

Pubblicato il 09/12/2022

**N. 00510/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00404/2018 REG.RIC.**



**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 l' Abruzzo**

**sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 404 del 2018, proposto da:

Paolo Sciò in proprio e quale legale rappresentante della Sabam S.r.l., Lidia Di Marco, e Mario Sciò in proprio e quale procuratore generale di Lidia Di Marco, rappresentati e difesi dagli avv. Marcello Russo e Luisa Ebe Russo, con domicilio eletto in forma digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di San Salvo, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Marina D'Orsogna, con domicilio eletto in forma digitale come da PEC da Registri di Giustizia nonché in forma fisica presso il suo studio in Pescara, via Catania 12;

***per l'annullamento***

della delibera del Consiglio Comunale di San Salvo n. 49 del 25.9.2018 di rigetto della proposta di piano particolareggiato in variante al PRG vigente;

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Salvo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 18 novembre 2022 la dott.ssa Renata Emma Ianigro e uditi per la parte ricorrente l'avv. Manuel De Monte in sostituzione degli avv.Russo, e l'avv.Valerio Sarta su delega dell'avv. M.D'Orsogna per il Comune;

### FATTO e DIRITTO

1.Con ricorso iscritto al n. 404/2018 la Sabam s.r.l. quale comproprietaria insieme ai ricorrenti di un suolo nel Comune di San Salvo in catasto al fg 2 p.lle 16,17,18,19,20,68,103 e 4499 per una superficie catastale di m.q. 45.6999 ricadenti nel p.r.g. vigente in parte in area destinata ad "Attività di interesse generale" di cui all'art. 42 n.t.a., in parte ad "Aree per il soddisfacimento degli standards" di cui all'art. 34 n.t.a., premesso di aver presentato una proposta di piano particolareggiato per la realizzazione di attrezzature ed impianti a servizio del turismo, ricettività alberghiera con impianti sportivi, residenze, attività commerciali, impugnavano, chiedendone l'annullamento, la delibera C.C. n.49 del 25.09.2018 di rigetto della proposta, deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi di diritto:

1) Violazione ed erronea applicazione degli artt. 42 e 97 della Cost., 3 della L. 241/90. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Disparità di trattamento. Falsa e apparente motivazione.

La delibera impugnata è affetta da difetto di motivazione poiché con la proposta è stato chiesto il cambio di destinazione di una porzione di terreno da ludico ricettivo a residenziale solo per rendere economicamente compatibile l'intervento che altrimenti non sarebbe assolutamente sostenibile.

Inoltre la proposta prevede la cessione a titolo gratuito di aree per m.q. 11.500,00 per realizzare opere pubbliche e verde attrezzato.

Inoltre il provvedimento è affetto da eccesso di potere per disparità di trattamento poiché l'amministrazione comunale ha assunto un

comportamento del tutto diverso per altri terreni siti proprio nella stessa fascia litoranea in zona che dista circa 800 metri dal terreno dei ricorrenti ed avente le medesime caratteristiche.

Nel caso di specie vi è assoluta identità tra le particelle di proprietà dei ricorrenti e quella censita al fg. 1 n.18 di proprietà del Comune che aveva la stessa destinazione urbanistica del terreno di proprietà dei ricorrenti, per cui o la fascia costiera è destinata a totela vocazione turistica oppure si ammette la presenza di edifici con destinazione residenziale ed in tal caso vi è disparità di trattamento. Se per il terreno di proprietà comunale è stata effettuata una variante ad hoc della destinazione urbanistica per consentire la convenienza dell'operazione, inserendo anche una parte con destinazione residenziale e prevedendo un indice di utilizzazione fondiaria del 70% non si comprende perché ciò non sia stato consentito ai ricorrenti.

L'attuale destinazione dell'area dei ricorrenti rende l'intervento economicamente non conveniente con rischio di abbandono di un'area sita nel centro del Comune e strategica per lo sviluppo del paese.

2)Violazione ed erronea applicazione degli artt. 15 e 16 della L. 1150/1942 e degli artt. 21 e ss. della L.R. 18/1983 Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Travisamento dei fatti. Sviamento di potere;

La delibera impugnata è viziata per palese travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, poiché le cifre indicate dal Sindaco non trovano alcuna corrispondenza nella proposta progettuale dei ricorrenti, e non hanno consentito al Consiglio Comunale di valutare correttamente la proposta unitamente al vantaggio della cessione gratuita di un'area del valore di € 2.500.00,00. Con il p.r.g. vigente è consentito realizzare m.c. 74.484,00 di cui m.c. 39.798 con destinazione ludico ricettiva e m.c. 24.686,00 di aree per standars, invece con la proposta di piano in variante in argomento si propone la realizzazione di mc 37.262,00 con destinazione residenziale, mc 9.765,00 con destinazione a standards.

Sulla base di tali motivi concludevano per l'accoglimento del ricorso con vittoria di spese di giudizio.

