

**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 606 del 2016, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

A. R. A.R.L., rappresentata e difesa dall'avvocato Galileo Omero Manzi,  
domiciliata ex art. 25 c.p.a. presso Segreteria T.A.R. Marche in Ancona, via della  
Loggia, 24;

***contro***

Comune di San Severino Marche, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro  
Lucchetti, con domicilio eletto presso lo studio Avv. Alessandro Lucchetti in  
Ancona, corso Mazzini, 156;

***nei confronti di***

Associazione (.....) - A.;

sul ricorso numero di registro generale 607 del 2016, proposto da:

B. A.R.L., rappresentata e difesa dall'avvocato Galileo Omero Manzi, domiciliata  
ex art. 25 c.p.a. presso Segreteria T.A.R. Marche in Ancona, via della Loggia, 24;

***contro***

Comune di San Severino Marche, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Lucchetti, con domicilio eletto presso lo studio Avv. Alessandro Lucchetti in Ancona, corso Mazzini, 156;

***nei confronti di***

Associazione (.....) - A.;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 606 del 2016:

delle delibere del Consiglio Comunale di San Severino Marche n. 49 del 28 luglio 2016 e n. 36 del 30 marzo 2017, con le quali è stata negata l'approvazione della variante urbanistica parziale del Piano Regolatore Comunale;

quanto al ricorso n. 607 del 2016:

per l'annullamento

delle delibere del Consiglio Comunale di San Severino Marche n. 50 del 28 luglio 2016 e n. 37 del 30 marzo 2017, con le quali è stata negata l'approvazione della variante urbanistica parziale del Piano Regolatore Comunale;

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di San Severino Marche;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 settembre 2017 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Le aziende ricorrenti, che gestiscono in proprietà o in locazione circa 80 ha di terreno agricolo ciascuna, ubicato in località (.....), inoltravano, al comune di San

Severino Marche, istanza per la realizzazione di alcuni interventi edilizi volti alla ristrutturazione e all'ampliamento di edifici agricoli esistenti oltre alla realizzazione di nuove costruzioni per l'allevamento non intensivo di ovini e caprini.

In punto di fatto è utile evidenziare, fin da ora, che pur trattandosi di aziende distinte, le stesse risultano territorialmente confinanti, potendosi rilevare, dalle planimetrie depositate in giudizio, distanze di qualche centinaio di metri tra gli edifici esistenti che compongono i rispettivi nuclei aziendali e tra quelli di nuova costruzione.

Le istanze contemplavano i seguenti interventi edificatori:

- A. R.: ristrutturazione di un edificio esistente con ampliamento dello stesso per ulteriori mq. 360; nuova costruzione di edifici autonomi per circa mq. 4.500;
- Azienda agricola B.: ristrutturazione di un edificio esistente con ampliamento dello stesso per ulteriori mq. 1.134; ristrutturazione di altro edificio esistente con ampliamento dello stesso per ulteriori mq. 240; nuova costruzione di edifici autonomi per circa mq. 4.500.

Il vigente PRG classifica i terreni in questione in Zona ESP (Zona agricola di interesse paesistico *ex art. 32 NTA*), dove sono consentiti solo interventi di nuova costruzione residenziale agricola fino a un massimo di mc. 600 o ampliamento dell'esistente fino al massimo di mc. 800 complessivi, oltre ad una superficie massima di mq. 100 per nuova edificazione di annessi agricoli.

Risultando quindi necessaria apposita variante urbanistica per la riclassificazione in zona EN (Zona agricola normale), veniva avviato il procedimento di cui all'art. 8 del DPR n. 160/2010, nell'ambito del quale entrambe le istanze ottenevano il parere favorevole della conferenza di servizi.

Il Consiglio Comunale, con delibere del 28.7.2016 nn. 49 (azienda A. R.) e 50 (azienda B.) decideva, tuttavia, di non approvare le richieste di variante urbanistica sulla scorta di una valutazione unitaria di entrambi gli interventi. In particolare

riteneva gli stessi incompatibili con le caratteristiche paesistiche della zona che il recente PRG (approvato circa due anni prima) aveva ritenuto di salvaguardare pur con alcune modeste aperture rispetto allo strumento urbanistico precedente (più restrittivo). Veniva quindi confermato l'indirizzo contenuto nella precedente delibera consiliare 24.3.2016 n. 15 secondo cui nella zona agricola in questione, relativa alle aziende ricorrenti, risultano accettabili *“solo modesti interventi relativi alla realizzazione di piccoli insediamenti legati alla proprietà ed a conduzione familiare, ritenendo che, per le caratteristiche ambientali ed i vincoli presenti nell'area, tali piccoli insediamenti siano gli unici che possano essere considerati effettivamente compatibili con il territorio e purché non comportanti la realizzazione o ampliamenti, di edifici e manufatti agricoli, superiori a mq. 1.000 (intesi comprensivi anche di eventuali annessi e connessi quali tettoie, loggiati, pensiline ecc...) per ogni azienda richiedente”*.

