

N. 05114/2013REG.PROV.COLL.
N. 00089/2011 REG.RIC.



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 89 del 2011, proposto da:
Pietro Vecchione, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Valentini, con
domicilio eletto presso Giovanni Bonaccio in Roma, piazzale Clodio, 56
- IV piano, int. 8

contro

Comune di Terni, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avv. Alessandro Alessandro, con domicilio eletto presso la
Segreteria del Consiglio di Stato, in Roma, p.za Capo di Ferro, 13;
Provincia di Terni;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. UMBRIA - PERUGIA: SEZIONE I n.
00473/2010, resa tra le parti, concernente approvazione nuovo prg - ris.
danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Terni;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2013 il Cons.
Andrea Migliozi e uditi per la parte appellante l'avv. Bonaccio, per
delega dell'Avv. Valentini, e l'avv. Alessandro per il Comune di Terni;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il sig. Vecchione Pietro è proprietario pro quota di alcune particelle di terreno sito in Comune di Terni, all'interno di un comparto facente parte della c.d."zona alta" rispetto alla strada comunale di Toano e comproprietario pro quota di altre particelle di altro terreno sempre in Terni, località S. Giusta, costituenti un unico comparto, a sua volta suddiviso in due sub-comparti, il primo denominato "A" e il secondo "B", siti in zona C di espansione, e per i quali lo strumento urbanistico comunale prevedeva una volumetria di edificazione che, a seguito della delibera consiliare n.88 del 30/3/2004, di adozione della variante al PRG, subiva una riduzione del 25% per entrambe le zone, con modifica della relativa perimetrazione.

L'appellante ed altri proprietari presentavano alcune proposte con relativi elaborati tecnici, al fine di recuperare la volumetria ridotta, oltre che osservazioni al PRG adottato; ma l'Amministrazione comunale di Terni, con la delibera consiliare n.307 del 15/12/2008, recante "approvazione della Parte Strutturale del Nuovo PRG a seguito di

parere favorevole con prescrizioni della Provincia di Terni e adeguamento della Parte Operativa”, approvava il nuovo strumento urbanistico con previsioni confermant i gli indici volumetrici previsti dalla delibera di adozione del PRG n.88/2004..

Il sig. Vecchione, sul rilievo che la nuove previsioni urbanistiche fossero illegittime, con due ricorsi (nn.157/09 e 158/09), recanti identici mezzi di gravame, impugnava innanzi al Tar dell’Umbria gli atti comunali in appresso indicati:

- a) la delibera del Consiglio comunale di Terni n.307 del 15/12/2008 già sopra specificata;
- b) la delibera della Giunta municipale di Terni n.600 del 4/12/2008, avente ad oggetto “approvazione della Parte Strutturale del Nuovo PRG a seguito di parere favorevole con prescrizioni della Provincia di Terni e adeguamento della Parte Operativa. Proposta al Consiglio Comunale”;
- c) la delibera del Consiglio comunale di Terni n.324 del 22/12/2008, relativa al Nuovo Regolamento edilizio;
- d) la delibera del Consiglio comunale n.71 del 17/3/2008, avente ad oggetto : “Nuovo PRG parte strutturale e parte operativa: presa d’atto degli elaborati variati a seguito dell’esame delle osservazioni, dei pareri circoscrizionali, e delle direzioni comunali. Approvazione Nuovo PRG parte operativa”;
- e) la delibera della Giunta comunale n.96 del 13/3/2008 , avente ad oggetto: “Nuovo PRG parte strutturale e parte operativa : presa d’atto degli elaborati variati a seguito dell’esame delle osservazioni, dei pareri

circostrizionali, delle direzioni comunali. Approvazione Nuovo PRG parte operativa.- proposta al consiglio Comunale”;

- f) le norme tecniche di attuazione, concernenti le aree in questione;
- g) la delibera del Consiglio comunale n.88 del 31/3/2004, recante l'adozione del nuovo PRG, nella parte in cui prevede una riduzione della volumetria ammissibile pari al 25% per l'area di proprietà del ricorrente;
- h) la delibera della Giunta comunale n.337 del 7/7/2005, atto di indirizzo per i criteri e metodologia per l'esame delle osservazioni;
- i) la delibera della Giunta comunale del 26/1/2006 n.45, con cui sono stati redatti i criteri per l'esame e la valutazione delle osservazioni al nuovo PRG come sopra adottato e relativa relazione istruttoria dell'Ufficio Urbanistica trasmessa con nota prot. n.170197 del 13710/2005.

Nei confronti dei suddetti atti comunali venivano formulati profili di doglianza costituiti dai vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di motivazione ed illogicità manifesta.

L'adito Tar con sentenza n.473/2010, riuniti i ricorsi, li rigettava, ritenendoli infondati.

