

N. 00488/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00014/2012 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14 del 2012, proposto da:

G.P.E. s.a.s. del Fabbro Valentino e C., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Sette, con domicilio eletto presso Segreteria Generale T.A.R. in Trieste, p.zza Unità d'Italia 7;

contro

Comune di Tolmezzo, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Giunio Pedrazzoli, con domicilio eletto presso Segreteria Generale T.A.R. in Trieste, p.zza Unità d'Italia 7; Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Vinicio Martini dell'Avvocatura regionale, domiciliata in Trieste, piazza Unità d'Italia 1;

nei confronti di

Co.S.In.T., in persona del legale rappresentante p.t., non costituito;

per l'annullamento

-della deliberazione del Consiglio Comunale di Tolmezzo n. 34 del 17.6.2011, avente ad oggetto "Approvazione variante n. 95 al P.R.G.C. relativa alle aree per servizi e attrezzature collettive sottoposte a vincoli preordinati all'esproprio. Esame opposizioni e osservazioni", nella parte in cui delibera di non accogliere l'osservazione/opposizione n. 7;

-della deliberazione della Regione FVG n. 1761 del 29.9.2011;

-della nota prot. n. 30573 del 28.10.2011 con cui la Responsabile dell'Ufficio comune per il servizio dell'Urbanistica e dell'edilizia privata dell' "Associazione intercomunale Conca Tolmezzina" comunicava alla ricorrente che l'opposizione presentata non era stata accolta come da deliberazione del C.C. di Tolmezzo n. 34 del 17.6.2011;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Tolmezzo e della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2014 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1) La società GPE espone di essere proprietaria dell'area sita in Tolmezzo lungo via Val di Gorto in prossimità dello svincolo con la SR

512 per Cavazzo Carnico – Verzegnis, censita al NCT di Tolmezzo al foglio 75 mappali 366 (ex mapp. 95 – 96 – 97 - 203) – 98 – 121 – 135 – 136 – 137 della superficie complessiva di mq. 9448,00.

1.1) Espone, inoltre, che le certificazioni urbanistiche allegare agli atti di compravendita dei vari mappali, acquisiti progressivamente a far data dal 5 agosto 2008, indicavano che le aree avevano come regime urbanistico quello di zona “S” con “vincoli decaduti”. Il vincolo a contenuto espropriativo correlato alla qualificazione urbanistica impressa dal Comune all’area in questione (zona omogenea “S” - Servizi ed attrezzature collettive) con la variante generale n. 46 al P.R.G.C., entrata in vigore il 10/12/1999, era, infatti, decaduto a partire dal 10/12/2004, secondo quanto previsto dall’art. 36, comma 1, della l.r. 19/11/1991, n. 52, all’epoca vigente.

1.2) Espone, altresì, che, immediatamente dopo aver acquisito la proprietà del primo mappale, aveva chiesto al Comune di Tolmezzo di procedere ad una riqualificazione urbanistica della zona con espressa indicazione di una zonizzazione H2 (per insediamenti commerciali di interesse comunale e comprensoriale) e ciò anche sulla scorta delle direttive per la predisposizione della variante al P.R.G.C. di revisione allo strumento urbanistico approvate con deliberazione consiliare n. 48 in data 22/8/2007, che, ai punti 3) e 5), prevedevano, per l’appunto, la *“riconversione delle aree non attuate e non necessarie, sulla base della verifica di cui ai precedenti punti a) e b), al raggiungimento delle dimensioni minime fissate dalla normativa regionale, tenendo conto delle richieste di modifica presentate dai singoli cittadini che hanno espresso le proprie volontà insediative”* e la *“verifica dello stato di attuazione delle aree soggette a pianificazione attuativa con lo stralcio delle zone che*

per oltre 10 anni non sono state dotate di piano attuativo. Eventuali modifiche zonative e normative privilegiando quelle avanzate da cittadini atte a consolidare e completare il tessuto urbano già infrastrutturato, in particolare modo quello attinente alle frazioni". Tale richiesta, così come il successivo sollecito, rimaneva, però, priva di riscontro.

