

N. 00601/2014REG.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 7363 del 2005, proposto da:

Quercia S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Cesare Zonca, Stefano Santarelli, con domicilio eletto presso Stefano Santarelli in Roma, via Asiago, 8;

contro

Comune di Bergamo, rappresentato e difeso dagli avv. Vito Gritti, Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare n.14;

Regione Lombardia, rappresentato e difeso dagli avv. Viviana Fidani, Marco Cederle, Giuliano Pompa, con domicilio eletto presso Giuliano Pompa in Roma, via Vittorio Veneto n. 108;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - SEZ. STACCATA DI BRESCIA n. 00858/2004, resa tra le parti, concernente adozione revisione generale del p.r.g. (progetto pn3 parco goisis)-ris. danno

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2013 il Cons.

Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Stefano Santarelli, Gabriele Pafundi e Maria Gloria Di Loreto (su delega di Giuliano Pompa);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in esame, la soc. Quercia s.p.a. impugna la sentenza 2 agosto 2004 n. 858, con la quale il TAR per la Lombardia, sede di Brescia, ha rigettato il suo ricorso proposto avverso una pluralità di atti (deliberazioni del Consiglio Comunale di Bergamo e della Giunta Regionale della Lombardia), relativi alla adozione della revisione generale del piano regolatore generale.

In sostanza, con il ricorso instaurativo del giudizio di I grado, la società Quercia ha proposto sia domanda di annullamento degli atti di pianificazione, sia domanda di risarcimento del danno ad essa derivante per effetto della intervenuta soppressione della possibilità edificatoria di aree di sua proprietà nonché per la mancata approvazione, da parte del Comune, del piano di lottizzazione precedentemente proposto.

La sentenza impugnata afferma, in particolare:

- l'art. 8 l. n. 1150/1942, laddove afferma che "i comuni . . . devono procedere alla nomina dei progettisti per la formazione del piano regolatore generale . . .", non contiene affatto la prescrizione di officiare una pluralità di soggetti per la redazione del piano;

- il contenuto di una delibera di organo collegiale (nella specie, Consiglio Comunale) "è quello risultante dal combinato disposto del dispositivo e della motivazione", di modo che può affermarsi che il Comune di Bergamo, con la delibera CC 15 aprile 1993 n. 33, ha affidato l'incarico di elaborazione del PRG a due progettisti, uno esterno all'amministrazione (prof. Secchi), l'altro interno (arch. Gandolfi), ancorchè nel dispositivo si citi solo il primo (mentre nella parte motiva sono citati entrambi);

- in sede di adozione del piano regolatore, "le osservazioni dei privati, consistendo in semplici denunce con intento collaborativo e non in rimedi giuridici, possono essere decise collettivamente, con sommaria motivazione, ed anche solo con riferimento alla loro contrarietà agli scopi ed ai criteri informativi del piano, in quanto tese al

soddisfacimento di interessi personali";

- mentre l'accoglimento delle osservazioni che - comportando una modifica profonda dei criteri posti a base del piano adottato, richiedono una modifica immediata del piano stesso - postula una nuova pubblicazione dello strumento e quindi la raccolta di ulteriori osservazioni; al contrario la delibera che - pur accogliendo osservazioni, non importi una volontà di modifica immediata del piano (ma solo accettazione delle richieste contenute nelle osservazioni e proposta di modifiche d'ufficio rivolta alla Regione) - non richiede una nuova pubblicazione, con la conseguenza che il testo del piano agli effetti di salvaguardia, è quello adottato con la prima deliberazione, ancorchè destinato ad essere modificato. Nel caso di specie, il Consiglio comunale, disponendo la ripubblicazione "non solo ha consentito la presentazione di nuove osservazioni . . . ma ha addirittura esteso tale facoltà all'intero PRG variato";

- "non è configurabile alcun interesse a censurare profili di un piano regolatore o di sue varianti nelle parti che riguardano altri soggetti e che siano totalmente estranee alla proprietà del ricorrente";

- "in sede di pianificazione, la suddivisione in zone del territorio si configura come tipica manifestazione della discrezionalità amministrativa, che non richiede apposita motivazione oltre a quella che si può evincere alla stregua dei criteri ispiratori del piano esposti nella relazione", richiedendosi una motivazione specifica solo quando la nuova disciplina "viene a travolgere aspettative qualificate del privato, scaturenti da precedenti atti dell'amministrazione". In particolare, "una precedente difforme destinazione urbanistica della stessa area non costituisce un limite all'esercizio dei poteri dell'amministrazione in materia";

- "la presentazione di una domanda di approvazione di un piano di lottizzazione non determina, in capo al richiedente, un'aspettativa tale per cui la variante generale al PRG che conferisca una nuova destinazione all'area interessata dalla domanda in questione necessiti di una motivazione specifica o, comunque, di intensità e ampiezza diversa rispetto ai casi ordinari di variante a un PRG";

- nel caso di specie, relativamente all'area di proprietà Quercia s.p.a. "non preesisteva alcun piano di lottizzazione approvato, né tanto meno convenzionato, così che deve escludersi che si versasse nell'ipotesi di

onere di particolare motivazione";

- "la destinazione a zona verde o agricola di un'area non postula necessariamente l'esistenza della effettiva vocazione agricola della stessa, dato che siffatta classificazione ha una più generale finalità di provvedere – mediante il divieto di edificazione ovvero la possibilità di edificazione in termini estremamente limitati – ad orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni, ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell'assetto territoriale".

