

**EDILIZIA ED URBANISTICA: Pianificazione urbanistica - Procedimento - Scelte effettuate dall'Amministrazione - Apprezamenti di merito - Sindacato del giudice - Limiti - Fattispecie.**

**Cons. Stato, Sez. VI, 10 giugno 2021, n. 4454**

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 4, 2021, pag. 1326 e ss.

*“[...] secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, le scelte effettuate dall'amministrazione in sede di pianificazione urbanistica costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità se non per profili di manifesta illogicità ed irragionevolezza [...]. Infatti, l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico o di una sua variante è di carattere generale e deve ritenersi soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e specifica.*

*È, bensì, vero che tale principio subisce un'attenuazione quando – come nel caso di specie, riguardando la variante relativa una sola particella fondiaria – si tratta di previsioni interessanti la pianificazione di un'area determinata o di aree specifiche (o quando si ledono legittime aspettative dei privati) [...]”.*

**FATTO e DIRITTO**

1. Con la sentenza in epigrafe, il TRGA - Sezione autonoma di Bolzano accoglieva il ricorso n. 153 del 2018 (affidato a otto motivi), proposto dall'impresa Adige Wohnbau S.r.l. avverso la deliberazione della giunta comunale di Bolzano n. 189 del 23 aprile 2018, con cui era stata revocata la previsione pianificatoria di cui al punto 16.) della precedente delibera giuntale n. 909 del 23 dicembre 2014, di adozione della *proposta di variante* urbanistica relativamente alla trasformazione della p.f. 140/1 C.C. Gries da “zona per opere e impianti pubblici CV” su iniziativa privata *ex art. 16 l. prov. n. 13/1997 (l. urb. prov.)*, in “zona residenziale di completamento B3” ai sensi dell'art. 36-*bis* l. urb. prov..

In particolare il TRGA, previa reiezione di tutti gli altri motivi, accoglieva il quarto e il settimo motivo – con cui erano state dedotte le censure di «*Violazione del principio del contrarius actus per mancata acquisizione del parere dell'Assessore alle politiche sociali del Comune di Bolzano e dei pareri tecnici acquisiti; eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto istruttorio*» e di «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies e nonies della L. 07.08.1990 n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 18, 19, 20 e 36 bis della L.P. n. 11.08.1997 n. 13; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. 07.08.1990 n. 241 e degli artt. 1 e 7 della*

*L.P. 22.10.1993 n. 17, ed eccesso di potere per motivazione omessa, errata e travisata; eccesso di potere per perplessità della motivazione; eccesso di potere per contraddittorietà; eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto istruttorio; irrazionalità ed illogicità della scelta urbanistica»* –, sulla base dei seguenti rilievi:

- nella specie, si trattava della revoca dell'atto endoprocedimentale di avvio del procedimento di variante al PUC, non già della revoca del provvedimento conclusivo di approvazione;
- doveva ritenersi insufficiente, sotto il profilo motivazionale, il richiamo alla nota del 28 febbraio 2018 del direttore della Ripartizione servizi alla comunità locale del Comune di Bolzano, a giustificazione della revoca della delibera di approvazione della proposta di variante urbanistica *de qua*;
- sotto il profilo procedimentale, doveva ritenersi violato il principio del *contrarius actus*, in quanto solo il rigoroso accertamento da parte dell'ufficio amministrativo competente circa l'insorgenza di un rinnovato fabbisogno di alloggi protetti per anziani (da non confondere con i posti letto in residenze per gli anziani), condotto sulla base di un adeguato rilevamento della situazione di fatto e di un'appropriata analisi delle esigenze della popolazione anziana, eventualmente individuate in applicazione di parametri prefissati, ove esistenti, avrebbe potuto giustificare l'interruzione della variante urbanistica in corso, avviata in base all'opposto accertamento dell'insussistenza di un fabbisogno di alloggi protetti che, secondo la destinazione urbanistica vigente, avrebbero dovuto essere realizzati sul fondo in questione;
- mentre inconsistente era il profilo di censura relativo alla mancata acquisizione dei pareri dei diversi uffici già intervenuti nel corso del procedimento di variante urbanistica, attesa la loro manifesta irrilevanza ai fini della decisione sull'adottando atto di revoca, sul piano sostanziale rilevava l'insufficienza della motivazione lamentata dalla società ricorrente, attesa la genericità e inadeguatezza della giustificazione addotta a sostegno della revoca della procedura di variante urbanistica, indicata dalla giunta comunale nella «*esigenza di investire nella realizzazione di alloggi protetti*», quale emersa dalla «*risposta*» della Ripartizione servizi alla comunità locale, interpellata per l'aggiornamento sul fabbisogno abitativo per persone anziane;
- incidendo nel caso di specie la richiesta di variante urbanistica presentata dall'interessata su un'area determinata, circoscritta alla sola p.f. 140/1 C.C. Gries, era necessaria una motivazione puntuale e specifica in sede di assunzione della decisione di segno opposto, di revoca del procedimento di variante urbanistica in corso;

