



N. 811/2009

Reg. Dec.

N. 7159 Reg. Ric.

Anno 2007

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 7159 R.G. dell'anno 2007, proposto
dalla Regione Calabria in persona del Presidente in carica,
rappresentato e difeso dall' avv. Benito Spanti dell'Avvocatura
regionale , con il quale è elettivamente domiciliato in Roma,
presso lo studio legale Casalnuovo & Associati, Viale delle
Milizie n.19 ;

contro

La sig.ra Maria Elisa D'Angelo rappresentata e difesa
dall'avv. Panuccio Alberto, con domicilio eletto in Roma, via
Sistina n.121

e nei confronti

del Comune di Condofuri, in persona del sindaco in carica,
non costituito

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della
Calabria, sez. di Reggio Calabria, del 19 aprile 2007 n. 296;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte privata

appellata ;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive tesi difensive;

Visti tutti gli atti di causa;

relatore alla pubblica udienza del 9 gennaio 2009 il Cons. Sandro Aureli;

Uditi, altresì, gli avv.ti Benito Spanti ed Alberto Panuccio;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto:

FATTO

Con ricorso alla Sezione di Reggio Calabria del T.A.R. della Calabria, la sig.ra Maria Elisa D'Angelo deduceva la violazione dell'art. 13 della legge n. 64/1974, dell'art. 89 del d.P.R. n. 380/2001, e degli art. 1, 2, 3 e 11 della legge regionale della Calabria n. 19/2002, nonché l'eccesso di potere, il difetto di motivazione ed il difetto di istruttoria, dei provvedimenti impugnati concernenti il nuovo piano regolatore del Comune di Condofuri.

Quest'ultime censure venivano avanzate dalla ricorrente per aver il P.R.G. impugnato inserito la sua proprietà in zona V/Fs/P – area per il verde attrezzato - con parte ricadente in fascia di rispetto delle R.F.L. rigettando le osservazioni al riguardo proposte e dirette ad ottenere, per ragioni condivise anche dal progettista del medesimo piano, e dal Commissario ad acta che lo aveva adottato in sostituzione del Consiglio

comunale, l'inserimento dell'area in destinazione residenziale "B".

Quest'ultime censure, tuttavia, venivano rigettate, talchè il ricorso veniva accolto per il solo motivo relativo alla violazione dell'art. 13 della legge n. 64/1974, in ragione del fatto che l'adozione del P.R.G. non era stata preceduta, in sede di adozione, dall'acquisizione del parere del settore Geologico Regionale (ex Ufficio del Genio Civile) obbligatorio per i territori a rischio sismico della Regione Calabria, in cui è ricompreso il Comune di Condofuri.

Limitatamente alla parte della sentenza in epigrafe che accoglie il ricorso di primo grado, propone appello la Regione Calabria, deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 13 della legge n. 64/1974, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, violazione del principio di conservazione degli atti.

Deduce, in particolare, la Regione che non risponde al vero l'argomento principale utilizzato dal primo giudice, secondo il quale il Piano adottato con la delibera del Commissario ad acta n. 2 del 2003 è un nuovo piano, radicalmente diverso e non meramente riproduttivo del precedente, adottato dal Consiglio Comunale di Condofuri con l'antecedente deliberazione n. 7/2002, annullata con deliberazione dello stesso organo, n. 21 del 29 novembre 2002.

Su tale premessa di fatto è possibile ritenere, sottolinea la Regione appellante, che l'obbligo del Comune, il cui territorio

si trova in zona sismica, di richiedere, anteriormente all'adozione dello strumento di pianificazione il parere di cui all'art. 13 della legge n. 64/1974, non è stato violato.

La parte appellata, con ricorso notificato il 23 settembre 2007, oltre a resistere all'appello hanno proposto appello incidentale subordinato, in relazione alle suddette censure respinte in primo grado.

