

Accesso libero	Abbonamenti Standard	Abbonamenti Premium	Contatti	Abbonamenti
----------------	----------------------	---------------------	----------	-------------



CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV - sentenza 1° luglio 2014 n. 3294 - Pres. Numerico, Est. Realfonzo - Occari ed altri (Avv. Pozzan) c. Regione Veneto (n.c.) e Comune di San Vito di Cadore (Avv.ti Lorizio, G Fiori e Tandura) - (conferma T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 2655 del 2004).

1. Edilizia ed urbanistica - Strumenti urbanistici generali - Annullamento in s.g. - Conseguenze - Rinnovazione del procedimento - Necessità - Sussiste - Soddisfazione del bene di vita - Non occorre necessariamente.

2-3. Edilizia ed urbanistica - Strumenti urbanistici generali - Adozione - Motivazione delle scelte urbanistiche - Rinvio ai criteri generali previsti in sede di adozione - Sufficienza.

4. Edilizia ed urbanistica - Strumenti urbanistici generali - Adozione - Presentazione di osservazioni od opposizione - Reiezione - Controdeduzione specifica per ciascuna osservazione o opposizione - Non occorre - Motivazione desumibile dal contrasto con gli interessi e le considerazioni generali sottese allo strumento urbanistico - Sufficienza.

1. Nel nostro ordinamento, l'annullamento di un atto urbanistico pianificatorio a carattere discrezionale, che abbia negato la soddisfazione di un interesse legittimo pretensivo, non comporta la sicura soddisfazione del bene della vita, ma obbliga semplicemente l'Amministrazione a rinnovare il procedimento tenendo conto della portata conformativa della sentenza. Il potere dell'Amministrazione in materia di pianificazione urbanistica concerne infatti un'ampia facoltà discrezionale di scelta tra i diversi interessi pubblici, ponderati alla luce anche delle pretese e delle esigenze dei privati (1).

2. Fatte salve le scelte incidenti su zone territorialmente circoscritte, in sede di adozione di uno strumento urbanistico l'onere di motivazione gravante sull'Amministrazione è di portata generale e risulta soddisfatto tramite l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte urbanistiche, senza necessità di una motivazione puntuale (2).

3. L'Amministrazione comunale non è tenuta ad una particolareggiata motivazione in ordine ad ogni singola scelta urbanistica effettuata con il nuovo strumento di pianificazione, anche laddove la nuova scelta si discosti da destinazioni precedentemente impresse al territorio dal precedente strumento urbanistico, essendo sufficiente che emergano nel complesso le ragioni che sorreggono l'esercizio della potestà pianificatoria (3).

4. A seguito dell'adozione di uno strumento urbanistico generale, non è necessario controdedurre singolarmente e puntualmente a ciascuna osservazione e opposizione presentata dai privati nell'ambito del relativo procedimento (4); al contrario, ciò che risulta necessario è che il Comune abbia effettivamente esaminato e preso atto delle osservazioni formulate. Inoltre, poiché le osservazioni devono estrinsecare un apporto collaborativo dei cittadini in funzione di interessi generali e non individuali, il loro rigetto può essere soltanto l'effetto di un contrasto con gli interessi e le considerazioni

generali sottese allo strumento urbanistico (5).

(1) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 2014, n. 1457; T.A.R. Toscana, sez. I, 1 aprile 2014, n. 631 e Cons. di Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 8, in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/71/cdsap_2007-05-24-2.htm, secondo le quali il giudicato formatosi su una statuizione demolitoria, concernente un interesse pretensivo in materia di pianificazione urbanistica, comporta che la potestà di provvedere viene restituita nuovamente all'Amministrazione affinché essa si ridetermini.

(2) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 2014, n. 793; id. 10 maggio 2012, n. 2710; id. 8 giugno 2011, n. 3497 e id. 3 novembre 2008, n. 5478, in *LexItalia.it*, pag. http://www.lexitalia.it/p/82/cds4_2008-11-1.htm

(3) V. per tutte Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2011, n. 2863.

(4) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014, n. 1479.

(5) Cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2002, n. 2443 e 26 ottobre 2012, n. 5492.