Avverso tale decisum, ritenuto errato ed ingiusto, è insorto il sig. Vecchione, deducendo a sostegno del proposto appello i seguenti motivi:

- 1) violazione di legge, in relazione all'art.3 della legge n. 241/90 e art. 88 dlgs n.104/2010 ;
- violazione di legge in relazione all'art. 10 legge n.1150 del 1942, art. 3 legge n.241/90 e succ. mod.; art. 26 legge regionale n.34/1992;

violazione di legge in relazione alla legge n. 241/90 e all'art. 97 Cost., anche in termini di mancata ripubblicazione del PRG ; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; carenza di presupposti, sviamento; illogicità e contraddittorietà; illegittimità derivata;

2) violazione di legge, in relazione all'art. 3 della legge n.241/90 e successive modificazioni .e all'art.26 legge regionale n.34/92; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; carenza di presupposti e sviamento; illogicità e contraddittorietà; illegittimità derivata;

3) violazione dell'art.97 Cost., in relazione ai principi di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa; violazione di legge in relazione agli artt. 13 e 16 della legge regionale n.11/2005, dell'art. 7 legge regionale n.31/97, ovvero degli artt. 42 e 48 del dlgs n.267/2000, nonché dello stesso Statuto del Comune di Terni; eccesso di potere per omessa considerazione delle legittime aspettative dei ricorrenti e per omessa ponderazione degli interessi contrapposti; eccesso di potere per incompetenza; eccesso di potere per carenza di motivazione, illogicità, irrazionalità dei criteri per l'esame e la valutazione delle osservazioni al PRG; violazione degli artt.13 e ss. della legge regionale n.11/2005, in tema di adozione e approvazione del PRG, nonché della previgente normativa, di cui alla legge regionale n. 31/97 (art.7 e ss.); sviamento di potere e illogicità;

4) violazione di legge in relazione agli artt. 63-64 c.p.a., in riferimento al diritto di prova; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; illegittimità derivata.

L'appellante ha concluso per la riforma dell'impugnata sentenza e con richiesta di "reintegrazione in via specifica e risarcimento dei danni anche immateriali subiti"

Si è costituito in giudizio il Comune di Terni che ha in via preliminare eccepito, riproponendola in questa sede, l'eccezione di inammissibilità del gravame di primo grado per tardività, con riferimento ad alcune delle delibere impugnate. Nel merito ha contestato la fondatezza dei motivi di gravame, chiedendone la reiezione.

Le parti hanno prodotto apposite memorie ad ulteriore specificazione delle rispettive tesi difensive

All'udienza pubblica dell'11 giugno 2013 la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

Si può prescindere dall'esame della eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado sollevata dalla difesa del Comune di Terni in relazione ad alcuni degli atti gravati, rivelandosi l'appello nel merito infondato.

Con la controversia all'esame la Sezione è chiamata, in sostanza, a pronunciarsi sulla legittimità o meno della scelta urbanistica di riduzione del 25% della volumetria edificabile nei comparti edilizi di interesse dell'appellante, operata dal Comune di Terni in sede di adozione e approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale; e tanto in relazione alle preesistenti previsioni del 2004 e con riferimento alle aspettative rivendicate dall'interessato appellante.

La tesi fatta valere in causa dal sig. Vecchione, proprietario di suoli edilizi insistenti in zona di espansione "C" e inseriti nei relativi comparti

(rispettivamente nel comparto c.d.” alto” rispetto alla strada comunale Toano, per il ricorso 157/09 proposto innanzi al Tar Umbria, e nel comparto comprensivo della località Santa Giusta per il ricorso n.158/09, sempre di prime cure) è che la scelta urbanistica sopra descritta sia, oltreché contra ius, illogica, contraddittoria, ingiustificata ed immotivata, urtando la medesima, in definitiva, con i canoni di buona amministrazione di cui all’art. 97 Cost..

L’assunto difensivo articolato su argomentazioni diffuse, ma anche ripetitive e non sempre lineari , si rivela privo di giuridico fondamento.

In via prioritariamente logica, va esaminata la censura di incompetenza rivolta nei confronti degli atti della Giunta comunale nn.96/08, 600/08, 37/05 e 45/06: con essi, ad avviso dell’appellante, la Giunta si è arrogata poteri ad essa non spettanti , vincolando in ogni caso il Consiglio comunale ad assumere le determinazioni già decise dall’organo esecutivo.

Il dedotto vizio non sussiste, in ragione della errata qualificazione della natura giuridica conferita dall’appellante al contenuto delle delibere giuntali sopra richiamate.

