

Consiglio di Stato, Sez. IV, 2009, n. 3518

Si distinguono dunque modifiche obbligatorie (quelle c.d. indispensabili di tutela), concordate (conseguenti all'accoglimento di osservazioni) e facoltative le quali – ai sensi del medesimo art. 10 [della legge urbanistica n. 1150 del 1942 e successive modifiche] – non possono incidere sulle caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione. Dal riferito contesto normativo discende pianamente che il limite della innovazione sostanziale vale solo per le modifiche facoltative e non riguarda le modifiche attinenti alla tutela del paesaggio e dell' ambiente, che pertanto possono anche incidere sulle caratteristiche essenziali ed i criteri di impostazione del piano.

L'obbligo di indicazione delle ragioni delle modificazioni d'ufficio di una scelta urbanistica effettuata dal comune, cui è tenuta la regione in sede di approvazione dello strumento urbanistico adottato dall'ente locale, si atteggia diversamente a seconda del tipo di modificazione apportata, non richiedendosi una diffusa motivazione nel caso in cui questa sia destinata a tutelare il paesaggio o l'ambiente in genere. Per quanto riguarda l'onere motivazionale, ben diverso è infatti il caso della modifica facoltativa da quello della modifica obbligatoria, venendo in rilievo solo nella prima ipotesi un vero e proprio contrasto di valutazioni discrezionali.

3518/2009

Reg. Dec.

N. 7300 Reg. Ric.

Anno 2002

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

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello N.R.G. 7300/2002 proposto dai signori F.G. e R. G., rappresentati e difesi dagli avvocati Giacomo Bonomi e Enrico Romanelli ed elettivamente domiciliati in Roma Viale Giulio Cesare n. 14 presso lo studio del secondo difensore;

contro

la Regione Lombardia, in persona del suo Presidente p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Colombo, Piera Pujatti e Federico Tedeschini ed elettivamente domiciliato in Roma Largo Messico n. 7 presso lo studio Tedeschini;

e nei confronti

del Comune di Vestone, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia – Sezione staccata di Brescia n. 549 del 2001;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione dell'Amministrazione regionale;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica Udienza del 21 aprile 2009 il Consigliere Antonino Anastasi; udito l'avvocato Pafundi in sostituzione dell'avvocato Bonomi e l'avvocato Tedeschini;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellanti sono proprietari nel comune di Vestone di un'area ricompresa in un comparto azzonato dal P.R.G. del 1990 a D2 – produttiva di espansione e di nuovo intervento, con obbligo di lottizzazione convenzionale, fermo il rispetto di una linea di arretramento di m. 30 dalle rive del fiume Chiese (G.R. 2297 del 1995).

Pendente la procedura per l'approvazione del piano di lottizzazione (d'ufficio, a causa del dissenso intervenuto fra i proprietari del comparto) il comune con delibera n. 40 del 1994 ha adottato una variante al P.R.G. nella quale sostanzialmente si confermava la destinazione del comparto in controversia a zona produttiva di espansione da convenzionare, fermo il rispetto della distanza di m. 30 dal fiume.

Con delibera giuntale n. 27308 del 1997 la Regione ha proposto modifiche d'ufficio allo schema di variante, tra le quali per l'ambito che qui interessa un vincolo di inedificabilità per la parte ricadente in classe 3b di fattibilità e il riazzonamento dell'intero comparto a parco fluviale, in adesione alle indicazioni del piano urbanistico comprensoriale.

Il consiglio comunale controdeduceva rilevando da un lato la omessa approvazione del predetto piano comprensoriale, dall'altro che l'area del comparto non risultava inserita in classe 3 b di fattibilità.

Per l'effetto la Regione, escluso il riazzonamento, confermava d'ufficio con delibera n. 36660 del 1998 l'inedificabilità del comparto per la parte ricadente in classe 3 b della carta di fattibilità geologica.

La suddetta deliberazione regionale è stata impugnata avanti al T.A.R. Brescia dai proprietari, i quali hanno denunciato lo stravolgimento della variante adottata dal comune nonché il difetto di motivazione e il travisamento.

La sentenza in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale ha respinto il ricorso, è impugnata con l'atto di appello all'esame dai soccombenti i quali ne domandano la riforma deducendo tre articolati motivi di impugnazione.

Si è costituita l'Amministrazione regionale, instando per il rigetto integrale del gravame.

All'Udienza del 21 aprile 2009 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Oggetto sostanziale del presente giudizio è la delibera con la quale la Regione Lombardia ha introdotto nella variante al P.R.G. adottata dal comune di Vestone modifiche d'ufficio le quali hanno comportato una incisiva riduzione della capacità edificatoria dell'area di proprietà degli odierni appellanti.