N. 03294/2014REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA**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 8235 del 2005, proposto da:

Occari Giancarlo, Medioli Gianni, Scagnolari Roberto Q. Le erede di Occari Gabriella, Scagnolari Maria q. le erede di Occari Gabriella, Scagnolari Alessandra q. le erede di Occari Gabriella; rappresentati e difesi dall'avv. Angelo Pozzan, con domicilio eletto presso Marco Palandri in Roma, via G. Ferrari, 2;

contro

Regione Veneto; Comune di San Vito di Cadore, rappresentato e difeso dagli avv. M. Athena Lorizio, G. Matteo Fiori, Gianfranco Tandura, con domicilio eletto presso M. Athena Lorizio in Roma, via Dora, 1;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA: SEZIONE I n. 02655/2004, resa tra le parti, concernente variante generale al P.R.G.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Vito di Cadore;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2014 il Cons. Umberto Realfonzo e uditi per le parti gli avvocati Stefano Cavallo su delega dell'avvocato Angelo Pozzan e Maria Athena Lorzio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Per l'esatta comprensione della presente vicenda si deve premettere che:

-- in seguito alla grande espansione edilizia del Comune di San Vito di Cadore, conseguente al PRG del 1968, il Comune -- in attesa di adottare uno strumento urbanistico definitivo -- sulla base delle successive direttive urbanistiche regionali (P.T.C.R.), aveva approvato una Variante "Ponte", con cui aveva sospeso d'urgenza l'edificabilità di alcune aree di particolare rilievo paesistico al fine di salvaguardare l'ambiente ed il paesaggio (delibera del C. C. 26 maggio 1993 approvata dalla Regione Veneto il 6 settembre 1994 con delibera n. 4183);

-- la detta Variante "Ponte" era stata impugnata dagli odierni appellanti innanzi al T.A.R. Veneto;

-- nelle more della decisione del Tribunale Amministrativo Regionale, il Consiglio Comunale di San Vito di Cadore aveva adottato, in data 5 dicembre 1996, una "Variante Generale" al PRG (approvata il 28 dicembre 1998, dalla Regione Veneto), con cui aveva disposto, tra l'altro, il mutamento della destinazione urbanistica dei lotti di proprietà degli appellanti, da aree edificabili C1.1 a superfici a destinazione agricola E2;

-- successivamente la sentenza il 28 gennaio 1997 n. 164, con cui il T.A.R. Veneto aveva annullato la Variante Ponte restituendo la capacità edificatoria alle aree di proprietà dei ricorrenti è stata, a sua volta, annullata da questo Consiglio di Stato con la sentenza n. 4261 del 16 giugno del 2000 e, per l'effetto, le aree oggetto del presente giudizio sono state definitivamente destinate a zona agricola;

-- con sentenza n. 2655 del 2004 il T.A.R. Veneto ha respinto il ricorso con cui gli odierni appellanti avevano nuovamente impugnato anche la Variante Generale.

Con il presente gravame, affidato a quattro motivi, gli appellanti chiedono l'annullamento della predetta sentenza, lamentando l'illegittimità della Variante, quale ultimo atto di una serie di strumenti urbanistici adottati dal Comune e dalla Regione.

Con un puntuale controricorso si è costituito in giudizio il Comune di S.Vito di Cadore .

Con due ulteriori memorie e con le foto delle aree interessate e degli estratti della Variante impugnata il Comune ha replicato alle tesi dell'appellante concludendo per il rigetto.

Chiamata all'udienza pubblica, uditi i patrocinatori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione.

DIRITTO

L'appello va respinto

1.§. Con il primo motivo di gravame gli appellanti lamentano il travisamento dei fatti in cui è incorsa la Regione in sede di approvazione della delibera impugnata. In particolare, al momento dell'approvazione della Variante Generale - avvenuta in data 28 dicembre 1998 - la Regione

avrebbe erroneamente considerato efficace la Variante "Ponte", la quale, invece, era precedentemente stata annullata dal T.A.R. Veneto con sentenza n. 164/97 del 28 gennaio 1997.

Il travisamento dei presupposti di fatto sarebbe deducibile dalla circostanza che, nel testo del parere della CTR, anziché farsi riferimento alla volontà di "ridurre" la capacità edificatoria del territorio comunale, si esterna la volontà di "mantenere" la dotazione di volume edificabile.

Questo travisamento dei fatti avrebbe determinato un duplice errore nel giudizio di primo grado.

In primo luogo, il T.A.R. Veneto avrebbe incomprensibilmente riferito l'espressione contenuta nel parere della CTR all'intera Variante Generale e non solo alle aree di proprietà dei ricorrenti.