Avverso tale decisione, giudicata "erronea per violazione di legge e per una non corretta valutazione delle situazioni", vengono proposti i seguenti motivi di impugnazione (pagg. 19 – 57 app.):

a) violazione art. 8 l. n. 1150/1942 e delle procedure di formazione dei progetti di PRG; ciò in quanto la sentenza "non ha voluto considerare che il legislatore ha ritenuto che per una operazione importante e determinante per lo sviluppo del territorio come quella della progettazione del PRG, possa essere necessario l'impegno di una pluralità di soggetti che, anche col confronto tra di loro, possano dar luogo alla realizzazione di un prodotto massimamente rispondente alle esigenze". Comunque, considerata la delibera CC nel suo complesso, ne discende che l'incarico affidato congiuntamente agli architetti Secchi e Gandolfi "è stato quello della progettazione e della stesura del piano preliminare e non del progetto di PRG"; né l'arch. Gandolfi (che risulta firmatario del piano) ha sottoscritto alcun disciplinare o contratto di prestazione professionale con l'amministrazione;

b) illegittimità sotto il profilo della totale carenza di motivazione; poiché le notevoli variazioni introdotte al PRG "avevano comunque in se, data l'importanza e il rilievo che avevano, l'esigenza di una precisa e puntuale motivazione", e ciò anche per i sacrifici imposti ai privati;

c) mancata valutazione da parte del Consiglio Comunale delle osservazioni e mancata riadozione del piano; poiché l'organo non ha affatto esaminato le osservazioni ma si è limitato a recepire quanto "acriticamente predisposto dagli organi comunali senza mai apportare a tali proposte la benché minima modificazione ed il benché minimo cambiamento"; né lo stesso "aveva ricevuto una corretta informativa di quello che era accaduto negli uffici e nel corso dell'istruttoria tecnica delle osservazioni". In definitiva, poiché il piano è stato, durante il suo iter, "significativamente variato", esso "doveva essere riadattato";

d) con riferimento alla eliminazione del piano norma n. 3 – Parco Goisis, nella deliberazione "non esiste una sola parola di motivazione e solo indirettamente e non in relazione al provvedimento specifico, vengono richiamati i pareri e le opinioni delle varie commissioni, sottocommissioni, uffici tecnici e progettisti"; ma "i pareri della commissione urbanistica e degli uffici tecnici comunali non possono in alcun modo sostituire una motivazione mancante e carente nella deliberazione del Consiglio comunale". Inoltre "il rigetto di una osservazione deve essere comunque motivato"; in particolare, "quando il provvedimento adottato prevede una volumetria a favore di un determinato soggetto, al fine di eliminare tale volumetria su richiesta di soggetti terzi, l'amministrazione deve provvedere con una motivazione che deve essere contenuta nella deliberazione del Consiglio Comunale, puntuale e precisa che spieghi al soggetto i cui interessi vengono sacrificati, per quale motivo e per quali ragioni puntuali e concrete, l'osservazione venga accolta con sacrificio non dell'osservante, ma del proprietario dell'area";;

e) contraddittorietà del provvedimento con i precedenti comportamenti dell'amministrazione comunale ed illogicità del provvedimento stesso; poiché quando è stata assunta la decisione di eliminare la destinazione edificatoria dell'area, era in corso il procedimento di approvazione di un piano di lottizzazione "che aveva ricevuto tutti i pareri favorevoli necessari e che doveva essere sottoposto per la sua approvazione alla decisione del consiglio comunale";

f) illegittimità sotto il profilo della ingiustizia e dell'iniustizia manifesta e violazione del principio di imparzialità che deve contraddistinguere il comportamento della P.A.; poiché l'amministrazione, pur dotata di discrezionalità in sede di pianificazione urbanistica, "incontra un limite proprio nei principi di imparzialità e di equità", e dunque, nel caso di specie, nella considerazione della situazione giuridica dell'area, nonché nelle ragioni che avevano indotto la società appellante ad acquistarla;

g) illegittimità della deliberazione ex art. 13 l. reg. n. 23/1997, per eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento; ciò in quanto le ragioni che hanno indotto il consiglio comunale di Bergamo "ad accettare le modifiche proposte dalla Regione, non sono state quelle conseguenti ad una condivisione e ad un apprezzamento delle proposte, ma quelle conseguenti alla volontà di accelerare la procedura di approvazione del PRG".