A quest'ultimo riguardo ribadisce, svolgendo una critica analitica alla parte impugnata della sentenza di primo grado, che non poteva essere sottaciuta la circostanza che sia il progettista del Piano, in sede di esame delle osservazioni che il Commissario ad acta, in sede di successiva adozione, avevano accolto le dette osservazioni, con le quali veniva evidenziato l'inspiegabile e radicale mutamento di destinazione impressa all'area di sua proprietà, rispetto a quella presente nel programma di fabbricazione(zona turistico – alberghiere con obbligo di lottizzazione) che il nuovo piano andava a sostituire. Cosicché, il primo giudice, del tutto impropriamente, ad avviso dell'appellante incidentale, ha richiamato il ben noto orientamento giurisprudenziale per il quale il rigetto delle osservazioni al piano non richiede motivazione analitica, e, per altro verso, del tutto incongrua appare la motivazione con cui dette osservazioni sono state rigettate, come si evince dal fatto che la Regione ha utilizzato una motivazione unica per tutte le osservazioni rigettate con l'impugnato decreto di approvazione n. 8121 del 28 giugno 2006.

Questa Sezione, nella Camera di Consiglio del 9 ottobre 2007, con ordinanza n. 5203/2007, ha accolto l'istanza cautelare proposta dalla Regione Calabria,

ed ha sospeso l'efficacia della sentenza impugnata.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

All'udienza di discussione il ricorso è stato assegnato in decisione, sentiti i difensori della Regione appellante e della parte appellata ricorrente incidentale

DIRITTO

Fanno parte del giudizio in esame, un ricorso principale ed un ricorso incidentale condizionato, promossi in relazione ai capi autonomi della sentenza gravata, che ha in parte accolto ed in parte respinto le censure di primo grado.

L'esame del motivo del ricorso principale proposto dalla Regione Calabria, che come noto deve precedere l'esame del ricorso incidentale, richiede l'esposizione dell'avvicendamento dei piani urbanistici generali verificatosi nel Comune di Condofuri.

Tanto per evidenziare le circostanze di fatto che consentono di lumeggiare l'incongruenza sia dell'argomento utilizzato dalla sentenza impugnata per giungere all'annullamento del Piano che la Regione Calabria ha approvato con decreto n. 8121/2006, che degli quelli analoghi esposti dalla parte appellata, a sostegno di tale contestato esito.

Fino al 28 giugno 2006 (data del decreto di approvazione regionale del PRG annullato) lo strumento urbanistico in

vigore nel Comune di Condofuri era il Programma di Fabbricazione, approvato con Decreto Presidente Giunta Regionale del 26 maggio 1977 n. 1162, nel quale il lotto di terreno di proprietà dell'appellante ricadeva in zona omogenea di tipo F - zona turistica soggetta a lottizzazione preventiva.

Successivamente, il Consiglio Comunale di Condofuri con deliberazione n. 55 del 13 agosto 1997, adottava un P.R.G. nel quale la zona era inserita con destinazione B2- zona di completamento turistico residenziale.

Il Piano veniva sottoposto all'esame della Conferenza dei Servizi, convocata nelle date del 24 marzo 1998 e 27 maggio 1998, che esprimeva parere favorevole con alcune precisazioni e suggerimenti.

Il Consiglio Comunale con deliberazione n. 29 del 22 luglio 1998, procedeva all'esame delle osservazioni, che — tranne alcune specifiche, modeste eccezioni — venivano accolte all'unanimità.

Il PRG adottato con quella deliberazione non completava il suo iter e non giungeva ad approvazione.

Successivamente, il Settore geologico regionale (ex Ufficio del Genio Civile) - con atto del 9 luglio 2002 n. 5140, esprimeva il proprio parere obbligatorio, previsto dall'art. 13 L. 64/1 974 per le zone a rischio sismico in cui era ricompreso il Comune di Condofuri; ciò sul progetto del nuovo piano regolatore di cui il predetto Comune aveva deciso di dotarsi.

Il Consiglio Comunale di Condofuri con deliberazione dell'8 agosto 2002 n. 7 adottava il nuovo P.R.G.; ma con successiva deliberazione del 29 novembre 2002 n. 21 annullava in autotutela la suddetta deliberazione di adozione del PRG, dando mandato al Sindaco di adottare ogni provvedimento utile per la ripresa dei lavori "del Piano, alla luce dei rilievi mossi dai cittadini nelle osservazioni e di ripresentare al più presto possibile in Consiglio Comunale il P.R.G. per la nuova adozione".