In secondo luogo, l'adozione della Variante Generale in contrasto con la decisione del T.A.R. Veneto di annullare la Variante "Ponte" porrebbe, a detta dei ricorrenti, un problema di autorità delle sentenze amministrative: infatti, qualora un'amministrazione non si adegui alla decisione di primo grado del giudice amministrativo di annullamento di uno strumento urbanistico, ma, al contrario, ne approvi un altro simile al primo, la decisione del T.A.R. verrebbe sempre posta nel nulla con il successivo giudizio dinanzi al Consiglio di Stato. Quest'ultimo si troverebbe quasi condizionato dall'operato dell'amministrazione e svuotato del proprio potere giurisdizionale.

Il motivo è infondato.

Al riguardo è sufficiente rilevare come la lettura del testo del parere della CTR sia frutto di un'interpretazione del tutto soggettiva degli appellanti che non può essere condivisa.

In effetti, esattamente in primo grado il T.A.R. Veneto, ha sottolineato che essa *"oltre ad essere generica e non particolarmente significativa, va evidentemente riferita all'intera variante generale e non solo alle aree di proprietà"* dei ricorrenti.

In relazione al secondo profilo si deve ricordare che il giudicato formatosi su una statuizione demolitoria, concernente un interesse pretensivo in materia di pianificazione urbanistica, comporta che la potestà di provvedere viene restituita nuovamente all'amministrazione affinché essa si ridetermini (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV n. 1457 del 25 marzo 2014, T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I n. 631 del 01 aprile 2014, Cons. di Stato Ad. Plen. n. 8 del 24 maggio 2007).

Come è noto, nel nostro ordinamento, l'annullamento di un atto pianificatorio a carattere discrezionale, che abbia negato la soddisfazione di un interesse legittimo pretensivo, non comporta la sicura soddisfazione del bene della vita, ma obbliga semplicemente l'amministrazione a rinnovare il procedimento tenendo conto della portata conformativa della sentenza.

Il potere dell'amministrazione in materia di pianificazione urbanistica concerne infatti un'ampia facoltà discrezionale di scelta tra i diversi interessi pubblici, ponderati alla luce anche delle pretese e delle esigenze dei privati.

In definitiva, l'assunto di parte appellante non ha considerato il fondamentale carattere discrezionale dell'azione della pubblica amministrazione, legittimamente esercitata nel caso in esame per la tutela degli interessi generali, anche di carattere economico alla conservazione di un patrimonio ambientale, paesaggistico e naturalistico di incomparabile bellezza e di enorme attrattiva turistica.

2.§. Con il secondo motivo di gravame, gli appellanti;

-- lamentano un contrasto fra le deliberazioni comunali e regionali ed il principio di diritto contenuto nella citata sentenza T.A.R. Veneto n. 164/1997;

-- censurano la inadeguata motivazione fornita dalle amministrazioni in sede di reiterazione del

vincolo di inedificabilità sulle aree oggetto della presente controversia.

Il motivo non è fondato.

All'uopo va richiamato, preliminarmente, un dato fattuale non secondario: l'adozione della Variante Generale da parte dell'amministrazione comunale si è avuta in data 5 dicembre 1996 e cioè quasi due mesi prima della pubblicazione della sentenza T.A.R. Veneto n. 164/1997 (28 gennaio 1997), motivo per cui era impensabile che il Consiglio Comunale fosse a conoscenza del principio di diritto e delle conclusioni cui sarebbe giunto il T.A.R..

Inoltre, l'approvazione regionale della Variante Generale non può ritenersi inficiata da un difetto di presupposto, in quanto, come già ricordato, la sentenza del T.A.R. Veneto è stata travolta con effetti ex tunc a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 4261/2000, con conseguente reviviscenza della Variante "Ponte", atto prodromico ad efficacia temporanea.

Quanto, poi, al lamentato difetto di motivazione, si ricorda che la pianificazione urbanistica costituisce un'attività a carattere discrezionale, per la quale, come più volte affermato da questo Consiglio, è sufficiente una motivazione per relationem con la relazione tecnica che contiene le indicazioni sugli obiettivi che si intende complessivamente perseguire: quest'ultima deve dare contezza circa la sincronia e la coerenza, rispettivamente, delle scelte pianificatorie adottate, degli obiettivi perseguiti e degli interessi pubblici ad essi sottesi.

Fatte salve le scelte incidenti su zone territorialmente circoscritte, in sede di adozione di uno strumento urbanistico l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione è di portata generale e risulta soddisfatto tramite l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte urbanistiche, senza necessità di una motivazione puntuale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 2014 n. 793; id. 10 maggio 2012 n. 2710; id. 8 giugno 2011 n. 3497 e id. 3 novembre 2008 n. 5478).