L'appellante ripropone, inoltre, la domanda di risarcimento del danno, conseguente all'eliminazione delle volumetrie relative alle aree di sua proprietà, quantificando lo stesso in Euro 7.746.853,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria.

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

Anche la Regione Lombardia, costituitasi in giudizio, ha concluso per il rigetto dell'appello.

Dopo il deposito di ulteriori memorie e repliche, la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

2. L'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Il Collegio deve innanzi tutto ribadire, nella presente sede, principi già espressi dalla giurisprudenza in relazione all'esercizio del potere di pianificazione urbanistica ed alla natura della motivazione delle scelte in tal modo effettuate

Il potere di pianificazione urbanistica, a maggior ragione in considerazione della sua ampia portata in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti, così come ogni potere discrezionale, non è sottratto al sindacato giurisdizionale, dovendo la pubblica amministrazione dare conto, sia pure con motivazione di carattere generale, degli obiettivi che essa, attraverso lo strumento di pianificazione, intende perseguire e, quindi, della coerenza delle scelte in concreto effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710).

Tanto affermato sul piano generale, occorre ricordare che l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui le scelte effettuate 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 predette, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008 n. 5478), così come, nell'ambito del procedimento volto

all'adozione dello strumento urbanistico, non occorre controdedurre singolarmente e puntualmente a ciascuna osservazione e opposizione (Cons. Stato, n. 2710/2012 cit.).

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 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".

3. La società appellante, per il tramite dei motivi di appello, censura nuovamente gli atti amministrativi impugnati perché viziati da eccesso di potere per difetto e/o insufficienza di motivazione.

Tale vizio di legittimità è prospettato sotto una pluralità di aspetti:

- per un verso, si sostiene che il PRG – in particolare a seguito delle numerose modificazioni subite nel corso del suo iter, tali da

determinarne la ripubblicazione – avrebbe avuto bisogno di una congrua motivazione di cui invece difetta (motivo sub b) dell'esposizione in fatto);

- per altro verso, si censura il difetto di motivazione "specifico" in ordine alla scelta di eliminare la già prevista destinazione edificatoria dei terreni di proprietà dell'appellante (motivo sub d);

- per altro verso ancora, si sottolinea l'assenza di motivazione in ordine alla reiezione delle osservazioni (motivo sub c);

- infine, si censura il difetto di motivazione "propria" del Consiglio comunale, che si sarebbe acriticamente rimesso a valutazioni precedenti, espresse da organi e uffici diversi (motivi sub c e d).

Le considerazioni in precedenza 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 sono già di per sé sufficienti a sostenere la reiezione dei motivi di appello ora illustrati.

Ed infatti, occorre osservare – in ciò concordando con le considerazioni espresse dalla sentenza impugnata – che la motivazione delle scelte urbanistiche è, anche nel caso di specie, sufficientemente espressa in via generale ed è desumibile sia dai documenti di accompagnamento al PRG, sia dalla coerenza complessiva delle scelte effettuate dall'amministrazione comunale.

Inoltre, come accade nei casi in cui la decisione finale è rimessa dal legislatore ad un organo collegiale (a maggior ragione quando il collegio si presenta come "virtuale" e "imperfetto"), la motivazione di questa difficilmente può essere desunta da un unico "documento" sul quale si definisce e manifesta l'esercizio della potestà discrezionale dell'amministrazione (sia pure nelle forme previste per l'espressione di tale "volontà"), redatto dal medesimo organo collegiale. Al contrario, è del tutto ragionevole che tale volontà, oltre che desumersi dal dibattito in seno all'organo e da eventuali documenti (ordini del giorno, mozioni e simili, puntualmente messi in votazione ed approvati), si estrinsechi anche (e soprattutto) per il tramite di documenti tecnici redatti da organi ed uffici diversi, tuttavia sottoposti all'esame ed alla adozione del decidente.

E ciò a maggior ragione laddove un organo come il consiglio comunale non si limiti a definire un generale indirizzo politico – amministrativo dell'ente cui è legato da rapporto di immedesimazione, ma debba effettuare concrete scelte di pianificazione urbanistica che, se esprimono in generale una "visione" dello sviluppo della comunità e del suo territorio, si sostanziano "a valle" in puntuali definizioni (zonizzazioni) del territorio e delle sue potenzialità, che abbisognano di una rappresentazione tecnico-giuridica e grafica, che certamente travalica le competenze dell'organo decidente.