Le predette delibere nn. 49 e 50 del 2016 venivano impugnate con il ricorso introduttivo degli odierni giudizi contenenti istanza cautelare; istanze che venivano accolte affinché il Consiglio Comunale potesse rivalutare la vicenda tenuto anche conto della disponibilità delle ricorrenti a realizzare gli interventi per stralci funzionali al fine di valutare meglio l'impatto concreto sul territorio (cfr. TAR Marche, ordd. 7.11.2016 nn. 366 e 367).

Entrambi i progetti venivano quindi rielaborati prevedendo un primo stralcio funzionale, per ciascuna richiedente, così articolato:

- A. R.: ristrutturazione degli edifici esistenti; costruzione di nuova stalla/fienile per complessivi mq. 1.999; costruzione di ulteriore nuova stalla di mq. 360;
- Azienda agricola B.: ristrutturazione degli edifici esistenti con ampliamento degli stessi per mq. 1.135 e mq. 1.375.

Anche i predetti stralci ottenevano, tuttavia, il parere negativo del Consiglio Comunale che si esprimeva con le delibere 30.3.2017 nn. 36 (Azienda A. R.) e 37 (Azienda B.). Le ragioni del diniego possono così essere sintetizzate:

- trattasi di interventi, unitariamente considerati, troppo invasivi per un territorio che il vecchio PRG classificava di tutela integrale e che il nuovo PRG (in vigore da circa due anni) aveva leggermente ridimensionato sottoponendolo a tutela orientata ESP, trattandosi di aree collocate in prossimità del Parco naturale del (.....) (oltre ad essere state teatro di combattimenti della Resistenza tra partigiani e fronti nazi/fascisti)
- dalle iniziative non emergono concreti vantaggi per la collettività limitrofa;
- risulta opportuno destinare tale territorio a piccole strutture familiari incluse piccole attività turistico ricreative (agriturismo e bad & breakfast), poiché nelle vicinanze si snoda il percorso conosciuto come “*Sentiero .....*” che collega Assisi e Loreto
- l'amministrazione comunale resta comunque disponibile ad assecondare l'ampliamento fino a mq. 1.000 complessivi per ciascuna azienda, come da indirizzi già contenuti nella precedente delibera consiliare n. 15/2006.

Le predette delibere nn. 36 e 37 del 2017 venivano impugnate con motivi aggiunti. Si è costituito, in entrambi i giudizi, il Comune di San Severino Marche per resistere ai ricorsi chiedendone il rigetto.

2. I ricorsi vanno previamente riuniti per ragioni di connessione oggettiva e parzialmente soggettiva.

3. È necessario esaminare prioritariamente i ricorsi per motivi aggiunti poiché riguardano provvedimenti di riesame su progetti parzialmente modificati per meglio contemperare interessi pubblici e privati coinvolti nella vicenda.

3.1 Con la prima ed articolata censura viene dedotta violazione ed errata interpretazione degli artt. 32 e ss. delle NTA del PRG, violazione degli artt. 41, 42 e 97 della Costituzione, violazione dell'art. 8 del DPR n. 160/2010 nonché eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità della motivazione, erronea percezione e rappresentazione delle caratteristiche dimensionali e funzionali degli interventi,

contraddittorio ed arbitrario apprezzamento delle possibili compromissioni paesaggistiche ambientali. In particolare, e in sintesi, vengono dedotte le seguenti contestazioni:

- il Consiglio Comunale ha disatteso il parere favorevole della conferenza di servizi reso nella procedura *ex art.* 8 del DPR n. 160/2010 adducendo motivazioni generiche e fumose;
- illogica volontà di conservare la destinazione ESP basata su piccoli insediamenti produttivi a conduzione familiare, poiché non coerente con gli attuali modelli di gestione delle filiere agroalimentari. Il Consiglio Comunale mostra di non conoscere le esigenze dell'agricoltura moderna, comprimendone lo sviluppo in violazione degli artt. 41 e 42 della Costituzione. Se non verrà assecondato lo sviluppo aziendale molti terreni rimarranno improduttivi, destinati all'abbandono e alle incursioni dei cacciatori;
- i progetti ridimensionati di primo stralcio sono certamente compatibili con l'ambiente circostante, così come riconosciuto anche dalla conferenza di servizi sul progetto generale, che contemplava interventi di dimensioni doppie;
- il nuovo parere negativo è frutto dell'indisponibilità a riesaminare la vicenda in esecuzione della misura cautelare adottata dal TAR, poiché considerata invasiva delle prerogative consiliari;
- risulta illogico invocare la vicinanza con il Parco (distante alcuni chilometri) poiché ciò creerebbe un illegittimo vincolo indiretto;
- nel luogo non esiste alcun simulacro o monumento o manufatto che ricordi gli eventi della Resistenza. Non sussiste alcuna compromissione del “*Sentiero francescano*” poiché esso si sviluppa lungo la vallata nord dell'insediamento. Risulta illogico ritenere che un allevamento semi brado di animali troverebbe migliore collocazione in aree ad elevata concentrazione di impianti a vocazione produttiva agricola o industriale di analoghe rilevanti dimensioni.