L'amministrazione comunale non è tenuta ad una particolareggiata motivazione in ordine ad ogni singola scelta urbanistica effettuata con il nuovo strumento di pianificazione, anche laddove la nuova scelta si discosti da destinazioni precedentemente impresse al territorio dal precedente strumento urbanistico, essendo sufficiente che emergano nel complesso le ragioni che sorreggono l'esercizio della potestà pianificatoria (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 12/05/2011 n.2863).

Nel caso in esame, inoltre, si è dinanzi ad un'ipotesi di pianificazione e non di apposizione o reiterazione di vincoli, come esattamente evidenziato dal giudice di prime cure e come correttamente affermato, altresì, dalla difesa dell'amministrazione resistente.

L'evidenza di ciò è fornita, tra l'altro, dalla documentazione prodotta dalla difesa del Comune di San Vito di Cadore: risulta, infatti, che la nuova destinazione agricola non sia stata estesa esclusivamente alle aree di proprietà dei ricorrenti, bensì anche ad una zona limitrofa ai terreni in questione e che, nell'ottica di una riduzione dei volumi edificabili, sono state stralciate dalle zone edificabili in espansione.

Inoltre, a conferma della generalità dello strumento urbanistico impugnato e della coerenza dell'azione del Comune di San Vito di Cadore, è indicativa la ricostruzione degli strumenti urbanistici susseguitisi nel tempo nell'ambito del territorio di detto Comune.

In definitiva, nel caso di specie, le scelte poste a base dell'adozione della "Variante Generale" non erano circoscritte ad un'area determinata e non si limitavano all'apposizione di vincoli su lotti circoscritti, lamentata da parte appellante.

___3.§. Con il terzo motivo di gravame parte appellante sostiene la carenza di istruttoria effettuata dalle amministrazioni comunale e regionale, in sede di adozione ed approvazione della Variante Generale: dalle delibere impugnate non risulterebbero né l'elaborazione cartografica di

aggiornamento dello stato di fatto, né quella concernente lo stato di attuazione del piano, in violazione dell'art. 50 della l. reg. n. 61/1985.

Infatti, fra i documenti che sarebbero stati trasmessi da parte del Comune alla Commissione Tecnica Regionale, vi sarebbe soltanto una "relazione socio-economica", la quale non potrebbe considerarsi equipollente all' "analisi di standard e servizi con verifica del dimensionamento" ed al "rapporto di sintesi e scenari previsionale".

Infine, nella decisione di primo grado si concretizzerebbe un errore di fatto dovuto allo scarso rilievo attribuito alle opere di urbanizzazione già realizzate nelle vicinanze dell'area che interessa: questo assunto, se effettivamente preso in considerazione, avrebbe manifestata la sussistenza di un surplus di standard idonei a rideterminare le scelte dell'amministrazione in merito all'edificabilità dei lotti oggetto del presente gravame.

Il motivo va respinto.

In primo luogo si deve rilevare la genericità della doglianza, in quanto l'appellante, in violazione del canone di cui all'art. 101 c.p.a., del tutto inammissibilmente chiede l'annullamento della sentenza, senza dedurre specifici elementi di erroneità della stessa, ma si limita ad una mera riproposizione delle stesse doglianze esposte innanzi al T.A.R. (cfr. ex multis CGRS n. 130 del 13 marzo 2014 e Consiglio di Stato sez. III n. 3453 del 18 giugno 2012; Consiglio di Stato sez. VI 31 marzo 2014 n. 1517).

In ogni caso nel merito la censura è comunque infondata, perché legittimamente l'amministrazione regionale ha approvato la Variante Generale sulla base della "Relazione Socio Economica", all'interno della quale erano accluse sia l' "analisi di standard e servizi con verifica del dimensionamento" sia il "rapporto di sintesi e scenari previsionale", come del resto prescritto dall'art. 50 co. 2 della l. reg. n. 61/1985: "*Le varianti generali e parziali indicano nella relazione tecnica gli obiettivi da perseguire e devono contenere l'aggiornamento dello stato di fatto, la verifica dei rapporti e limiti di dimensionamento e lo stato di attuazione del piano*".

Nella sostanza, deve escludersi un qualunque difetto funzionale del provvedimento ovvero una carenza di istruttoria, perché la Regione ha effettuato un analitico esame dell'evoluzione urbanistico-edilizia sul territorio del Comune di San Vito di Cadore sulla base della documentazione richiesta.