Da quanto espresso consegue che, una volta che l'organo collegiale (consiglio comunale) recepisce e rende proprie le argomentazioni illustrate da altri uffici od organi legittimamente inseriti nel procedimento di adozione del piano, non può affermarsi che vi sia una sorta di pedissequa ed acritica remissività dell'organo competente a scelte altrui, bensì una piena espressione di potestà discrezionale, le cui motivazioni sono ben ricavabili (anche) dagli atti del procedimento.

Nel caso di specie, inoltre, la scelta di definire diversamente la destinazione urbanistica delle aree dell'appellante non necessitava di una motivazione puntuale, posto che, per un verso, le destinazioni già impresse a parti del territorio comunale non possono incidere in senso restrittivo su scelte successive dell'amministrazione e che, per altro verso, non sussisteva una particolare e differenziata posizione giuridica della società odierna appellante, derivante da aspettative edificatorie fondate non già sulla sola generica destinazione di zona, presente nello strumento urbanistico generale, ma sulla approvazione di uno specifico strumento attuativo (quale il piano di lottizzazione, nel caso di specie non ancora approvato dal Comune).

Quanto sinora esposto, - oltre a fondare il rigetto dei motivi sub b), c) e d) dell'esposizione in fatto – sorregge anche il rigetto dei motivi sub e) ed f), con i quali si ripropongono motivi di illegittimità degli atti impugnati, legati, in sostanza, alla "aspettativa edificatoria" della società appellante che solo in ragione di ciò si era a suo tempo indotta ad acquistare i suoli oggetto di successiva, diversa pianificazione.

4. Né, da ultimo, possono trovare accoglimento i motivi sub a) e g) dell'esposizione in fatto.

Quanto a quest'ultimo - con il quale si deduce l'illegittimità della deliberazione ex art. 13 l. reg. n. 23/1997, per eccesso di potere sotto il

profilo dello sviamento, poiché il consiglio comunale di Bergamo avrebbe accettato le modifiche proposte dalla Regione, non già per una condivisione e un apprezzamento delle proposte, ma sarebbero state "conseguenti alla volontà di accelerare la procedura di approvazione del PRG" – occorre rilevare come lo stesso si presenta meramente ipotetico e sprovvisto di substrato probatorio. Ciò che emerge dagli atti è la volontà del Comune di Bergamo di accettare le modifiche indicate dalla Regione, espressa secondo moduli procedimentali legittimi, non potendo assumere rilievo (né emergendo) la supposta intenzione di definire l'iter di approvazione del PRG e dotare il territorio di un nuovo strumento urbanistico.

Con il primo motivo di appello, la società Quercia prospetta l'illegittimità del piano sotto un duplice profilo e precisamente:

- sia in quanto sarebbe violato l'art. 8 l. n. 1150/1942, che imporrebbe una pluralità di tecnici per la redazione del piano;
- sia in quanto l'arch. Gandolfi, unico firmatario "finale" del piano non avrebbe mai ricevuto incarico in tal senso (avendo invece ricevuto incarico di redigere il piano preliminare e non il progetto di PRG).

Orbene, l'art. 8 della legge urbanistica (comma quarto), laddove prevede che "i comuni . . . devono procedere alla nomina dei progettisti per la formazione del piano regolatore" non intende imporre agli enti locali la individuazione di più progettisti per la redazione dello strumento urbanistico, ma solamente indicare (con l'uso corrispondente del plurale per il soggetto e per il complemento oggetto), in via meramente descrittiva, un adempimento a tali enti imposto dalla legge per la migliore disciplina del proprio territorio.

D'altra parte, come condivisibilmente affermato dalla sentenza impugnata, sarebbe del tutto irragionevole imporre a comuni di diverse dimensioni, sempre e comunque, una pluralità di progettisti.

Quanto all'affidamento dell'incarico all'arch. Gandolfi (già legato da rapporto di lavoro con l'amministrazione), il Collegio, oltre a condividere le osservazioni espresse dal I giudice, deve osservare che il Consiglio comunale ha approvato il piano da questi redatto e sottoscritto. Di modo che, ove anche si volesse supporre il difetto di affidamento "in via preventiva", quest'ultimo sarebbe comunque risultante dalla intervenuta approvazione del piano redatto dal tecnico citato (risolvendosi le

problematiche relative alla correttezza dell'affidamento in aspetti inerenti alla genesi di instaurazione del rapporto di opera professionale comunque assunto).

Per tutte le ragioni sin qui esposte, l'appello deve essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

La reiezione della domanda di annullamento comporta altresì (in disparte l'esame della corrispondenza del fondamento del titolo risarcitorio tra I e II grado) la reiezione della domanda di condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno

Stante la natura e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Quercia s.p.a. (n. 7363/2005 r.g.), lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Marzio Branca, Presidente FF

Fabio Taormina, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 10/02/2014.

