

Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza del 22 settembre 2014 n. 4731 sul potere di pianificazione urbanistica e sull'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico

La massima

I. Il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, *ex* art. 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune – non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse.

Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Tali finalità, per così dire “più complessive” dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17.08.1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell’assetto ed incremento edilizio” dell'abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”.

In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, 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.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

II. L'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esse incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e “mirata” (1).

Le scelte urbanistiche, dunque, richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata, ovvero qualora incidano su aree specifiche, ledendo legittime aspettative; così come mentre richiede una motivazione specifica una variante che interessi aree determinate del PRG., per le quali quest'ultimo prevedeva diversa destinazione (a maggior ragione in presenza di legittime aspettative dei privati), non altrettanto può dirsi allorchè la destinazione di un'area muta per effetto della adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, che provveda ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale.

In questa ipotesi, infatti, non è in discussione la destinazione di una singola area, ma il complessivo disegno di governo del territorio da parte dell'ente locale, di modo che la motivazione non può riguardare ogni singola previsione (o zonizzazione), ma deve avere riguardo, secondo criteri di sufficienza e congruità, al complesso delle scelte effettuate dall'ente con il nuovo strumento urbanistico. Né, d'altra parte, una destinazione di zona precedentemente impressa determina l'acquisizione, una volta e per sempre, di una aspettativa di edificazione non più mutabile, essendo appunto questa modificabile (oltre che in variante) con un nuovo PRG, conseguenza di una nuova e complessiva

valutazione del territorio, alla luce dei mutati contesti e delle esigenze medio tempore sopravvenute (2)
(a cura della redazione della Camera Amministrativa e Comunitaria della Campania).

La nota

1. *Cfr.* Cons. Stato, Sez. IV, 03.11.2008 n. 5478.
2. *Cfr.* Cons. Stato, Sez. IV, 08.06.2011 n. 3497.

La sentenza

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 presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10069 del 2005, proposto da:
Fazio Francesco Maria e Fazio Maria Caterina, rappresentati e difesi dagli avv. Curzio Cicala, Antonio Romei, con domicilio eletto presso Antonio Romei in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

contro

Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Gullo, con domicilio eletto presso Giuseppe Maria Toscano in Roma, viale Giulio Cesare, 61 Int. 7;
Comune di Scalea, rappresentato e difeso dagli avv. Guido Anastasio Pugliese, Gianluca Maria Esposito, con domicilio eletto presso Gianluca Maria Esposito in Roma, via G.Antonelli,47;

sul ricorso numero di registro generale 6582 del 2011, proposto da:
Francesco Maria Fazio, Maria Caterina Fazio, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Romei, con domicilio eletto presso Antonio Romei in Roma, via Bocca di Leone N. 78;

contro

Comune di Scalea, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Mirigliani, con domicilio eletto presso Cons. di Stato Segreteria in Roma, p.za Capo di Ferro 13;

per la riforma

quanto al ricorso n. 10069 del 2005:

della sentenza del T.A.R. Calabria - Catanzaro :sezione I n. 00681/2005, resa tra le parti, concernente approvazione del Piano regolatore generale di Scalea

quanto al ricorso n. 6582 del 2011:

della sentenza del T.A.R. Calabria - Catanzaro :sezione I n. 00031/2011, resa tra le parti, concernente cessazione validita' schema convenzione e piano lottizzazione insediamento residenziale "la bruca"

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Calabria e di Comune di Scalea;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2014 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Cicala, Romei, Fattorusso, per delega dell'Avv. Gullo, Pesce, per delega dell'Avv. Pugliese e Mirigliani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello r.g. n. 10069/2005, i signori Francesco Maria e Maria Caterina Fazio impugnano la sentenza 26 aprile 2005 n. 681, con la quale il TAR per la Calabria, sez. I di Catanzaro, ha respinto il ricorso da loro proposto avverso gli atti di approvazione del Piano regolatore generale del Comune di Scalea, nella parte in cui questo conferisce ad un terreno di loro proprietà una destinazione in parte agrituristica (zona E1), in parte aeroportuale (zona F), in parte agricola (zona E), in luogo della precedente destinazione ad espansione turistica (zona CT5 con indice di fabbricabilità 0,80 mc/mq).