Sotto altro profilo poi a nulla rileva l'asserita risalente datazione dei documenti (1993 e 1994) rispetto all'adozione della Variante Generale (1996) in quanto, come condivisibilmente ritenuto dal giudice di prime cure, nel lasso di tempo compreso fra la trasmissione dei documenti alla Regione e l'approvazione della Variante Generale, la situazione fattuale non poteva essere mutata, stante l'efficacia della Variante "Ponte" in quel periodo.

___4.§. Con il quarto motivo di gravame, gli appellanti censurano la carenza di motivazione in relazione ad alcune osservazioni dagli stessi presentate in merito alla Variante "Ponte": nello specifico, poiché il Comune di San Vito di Cadore, con la delibera n. 45 del 28 luglio 1997 - di esame delle osservazioni alla Variante "Ponte" - aveva rinviato per relationem al contenuto dell'appello proposto dinanzi al Consiglio di Stato avverso la sentenza T.A.R. Veneto n. 164/97, avrebbe palesato una mancata comprensione del contenuto delle osservazioni e, pertanto, una violazione dell'art. 42 l.reg. n. 61/1985.

Il motivo è infondato.

In assenza di una diversa e specifica indicazione nella L. Reg. n. 61/1985, che all'art. 42, al co. 4 prevede che "*Il Comune con propria deliberazione si esprime sulle osservazioni presentate [al Piano Regolatore Generale] entro 90 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma precedente*", nessuna norma implica l'adozione di una motivazione specifica e puntuale da parte

dell'amministrazione in relazione ad ogni tipo di osservazione presentata dai privati.

Al riguardo, infatti, la giurisprudenza è costante nel non ritenere necessario controdedurre singolarmente e puntualmente a ciascuna osservazione e opposizione presentata dai privati nell'ambito del procedimento volto all'adozione dello strumento urbanistico (cfr. Consiglio di Stato sez. IV n. 2710 cit. e id. n. 1479 del 26 marzo 2014).

Al contrario, ciò che risulta necessario è che il Comune abbia effettivamente esaminato e preso atto delle osservazioni formulate. Inoltre, poiché le osservazioni devono estrinsecare un apporto collaborativo dei cittadini in funzione di interessi generali e non individuali, il loro rigetto può essere soltanto l'effetto di un contrasto con gli interessi e le considerazioni generali sottese allo strumento urbanistico (cfr. ex multis Consiglio di Stato sez. IV n. 2443 del 7 maggio 2002 e id. n. 5492 del 26 ottobre 2012).

Dal punto di vista della discrasia fra il contenuto delle osservazioni proposte dai proprietari appellanti ed il merito delle considerazioni svolte dal Comune, può ritenersi adeguato il rinvio *per relationem* agli atti di appello avverso la sentenza n. 164/97.

Infatti, come chiarito nelle premesse in fatto, la ratio ispiratrice della pianificazione urbanistica del Comune di San Vito in Cadore dal 1968 in poi, è stata sempre rivolta alla tutela del patrimonio paesistico-ambientale.

Ciò ha spinto l'amministrazione comunale a stralciare dalle zone edificabili in espansione quelle non rientranti nel centro abitato.

Data questa premessa, è evidente come il Comune abbia ritenuto non coerenti con le citate finalità paesistico-ambientali le richieste di "stralcio dell'area dalle zone E.3 ed E.11 destinando le zone a zona territoriale omogenea C in via subordinata a zona omogenea C".

Il rinvio agli atti del giudizio di appello era finalizzato evidentemente a rendere edotti i proprietari delle motivazioni sottese al rifiuto della loro proposta di modifica dello strumento urbanistico.

In definitiva, l'amministrazione ha esattamente adempiuto all'obbligo di motivazione rispetto alle osservazioni fornite dai proprietari delle aree oggetto del giudizio..

In conclusione la sentenza impugnata merita integrale conferma, nei sensi di cui sopra e pertanto l'appello deve essere respinto.

Le spese, secondo le regole generali di cui all'art. 26 e segg. del c.p.a., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando:

1. Respinge l'appello come in epigrafe proposto nei sensi di cui in motivazione
2. Condanna gli appellanti al pagamento in solido delle spese del presente giudizio, che vengono liquidate in € 5.000,00 oltre ad IVA e CPA..

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 01/07/2014.



*** Inizio pagina**