Tale riduzione deriva infatti dal vincolo di inedificabilità apposto dalla Regione al comparto di riferimento per la parte di esso ricadente in classe 3 b della carta di fattibilità geologica.

Come riferito nelle premesse, la relativa deliberazione regionale n. 36660 del 1998 è stata impugnata avanti al T.A.R. Brescia dai proprietari, i quali hanno denunciato lo stravolgimento della variante adottata dal comune nonché il difetto di motivazione e il travisamento.

La sentenza in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale ha respinto il ricorso, è impugnata con l'atto di appello all'esame dai soccombenti i quali ne domandano la riforma deducendo tre articolati motivi di impugnazione.

L'appello è però infondato.

Con il primo motivo di impugnazione gli appellanti deducono gli errori di giudizio in cui è incorso il Tribunale, il quale ha in pratica respinto il ricorso da essi proposto travisando gli aspetti salienti della vicenda urbanistica ed utilizzando argomenti che in realtà attengono ad altra fattispecie.

In sostanza, secondo la ricostruzione degli appellanti, il primo Giudice avrebbe "confuso" due diversi comparti interessati dalla variante.

Il mezzo non può trovare accoglimento.

In fatto si evidenzia che come analiticamente rappresentato dagli appellanti la delibera regionale per cui oggi è controversia è stata impugnata avanti al T.A.R. Brescia – oltre che dai signori F. e R. – anche da altro soggetto, proprietario di un lotto ubicato in diversa area estranea al comparto 4.

I due ricorsi sono stati decisi con separate sentenze, l'esame delle quali non conforta – a giudizio di questo Collegio – le deduzioni svolte dagli odierni appellanti.

Ed invero, trattandosi di due ricorsi proposti avverso lo stesso strumento urbanistico e soprattutto evocanti la identica annosa problematica relativa ai

limiti di ammissibilità delle modifiche d'ufficio di parte regionale, la omogenea impostazione argomentativa di entrambe le sentenze non concretizza alcun profilo patologico ma costituisce anzi la coerente risposta a questioni e censure che pur nella evidente varietà dei casi concreti dai quali originano non possono che esibire – nel nucleo centrale - profili di ripetitività o sovrapposibilità.

In siffatto contesto di riferimento, quello che conta è che i travisamenti sullo stato di fatto – che gli appellanti tentano di evidenziare con abile puntigliosità - siano in realtà del tutto inesistenti, come anche si vedrà in prosieguo, con riferimento alla portata del parere del servizio geologico regionale, alle classi di fattibilità effettivamente evocate nella delibera regionale nonché alla necessità ivi affermata che lo studio geologico sul comparto 4 dovesse precedere la realizzazione degli interventi previsti in variante.

Il mezzo deve quindi essere respinto, in quanto le puntualizzazioni fattuali introdotte dalla sentenza impugnata si attagliano con sufficiente congruità ad una vicenda urbanistica pur resa obiettivamente complessa dal punto di vista documentale a causa dell'intersecarsi dei procedimenti relativi a due diversi livelli di programmazione urbanistica.

In ogni caso, avendo gli appellanti riproposto pressoché tutte le doglianze infruttuosamente versate in prime cure, l'effetto pienamente devolutivo dell'impugnazione consente di riesaminare la controversia con caratteri di completezza e senza preclusioni da giudicato interno.

Con il primo motivo di merito gli appellanti deducono da un lato l'inammissibilità delle modifiche introdotte d'ufficio dalla Regione in quanto comportanti uno stravolgimento del piano adottato dal comune; dall'altro il difetto di motivazione che vizia tali modifiche, siccome incidenti su ambiti limitati e su proprietà assistite da ampio affidamento in virtù dell'attività attuativa (P.L.U.) nel pregresso avviata dal comune.

Le censure, che vanno partitamente esaminate, non sono fondate.

Come è noto, l'art. 10 della legge urbanistica n. 1150 del 1942 e successive modifiche (come in Lombardia l'allora vigente art. 27 della l.r. n. 51 del 1975) prevede che la Regione, all'atto dell'approvazione del p.r.g., può apportare ad esso le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, nonché le modifiche riconosciute indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standard urbanistici minimi.

Si distinguono dunque modifiche obbligatorie (quelle c.d. indispensabili di tutela), concordate (conseguenti all'accoglimento di osservazioni) e facoltative le quali – ai sensi del medesimo art. 10 – non possono incidere sulle caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione.

Dal riferito contesto normativo discende pianamente che il limite della innovazione sostanziale vale solo per le modifiche facoltative e non riguarda le modifiche attinenti alla tutela del paesaggio e dell' ambiente, che pertanto possono anche incidere sulle caratteristiche essenziali ed i criteri di impostazione del piano.