Invero, con tali atti la Giunta, contrariamente a quanto ritenuto dall’interessato, si è limitata ad esprimere un parere e/o una proposta, esercitando quindi un potere di tipo propulsivo, senza intaccare le prerogative del Consiglio comunale.

In concreto le scelte urbanistiche sono state rimesse, quanto all’an e alla loro consistenza ed incidenza, all’organo consiliare ed a questo soltanto sono imputabili, senza che siano ravvisabili indebite invasioni di campo da parte dell’organo esecutivo comunale.

D'altra parte, il fatto che vi sia stato un idem sentire tra i due organi evidenzia una sorta di sintonia tra Giunta municipale e Consiglio comunale, ciascuno dei quali ha conservato ed esercitato, in via autonoma, le competenze rispettivamente riconosciute e spettanti per legge.

Per concludere sul punto, il ruolo squisitamente proponente della G.M., svolto con atti avente una rilevanza esclusivamente endoprocedimentale, impedisce di configurare a carico del procedimento di formazione del Piano regolatore comunale il vizio de quo.

Venendo al tema centrale qui in discussione, posto all'evidenza di questa Sezione con vari motivi d'impugnazione, qui esaminati unitariamente per la loro intima connessione, e cioè alla questione della dedotta illegittimità della previsione di PRG con cui il Comune ha optato per una riduzione della volumetria delle aree edificabili per cui è causa, le critiche mosse col gravame si basano su argomentazioni così riassumibili:

- a) la scelta di sottrarre volumetria in zona di espansione sarebbe assolutamente illogica e incongrua e non giustificata dalle ragioni genericamente opposte dal Comune; in particolare, prive di fondamento si rivelerebbero le argomentazioni del Comune sull'esigenza di assicurare, per le aree in questione, una tutela paesaggistico-ambientale;
- b) l'Amministrazione aveva un onere motivazionale particolarmente forte, cui non ha adempiuto, tenuto conto delle aspettative qualificate dell'appellante, ove si consideri che, per le aree in parola, nel 2004 con riferimento al previgente strumento urbanistico, erano stati adottati

piani attuativi rispettosi degli indici e degli standard urbanistici applicati per analoghi comparti interessanti il territorio comunale.

Entrambi gli assunti interpretativi propugnati dall'appellante sono privi di giuridico fondamento, alla luce dei principi giurisprudenziali fissati in materia da questo Consiglio di Stato.

Le scelte urbanistiche dettate dall'Amministrazione comunale con il Piano regolatore costituiscono valutazioni connotate da amplissima discrezionalità, sottratte, come tali, al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto abnormi ovvero da manifesta irragionevolezza, vizi, nella specie, non rinvenibili (Cons. Stato Sez. IV 27 luglio 2011 n.4505; idem 9 luglio 2002 n.3817; 6 febbraio 2002 n.664).

Al di là comunque della impossibilità in sé di censurare il merito delle scelte relative alla disciplina del territorio, nel caso de quo la previsione di piano di diminuire la capacità edificatoria delle aree inserite in zona di espansione non solo non è irrazionale, ma risulta assunta conformemente ai criteri di ragionevolezza e congruità, che giustificano ampiamente la scelta effettuata.

Invero, come peraltro pacificamente ammesso dallo stesso appellante, le ragioni apposte dall'Amministrazione per spiegare la diminuzione della volumetria delle aree in causa rispetto a quella in precedenza prevista è collegabile all'esigenza di assicurare la tutela e la salvaguardia dell'ambiente naturale della parte di territorio in cui esse si trovano, nell'ambito di un riequilibrio delle zone di espansione.

Ebbene, una motivazione del genere è del tutto consona e coerente con le *regulae iuris* che reggono il potere di pianificazione urbanistica, se è

vero che detta pianificazione non è limitata alla individuazione delle destinazioni delle zone e alla fissazione della possibilità e limiti della edificazione nelle stesse, dovendosi invece comprendere nel potere di gestione del territorio, per mezzo della disciplina delle aree, anche le finalità economico-sociali della comunità locale in un quadro istituzionale di rispetto e valutazione dei valori costituzionalmente tutelati, tra cui va senz'altro annoverato quello della tutela paesaggistico-ambientale (Cons. Stato Sez. IV 10 maggio 2012 n.2710).

In concreto il Comune di Terni, in considerazione dell'ampia portata degli interessi pubblici e privati coinvolti nella formazione dello strumento urbanistico, nell'esercizio di un potere discrezionale, ha spiegato coerentemente le finalità della prevista riduzione di cubatura edificabile, individuandole nell'esigenza di ridurre il consumo edilizio delle aree de quibus, inserite in zone contrassegnate da una notevole intensità residenziale, onde assicurare, nell'ambito di una operazione di riassetto e di compensazione urbanistica, la valenza ambientale di quella parte del territorio, che, ancorché avente destinazione residenziale, risulta pur sempre abbinabile di salvaguardia dei profili ambientali "di particolare interesse", pure ritenuti sussistenti in sito con riferimento alle previsioni riguardanti la potenzialità di edificazione.