A giudizio del Collegio tali argomentazioni non paiono sufficienti per affermare l'illegittimità dell'azione amministrativa.

Leggendo le delibere nn. 36 e 37 del 2017 emerge chiaramente che l'amministrazione era ben consapevole delle valutazioni espresse dalla conferenza di servizi, ma ha ritenuto di dover distinguere detto profilo tecnico dal profilo urbanistico attinente alle scelte discrezionali di indirizzo riservate al consiglio comunale, limitandosi ad esprimere valutazioni entro tale secondo profilo.

Del resto anche le ricorrenti ammettono che il parere favorevole della conferenza di servizi *“non può essere considerato vincolante per la decisione finale di varianti urbanistiche da parte del Consiglio comunale”* (cfr. pag. 12 dei ricorsi), deducendo quindi successive censure di merito riguardanti i contenuti della motivazione che, per quanto sopra brevemente ricordato, non può certo considerarsi generica e fumosa, ma circostanziata e specifica in relazione al caso concreto, ancorché opinabile come lo sono tutte le valutazioni di carattere discrezionale che esprimono giudizi di merito e scelte di valore.

Peraltro va osservato che la notevole estensione dei terreni oggetto delle presenti iniziative valutate congiuntamente nel loro complesso (circa 160 ha complessivi), interessati da circa mq. 5.000 di costruzioni di primo stralcio (tra recupero dell'esistente, ampliamento e nuove edificazione), esclude la presenza di una semplice variante circoscritta e localizzata al singolo intervento produttivo, ma include necessariamente anche valutazioni di più ampia portata che riguardano la politica urbanistica di una consistente porzione del territorio comunale; valutazioni che potrebbero aprire la strada anche ad ulteriori iniziative produttive di analoga estensione. Del resto, con il successivo motivo di ricorso, le stesse ricorrenti deducono disparità di trattamento rispetto ad altra azienda agricola ubicata nella medesima zona urbanistica e precedentemente autorizzata a realizzare, in variante al PRG, circa mq. 2.000 di nuova costruzione.

Decidere se destinare porzioni notevoli del territorio comunale a piccoli insediamenti agricoli familiari destinati a soddisfare la domanda locale o a grandi insediamenti basati su tecniche industriali per la produzione di massa (con inevitabili ripercussioni sulla trasformazione edilizia e urbanistica della zona), rientra certamente nelle scelte discrezionali e di merito riguardanti la politica urbanistica e l'uso del territorio, come vi rientra la scelta dei limiti edificatori entro cui circoscrivere l'una o l'altra tipologia di insediamento, poiché, come affermato più volte anche da questo Tribunale, non sussiste un obbligo per il comune di garantire ai proprietari il massimo sfruttamento economico possibile delle proprietà fondiarie (cfr. TAR Marche 17.5.2017 n. 368; 17.4.2015 n. 294; 20.12.2010 n. 3468).

Va inoltre ricordato il diffuso orientamento giurisprudenziale, applicato anche da questo Tribunale in recente occasione (cfr. TAR Marche n. 368/2017 cit.), secondo cui la destinazione agricola del suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione, e quindi essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno, potendo essere volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ovvero a garantire ai cittadini l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione urbana (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16.12.2016 n. 5334; id. 12.5.2016 n. 1917; Sez. II, 7.3.2013 n. 1066; Sez. IV, 16.11.2011 n. 6049; id. 27.7.2011 n. 4505; 18.1.2011 n. 352; 13.10.2010 n. 7478; 27.7.2010 n. 4920).

Nel caso specifico, come si vedrà anche nell'esame del secondo motivo di gravame, non si può sostenere che il consiglio comunale abbia mostrato totale insensibilità alle esigenze di sviluppo delle aziende ricorrenti, avendo riconosciuto loro il possibile ampliamento fino ad un massimo di mq. 1.000 ciascuna; limite che, per quanto possa sembrare minima cosa rispetto alle richieste originarie (circa mq.