Con deliberazione n. 10 del 29 marzo 2003 il Consiglio Comunale stabiliva di chiedere alla Regione Calabria la nomina di un Commissario con il compito di procedere all'adozione del P.R.G. con i contenuti del P.S.C. (Piano Strutturale Comunale) con annesso Regolamento Edilizio.

Il Commissario nominato dalla Regione Calabria con deliberazione n. 2 del 20 novembre 2003 adottava il P.R.G, dopo aver richiamato, tra l'altro, il detto nulla-osta antisismico, e disponeva il passaggio ai successivi adempimenti in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 9 della L. 1150/1942.

Appare, quindi, evidente dalla breve rassegnata vicenda riguardante i piani urbanistici del Comune di Condofuri, che, contrariamente a quanto pretende di sostenere l'appellata, al fine di contrastare il motivo d'appello rivolto dalla Regione Calabria alla sentenza impugnata, non è al piano che il Comune di Condofuri ha adottato nel 1977 che occorre

riferirsi, per valutare il motivo accolto dalla sentenza di primo grado (illegittimità della mancata acquisizione di un nuovo parere del Settore geologico regionale (ex Ufficio del Genio Civile previsto dall'art. 13 L. 64/1 974 per le zone a rischio sismico, in cui rientra il detto Comune), non essendo detto piano mai giunto all'approvazione.

Occorre riferirsi, invece, al successivo nuovo piano che il Consiglio comunale ha adottato con deliberazione n. 7 dell'8 agosto 2002, e per il quale venne richiesto il preventivo parere di compatibilità sismica di cui al citato art. 13 l. n. 64/1974, reso dal predetto competente Ufficio in senso positivo con nota del 9 luglio 2002 n. 5140.

Per evidenziare l'infondatezza delle argomentazioni della sentenza impugnata e della parte appellante, giova anche ricostruire, seppure sinteticamente, la vicenda dell'approvazione del PRG del Comune di Condofuri, a partire da detta ultima deliberazione consiliare, allo scopo di evidenziare le ragioni che avevano portato il Consiglio Comunale ad annullare, con delibera n. 21/2002, in via di autotutela, quindi, la detta antecedente delibera di adozione n. 7/2002 e richiedere alla Regione la nomina di un Commissario ad acta per una nuova adozione dello stesso PRG. (delib.n.10/2003).

Dalla citata deliberazione n. 21/2002, si ricava pacificamente che l'autotutela venne motivata con l'esigenza di "realizzare il prevalente fine della massima trasparenza e totale disinteresse

degli amministratori nella gestione della cosa pubblica” essendo emerse, su iniziative giurisdizionali di alcuni cittadini, situazioni di conflitto d’interessi di alcuni consiglieri comunali, rispetto ad alcune scelte che il piano in precedenza adottato conteneva (delib.n. 7/2002).

Ora, ponendo a confronto il piano adottato e successivamente annullato, ed il piano adottato dal Commissario ad acta con la successiva delibera n. 2 del 2003, emerge che quest’ultimo, nella parte “premessa”, riporta analiticamente gli elaborati tecnici che costituiscono l’adottando PRG e che corrispondono esattamente a quelli già allegati alla deliberazione annullata in autotutela, determinata, come osservato, non da ragioni sostanziali collegate alla impostazione generale del piano ovvero alle mutate destinazione impresse alle aree rispetto al precedente programma di fabbricazione, ma da ragioni relative alla responsabilità degli amministratori per conflitto d’interessi (l’art. 78, comma 2°, del d.lgs. 267/2000).

Non sussiste quindi alcuna asserita radicale diversità tra i due strumenti di pianificazione urbanistica predetti, che possa giustificare l’obbligatorietà di un nuovo parere della Settore geologico regionale (ex Ufficio del Genio Civile).

Né l’obbligatorietà di nuova acquisizione in capo al Commissario ad acta è rivenibile in una esigenza, quale quella prospettata dalla parte appellata, che corrisponde, in realtà, ad un inutile formalismo, in pieno contrasto con il superiore criterio di economia procedimentale.