Parte appellante, sempre a sostegno della tesi della incongruità della scelta urbanistica de qua, affida particolare significato alle osservazioni e risultanze contenute nella relazione a firma dell'arch. Carlo Giani: ora, a prescindere dall'ammissibilità o meno di tale documento prodotto per la prima volta in sede di appello, detta relazione non può assumere valenza rilevante, trattandosi di documento di parte, volto unicamente a

corroborare le censure formulate dall'appellante, senza che possa ergersi a prova decisiva e determinante della fondatezza delle relative tesi difensive.

Parimenti non convince il secondo degli argomenti difensivi anch'esso insistentemente ribadito dall'appellante.

Vale osservare che l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione circa le scelte urbanistiche in sede di adozione di PRG è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza la necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato Sez. IV 3 novembre 2008 n.5478); e tanto vale a far ritenere pienamente soddisfatti, avuto riguardo alla nozione di urbanistica sopra evidenziata, le ragioni giustificative apposte dall'amministrazione comunale di Terni.

Per il vero il Vecchione censura la motivazione resa sotto un altro aspetto, quello per cui egli godrebbe di una posizione particolarmente qualificata, che imponeva un onere motivazionale più pregnante, nella specie non assolto dalla P.A..

Quanto invocato in linea di principio è in astratto condivisibile; ma il fatto è che non è ravvisabile in capo all'appellante una posizione qualificante, come solitamente intesa in giurisprudenza. Invero, il piano attuativo dal medesimo presentato è stato solo adottato in costanza di un precedente PRG e quindi trattasi di una situazione in vigore sotto il regime giuridico dettato da una precedente disciplina urbanistica e in relazione a ciò l'Amministrazione non era affatto tenuta ad approvare una variante ad hoc di approvazione di detto piano attuativo, non potendosi precludere al Comune, come avvenuto, la facoltà di ridefinire

ex novo l'assetto urbanistico con scelte rispettose degli altri valori che sorreggono la gestione del territorio, sebbene recanti effetti più restrittivi per lo ius adificandi connesso ai diritti dominicali dei proprietari dei terreni inseriti nella aree interessate.

In sostanza non vi era un'aspettativa qualificata (lottizzazione, giudicato e simili) che avrebbe potuto avallare la tesi della motivazione rinforzata sostenuta dall'appellante.

La medesima parte appellante ripropone poi la censura di violazione dei termini decadenziali in tema di procedimento di formazione di PRG; ma, come correttamente fatto presente dal primo giudice, la disciplina applicabile *ratione temporis* alla procedura de qua è quella recata dalla legge regionale n.31 del 1997, che ha configurato, per gli adempimenti relativi, termini aventi natura ordinatoria.

Il ricorrente critica inoltre la statuizione del primo giudice di non accogliere la richiesta di CTU "volta ad accertare la indubbia valenza discriminatoria ed arbitraria della scelta della P.A".

La doglianza è infondata, se non inammissibile.

Il Tar ha spiegato diligentemente perché tale istanza andava disattesa, non essendo corroborata da idonei mezzi di prove che giustificassero l'incombente istruttorio richiesto; e al riguardo va qui dato atto che la genericità delle ragioni poste a sostegno della domanda de qua viene in rilievo anche in questa sede. In ogni caso, con riferimento alla natura e portata del thema decidendum, nel merito, non si ravvisano gli estremi per disporre qualsiasi verifica o consulenza di tipo fattuale.

Inammissibile, infine, si rivela la richiesta risarcitoria pure avanzata: trattasi di domanda formulata in termini assolutamente generici, senza la

specificazione della natura ed entità dei danni subiti e con l'omissione di mezzi di prova volti a dimostrare l'esistenza di un pregiudizio patrimoniale.

Ad ogni modo, rivelandosi gli atti impugnati immuni dai vizi di legittimità dedotti, non è configurabile a carico del Comune, nella specie, una condotta contra legem a titolo colposo suscettibile di produrre un danno risarcibile.

In forza delle suesposte considerazioni l'appello, in quanto infondato, va respinto, con la precisazione che altri mezzi d'impugnazione, qua e là pure genericamente adombrati sono da considerare assorbiti e comunque inidonei a far mutare l'esito delle suesposte osservazioni e prese conclusioni.

Le spese e competenze del presente grado di giudizio seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese e competenze del presente grado di giudizio, che si liquidano complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00) oltre IVA e CPA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere, Estensore

Umberto Realfonzo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)