- nella specie, mancava del tutto un puntuale accertamento, attraverso un adeguato processo di rilevamento e di analisi, circa il sopravvenuto fabbisogno di alloggi protetti, con la conseguente fondatezza delle censure di carenza d'istruttoria e di motivazione.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello il Comune di Bolzano con ricorso iscritto *sub* r.g. n. 5895 del 2019, incentrato su un unico motivo rubricato «*Erronea valutazione dei fatti. Violazione del principio dell'insindacabilità delle scelte di pianificazione. Eccesso di potere. Contraddittorietà ed ingiustizia manifesta*», chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, la reiezione dell'avversario ricorso di primo grado.

2.1 Si costituiva in giudizio l'originaria ricorrente, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

3. Avverso la stessa sentenza interponeva appello anche l'originaria ricorrente Adige Wohnbau S.r.l., con separato ricorso iscritto *sub* r.g. n. 6963 del 2019, affidato ai seguenti motivi:

a) «*Error in iudicando: motivazione erronea, omessa, travisata e contraddittoria rispetto al I° motivo e al V° motivo del ricorso integralmente devoluti*»;

b) «*Error in iudicando: motivazione erronea, omessa, travisata e contraddittoria rispetto al II° motivo del ricorso integralmente devoluto*»;

c) «*Error in iudicando: motivazione erronea, omessa, travisata e contraddittoria rispetto al VI° motivo del ricorso integralmente devoluto*»;

d) «*Error in iudicando: motivazione erronea, omessa, travisata e contraddittoria rispetto al VIII° motivo del ricorso integralmente devoluto*».

La società appellante chiedeva pertanto, in parziale riforma della gravata sentenza, l'accoglimento dei motivi respinti in primo grado.

3.1 Si costituiva in giudizio il Comune appellato, resistendo.

4. Con memoria del 21 dicembre 2020 l'originaria ricorrente Adige Wohnbau S.r.l. chiedeva la riunione dei due ricorsi in appello e il rinvio dell'udienza pubblica fissata al 21 gennaio 2021, in attesa della definizione del giudizio da essa intentato avverso la delibera della giunta comunale n. 4242 del 2 luglio 2019, adottata in seguito alla pronuncia della qui appellata sentenza n. 13/2019 del TRGA, e definito in primo grado dal TRGA con la sentenza reiettiva n. 302 del 23 novembre 2020, preannunciando l'intenzione di interporre appello avverso detta sentenza.

4.1 Il Comune si opponeva all'istanza di rinvio, in quanto l'accoglimento del ricorso in appello n. 5895 del 2019 proposto da esso Comune comporterebbe l'inammissibilità o improcedibilità dell'appello preannunciato dalla controparte avverso la sopravvenuta sentenza n. 302/2020 del TRGA.

4.2 All'udienza pubblica del 21 gennaio 2021, tenutasi come da verbale, entrambi i ricorsi in appello sono stati trattenuti in decisione.

5. Premesso che a norma dell'art. 96, comma 1, cod. proc. amm. i due ricorsi in appello, proposti avverso la medesima sentenza, devono essere riuniti e trattati congiuntamente, e che non può trovare accoglimento l'istanza di rinvio formulata dall'originaria ricorrente, in quanto, come correttamente rilevato dal Comune, è la presente causa ad essere pregiudiziale rispetto al giudizio d'appello instaurando avverso la sopravvenuta sentenza n. 302/2020 del TRGA, si osserva nel merito che l'appello interposto dal Comune di Bolzano avverso la sentenza in epigrafe è fondato, mentre deve essere respinto l'appello proposto dall'originaria ricorrente.

6. Il ricorso in appello n. 5895 del 2019 di cui sopra *sub 2.*, proposto dal Comune di Bolzano avverso la statuizione di accoglimento del quarto e settimo motivo di primo grado, per la ritenuta sussistenza dei vizi di difetto d'istruttoria e di motivazione, è fondato.