Non appare quindi censurabile la deliberazione di adozione del piano del commissario regionale, laddove richiama il parere n. 5140 di conformità del piano adottato alla condizione di sismicità in cui si trova il Comune di Condofuri, già reso dall'Ufficio sismico regionale, con nota del 9 luglio 2002.

Né può essere sottaciuto che dal contesto della delibera commissariale, emerge che detto richiamo è tutt'altro che meramente sequenziale, poiché esprime un implicito ma chiaro giudizio di piena e verificata congruità al parere richiamato del piano in adozione, sicchè, anche sotto questo profilo, non possono ricevere condivisione neanche i profili d'illegittimità individuati dal giudice di primo grado.

Ed infine, nulla provano le tavole di piano prodotte dalla parte resistente in allagato alla memoria del 27 dicembre 2008, in ordine all'asserita diversità tra lo strumento urbanistico annullato in autotutela e quello adottato dal Commissario ad acta, essendo documentazione proveniente dalla parte privata, che peraltro non pone in evidenza alcun aspetto inerente alla sismicità del territorio che non sia già stato considerato nel parere predetto del Settore Geologico regionale.

Non si può infatti trascurare di considerare, che detto parere, proprio perché deve essere richiesto prima che il progetto del piano passi, in prima lettura, all'approvazione del Consiglio comunale (c.d. atto di adozione del piano) a riguardo alle linee generali che lo caratterizzano, secondo le scelte di fondo effettuate dal progettista incaricato.

Riguarda quindi la zonizzazione, la densità abitativa, il percorso delle grandi vie di comunicazione, le collocazione delle infrastrutture e degli edifici pubblici, cosicchè se tale impostazione non viene modificata nel corso del procedimento, non occorre tornare a richiedere l'intervento del settore geologico regionale.

L'appello della Regione Calabria deve quindi essere accolto.

Occorre di conseguenza procedere all'esame dei motivi, congiuntamente esaminabili, essendo riconducibili ad identica genesi, che sorreggono l'appello incidentale, e con i quali si chiede la riforma della sentenza impugnata nella parte in cui ha rigettato i motivi di ricorso riguardanti l'insufficiente motivazione del cambio di destinazione di zona urbanistica subito, rispetto al precedente P.d.F., dall'area di proprietà dell'appellante, tanto più evidenziabile, ad avviso di quest'ultima, alla luce dell'accoglimento delle osservazioni al piano da parte del progettista e dello stesso commissario ad acta, di cui il decreto regionale di approvazione non ha affatto tenuto conto, sorreggendosi su di un'unica e generica argomentazione di rigetto di tutte le osservazioni presentate dai cittadini.

Le censure sono infondate, ritenendo il Collegio di condividere gli argomenti della sentenza impugnata.

Fatta eccezione per i limiti che provengono dalla legge, la discrezionalità del pianificatore è molto ampia; per quanto concerne la programmazione degli assetti del territorio,

l'amministrazione gode di un ampio potere discrezionale, senza necessità di motivazione specifica sulle scelte adottate in ordine alla destinazione delle singole aree, con la conseguenza che tali scelte possono essere censurate soltanto in presenza di vizi logico-giuridici nel quadro delle linee portanti della pianificazione.

Tale regola non è d'altronde che un'applicazione della norma che non prevede l'obbligo di motivazione negli atti generali.

Da quanto sopra deriva che il privato che si ritenga leso da una scelta di piano non favorevole ai suoi interessi in ordine alla destinazione data ad una certa area di sua proprietà, non può chiedere ragione della scelta amministrativa; il sistema amministrativo non tutela, infatti, la pretesa ad una giustificazione analitica delle scelte amministrative giustificata dalla violazione dell'affidamento sull'edificabilità di una certa area.

La regola dell'inesistenza di un obbligo specifico di motivazione delle scelte di piano vale anche per le osservazioni presentate al p.r.g.; secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato le osservazioni proposte dai cittadini nei confronti degli atti di pianificazione urbanistica non costituiscono veri e propri rimedi giuridici, ma semplici apporti collaborativi e, pertanto, il loro rigetto non richiede una motivazione analitica, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi generali dello strumento pianificatorio.