La sentenza impugnata afferma:

- non sussistono aspettative qualificate in capo ai ricorrenti, tali da determinare una specifica motivazione delle nuove scelte urbanistiche, posto che il piano di lottizzazione “diviene fonte di diritti e di obblighi, nei rapporti tra il Comune e i proprietari delle aree lottizzande, solo quando il procedimento si è concluso con la sottoscrizione e la trascrizione della convenzione”;
- nel caso di specie, vi è una firma del Sindaco sulla prima pagina dello schema di convenzione “a titolo di visto”, ma, in ogni caso, ciò non rileva in quanto se “il procedimento di formazione della lottizzazione urbanistica convenzionata si perfeziona col provvedimento di autorizzazione del sindaco”, nondimeno “la stipulazione e la trascrizione della convenzione, se non siano anteriori a tale provvedimento, ne costituiscono condizioni di efficacia” (e queste ultime mancano nel caso di specie);
- il Comune ben può, in sede di piano regolatore, procedere a individuare una area con destinazione aeroportuale, posto che ciò non equivale “alla fissazione di vincoli e altre limitazioni, ma implica semplicemente la localizzazione dell’opera” tenendo conto “sia degli spazi necessari per le relative installazioni, sia delle aree di rispetto imposte dalla legge.

Avverso tale decisione vengono proposti i seguenti motivi di appello (come desunti dalle pagg. 5 - 20 app.):

- a) *error in iudicando*, poiché “la scelta dell’amministrazione di sopprimere le zone di espansione turistica . . . e di sacrificare diritti e/o legittime aspettative ormai venutesi a creare in capo ai signori Fazio risulta priva di qualsiasi motivazione”. Ciò alla luce del fatto che gli appellanti “a seguito dell’approvazione del piano di lottizzazione con delibera del Consiglio Comunale di Scalea n. 49 del 22 ottobre 1983 e dello schema di convenzione sottoscritto dagli stessi signori Fazio e siglato dal Sindaco hanno acquisito diritti soggettivi (o quantomeno legittime aspettative)”; in definitiva “il piano di lottizzazione è stato autorizzato dal Sindaco nel momento in cui ha apposto la propria firma”;
- b) *error in iudicando*, poiché “il perimetro degli aeroporti e le zone di rispetto non potevano essere individuati con piano regolatore, com’è stato, giacchè le relative determinazioni sarebbero di competenza del Ministero della Difesa e del Ministero dei Trasporti”;

c) *error in iudicando*, poiché “il terreno, già utilizzato come aviosuperficie, non consente la realizzazione di alcun aeroporto”, poiché difettano “i presupposti di natura tecnica per la realizzazione di quest’ultimo, pubblico o privato che sia”;

d) *error in iudicando*, poiché vi è illogicità delle scelte urbanistiche “non in linea con le esigenze di sviluppo socio economico delle zone dell’alto tirreno cosentino, di cui invece avrebbe tenuto conto il piano di coordinamento territoriale predisposto dalla Provincia, né con lo sviluppo demografico di Scalea” (v., in part., pagg. 19 – 20 appello);

e) *error in iudicando*, poiché sulle osservazioni non poteva pronunciarsi il Commissario *ad acta*, poiché l’art. 10 l. n. 1150/1942 riserva tale competenza al solo Consiglio comunale.

Si è costituito in giudizio il Comune di Scalea che, con memoria del 13 maggio 2014, ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità e/o improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse a seguito della mancata impugnazione del PSC adottato dal Consiglio comunale di Scalea con delibera n. 1/2009. Ha comunque concluso richiedendo il rigetto dell’appello, stante la sua infondatezza.

Si è altresì costituita la Regione Calabria, che ha concluso anch’essa per il rigetto dell’appello.

All’udienza di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

2. Con l’ulteriore appello n. 6582/2011 r.g., i signori Fazio impugnano la sentenza 12 gennaio 2011 n. 31, con la quale il TAR per la Calabria, sez. I, ha rigettato il ricorso proposto avverso la deliberazione 14 novembre 1994 n. 61, con la quale il Consiglio comunale di Scalea ha dichiarato cessata la validità dello schema di convenzione, nonché del relativo piano di lottizzazione per un insediamento residenziale, già assentito ai germani Fazio.

La sentenza impugnata afferma, in particolare:

- “l’amministrazione, dopo avere approvato un piano di lottizzazione e prima della stipula della relativa convenzione, (può) rivedere le proprie determinazioni pianificatorie sulla medesima area (e quindi, conseguentemente, decidere di non stipulare più la convenzione di lottizzazione); ciò discende . . . dalla

natura meramente programmatoria del piano di lottizzazione che è, di per sé, inidoneo a far sorgere in capo ai privati aspettative giuridicamente qualificate”;

- peraltro, a volere ammettere che dall’approvazione del piano di lottizzazione sorga in capo all’amministrazione l’obbligo di stipulare la relativa convenzione, “nessuna iniziativa (a parte i solleciti di cui alla diffida del 24 novembre 1993 ed all’atto stragiudiziale di diffida del 25 ottobre 2004) è stata assunta dai ricorrenti nel corso di dieci anni a fronte dell’inerzia del Comune”.