Premesso che la ricostruzione delle vicende urbanistiche e contenziose pregresse relative alla p.f. 140/1 C.C. Gries, quale contenuta sia nella gravata deliberazione n. 189 del 23 aprile 2018 della giunta comunale sia nel § 2. dell'appellata sentenza, aderente alle risultanze istruttorie documentali, s'intende qui integralmente richiamata per ragioni di sinteticità imposte dall'art. 3, comma 2, cod. proc. amm., si osserva che, contrariamente a quanto affermato nell'appellata sentenza, non sono ravvisabili i vizi di eccesso di potere per insufficienza di motivazione e d'istruttoria.

In linea di diritto, occorre premettere che, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, le scelte effettuate dall'amministrazione in sede di pianificazione urbanistica costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità se non per profili di manifesta illogicità ed irragionevolezza (v., *ex plurimis*, Ad. plen. n. 5 del 2015; Cons. Stato, Sez. IV, n. 7492 del 2010). Infatti, l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico o di una sua variante è di carattere generale e deve ritenersi soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e specifica.

È, bensì, vero che tale principio subisce un'attenuazione quando – come nel caso di specie, riguardando la variante relativa a una sola particella fondiaria – si tratta di previsioni interessanti la pianificazione di un'area determinata o di aree specifiche (o quando si ledono legittime aspettative dei privati) (v. Cons. Stato, Sez. IV, 25 maggio 2016, n. 2221).

Ma, nella fattispecie *sub iudice*, l'onere motivazionale a suffragio della scelta pianificatoria di mantener ferma la destinazione dell'area ad opere e impianti di interesse collettivo e sociale (casa-albergo per anziani, per personale sanitario e/o per altre categorie sociali) in regime convenzionato

ai sensi dell'art. 16 l. urb. prov., e di revocare a tal fine il punto 16.) della deliberazione della giunta comunale n. 909 del 23 dicembre 2014 – nel quale, sulla base della dichiarazione dell'allora assessore comunale alle politiche sociali del 12 giugno 2013, per cui non sussisteva più la necessità di realizzare strutture sociali per anziani, era stato dato avvio alla trasformazione dell'area da “zona per opere e impianti pubblici - C/V” in “zona residenziale di completamento B3” ai sensi dell'art. 36-bis l. urb. prov., quale proposta dalla Home Tyrol S.r.l. (dante causa della Adige Wohnhaus S.r.l., attuale proprietaria della p.f. 140/1) –, deve ritenersi assolto in modo congruo e logico e con sufficiente grado di specificità.

Infatti, nella gravata deliberazione comunale n. 189 del 23 aprile 2018 si espone che, in relazione alla proposta di modifica al PUC *«veniva comunicato in data 14.12.2016, prot. n. 178439 alla richiedente Adige Wohnabu S.r.l., che sarebbe stato richiesto un aggiornamento alla Ripartizione attività sociali sul fabbisogno abitativo per persone anziane, non potendo la variante prescindere dall'esplicazione delle ragioni attuali che giustificavano la rinuncia dell'Amministrazione ad una destinazione dell'area a scopi sociali»*, e che, *«[a] fronte della risposta fornita dalla Ripartizione servizi alla comunità locale, che segnalava l'esigenza di investire nella realizzazione di alloggi protetti/di accompagnamento e assistenza abitativa per anziani, posto che nel 2020 i cittadini di Bolzano over 75 saranno 16.343, e mancheranno 542 posti letto per anziani, con nota 07/03/2018, prot. n. 34558 veniva comunicata ad Adige Wohnbau S'.r.l. l'impossibilità di procedere con la variante richiesta»*, per concludere che, *«considerato l'attuale fabbisogno di strutture sociali destinate ad anziani, si rende necessario procedere a revocare [...] la delibera della Giunta Comunale n. 909 del 23.12.2014»*.

Risultano, con ciò, congruamente esplicitate le ragioni per cui, rispetto all'anno 2013 (allorquando, per effetto dell'introduzione dell'assegno di accompagnamento, le richieste di supporto abitativo per gli anziani apparivano contenute), erano mutate le esigenze abitative per gli anziani, con la conseguenza che erano venuti meno i presupposti per il mutamento di destinazione dell'area in questione proposta dalla società proprietaria dell'area in questione.