1.3) Espone, infine, che il Comune di Tolmezzo, con deliberazione in data 29 settembre 2009, n. 43, adottava la variante n. 95 relativa alle aree per servizi e attrezzature collettive sottoposte a vincoli preordinati all'esproprio e, non tenendo in alcun modo conto delle volontà insediative da lei, in più occasioni, espresse, procedeva ad una nuova zonizzazione delle aree come *"zona D1 industriale di interesse comprensoriale da destinare a verde con localizzazione vincolante"*, qualificando tale vincolo come *"vincolo procedurale"*.

Espone, quindi, d'aver presentato opposizione in data 7/2/2011, evidenziando l'irrazionalità della scelta operata sotto diversi profili.

Espone, da ultimo, che, dopo una prima infruttuosa votazione sull'opposizione (28/4/2011) e il conseguente ritiro dell'intera deliberazione, il Consiglio Comunale di Tolmezzo, con deliberazione in data 17/06/2011, n. 34, approvava la variante n. 95 al P.R.G.C., con cui procedeva alla nuova qualificazione urbanistica delle aree di sua proprietà (nel caso di specie con apposizione di un c.d. *"vincolo procedurale"*), non accogliendo l'osservazione/opposizione da lei presentata che riteneva tecnicamente non accoglibile *"in quanto in conflitto con gli obiettivi e le strategie del P.R.G.C."*. L'esecutività di tale deliberazione veniva confermata dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1761 del 29/09/2011.

2) Da qui il presente ricorso, con cui la società GPE chiede a questo Tribunale l'annullamento:

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Tolmezzo n. 34 del 17/06/2011 avente ad oggetto *“Approvazione variante n. 95 al P.R.G.C. relativa alle aree per servizi e attrezzature collettive sottoposte a vincoli preordinati all'esproprio. Esame opposizioni e osservazioni”*, nella parte in cui delibera di non accogliere l'osservazione/opposizione n. 7;
- della deliberazione della Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia n. 1761 del 29/09/2011, pubblicata per estratto sul Bollettino Ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 41 del 12/10/2011;
- della nota prot. n. 30573 del 28/10/2011, con cui la Responsabile dell'ufficio comunale per il servizio dell'Urbanistica e dell'edilizia privata della *“Associazione intercomunale Conca Tolmezzina”* le ha comunicato che l'opposizione presentata non è stata accolta come da deliberazione del C.C. di Tolmezzo n. 34 del 17/06/2011.

2.1) La ricorrente - che ritiene che si sia in presenza di un vincolo procedurale, sostanzialmente espropriativo, apposto con la tecnica del *“rinvio”* ad un piano attuativo (variante P.T.I.) – lamenta l'illegittimità in via diretta e/o derivata degli atti impugnati per violazione degli artt. 3 della legge n. 241/1990 e 9 del d.p.r. n. 327/2001 e per eccesso di potere sotto plurimi profili.

2.1.1) Lamenta, in particolare, che il Comune, avendo sostanzialmente reiterato un precedente vincolo espropriativo (ancorché apposto per destinazione diversa), avrebbe sostanzialmente disatteso l'onere di puntuale motivazione cui era tenuto e ciò anche avuto riguardo alle direttive approvate con d.C.C. n. 48/2007 che dispongono, per

l'appunto, *“la riconversione delle aree non attuate e non necessarie al raggiungimento delle dimensioni minime fissate dalla normativa regionale, tenendo conto delle richieste di modifica presentate dai singoli cittadini che hanno espresso le proprie volontà insediative”* e con le quali la scelta pianificatoria operata pare, dunque, porsi in contraddizione.

2.1.2) Contraddittorietà ritiene, altresì, rinvenibili nella mancata considerazione delle dette direttive, laddove dispongono la *“verifica dello stato di attuazione delle aree soggette a pianificazione attuativa con lo stralcio delle zone che per oltre 10 anni non sono state dotate di piano attuativo. Eventuali modifiche zonative e normative privilegiando quelle avanzate da cittadini atte a consolidare e completare il tessuto urbano già infrastrutturato (...)”*.