Corollario alla regola generale è il principio secondo cui le scelte urbanistiche circa la disciplina del territorio possono formare oggetto di sindacato giurisdizionale nei soli casi di arbitrarietà, irrazionalità o irragionevolezza ovvero di palese travisamento dei fatti. Per principio generale del sistema di diritto amministrativo, l'arbitrarietà, l'irrazionalità o l'irragionevolezza costituiscono, infatti, i limiti della discrezionalità amministrativa.

Questo significa quindi, che, in sede di previsioni di zona di piano regolatore, la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è configurabile neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti.

L'eccezione alla regola generale è costituita da alcune situazioni specifiche in cui il principio di affidamento impone che il piano regolatore dia conto, e renda sindacabile davanti al giudice amministrativo, anche il modo in cui è stata effettuata la ponderazione degli interessi pubblici sottostante alle scelte del piano.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha individuato un limite al generale potere di non motivare le scelte urbanistiche e tale limiti consiste nel caso in cui la modifica progettata

vada ad incidere su singole posizioni differenziate in quanto connotate da una fondata aspettativa.

In tal caso, infatti, esiste un onere di motivazione delle scelte amministrative ed a fronte di tale onere esistono interessi legittimi particolarmente qualificati dei soggetti privati incisi dalle scelte di pianificazione.

Le tre tipiche situazioni in cui la giurisprudenza amministrativa ha individuato interessi legittimi particolarmente qualificati, che impongono l'obbligo di motivare le scelte del piano, sono:

- a) sia stata stipulata una convenzione di lottizzazione;
- b) l'annullamento, con sentenza passata in giudicato, del diniego di concessione edilizia;
- c) la reiterazione di un vincolo espropriativi scaduto.

L'esistenza di interessi particolarmente qualificati impone tuttavia all'amministrazione soltanto l'onere di motivare le proprie scelte, ma non la priva del potere di procedere comunque a sacrificare tale interessi.

Il caso in esame non rientra in alcuna delle ipotesi predette.

Nel caso in esame, la Regione ha individuato nell'accoglimento dell'osservazione dell'appellante l'effetto di una non compatibile modifica del dimensionamento del piano in approvazione, risolvendosi in totale contrasto con il sopravvenuto P.A.I. (Piano Assetto Idrogeologico; piano delle zone sismiche ed a rischio idrogeologico), la cui esistenza ed obbligatorietà per il Comune non era contemplata all'epoca

dell'invocato programma di fabbricazione, contenente la destinazione turistico – alberghiera che con le osservazioni parte appellante mira conservare.

Per di più, la zona in discussione, nel previdente P.d.F. era sottoposta ad obbligo di lottizzazione, e tuttavia, come si ricava dalle stesse osservazioni dell'appellante, in essa si era ampiamente edificato, prescindendo da tale essenziale fonte disciplinare dell'attività edilizia.

Cosicché, la scelta del nuovo piano di destinare l'area di proprietà dell'appellante a zona di verde attrezzato, tempo libero, o servizi e piazze (zona a destinazione V/F/P), non appare affatto censurabile nel merito, essendo palesemente rivolta a recuperare quegli spazi collettivi ai cui si sarebbe dovuto obbligatoriamente già provvedere nel regime urbanistico previgente, ed invece elusi per assenza del PdL.

Precisato che le deduzioni articolate nella memoria depositata (27 dicembre 2008) in prossimità dell'udienza di discussione sono palesemente inammissibili dove contengono nuovi profili d'illegittimità (parere della Conferenza dei Servizi), l'appello incidentale deve essere respinto.

Le spese del giudizio possono essere compensate, ricorrendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), definitivamente pronunciando accoglie l'appello principale e respinge l'appello incidentale, e per l'effetto riforma la

sentenza impugnata .

Spese compensate

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 9 gennaio 2009 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV), riunito in Camera di Consiglio con l'intervento dei signori:

Gaetano Trotta	Presidente
Giuseppe Romeo	Consigliere
Antonino Anastasi	Consigliere
Sergio De Felice	Consigliere
Sandro Aureli	Consigliere, est.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Sandro Aureli	Gaetano Trotta

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

Depositata in Segreteria

Il 13/02/2009

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Per il / Il Dirigente

Dott. Giuseppe Testa