

EDILIZIA ED URBANISTICA: Strumenti urbanistici generali - Discrezionalità - Motivazione specifica - Non necessaria.

Cons. Stato, Sez. II, 12 marzo 2021, n. 2152

- in *Guida al Diritto*, 12, 2021, pag. 96, con commento di Giulia Laddaga, *Non serve una motivazione specifica quando gli interessi sono bilanciati.*

“[...] la scelta, compiuta in sede di pianificazione generale, d'imprimere una peculiare destinazione urbanistica ad una zona non necessita di particolare motivazione, in quanto essa trova giustificazione nei criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nella impostazione del piano [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Mediante la deliberazione del consiglio comunale di Gattatico n. 48 del 30 giugno 2000, è stata adottata una variante specifica al piano regolatore generale, ai sensi dell'articolo 15, comma 4, lettera c), della legge regionale dell'Emilia - Romagna n. 47/1978, trasformando da zona industriale e artigianale di espansione a zona agricola normale la destinazione urbanistica di un ambito territoriale comprensivo di terreni di proprietà della società odierna appellante.

1.1. Avverso tale deliberazione, l'interessata ha proposto il ricorso di primo grado n. 513 del 2000 dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia - Romagna, sezione staccata di Parma.

1.2. Tramite successiva deliberazione consiliare n. 10 del 28 febbraio 2001, il Comune di Gattatico ha approvato definitivamente la citata variante.

1.3. Contro quest'ultima deliberazione, l'interessata ha proposto dinanzi al medesimo T.a.r. il ricorso di primo grado n. 281 del 2001.

1.4. Il Comune di Gattatico si è costituito in ambedue i giudizi di primo grado, resistendo ai rispettivi ricorsi.

2. Con l'impugnata sentenza n. 683 del 20 ottobre 2009, il T.a.r. per l'Emilia - Romagna, sezione staccata di Parma, dopo aver riunito i due ricorsi, li ha respinti e ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in 5.000 euro, oltre agli accessori di legge.

3. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 3 dicembre 2010 e in data 29 dicembre 2010 – la parte privata ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando due motivi.

4. Il Comune di Gattatico si è costituito in giudizio e ha:

a) eccepito, in via pregiudiziale, l'inammissibilità o l'improcedibilità dell'impugnazione per acquiescenza;

- b) eccepito, sempre in via pregiudiziale, l'inammissibilità dell'impugnazione per violazione dell'art. 101, comma 1, del codice del processo amministrativo;
- c) eccepito, sempre in via pregiudiziale, inammissibilità o improcedibilità per attuale carenza d'interesse della parte privata alla decisione;
- d) riproposto tutte le eccezioni pregiudiziali e preliminari svolte in primo grado e non esaminate dal T.a.r.;
- e) chiesto, in ogni caso, chiedendo il rigetto del gravame, siccome infondato.

5. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 29 settembre 2020.

6. Vanno innanzi tutto rigettate le eccezioni pregiudiziali formulate dal Comune di Gattatico.

6.1. L'appellato ha sostenuto che vi sarebbe stata un'acquiescenza dell'appellante alla statuizione di primo grado, a causa della mancata contestazione di alcuni provvedimenti amministrativi intervenuti nelle more del giudizio di primo grado.

In proposito si osserva che siffatta eccezione potrebbe, in astratto, rilevare ai fini della sopravvenuta carenza d'interesse (questione che verrà esaminata al punto 6.3.). In ogni caso, essa è infondata in quanto l'acquiescenza tacita alla sentenza, ai sensi dell'art. 329 c.p.c., può sussistere soltanto qualora l'interessato abbia posto in essere atti dai quali sia possibile desumere, in maniera precisa ed univoca, il proposito di non contrastare gli effetti giuridici della pronuncia, trattandosi di atti assolutamente incompatibili con la volontà di impugnare. Al riguardo è stato precisato che *«L'acquiescenza alla sentenza, preclusiva dell'impugnazione ai sensi dell'art. 329, comma 1, c.p.c., si dimostra (...) configurabile solo anteriormente alla proposizione del gravame, in quanto successivamente è possibile eventualmente la rinuncia espressa all'impugnazione; e consiste nell'accettazione della pronuncia, ossia nella manifestazione, da parte del soccombente, della volontà di non impugnare, che può avvenire sia in forma espressa che tacita, potendo, in questo secondo caso, ritenersi sussistente soltanto quando l'interessato abbia posto in essere atti assolutamente incompatibili con la volontà di avvalersi dell'impugnazione e dai quali sia possibile desumere, in maniera precisa ed univoca, il proposito di non contrastare gli effetti giuridici della pronuncia»* (Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 3 dicembre 2019, n. 8273; nello stesso senso cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 19 ottobre 2015, n. 4781, 19 ottobre 2015, n. 4781), il che nel caso di specie non si è verificato.

