N. 6287 REG. SENT.
ANNO 2004
n. 1229 Reg. Ric.
Anno 2004

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA TOSCANA

- I^ SEZIONE -

ha pronunciato la seguente:

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 1229/04 proposto dalla REGIONE TOSCANA, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Vanna Console ed elettivamente domiciliata presso la medesima, in Firenze, via Cavour n. 18,

c o n t r o

il Comune di Lucca, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giuseppe Morbidelli, presso lo studio del quale ha eletto domicilio, in Firenze via Lamarmora n. 14,

e nei confronti

della Provincia di Lucca, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Maria Teresa Grassi, ed elettivamente domiciliata presso lo studio della medesima, in Firenze, via dello Studio n. 8,

per l'annullamento

previa sospensione dell'esecuzione,

- della deliberazione del Consiglio comunale di Lucca n. 101 dell'8 aprile 2002 di adozione del Regolamento urbanistico

comunale;

- delle deliberazioni del Consiglio comunale di Lucca n. 20 del 9 marzo 2004, n. 22 del 13 marzo 2004 e n. 25 del 16 marzo 2004 con cui venivano rispettivamente approvate le controdeduzioni e definitivamente approvato il Regolamento urbanistico comunale e i relativi allegati;

- di tutti gli atti presupposti e/o conseguenti, anche se non conosciuti, e in particolare delle deliberazioni del Consiglio comunale nn. 18 e 19 del 9 marzo 2004; degli elaborati approvati in sede di adozione, di quelli approvati nel settembre 2003 dall'Ufficio tecnico, nonché degli allegati approvati a seguito della votazione in aula che portano la data marzo 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

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

Vista l'ordinanza n. 748/04 di rigetto della domanda cautelare;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore, alla pubblica udienza del 9 novembre 2004, il dott. Bernardo Massari;

Uditi, altresì, per le parti l'avv. Console, l'avv. Morbidelli e l'avv. Grassi;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

F A T T O

Nell'ambito del procedimento di formazione del nuovo P.R.G., il Comune di Lucca, con deliberazione consiliare del 9 agosto 2001, n. 129, approvava il Piano strutturale di cui all'art. 24 della legge reg. n. 5/95. Successivamente, con deliberazione n. 101 dell'8 aprile 2002, l'Amministrazione adottava il Regolamento urbanistico che formava oggetto di 1719 osservazioni, presentate, tra gli altri, dalla Regione Toscana e dalla Provincia di Livorno.

Infine, con deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 16 marzo 2004, il Comune intimato approvava definitivamente il Regolamento urbanistico.

Contro tale atto e quelli in epigrafe rubricati ricorre la Regione Toscana chiedendone l'annullamento, con vittoria di spese e deducendo i motivi che seguono:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 30, comma 7, della l. reg. n. 5/1995. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e carenza di motivazione.

1.2. Ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 30, comma 7, della l. reg. n. 5/1995. Violazione dei principi in materia di pianificazione urbanistica. Violazione dell'art. 1, comma 6, del P.I.T.

2.1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commI 1, 2 e 3, dell'art. 5, comma 3, dell'art. 24, comma 2, lett. c) e degli artt. 28 e 30, comma 1, della l. reg. n. 5/1995. Violazione degli artt. 55 e 64 del piano strutturale del Comune di Lucca.

2.2. Violazione dell'art. 28, comma 1, della l. reg. n. 5/1995.

2.3. Violazione dell'art. 28, comma 2, lett. d), della l. reg. n. 5/1995. Violazione dell'art. 62, comma 3, del P.S.

2.4. Violazione dell'art. 53 del P.S.

2.5. Violazione dell'art. 57 del P.S.

2.6. Violazione dell'art. 47 delle NT.A. del P.S.; violazione dell'art. 61, comma 2, punto d) del P.S.

2.7. Altre difformità tra R.U. e P.S.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata opponendosi all'accoglimento del gravame.

Con ordinanza n. 748 del 6 luglio 2004 è stata respinta la domanda incidentale di sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato.

Alla pubblica udienza del 9 novembre 2004 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

D I R I T T O

Con il ricorso in esame viene impugnata la deliberazione n. 25 del 16 marzo 2004 con cui è stato definitivamente approvato il Regolamento urbanistico del Comune di Lucca, nonché gli atti sopra rubricati ad essa connessi o presupposti.

Preliminarmente devono essere scrutinate le eccezioni di inammissibilità del gravame avanzate dalla difesa dell'Amministrazione resistente.

