto dai seguenti commi", e per il resto fissando le regole procedurali da osservare. Si tratta, insomma, del mero esercizio della competenza regionale in tema di governo del territorio, con l'esplicito obiettivo di un'analitica regolamentazione del modulo procedimentale dell'«accordo di programma» quando ne risulta inciso l'assetto urbanistico del territorio per effetto di opere diverse da quelle di interesse statale; non emerge, invece, alcuna volontà di ampliarne la portata oltre i confini fissati dalla normativa statale – come del resto si evince anche dalla collocazione della norma in un contesto dedicato alle opere pubbliche –, onde è da escludere che la disposizione in esame determini l'introduzione di una nuova ed autonoma procedura semplificata di variante urbanistica, del tutto alternativa agli ordinari atti di gestione del territorio. Non è neppure significativo il richiamo operato dalla norma alla "... realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento, di iniziativa pubblica o privata aventi rilevante interesse regionale, provinciale o comunale ...", in quanto – da un lato – l'iniziativa privata può legittimamente esplicarsi, in coerenza con la disciplina statale, nelle ipotesi di programmi di complessa portata, allorché (e solo quando) agli interventi pubblici o assimilati si accompagnino interventi privati a quelli complementari, e – dall'altro lato – il riferimento all'interesse regionale provinciale o comunale non ha altro fine che quello di circoscrivere la portata della disciplina regionale alle opere di interesse non statale.

Assorbite le restanti censure, pertanto, va dichiarata fondata la domanda di annullamento degli atti impugnati, con conseguente loro caducazione.

Quanto, infine, alla pretesa risarcitoria, il ricorrente chiede la liquidazione dei danni con criterio equitativo ex art. 1226 cod.civ. Sennonché, come è noto, la liquidazione equitativa concerne la mera quantificazione del ristoro pecuniario, senza sottrarre però chi agisce in giudizio dall'onere di provare gli elementi costitutivi della domanda e dei relativi profili di danno (v., ex multis, TAR Sardegna, Sez. I, 3 gennaio 2005 n. 1); onere probatorio non assolto nella circostanza dall'interessato, onde l'istanza va respinta.

Le spese di giudizio possono essere compensate, sussistendone giusti motivi in relazione alla peculiarità delle questioni dedotte.

P.Q.M.

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

- accoglie la domanda di annullamento degli atti impugnati;
- respinge l'istanza risarcitoria.

Spese compensate.

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

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 6 novembre 2007, con l'intervento dei signori:

Luigi Papiano, Presidente

Umberto Giovannini, Consigliere

Italo Caso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/11/2007

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

IL DIRIGENTE