6.2. È parimenti infondata l'eccezione d'inammissibilità dell'impugnazione per asserita mancata specifica contestazione della motivazione della sentenza impugnata.

L'appello, infatti, è rispettoso della disposizione di cui all'art. 101, comma 1, del codice del processo amministrativo.

Si evidenzia, infatti, che, se è vero che il suddetto art. 101, comma 1, impone all'appellante di formulare «*specifiche censure contro i capi della sentenza gravata*», sancendo, per tal via, l'inammissibilità di una mera riproduzione dei motivi di doglianza di primo grado, atteso che l'appello non è un *novum iudicium*, avendo a oggetto le critiche rivolte al *decisum* di primo grado (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 28 gennaio 2010, n. 363; Consiglio di Stato, sez. V, decisione 29 dicembre 2009, n. 8966; Consiglio di Stato, sez. IV, decisione 8 giugno 2009, n. 3507), è altrettanto vero che il rispetto della detta prescrizione va commisurato alla specificità delle singole vicende processuali e alla natura dei rilievi mossi dall'appellante alla pronuncia impugnata (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 12 marzo 2015, n. 1298, e 19 febbraio 2015, n. 835).

Ne discende che laddove, come nel caso di specie, tali rilievi si traducano in un radicale dissenso rispetto al percorso motivazionale seguito dal T.a.r., a cui se ne contrappone uno totalmente alternativo, l'atto di impugnazione ricomprende *ex se*, pur in mancanza di specifiche formalità, una o più critiche alla sentenza gravata.

6.3. Va inoltre respinta l'eccezione di sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione, atteso che, in presenza di un'espressa richiesta di decisione del ricorso formulata dall'appellante con le note di trattazione scritta depositate in data 22 settembre 2020, una sopravvenuta carenza d'interesse dovrebbe emergere in modo certo e inequivocabile dagli atti di causa, mentre nel caso di specie la mancata impugnazione di successivi atti di pianificazione urbanistica non esclude di per sé il venir meno di un interesse, anche soltanto il tipo risarcitorio, all'annullamento della variante al piano regolatore generale approvata il 28 febbraio 2001.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato che «*occorre molta cautela prima di dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse perché una pronunzia processuale di tale contenuto, se non adeguatamente giustificata, rischierebbe di risolversi in un sostanziale diniego di giustizia*» (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 28 dicembre 2020, n. 8432) e che «*il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, quando il processo non possa per qualsiasi motivo produrre un risultato utile per la parte ricorrente in primo grado o appellante, in quanto la decisione di annullamento non può comportare più alcuna utilità neppure meramente strumentale o morale*» (Consiglio di Stato, sezione II, sentenze 20 novembre 2020, n. 7252, e 23 novembre 2020, n. 7337).

7. Tanto premesso in punto di ammissibilità dell'impugnazione, si rileva che l'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e in diritto.

8. Con il primo motivo d'impugnazione, l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado laddove il T.a.r. ha reputato non sussistente nel caso di specie l'obbligo da parte della pubblica amministrazione di comunicare l'avvio del procedimento al soggetto interessato, sicché vi sarebbe una violazione degli articoli 7 della legge n. 241/1990 e 97 della Costituzione, nonché del principio del giusto procedimento.

Siffatta doglianza è infondata. Ed invero, come correttamente affermato dal T.a.r., in base all'art. 13 della legge n. 241/1990, per cui «*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*», l'adozione di una variante al piano regolatore generale non deve essere preceduta dall'avviso di cui all'art. 7 della medesima legge (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 16 settembre 2011, n. 5229; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, decisione 29 marzo 2001, n. 4; Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 20 marzo 2001, n.1797).

La comunicazione del suddetto avviso è necessaria, invece, qualora la variante attenga all'esecuzione di una singola opera pubblica localizzata su di un'area ben individuata, poiché non si tratterebbe di un autentico atto di pianificazione o di programmazione del territorio (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, decisione 29 marzo 2001, n. 4; Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 17 aprile 2003 n. 2004; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 16 settembre 2011, n. 5229), il che non si è verificato nella fattispecie *de qua*, dove si contesta la variante n. 2/2000, che è senza dubbio un atto di pianificazione di una parte del territorio comunale, che non ha apposto alcun vincolo espropriativo, né ha riguardato l'approvazione di un progetto da cui discenda la dichiarazione di pubblica utilità.

9. Attraverso il secondo motivo di gravame, la parte privata ha contestato la sentenza impugnata nella parte in cui il T.a.r. ha reputato non sussistenti le lamentate carenze delle motivazioni delle due deliberazioni avversate e delle istruttorie nei relativi procedimenti amministrativi.

Tale censura è infondata.