Il problema della innovatività della modifica introdotta dalla Regione, sul quale gli appellanti insistono, è dunque non del tutto pertinente: non potendosi disconoscere, anche ai sensi dell'art. 2 della legge regionale n. 41 del 1997, la valenza di tutela ambientale connessa al rispetto delle risultanze degli studi geologici da espletare in sede di approvazione del piano, la modifica di cui si discute – avendo natura obbligatoria – non soggiaceva al limite in discussione.

Peraltro, anche a voler qualificare la modifica come facoltativa, gli appellanti – nella misura in cui si limitano a denunciarne il carattere radicalmente innovativo - non introducono in realtà elementi realmente atti a dimostrare l'intervenuto stravolgimento della variante adottata.

In altri termini, e come ben rilevato dal T.A.R., la riduzione della capacità edificatoria di uno specifico comparto non sembra suscettibile di integrare l'ipotesi dello stravolgimento, come delineata dalla giurisprudenza.

Per quanto riguarda il problema della motivazione gli appellanti, come si è detto, sostengono che la Regione ha omesso di indicare con chiarezza ed in modo puntuale, congruo e logico, le ragioni delle proprie determinazioni, con le quali venivano modificate le precedenti scelte pianificatorie comunali e con le quali si incideva sull'affidamento ingenerato nella proprietà.

Anche per questa parte il mezzo va disatteso.

Come è noto, secondo un indirizzo giurisprudenziale, le modifiche d'ufficio apportate dalla regione ad uno strumento urbanistico generale o a sua variante devono considerarsi eccezionali, sicché la delibera della regione concernente tali modifiche d'ufficio è illegittima se non adeguatamente motivata in relazione ai detti principi, tenendo anche conto delle controdeduzioni del comune autore dello strumento urbanistico "de quo".

Secondo un diverso orientamento, cui questo Collegio aderisce, l'obbligo di indicazione delle ragioni delle modificazioni d'ufficio di una scelta urbanistica effettuata dal comune, cui è tenuta la regione in sede di approvazione dello strumento urbanistico adottato dall'ente locale, si atteggia diversamente a seconda del tipo di modificazione apportata, non richiedendosi una diffusa motivazione nel caso in cui questa sia destinata a tutelare il paesaggio o l'ambiente in genere.

Per quanto riguarda l'onere motivazionale, ben diverso è infatti il caso della modifica facoltativa da quello della modifica obbligatoria, venendo in rilievo solo nella prima ipotesi un vero e proprio contrasto di valutazioni discrezionali.

Applicando i criteri ora enunciati al caso in esame, deve concludersi che la modifica – obbligatoria come si è visto sopra – introdotta dalla Regione è più che adeguatamente motivata per relationem, mediante cioè rinvio alla relazione resa dal servizio geologico regionale trattandosi – per il comparto che qui interessa – di area potenzialmente esondabile in concomitanza di piene straordinarie e soggetta a fenomeni erosivi o scorrimenti di acque collegate a situazioni eccezionali.

In relazione a tale profilo classificatorio deve da ultimo escludersi che la Regione – come sostengono erroneamente gli appellanti - abbia introdotto limiti di edificabilità travisati, a causa dell'attribuzione al comparto per cui è processo della categoria di fattibilità 4a: risulta infatti inequivocamente chiaro dagli atti del procedimento che il comparto all'interno del quale è ubicato il terreno degli appellanti è posto ai margini del fiume Chiese appunto concordemente classificato 3 b, mentre il comparto classificato 4 a (con vincolo totale di inedificabilità) giace all'interno della valle del torrente Degnone.

Ovviamente infondato, alla luce delle considerazioni che precedono, è l'ultimo motivo mediante il quale gli appellanti tornano a richiedere il risarcimento del danno patito per effetto della riduzione della capacità edificatoria dell'area di loro proprietà.

L'appello va in conclusione respinto.

Le spese di questo grado di giudizio possono essere compensate vista la complessità di alcune delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe.

Compensa tra le parti le spese e gli onorari del grado.

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

Così deciso in Roma, il 21 aprile 2009 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Giovanni VACIRCA Presidente

Giuseppe ROMEO Consigliere

Antonino ANASTASI Consigliere, est.

Salvatore CACACE Consigliere

Sandro AURELI Consigliere

firma il Consigliere anziano in sostituzione del Presidente Giovanni Vacirca deceduto in data 6 maggio 2009

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Antonino Anastasi

Giuseppe Romeo

IL SEGRETARIO

N.R.G. 7300/2002