Costitutosi il Comune di San Salvo, con memoria del 20.09.2022, opponeva che nel vigente pr.g. comunale i suoli di pertinenza dei ricorrenti ricadono in parte in Aree per il soddisfacimento degli standards e parte in Aree per attività ludico ricettive di interesse generale, e pertanto lo strumento urbanistico non ammette l'insediamento di funzioni residenziali. Aggiungeva che il Consiglio Comunale aveva respinto la proposta di piano particolareggiato in variante per l'assenza di un interesse pubblico tale da consentire la realizzazione di un intervento che altera in maniera irreversibile l'amplessima zona interessata per la quale viene modificata per la parte prevalente la destinazione ludico ricettiva, e che il provvedimento impugnato deve considerarsi esente dalle censure prospettate poiché le ragioni del rigetto sono giustificate dall'esigenza di salvaguardare la vocazione turistico ricettiva della Marina di San Salvo condivisa da tutte le amministrazioni che si sono succedute negli anni. Opponeva altresì l'infondatezza del motivo relativa alla disparità di trattamento con il lotto identificato in catasto al fg. 1 p.lla 18 non essendo in alcun modo provata l'identità di situazione dal momento che il terreno di proprietà comunale dell'estensione di 5400 m.q. risultava compreso in zona destinata al soddisfacimento degli standards con il simbolo AS attrezzature scolastiche, e con il Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari approvato con delibera C.C. n. 20 del 23.05.2015, veniva approvata, con successiva delibera C.C. n. 20 del 29.03.2017, una variante per la destinazione residenziale nella misura massima del 30% della complessiva superficie edificabile pari nella specie al 1620 m.q. e per un volume di m.c. 5990, tenuto conto altresì dell'altezza minima prevista per le destinazioni residenziali e dell'altezza fuori terra di metri 6,00; diversamente il piano particolareggiato prevede una cubatura di m.c. 37.263 pari al 96,5% del volume massimo ed un'altezza di 18,50 metri. Concludeva quindi per la reiezione del ricorso con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

Alla pubblica udienza straordinaria di discussione del 18.11.2022 il ricorso veniva discusso ed introitato per la decisione.

2. Il ricorso è infondato e va respinto come di seguito argomentato.

2.1 In punto di fatto va premesso che i ricorrenti:

- sono comproprietari di un terreno sito in zona Marina del Comune di San Salvo, censito al

catasto, al fg.2, p.lle 16, 17, 18, 19, 20, 68, 103 e 4490, per una superficie catastale complessiva di m.q. 45.699 (risultante di mq 44.727 da rilievo metrico), che ricade - in parte - in area di "Attività di interesse generale (ludico ricettive)" (di cui all'art. 42 n.t.a) ed - in parte - in "Aree per il soddisfacimento degli standards" (di cui all'art. 34 n.t.a. del p.r.g. vigente del Comune di San Salvo;

- hanno presentato, in data 2-14.2.2018, una proposta di piano particolareggiato in variante al vigente p.r.g. ai fini della realizzazione di attrezzature ed impianti a servizio del turismo, ricettività alberghiera con impianti sportivi, residenze, attività commerciali;

-in particolare, il progetto di parte ricorrente prevedeva:

a) la realizzazione di hotel, attrezzature sportive e locali commerciali sulle particelle 16, 17 e parte della 20 (20B), con conservazione dell'attuale destinazione d'uso del PRG ad attività ludico ricettive;

b) la realizzazione di un centro residenziale con attività commerciali e ludico ricettive sulle

particelle 19, parte della 20 (20A) e 103, con cambio di destinazione d'uso da attività ludico

ricettive a residenziale (prevalente) e commerciale;

c) la realizzazione di un parcheggio privato sulla particella 4490;

d) la realizzazione di un centro assistenziale per anziani e disabili sulla particella 20B;

e) la cessione a titolo gratuito al Comune delle particelle 18 e 68 (per complessivi 11.503 mq) e la realizzazione a scomputo degli oneri urbanistici

di verde attrezzato.

Su detta area di proprietà dei ricorrenti, estesa mq 44.000 circa, le n.t.a. del vigente PRG

consentirebbero di realizzare mc 74.484,00 di cui m.c. 39.798 con destinazione ludico ricettiva e m.c. 34.686 di aree per il soddisfacimento degli standards.

Di contro, la proposta di variante (ad iniziativa privata) aveva ad oggetto:

1. la realizzazione di: mc 27.037,00 - con destinazione ludico-ricettiva/commerciale (a fronte dei mc 39.798 consentiti); mc 37.262,00 - con destinazione residenziale (non previsti nel Piano), m.c. 9.765,00 - con destinazione a standards (a fronte dei mc 34.686,00 previsti), e la cessione a titolo gratuito di un'area estesa mq. 11.503 (di cui 6.585 mq con destinazione ludico ricettiva e 4.918 mq con destinazione a standard).

Il Responsabile del servizio urbanistica del Comune, in data 13 marzo 2018, chiedeva alla società ricorrente - ai fini istruttori - l'integrazione degli atti, mediante il deposito della relazione geologica e del computo estimativo delle opere di urbanizzazione primaria.