Va, in primo luogo, disattesa l'eccezione di inammissibilità per difetto di notifica ad almeno uno dei controinteressati che,

nella fattispecie, sarebbero ravvisabili nei proprietari degli immobili interessati dal provvedimento e specificamente individuabili con riferimento a taluni dei complessi immobiliari più rilevanti coinvolti dall'atto pianificatorio.

In proposito non si ravvisano motivi per discostarsi dal consolidato orientamento secondo il quale la natura di atto amministrativo generale dello strumento urbanistico impugnato esclude la possibilità di configurare posizioni di controinteressati anche nell'ipotesi di accoglimento di osservazioni o di indicazione nominativa di un proprietario che risulti avvantaggiato dalle previsioni del piano, atteso che l'interesse qualificato che costituisce la premessa per il riconoscimento della posizione di controinteressato deve essere espressamente tutelato dal provvedimento ed oggettivamente percepibile come un vantaggio, indipendentemente dall'interesse perseguito dal ricorrente; tali requisiti non ricorrono nel caso dello strumento urbanistico, poiché la sua funzione esclusiva è quella di predisporre un ordinato assetto del territorio comunale, prescindendo dalle posizioni dei titolari di diritti reali e dai vantaggi o dagli svantaggi che ad essi possono derivare dalla pianificazione (in tal senso, Cons. Stato, Ad. plen. 8 maggio 1996 n. 2; id., Sez. IV, 22 giugno 2000, n. 3489; T.A.R. Umbria, 7 giugno 2002, n. 389).

Va poi esaminata la seconda eccezione proposta, relativa al difetto di legittimazione attiva della Regione.

L’eccezione può essere, in parte, condivisa.

Osserva in proposito il Collegio che, secondo pacifica giurisprudenza, nella materia urbanistica può essere ammessa l'azione impugnatoria solo da parte di chi abbia effettivamente un legame immediato e stabile con il territorio interessato dagli atti di pianificazione, di talché la sua posizione possa dirsi differenziata dagli altri soggetti riconosciuti dall’ordinamento.

Analoghe considerazioni non possono che riprodursi nei riguardi delle azioni proposte dagli enti territoriali.

E’ evidente, infatti, che, la soggettività giuridica dell’ente in parola non vale a differenziare la sua posizione da quella che qualsiasi altro soggetto può vantare rispetto alla legalità dell'azione amministrativa, la quale, pertanto, non assurge alla dignità di interesse legittimo tutelabile con azione giurisdizionale amministrativa.

Invero, nel processo amministrativo, l'accertamento dell'interesse a ricorrere non può prescindere da una puntuale verifica della lesione, concreta ed immediata, che dalla determinazione assunta dall'autorità amministrativa deriverebbe per la sfera giuridica del soggetto istante, sul quale incombe anche il relativo onere probatorio; da tale regola, consegue il diniego di riconoscimento della legittimazione processuale per chiunque agisca solo a tutela del principio di legalità dell'azione amministrativa ovvero per ottenere l'annullamento di un vantaggio che sarebbe stato indebitamente riservato ad

altro soggetto, senza che peraltro da ciò siano derivati effetti pregiudizievoli per la propria sfera giuridica (Consiglio Stato, sez. IV, 2 novembre 1993, n. 966).

Non può, pertanto, ricondursi la legittimazione al ricorso alla mera potestà legislativa di cui in materia è titolare l'Ente Regione, né, come osservato dalla difesa del Comune, alla rappresentatività di interessi della comunità insediata nel territorio regionale, a meno che non venga dedotta la lesione specifica di individuati interessi ad essa facenti capo (e non riconducibili, come si è appena detto, alla mera legalità dell'azione amministrativa) che, nella fattispecie, non sono in alcun modo ravvisabili, se non per i limitati profili di cui si dirà.

Tale ricostruzione, ad avviso del Collegio, si palesa conforme al dettato del Titolo V della Carta costituzionale, come novellato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, in particolare agli artt. 114 e 118, che esalta la sfera di autonomia di ciascun ente territoriale delimitando ulteriormente i confini relativi alla cura della sfera di interessi della comunità di riferimento.

Infine, la parte ricorrente non può trarre la propria legittimazione ad agire in giudizio dalla circostanza che abbia domandato di intervenire o sia intervenuta nel procedimento che è sfociato nel provvedimento impugnato atteso che il mero fatto della partecipazione al procedimento non costituisce titolo acquisitivo di legittimazione attiva al ricorso avverso il suo

provvedimento conclusivo (Consiglio Stato, sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4343; T.A.R. Lazio, sez. I, 5 maggio 2003, n. 3861).