Inconferente ed irrilevante è, al riguardo, la distinzione che nell'appellata sentenza si fa tra:

- d'un lato, il fabbisogno di alloggi protetti per anziani (alla cui realizzazione era destinata la p.f. 140/1 prima della proposta di modifica in zona residenziale di completamento), messo in evidenza nella nota del 28 febbraio 2018 del direttore della Ripartizione servizi alla comunità locale del Comune di Bolzano, acquisita in sede procedimentale;
- d'altro lato, il fabbisogno di posti letto in residenze per gli anziani, cui si riferirebbe la nota assessorile richiamata nella citata nota del direttore della Ripartizione.

Risulta, invero, palese la stretta interdipendenza delle varie forme di assistenza e di agevolazione abitativa per gli anziani, tant'è che nella citata nota del 28 febbraio 2018 si pone in rilievo che *«visto l'elevato numero di posti letto mancanti al raggiungimento del parametro provinciale e quindi di realizzazione di fatto impossibile, è assolutamente logico e compatibile con politiche sociali ed efficaci puntare sulla prevenzione e quindi sugli alloggi protetti/di accompagnamento e assistenza abitativa per anziani»*.

A fronte della logicità e congruità dell'impianto motivazionale posto a base della gravata deliberazione di revoca n. 189 del 23 aprile 2018, in accoglimento dell'appello del Comune e in riforma *in parte qua* dell'appellata sentenza, devono essere respinte le censure di eccesso di potere per insufficienza dell'istruttoria e della motivazione, dedotte nell'ambito del quarto e settimo motivo di primo grado e accolte dal TRGA.

7. Deve invece, essere disatteso il ricorso in appello n. 6963 del 2019, di cui sopra *sub 3.*, proposto dall'originaria ricorrente avverso le statuizioni reiettive delle altre censure dedotte in primo grado (diverse da quello esaminate sopra *sub 6.*).

7.1. In reiezione del motivo d'appello *sub 3.a)*, si osserva che il TRGA ha correttamente respinto il primo e il quinto motivo di primo grado, con cui erano state dedotte le seguenti censure:

- *«1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies e nonies della L. 07.08.1990 n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 7 della L. 07.08.1990 n. 241 e degli artt. 1 e 14 della L.P. 22.10.1993 n. 17; violazione dei principi generali di trasparenza di collaborazione e di partecipazione»*, per l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca della delibera giuntale n. 909/2014, con la conseguente lesione dei diritti partecipativi dell'interessata, quale titolare di un'aspettativa qualificata e di un legittimo affidamento alla positiva conclusione del procedimento di variante urbanistica secondo la proposta adottata dalla giunta comunale per la p.f. 140/1 C.C. Gries con la delibera n. 909/2014;

- *«5) Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies e nonies della L. 07.08.1990 n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 7 della L. 07.08.1990 n. 241 e degli artt. 1 e 14 della L.P. 22.10.1993 n. 17; violazione e falsa applicazione degli artt. 18, 19 e 20 della L.P. 11.08.1997 n. 13; violazione del principio di trasparenza, partecipazione e di affidamento»*, per la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca all'interessata, in quanto titolare di un'aspettativa qualificata alla positiva conclusione del procedimento di variante urbanistica (avviato con la proposta adottata dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 909/2014) anche in forza della convenzione con il Comune e dell'atto unilaterale d'obbligo, sottoscritti dalla ricorrente con riguardo alla variante in corso, poiché tale omessa comunicazione avrebbe precluso alla ricorrente

di rappresentare all'amministrazione le proprie ragioni e a quest'ultima di conoscere compiutamente tutti gli elementi rilevanti per la decisione da assumere, i quali, ove acquisiti, avrebbero potuto determinare un diverso esito della vicenda.

Invero, come correttamente rilevato dal TRGA, con un'argomentazione non incrinata in modo decisivo dal motivo d'appello all'esame:

- nel caso di specie, assume valenza dirimente la circostanza che l'atto oggetto di revoca costituisce un mero atto endoprocedimentale, rappresentando invero la delibera di adozione della proposta di variante urbanistica da parte della giunta comunale il semplice atto di avvio di un complesso *iter* procedimentale ad esito per definizione incerto, nel senso che la possibilità che la proposta di variante adottata dalla giunta comunale non giunga all'esito sperato dal proprietario del fondo è del tutto fisiologica e impedisce l'insorgenza di qualsivoglia situazione tutelabile di legittimo affidamento tutelabile;

- a fronte della proposta di variante urbanistica adottata dalla giunta comunale, l'originaria ricorrente vantava dunque un'aspettativa di mero fatto alla conclusione del procedimento, escludente una situazione di legittimo affidamento;