2.1.3) Lamenta, inoltre, il travisamento dei fatti e la disparità di trattamento.

3) Il Comune di Tolmezzo, costituito, contesta la fondatezza del ricorso e conclude per la sua reiezione.

4) La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, del pari costituita, eccepisce, in via preliminare, l'irricevibilità del ricorso per tardiva notificazione rispetto alla data di pubblicazione per estratto sul BUR FVG della d.G.R. n. 1761/2011. Nel merito, ne contesta, in ogni caso, la fondatezza con riguardo all'impugnazione dell'atto deliberativo di propria competenza e conclude per la sua reiezione.

5) In vista dell'udienza pubblica del 24 settembre 2014, fissata per la trattazione del merito, le parti hanno ribadito con memorie le rispettive tesi difensive. Hanno fatto seguito, poi, le relative repliche, con cui il Comune ha rilevato la tardività di alcune doglianze introdotte *ex novo* dalla società ricorrente nella propria memoria conclusionale e la società

ha controdedotto all'eccezione preliminare di rito sollevata dalla difesa della Regione, sostenendone l'infondatezza.

6) Celebrata l'udienza, la causa è stata trattenuta in decisione.

7) Va, in primo luogo, disattesa l'eccezione di irricevibilità del ricorso formulata dalla difesa della Regione, in quanto al riguardo appaiono condivisibili le controdeduzioni difensive svolte dalla ricorrente.

8) Nel merito, il ricorso non è, in ogni caso, fondato.

8.1) Il Collegio rammenta, invero, che, per pacifica giurisprudenza del giudice amministrativo (ex *multis* C.d.S., IV, 3 agosto 2010, n. 5157), la cui condivisibilità si intende ribadire in questa sede, *“le scelte effettuate dall'amministrazione per la destinazione delle singole aree, al momento dell'adozione del piano regolatore generale o di variante al medesimo, costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato giurisdizionale, salvo che non siano affette da errori di fatto o da abnormi illogicità”*. Ciò implica, quale necessario corollario, che l'aspettativa del privato alla salvaguardia della precedente tipizzazione come zona edificabile dei suoli di sua pertinenza e/o all'ottenimento di una tipizzazione più gradita è cedevole rispetto all'esercizio della potestà pianificatoria finalizzata alla corretta e razionale disciplina urbanistica del territorio comunale e che *“trattandosi di scelte discrezionali, in merito alla destinazione di singole aree, queste non necessitano di apposita motivazione, oltre quelle che si possono evincere dai criteri generali, di ordine tecnico-discrezionale, seguiti nella impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espreso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale”* (C.d.S., IV, 3 novembre 2008, n. 5478), salvo, ovviamente, che particolari situazioni consolidate non abbiano creato aspettative

qualificate del privato, quali: il superamento degli standards minimi di cui al D.M. 2 Aprile 1968 n° 1444, la stipula di convenzioni di lottizzazione o di accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, giudicati di annullamento del diniego di permesso di costruire o di silenzio rifiuto su una domanda di permesso di costruire e, infine, la modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (*“ex plurimis”*: Consiglio di Stato, IV Sezione, 12 Gennaio 2011 n° 133).

8.1.1) Rammenta, inoltre, che, in materia di pianificazione urbanistica, occorre tener conto della congruenza delle scelte con le linee di sviluppo del territorio illustrate nella relazione tecnica e documenti accompagnatori. Al riguardo, la giurisprudenza ritiene che sia sufficiente proprio detta congruenza delle scelte, attenuando così in tali casi l'onere motivazionale degli strumenti di piano che si risolve nella mera indicazione della congruità con le direttrici di sviluppo del territorio esposte nella relazione tecnica o più in generale nei documenti che accompagnano la predisposizione del piano stesso (cfr. C.d.S., IV, sentenza 1° luglio 2014 n. 3294; id., 20 febbraio 2014, n. 793; id. 10 febbraio 2014, n. 601; id. 10 maggio 2012, n. 2710; id. 8 giugno 2011, n. 3497; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 19 luglio 2011, n. 1088).