Avverso tale decisione, vengono proposti i seguenti motivi di appello (come desumibili dalle pagg. 4 – 15 app.):

a1) *error in iudicando*; travisamento, poiché i signori Fazio “hanno acquisito diritti soggettivi (o quanto meno legittime aspettative) in ordine alla costruzione di un insediamento residenziale in loc. La Bruca”, che “non possono essere ignorati con un colpo di spugna e senza alcuna motivazione”. Peraltro, il piano di lottizzazione era stato autorizzato dal Sindaco “nel momento in cui ha apposto la propria firma”. Inoltre, se l’amministrazione comunale ha agito in autotutela, avrebbe dovuto comunicare l’avvio del procedimento ai privati;

b1) *error in iudicando*, poiché il consiglio comunale “non aveva il potere di annullare una lottizzazione il cui contenuto avrebbe dovuto essere recepito dal piano regolatore generale, la cui adozione spettava ad un commissario *ad acta* nominato” dalla Regione;

c1) *error in iudicando*, poiché “l’accordo contrattuale intercorso tra l’amministrazione comunale e i fratelli Fazio ha cristallizzato un rapporto giuridico di natura contrattuale vincolante per entrambe le parti e che ha determinato un reale affidamento nel privato”, di modo che, ai fini dell’attuazione, sono irrilevanti successive modificazioni normative eventualmente intervenute.

Si è costituito in giudizio il Comune di Scalea, che ha concluso per il rigetto dell’appello, stante la sua infondatezza.

All’udienza di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

3. Gli appelli, stante la connessione, devono essere riuniti, perché possano essere decisi con unica sentenza.

4. Il Collegio ritiene di poter prescindere dalla eccezione di improcedibilità dell'appello n. 10069/2005, formulata dal Comune di Scalea – ed avverso la quale gli appellanti hanno controdedotto con memoria del 20 maggio 2014, assumendo che il nuovo Piano strutturale adottato avrebbe natura programmatica e non prescrittiva – poiché ambedue i ricorsi in appello sono infondati nel merito.

5. Questa Sezione, con sentenza 10 maggio 2012 n. 2710, ha già avuto modo di osservare che il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, *ex art.* 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune – non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse.

Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retutamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico – sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Tali finalità, per così dire “più complessive” dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell’assetto ed incremento edilizio” dell'abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”.

In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, 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.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Quanto alla motivazione che deve sorreggere le scelte urbanistiche, occorre ricordare che l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esse incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008 n. 5478).

Come questa Sezione ha già avuto modo di affermare (Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2011 n. 3497), con considerazioni che devono intendersi riconfermate nella presente sede:

"le scelte urbanistiche, dunque, richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata, ovvero qualora incidano su aree specifiche, ledendo legittime aspettative; così come mentre richiede una motivazione specifica una variante che interessi aree determinate del P.R.G., per le quali quest'ultimo prevedeva diversa destinazione (a maggior ragione in presenza di legittime aspettative dei privati), non altrettanto può dirsi allorchè la destinazione di un'area muta per effetto della adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, che provveda ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale.

In questa ipotesi, infatti, non è in discussione la destinazione di una singola area, ma il complessivo disegno di governo del territorio da parte dell'ente locale, di modo che la motivazione non può

riguardare ogni singola previsione (o zonizzazione), ma deve avere riguardo, secondo criteri di sufficienza e congruità, al complesso delle scelte effettuate dall'ente con il nuovo strumento urbanistico. Né, d'altra parte, una destinazione di zona precedentemente impressa determina l'acquisizione, una volta e per sempre, di una aspettativa di edificazione non più mutabile, essendo appunto questa modificabile (oltre che in variante) con un nuovo PRG, conseguenza di una nuova e complessiva valutazione del territorio, alla luce dei mutati contesti e delle esigenze medio tempore sopravvenute".

6. Quanto sin qui esposto, consente di ritenere infondato il primo motivo dell'appello n. 10069/2005 r.g. (sub a) dell'esposizione in fatto), posto che, in presenza di un piano regolatore generale (che, come si è detto, provvede ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale), non possono porsi aspettative di edificazione, chiaramente recessive rispetto ad un nuovo, complessivo assetto urbanistico, adeguato alla attualità degli interessi pubblici.