La ditta Sabam, in data 27 giugno 2018, provvedeva a tale deposito tramite il tecnico incaricato, instando per il completamento della fase istruttoria con l'acquisizione dei prescritti pareri, e per la successiva sottoposizione della proposta al Consiglio Comunale, competente a decidere in ordine alla sua approvazione ai sensi dell'art. 20 della l.r. n. 18/1983. Il 30 luglio 2018, veniva notificato ai ricorrenti il parere sfavorevole del Servizio Tecnico Comunale (espresso in data 27.7.2018), motivato con riferimento alla contrarietà della variante alle previsioni del p.r.g. delle n.t.a (avuto riguardo, in particolare, ai suoi articoli 34 e 42), riferite sia alla destinazione d'uso residenziale (non prevista negli atti normativi generali) sia alla diversa (e di gran lunga superiore) volumetria di cui si chiedeva la realizzazione, rispetto a quella ordinariamente assentibile per gli interventi.

Parte ricorrente, in data 10 agosto 2018, presentava le proprie osservazioni, tese a contestare il parere tecnico negativo, oggetto anche della presente impugnativa, quale atto presupposto.

Il Consiglio comunale, in data 25 settembre 2018, adottava la deliberazione n. 49, avente ad

oggetto: “Proposta di piano particolareggiato in variante al p.r.g. vigente (art. 21 della l.r. n. 18/1983) – ditta Sabam s.r.l., Di Marco Lidia, Sciò Mario e Sciò Paolo Provvedimenti”, con la quale l’organo consiliare – nel confermare l’interesse pubblico prevalente al mantenimento della vocazione turistica dell’area interessata dagli interventi delineati dalla parte privata - denegava l’approvazione della proposta di variante al PRG avanzata dai proprietari dell’area interessati.

3. Ciò premesso in fatto, il ricorso è infondato e va respinto come di seguito argomentato.

In particolare, le ragioni poste a base del diniego impugnato sono incentrate sull’incompatibilità della proposta variante rispetto alla destinazione di zona opponendosi agli istanti l’inammissibilità di una variazione in residenziale della destinazione di piano ludico ricettiva, suscettibile di determinare una compromissione del futuro sviluppo turistico della zona marina ed in contrasto anche con la pianificazione urbanistica in itinere.

La motivazione del diniego in quanto riferita alla richiesta di variante rispetto al vigente strumento urbanistico, non può ritenersi censurabile in quanto non articolata nel dettaglio, alla luce della costante giurisprudenza in materia di pianificazione urbanistica, secondo cui, le scelte operate dalla Pubblica amministrazione in ordine alla destinazione delle singole aree, non necessitano di apposita motivazione oltre quella che può evincersi dai criteri generali seguiti nell’impostazione del piano. Rispetto alle scelte di pianificazione, un obbligo di motivazione specifica si reputa esistente soltanto nel caso in cui debba riconoscersi al privato un’aspettativa qualificata, come quella discendente da una pregressa lottizzazione approvata e convenzionata

oppure da un giudicato di annullamento di un precedente diniego di titolo edilizio o dalla reiterazione di un vincolo scaduto. Solo entro tali limiti ossia in presenza di situazioni di diritto quesito o di aspettativa qualificata capaci di assicurare al proprietario un affidamento specifico può ritenersi tutelabile con una motivazione rafforzata l'interesse pretensivo azionato, mentre fuoriescono da un giudizio di meritevolezza le pretese azionate in termini di sostenibilità e convenienza economica dell'intervento. E' la regolamentazione giuridica di zona approvata tramite lo strumento urbanistico generale ed il piano delle scelte che ricadono sul territorio a legittimare una richiesta edilizia, e non il contrario. La posizione giuridica dei ricorrenti per come azionata non è meritevole di tutela, in quanto non è configurabile in capo al privato un affidamento qualificato rispetto ad una reformatio in melius della destinazione urbanistica del suolo di sua pertinenza, posto che la sua posizione soggettiva non può differenziarsi rispetto a

quella di ogni altro proprietario che aspiri ad un uso proficuo dell'immobile.

Di qui l'irrelevanza di ogni deduzione in ordine alla dedotta esistenza di presunti errori di computo dal momento che le argomentazioni addotte dall'amministrazione prescindono dalla maggiore o minore ampiezza del mutamento di destinazione essendo attestate sulla necessità di privilegiare in ogni caso la vocazione turistica dell'area marina rispetto a quella residenziale e ciò indipendentemente dal rapporto proporzionale delle superfici sviluppate in variante.

Inoltre, sotto altro profilo, poiché la programmazione e pianificazione urbanistica è caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità nella prospettiva di un ordinato e funzionale assetto del territorio comunale godendo l'amministrazione a tale scopo di un ampio potere discrezionale, ne consegue l'inconfigurabilità in questo ambito del vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento riguardo alla destinazione impressa a immobili vicini e al loro regime edificatorio (cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2018, n. 2164).

Da quanto esposto consegue la reiezione del ricorso e quanto alle spese ricorrono giusti motivi per compensarle tra le parti avuto riguardo alla natura delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2022 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dagli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp att. c.p.a con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Renata Emma Ianigro, Consigliere, Estensore

Massimiliano Balloriani, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Renata Emma Ianigro**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Passoni**

**IL SEGRETARIO**