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, IV 12 maggio 2011, n.2863).

8.1.2) Ricorda, infine, che 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).

8.1.3) Nel richiamare in generale quanto sopra detto riguardo la natura ampiamente discrezionale degli atti comunali di pianificazione urbanistica, il Collegio ritiene utile ribadire che i proprietari delle aree investite dall'esercizio in concreto della potestà pianificatoria hanno una mera aspettativa e non un interesse legittimo a che le scelte di piano accontentino le loro aspirazioni o comunque non peggiorino la loro precedente situazione edificatoria (salvo le particolari situazioni di aspettativa e affidamento) e che la zonizzazione del territorio, con i connessi vincoli, è connaturata normalmente alla pianificazione urbanistica.

8.2) Le considerazioni sin qui espresse, in via generale, sul potere discrezionale di pianificazione urbanistica e sulla natura e limiti della motivazione in ordine alle scelte effettuate in sede di approvazione del piano regolatore e sulle osservazioni/opposizioni dei privati parrebbero già di per sé sufficienti a sostenere la reiezione dei motivi d'impugnazione formulati da parte ricorrente.

8.3) Va, in ogni caso, evidenziato che, nel caso concreto, il Comune ha rigettato con ampia ed articolata motivazione l'osservazione/opposizione n. 7 presentata dall'odierna ricorrente, volta ad ottenere la conversione dei lotti di interesse classificati con la variante in questione in zona D1 <agglomerati industriali di interesse regionale> in zona H2 <commerciale di interesse comunale> soggetta a PRPC.

8.3.1) Il Comune ha chiarito, infatti, di ritenerla *“tecnicamente non accoglibile, in quanto (...) in conflitto con gli obiettivi e le strategie del PRGC”* e ciò, all'evidenza, per il fatto – messo in luce dalla difesa dell'ente civico – che il punto 7 delle direttive per l'elaborazione della variante in questione (dettate nel 2007 ovvero in epoca antecedente all'acquisto da parte dell'odierna ricorrente dei terreni lungo via Val di Gorto in prossimità dello svincolo con la SR 512 per Cavazzo Carnico-Verzegnis e per ciò solo conosciute o, comunque, facilmente conoscibili) prescriveva espressamente di *“introdurre nel PRGC la previsione del piano di settore commerciale (del grande dettaglio), evidenziando puntualmente le aree come possibili sedi delle strutture di vendita nell'ambito delle zone omogenee esistenti di tipo H poste a nord del capoluogo e lungo via Cartotecnica”*. Nessuno dei terreni della G.P.E. è ubicato, tuttavia, nell'ambito delle zone omogenee

esistenti di tipo H, trovandosi essi in zona omogenea “S” destinata a servizi ed attrezzature a sud del capoluogo e lungo via Val Gorto.

8.3.2) Pertanto, oltre ad appalesarsi non accoglibile l’opposizione presentata, è, peraltro, evidente che nessun ragionevole e legittimo affidamento può o poteva vantare la ricorrente in ordine all’attribuzione della destinazione per insediamenti commerciali di interesse comunale e comprensoriale delle aree di proprietà, circostanza questa che, lungi dall’aggravare l’onere motivazionale, vale semmai ad attenuarlo ulteriormente.

E ciò basta, ad avviso del Collegio, per ritenere gli atti impugnati esenti dal difetto di motivazione denunciato col primo motivo di gravame, atteso che la reiezione dell’osservazione/opposizione appare idoneamente supportata anche da queste sole argomentazioni, senza che alcun rilievo possano assumere, ai fini del riscontro della legittimità della decisione assunta, quelle ulteriori poste a sostegno, alle quali la ricorrente ha rivolto ulteriori doglianze.