Né, d'altra parte, tali aspettative (e tanto meno, come pure sostenuto dagli appellanti, "diritti soggettivi"), discendono dalla approvazione del piano di lottizzazione, cui non è seguita la stipulazione e trascrizione della conseguente convenzione.

La sentenza impugnata ha già rilevato (v. pagg. 8 – 9) come una sigla apposta dal Sindaco sulla prima pagina dello schema di convenzione non può acquisire valore di approvazione della convenzione medesima, che, a tali fini, abbisogna di verifica tecnico-giuridica di conformità al piano di lottizzazione, definizione del proprio contenuto normativo e delle obbligazioni reciprocamente assunte dalle parti.

D'altra parte, se può sostenersi che i provvedimenti amministrativi non hanno, in via generale, formule sacramentali da rispettare, è altrettanto vero che gli stessi devono assumere una veste che ne renda intelligibile sia la loro riconducibilità alla pubblica amministrazione, sia il loro contenuto conseguente all'esercizio del potere provvedimentale, integrandosi in tal modo quegli elementi essenziali che, ove non presenti, comportano nullità del provvedimento stesso, *ex art. 21-septies* l. n. 241/1990 (Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2012 n. 1957).

Ciò vale anche sul piano contrattuale, dove non può dirsi validamente realizzato l'accordo delle parti (requisito essenziale *ex art.* 1325 c.c.), per effetto di una mera sigla apposta sulla prima pagina dello schema di contratto elaborato dal proponente.

Le considerazioni ora esposte sorreggono anche il rigetto del primo e del terzo motivo dell'appello n. 6582/2011 r.g., poiché: per un verso, non vi è alcuna situazione consolidata in capo agli appellanti, non essendo intervenuta alcuna definizione della convenzione; per altro verso, a fronte di un piano di lottizzazione non seguito da atti conseguenti ed attuativi, appare del tutto ragionevole la determinazione assunta dal Consiglio Comunale, di cessata validità del piano di lottizzazione.

7. Quanto in precedenza affermato, in via generale, sui contenuti della potestà pianificatoria della pubblica amministrazione, sorregge anche il rigetto dei motivi sub b) e d) dell'esposizione in fatto, relativi al primo ricorso in appello.

E', infatti, del tutto evidente che – ferma la competenza alla approvazione dei progetti relativi agli aeroporti – rientra pienamente nella potestà di pianificazione individuare aree del territorio comunale da destinare a tale finalità, raccordandosi le nuove previsioni con i superiori indirizzi di pianificazione, garantiti dall'approvazione regionale.

Quanto, infine, agli ulteriori motivi, anch'essi infondati:

- in relazione al motivo sub c), esso consiste, come già rilevato dal primo giudice, in apprezzamenti sulle scelte urbanistiche effettuate dall'amministrazione che, in disparte ogni considerazione sulla presenza (o meno) di fondamento tecnico, costituiscono censure afferenti al merito delle scelte amministrative, non sindacabile in sede di giurisdizione di legittimità;

- in relazione al motivo sub e), sussiste la competenza del commissario *ad acta* incaricato dell'adozione del piano a decidere anche sulle osservazioni ed opposizioni proposte allo stesso;

- in relazione al motivo sub b1) del secondo appello, appare del tutto evidente la piena competenza del Consiglio comunale ad adottare gli atti (anche in via di autotutela) in materia urbanistica.. Né, per le ragioni esposte, appare dirimente l'invocata violazione dell'art. 7 l. n. 241/1990 (in disparte ogni

considerazione sulla eccepita circostanza della novità del motivo), atteso che, per tutte le considerazioni sin qui esposte, *ex art. 21-octies*, l'amministrazione non avrebbe potuto giungere a conclusioni diverse.

Per tutte le ragioni sin qui esposte, gli appelli proposti devono essere rigettati, con conseguente conferma di entrambe le sentenze impugnate.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sugli appelli proposti da Fazio Francesco Maria e Fazio Maria Caterina (nn. 10069/2005 e 6582/2011 r.g.), riunisce gli appelli e li rigetta, e, per l'effetto, conferma le sentenze impugnate.

Condanna gli appellanti, in solido, al pagamento delle spese, diritti ed onorari di giudizio, in favore del Comune di Scalea e della Regione Calabria, che liquida, in favore di ciascuno di essi, in Euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Virgilio, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 22 SETTEMBRE 2014