Al riguardo il Collegio osserva che:

- le scelte effettuate dalla pubblica amministrazione in concomitanza con l'adozione di uno strumento urbanistico, comprese le scelte riguardanti la classificazione dei suoli, sono sorrette da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, decisione 22 dicembre 1999, n. 24; Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 26

aprile 2006, n. 2293; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 20 giugno 2012, n. 3571, e 12 maggio 2016, n. 1907; Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 24 giugno 2020, n. 4040);

- in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, l'amministrazione ha la più ampia discrezionalità nell'individuare le scelte ritenute idonee per disciplinare l'uso del proprio territorio (e anche nel rivedere le proprie, precedenti previsioni urbanistiche), valutando gli interessi in gioco e il fine pubblico, senza che sia necessaria l'ostensione di motivazione specifica, in relazione alle singole scelte urbanistiche (cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 13 settembre 2012, n. 4867);

- la scelta, compiuta in sede di pianificazione generale, d'imprimere una peculiare destinazione urbanistica ad una zona non necessita di particolare motivazione, in quanto essa trova giustificazione nei criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nella impostazione del piano (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 17 febbraio 2012, n. 854; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 8 giugno 2020, n. 3632);

- le evenienze generatrici di affidamento qualificato sono ravvisabili nell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie, o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione; in mancanza di questi eventi, non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa, ma soltanto un'aspettativa generica, analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile, posizione cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'amministrazione, cosicché non può essere invocato il difetto di motivazione, in quanto si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto e i criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione dello stesso (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 17 febbraio 2012, n. 854; Consiglio Stato, sezione IV, sentenza 4 aprile 2011, n. 2104);

- nel quadro della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra cui spicca la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 21 dicembre 2012, n. 6656); l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, infatti, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, con la conseguenza che l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla

tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'art. 9 della Costituzione; in siffatto contesto spetta all'ente esponenziale effettuare una mediazione tra i predetti valori e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione o delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi equiordinati in via assoluta (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 10 maggio 2012, n. 2710; 13 ottobre 2015, n. 4716, e 22 febbraio 2017, n. 821).

Gli orientamenti sopra riportati conducono a escludere che il secondo motivo d'impugnazione sia suscettibili di favorevole considerazione, poiché, se, alla stregua di quanto precedentemente esposto, la pretesa di carattere oppositivo (volta a contrastare il mutamento della vocazione urbanistica di un'area) non riceve dall'ordinamento positiva valutazione sotto il profilo della tutelabilità di un'aspettativa del privato, che è recessiva a fronte della legittima nuova delineazione dell'assetto del territorio da parte dell'amministrazione comunale, deve corrispondentemente escludersi che possa trovare tutela (fuori dalle ipotesi di consentito esercizio del sindacato giurisdizionale di legittimità) una pretesa specularmente pretensiva, con cui – come nel caso di specie – l'interesse sia rappresentato dal sollecitato mutamento della destinazione di una zona, in guisa da consentire l'espansione dello *ius aedificandi*.

Inoltre la scelta di imprimere una particolare destinazione urbanistica alla zona in cui ricadono i terreni della società interessata appare sorretta da un adeguato apparato motivazionale (anche con riferimento al bilanciamento degli interessi coinvolti), avendo l'amministrazione comunale rappresentato esigenze di tutela ambientale (ovverosia la salvaguardia di un ambito eminentemente agricolo da pericoli di contaminazioni, emersi studi agropedologici ed idrogeologici, che hanno riscontrato la presenza nell'area di un compluvio naturale di raccolta delle precipitazioni meteoriche), che si oppongono alla localizzazione di insediamenti di tipo produttivo-industriale-artigianale e la circostanza della mancata presentazione da parte dell'odierna appellante – a distanza di svariati anni – del piano particolareggiato previsto dallo strumento urbanistico; il Comune ha altresì evidenziato l'insussistenza di un'eventuale necessità di completamento o integrazione di insediamenti pregressi, trattandosi di un nuovo e isolato insediamento, nonché l'esistenza di un progetto di realizzazione di una strada collegata al sistema dell'alta velocità ferroviaria, con conseguente previsione della fascia di rispetto.

10. Le eccezioni formulate dal Comune di Gattatico in primo grado e ritualmente riproposte nel giudizio d'impugnazione sono assorbite dal totale rigetto dei motivi d'appello.

11. In conclusione l'appello va respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

12. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'appellante al pagamento in favore del Comune di Gattatico delle spese di lite del presente grado di giudizio, che, tenuto conto dei parametri stabiliti dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26, comma 1, del codice del processo amministrativo, si liquidano in euro 2.500 (duemilacinquecento), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e 15% a titolo di rimborso di spese generali).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 10799 del 2010, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata; condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Gattatico, delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in euro 2.500 (duemilacinquecento), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e 15% a titolo di rimborso di spese generali).

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Roberto Politi, Consigliere