In giurisprudenza è stato, infatti, reiteratamente affermato che nel caso un provvedimento amministrativo sia sorretto da più ragioni giustificatrici, autonome fra loro, è sufficiente a sostenere la legittimità dello stesso la conformità a legge anche di una sola di esse (Consiglio di Stato, IV, 10 dicembre 2007, n.6325; Consiglio di Stato, V, 29 agosto 1994, n.926), con la conseguenza che *“nel giudizio promosso contro un siffatto provvedimento, il giudice, ove ritenga infondate le censure dedotte avverso una delle autonome ragioni poste alla base dell’atto impugnato, idonea, di per sé, a sorreggere la legittimità del provvedimento impugnato, ha la potestà di respingere il ricorso su tale base, con declaratoria di <assorbimento> delle censure dedotte contro altro capo*

del provvedimento, indipendentemente dall'ordine in cui le censure sono articolate dall'interessato nel ricorso, in quanto la conservazione dell'atto (indipendentemente dalla eventuale invalidità di taluna delle autonome argomentazioni che lo sorreggono) fa venir meno l'interesse del ricorrente all'esame dei motivi dedotti contro tali ulteriori argomentazioni" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2005, n. 3052). In tal senso si è anche di recente pronunciato il Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2013, n. 2543: *"Ove l'atto impugnato (provvedimento o sentenza) sia legittimamente fondato su una ragione di per sé sufficiente a sorreggerlo, diventano irrilevanti, per difetto di interesse, le ulteriori censure dedotte dal ricorrente avverso le altre ragioni opposte dall'autorità emanante a rigetto della sua istanza"*.

8.4 Le considerazioni sin qui svolte appalesano, al contempo, anche l'inconsistenza del vizio di contraddittorietà della motivazione denunciato dalla ricorrente con il secondo motivo di gravame, essendo evidente che le direttive dettate per la redazione della variante andavano lette nella loro interezza e non – come preteso dall'interessata – in quelle sole parti funzionali alla soddisfazione delle sue pretese. Vero è, infatti, che le modifiche zonative auspiccate dai singoli potevano trovare soddisfazione se congruenti con gli indirizzi pianificatori stabiliti dall'ente per il perseguimento di interessi di carattere generale, tra cui pare trovare, senza dubbio, spazio anche quello di individuazione della parte del territorio deputata ad ospitare insediamenti di carattere commerciale.

8.5) Del tutto irrilevante è poi il travisamento dei fatti denunciato col terzo motivo di gravame, atteso che, come dianzi ricordato, nel caso in cui il provvedimento amministrativo sia sorretto da più ragioni giustificatrici, autonome fra loro, è sufficiente a sostenere la legittimità

dello stesso la conformità a legge anche di una sola di esse. Nel caso di specie, il Collegio è dell'avviso che il contrasto con il punto 7 delle direttive, enunciato dal Comune quale prima ragione della reiezione dell'osservazione/opposizione presentata da parte ricorrente, sia di per sé idoneo e sufficiente a sostenere la decisione assunta, senza che alcun rilievo possa assumere la circostanza che il Comune medesimo abbia anche ritenuto di evidenziare che *“una destinazione di tipo commerciale non sembra particolarmente indicata sia per la difficile accessibilità (...), sia per la presenza di una linea aerea di elettrodotto che ne limita le possibilità insediative”*.

8.6) E', infine, infondato il quarto motivo di gravame, atteso che l'incomparabilità in concreto dell'area in questione con quella ove è stata reiterata la destinazione H2 rende, all'evidenza, insussistente la disparità di trattamento denunciata. Nessun rilievo ai fini della disamina della censura in questione può, in ogni caso, assumere il profilo di doglianza introdotto per la prima volta da parte ricorrente con la memoria conclusionale in data 9/7/2014, in quanto chiaramente tardivo.

9) Sulla scorta delle considerazioni dianzi riportate, il ricorso va, in definitiva, rigettato, in quanto infondato sotto tutti i profili dedotti.

10) Sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare per intero tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Enzo Di Sciascio, Consigliere

Manuela Sinigoi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/10/2014

IL SEGRETARIO

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