- la natura di atto provvisorio ad effetti instabili, propria dell'atto di adozione della proposta di variante urbanistica, esclude l'applicazione della disciplina dettata dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. n. 241/1990 in tema di revoca e annullamento d'ufficio e dall'art. 14 l. prov. n. 17/1993 in tema di comunicazione dell'avvio del procedimento (comunque non applicabile ai procedimenti pianificatori, sorretti da una disciplina speciale delle garanzie partecipative);

- a ciò si aggiungono le peculiarità della vicenda concreta dedotta in giudizio, puntualmente evidenziate al § 6.4.9. dell'appellata sentenza, escludenti *ab imis* una situazione di legittimo affidamento quale paventata dall'originaria ricorrente;

- in conclusione, solo l'approvazione della variante urbanistica soddisfattiva in modo stabile dell'interesse della ricorrente sarebbe stata idonea a ingenerare quell'affidamento che, in caso di ripensamento dell'amministrazione, avrebbe imposto l'instaurazione del contraddittorio procedimentale e la ponderazione dei contrapposti interessi alla stregua della sopra richiamata disciplina che presiede agli atti in autotutela.

7.2 In reiezione del secondo motivo d'appello *sub* 3.b) – ripropositivo del secondo motivo di primo grado, con il quale era stata dedotta la violazione dell'art. 21-*bis* l. n. 241/1990, con la conseguente inefficacia della gravata delibera, limitativa della sfera giuridica della ricorrente, a cagione della mancata notificazione nelle forme prescritte per gli atti ricettizi –, è sufficiente rilevare, per un verso, l'inammissibilità del motivo per difetto d'interesse a proporre domanda di annullamento di

una atto in tesi inefficace e, per altro verso, la sua infondatezza per l'inidoneità dell'atto oggetto di revoca ad ampliare la sfera giuridica della ricorrente e per la conseguente, speculare, inidoneità dell'atto di secondo grado a limitarla.

7.3 Destituito di fondamento è il terzo motivo d'appello *sub* 3.c), con cui si censura l'erronea reiezione del sesto motivo di primo grado, con il quale erano state dedotte le censure di «*violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies e nonies della L. 07.08.1990 n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 20 della L.P. n. 11.08.1997 n. 13; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. 07.08.1990 n. 241 e degli artt. 1 e 7 della L.P. 22.10.1993 n. 17, ed eccesso di potere per difetto di motivazione; violazione del principio di affidamento in relazione ad aspettative qualificate; eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto istruttorio*».

Infatti, come più sopra rilevato, l'avvio della procedura di variante urbanistica richiesta dalla ricorrente aveva ingenerato in capo alla medesima un'aspettativa di mero fatto al suo positivo esito, con la conseguente inconfigurabilità di un onere a carico dell'amministrazione di comparare gli opposti interessi e di giustificare la prevalenza di quello pubblico alla revoca della variante in corso per sopravvenute esigenze d'interesse delle collettività, su quello privato di segno opposto privo di rilevanza giuridica.

7.4 In reiezione dell'ultimo motivo d'appello *sub* 3.d), ripropositivo dell'ottavo motivo di primo grado – con il quale era stata dedotto che con la disposta revoca della delibera di adozione della proposta di variante urbanistica della p.f. 140/1 C.C. Gries sarebbe stato illegittimamente reiterato il vincolo espropriativo a carico del nominato fondo, senza un'adeguata istruttoria –, si rileva, a conferma della correlativa statuizione reiettiva del TRGA, che la contestata revoca non vale a imprimere al fondo della ricorrente un vincolo espropriativo, limitandosi a interrompere la procedura di variante del PUC in corso di svolgimento, e che la permanenza del regime convenzionato in presenza di motivate esigenze di interesse pubblico non ha nulla a che vedere con la reiterazione di un vincolo espropriativo, con la conseguente inconferenza del vizio-motivo di violazione di legge e di eccesso di potere al riguardo articolato dall'odierna appellante.

7.5 Conclusivamente, per le esposte ragioni l'appello dell'originaria ricorrente è da respingere, con assorbimento di ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisori.

8. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti e tra di loro riuniti (ricorso n. 5895 del 2019 e n. 6963 del 2019),



accoglie il ricorso in appello n. 5895 del 2019 proposto dal Comune di Bolzano, respinge il ricorso in appello n. 6963 del 2019 proposto dall'impresa Adige Wohnbau S.r.l. e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, respinge integralmente il ricorso di primo grado; dichiara le spese del presente grado di giudizio interamente compensate fra le parti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Bernhard Lageder**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**