10.000) poi ridotte di circa la metà con i lavori di primo stralcio, risulta comunque notevole rispetto alla disciplina urbanistica vigente (peraltro più permissiva della precedente) che, come ricordato, contempla, per ciascuna azienda, fino a un massimo di mc. 600 di residenza o ampliamento dell'esistente fino al massimo di mc. 800 complessivi, oltre ad una superficie massima di mq. 100 per nuova edificazione di annessi agricoli.

Nella sostanza verrebbe ammesso un incremento pari a 10 volte l'attuale limite consentito per annessi agricoli, a fronte dell'incremento di 100 volte chiesto originariamente dalle istanti e poi ridotto a 50 volte per i lavori di primo stralcio.

Al fine di valutare la legittimità della decisione consiliare non è quindi solo importante rapportarla a ciò che si vorrebbe realizzare grazie alla variante, ma anche a ciò che si potrebbe realizzare in base alla disciplina vigente, il tutto secondo una logica di proporzionalità.

L'apertura mostrata dall'amministrazione comunale rientra certamente nella sfera discrezionale riservata alla stessa; sfera che, anche a voler condividere la deduzione difensiva di parte ricorrente, secondo cui la procedura *ex art. 8 del DPR n. 160/2010* consente controlli giurisdizionali più penetranti, non può comunque non contenere margini insindacabili di merito, salvo che le scelte non siano affette da palesi ed inequivocabili vizi di eccesso di potere; vizi che tuttavia non emergono nel caso specifico.

Il nucleo essenziale della motivazione negativa va quindi individuato nella volontà del consiglio comunale di non destinare il territorio in questione all'insediamento di grandi aziende agricole comportanti massicci interventi costruttivi e localizzati, ma di riservarlo a piccoli insediamenti sparsi di minore impatto edilizio poiché obiettivamente più compatibili con il ruolo di salvaguardia ambientale attribuito anche alla zona agricola come da giurisprudenza sopra ricordata.

Ritenere in qualche modo viziata nel merito tale decisione (cioè al di fuori dai vizi formali o procedurali rilevati in punto di *fumus* e che dettero luogo alla misura cautelare propulsiva del riesame più circostanziato), equivarrebbe a sovrapporre la valutazione discrezionale di politica urbanistica del giudice a quella del massimo organo rappresentativo della collettività locale.

3.2. Con la seconda e ultima censura viene dedotta disparità di trattamento perché lo stesso consiglio comunale aveva approvato, nel maggio 2016, una variante da zona ESP a zona EN, per mq. 9.978, in favore dell'Azienda Agricola R. al fine di realizzare un progetto simile su terreni (di quasi 50 ha complessivi) a circa 2 Km di distanza (frazione .....); progetto riguardante un allevamento avicolo di tipo industriale (3.800 polli) e comportante l'edificazione di circa mq 2.000 con sbancamenti di circa 8-10 mt di altezza.

Anche tale censura non può essere condivisa.

Va innanzitutto osservato che la questione fu valutata dal consiglio comunale in sede di riesame, che esclude disparità di trattamento trattandosi di iniziative molto diverse in termini di superficie da edificare (mq. 1.964,22 da parte dell'Azienda R., contro superfici doppie o quadruple richieste dalle ricorrenti a seconda che si considerino singolarmente o cumulativamente).

Come affermato ripetutamente dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. da ultimo, TAR Campania, Napoli, Sez. I, 30.1.2017 n. 644), il vizio di disparità di trattamento può sussistere solo a fronte di situazioni identiche trattate diversamente che, nel caso specifico, non ricorrono poiché a identità di zonizzazione agricola vigente e di sviluppo aziendale del tipo industriale, emerge evidente diversità di impatto sul territorio considerando l'effetto cumulativo prodotto dalla vicinanza degli insediamenti qui in esame.

In tal caso la parità di trattamento può quindi giustificare il limite di sviluppo fissato dal consiglio comunale in mq. 1.000 per ciascuna richiedente (ovvero mq. 2.000 complessivi come per l'Azienda R.).

Nulla tuttavia esclude che possano essere ripresentate nuove istanze contemplanti edificazioni opportunamente distanziate tra loro per ridurre l'impatto cumulativo, al fine di poter beneficiare di un maggiore ampliamento individuale al pari di quanto già concesso all'altra azienda.

4. L'infondatezza dei ricorsi per motivi aggiunti rende improcedibili i ricorsi introduttivi del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse.

5. Le spese di giudizio possono essere compensate considerati i profili di *fumus* rilevati in sede cautelare sui ricorsi introduttivi dei giudizi, oltre alla particolarità e per certi versi complessità della vicenda in esame.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi in epigrafe, respinge i ricorsi per motivi aggiunti. Dichiara improcedibili i ricorsi introduttivi dei giudizi.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 13 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Morri**

**IL PRESIDENTE**  
**Maddalena Filippi**

IL SEGRETARIO