Con specifico riferimento alla presentazione di osservazioni nei riguardi del progetto di piano regolatore generale, si è rilevata, infatti, l'inammissibilità del gravame fondato sulla loro mera reiezione, configurandosi dette osservazioni non come rimedi giuridici ma come semplici apporti collaborativi, la cui reiezione non necessita di specifica motivazione (T.A.R. Lombardia Brescia, 2 settembre 1993, n. 717).

Sulla scorta delle considerazioni che precedono devono pertanto dichiararsi inammissibili tutti i motivi di gravame, con l'eccezione delle doglianze recate con il motivo n. 1.2 con cui si deduce la violazione dell'art. 1, comma 6, del P.I.T..

Mentre, infatti, gli altri mezzi di impugnazione sono fondati sulla denuncia di violazioni di carattere procedimentale o sul mancato rispetto del Piano strutturale e, quindi, sulla generica, in quanto priva di soggettività, tutela dell'interesse alla corretta applicazione dei procedimenti urbanistici, con detto motivo la Regione Toscana lamenta che siano state pretermesse talune disposizioni del Piano di indirizzo territoriale – P.I.T. – di cui all'art. 6 della l. reg. n. 5/1995.

Secondo la disposizione appena rubricata "*Il piano di indirizzo territoriale (PIT) è l' atto di programmazione con il quale la Regione, in conformità con le indicazioni del programma regionale di sviluppo di cui all' articolo 4 della LR 9 giugno*

1992, n. 26, stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza a fini di coordinamento la programmazione e la pianificazione degli enti locali, e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale".

Attesa la sua natura di atto vincolante ai fini della programmazione urbanistica del Comune la sua asserita lesione legittima, infatti, la Regione a gravarsi nei riguardi di provvedimenti pianificatori, quale quello oggetto di causa, che non si conformino alle indicazioni in esso contenute.

Per quanto di interesse ai fini del giudizio, la Regione Toscana assume, in particolare, che sia stato violato l'art. 1, comma 6, del P.I.T. il quale prevede che ogni atto di pianificazione territoriale sia munito di uno specifico documento nel quale si dà atto delle verifiche effettuate circa la compatibilità del primo con gli indirizzi, le prescrizioni e le salvaguardie del P.I.T.

L'assunto non è fondato.

Si osserva, in primo luogo, che un atto amministrativo – nella specie il PIT – non può contenere prescrizioni difformi rispetto a quelle che si rinvengono nella legge che ne delinea l'efficacia.

Nel caso in esame, né l'art. 28, né l'art. 30 della l. reg. n. 5/1995 recano alcuna previsione in merito alla necessità che il Regolamento urbanistico sia dotato, già al momento della sua

adozione e, quindi, prima della sua definitiva approvazione, del c.d. documento di conformità agli atti di pianificazione territoriale sovraordinati. Non può, dunque, ricollegarsi semplicemente a tale mancanza l'effetto invalidante preteso dalla parte ricorrente.

A ben vedere, tale necessità non si rinviene neppure dalla lettura dell'art. 1, comma 6, del P.I.T. il quale si limita, infatti, ad affermare che "*i punti di cui al comma 5 devono essere contenuti in un apposito documento facente parte integrante dello strumento per il governo del territorio*". E' dunque sufficiente che tale documento esista e sia allegato alla versione conclusivamente approvata del Regolamento urbanistico, senza che sia indispensabile che esso sia posto a corredo di tale atto già nel momento della sua adozione, come preteso dalla parte ricorrente.

Tale soluzione è quella che meglio risponde alla natura del documento in questione il quale svolge essenzialmente la funzione di autocertificazione da parte del Comune del rispetto, da parte del Regolamento urbanistico, degli indirizzi fondamentali di pianificazione contenuti nel P.I.T., esigenza che, evidentemente, non può che porsi nei riguardi della versione conclusiva del Piano, una volta che siano state eventualmente accolte le modificazioni conseguenti alle osservazioni presentate al regolamento adottato.

Ne discende che la censura esaminata deve essere respinta.

Conclusivamente, per le ragioni che precedono, il ricorso deve essere in parte dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva e in parte rigettato, siccome infondato.

Si ravvisano giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione I^, definitivamente pronunciando, in parte dichiara inammissibile e in parte respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Così deciso in Firenze, il 9 novembre 2004, dal Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori:

dott. Giovanni VACIRCA - Presidente

dott. Giuseppe DI NUNZIO - Consigliere

dott. Bernardo MASSARI - Primo referendario, est.

F.to Giovanni Vacirca

F.to Bernardo Massari

F.to Mario Uffreduzzi - Direttore della Segreteria

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 6 DICEMBRE 2004

Firenze, lì 6 DICEMBRE 2004

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Mario Uffreduzzi

m.p.