

LA MOTIVAZIONE DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

di ANDREA CARAFA

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'inapplicabilità dell'articolo 3,2 della L. n. 241/1990 allo strumento del P.R.G. – 3. Riflessioni sull'ampia discrezionalità delle scelte di piano e il conseguente esonero del P.R.G. dall'obbligo di motivazione. - 4. La motivazione nell'esercizio dello jus variandi: differenze tra varianti generali e varianti parziali. – 5. Una breve parentesi in tema di standard e lotti interclusi. – 6. Le evenienze di affidamento qualificato. – 6.1. Segue: giurisprudenza garantista e giurisprudenza restrittiva a confronto. – 6.2. Segue: riflessioni sulla necessità o meno di ampliare le fattispecie rilevanti di affidamento. - 7. La motivazione nella reiterazione dei vincoli espropriativi. – 8. Conclusioni.

I. - La motivazione delle scelte urbanistiche espresse attraverso lo strumento del Piano Regolatore Generale costituisce, com'è noto, una tematica assai complessa e delicata, in quanto, da un lato, strettamente connessa alla più ampia e controversa questione sulla motivazione del provvedimento amministrativo, dall'altro, pervasa da un orientamento *granitico* della giurisprudenza amministrativa. Sono facilmente intuibili, pertanto, le molteplici difficoltà che devono essere affrontate da chi si appresti al tentativo di sciogliere gli ingarbugliati nodi di una problematica assai articolata, coinvolgente, anzitutto, un dibattito istituito di teoria generale del diritto amministrativo e, in secondo luogo, raffigurante l'espressione di una funzione pretoria svolta dal giudice amministrativo per il tramite del sindacato di legittimità.

Vale la pena, ciononostante, tentare di ricostruire organicamente e sistematicamente la suddetta questione, sì da vagliare la validità dell'assunto giurisprudenziale corrente e, qualora l'esito di tale valutazione abbia un risvolto negativo, individuare possibili spiragli per un ripensamento complessivo dell'argomento.

Un lavoro di tal genere si rende necessario, essendo il Piano Regolatore Generale uno strumento di primaria importanza nella pianificazione urbanistica del territorio, chiamante in causa una molteplicità di interessi pubblici e privati, per la cui sintesi le autorità pianificatrici godono di massima discrezionalità ⁽¹⁾; peraltro, è

¹ In dottrina, è stato rilevato che, forse, proprio nella materia urbanistica si ha la discrezionalità più ampia che in qualsiasi altro ramo della pubblica amministrazione. In tal senso, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 17. D'altro canto, in giurisprudenza, si è ha affermato che "la pianificazione urbanistica, finalizzata all'ordinato assetto complessivo del territorio, con tutte le attività che vi si svolgono, coinvolge una pluralità di interessi rispetto ai quali l'ordinamento non pone alcuna gradazione, né fissa criteri per la scelta. Ne deriva che rientra nell'ampia discrezionalità dell'amministrazione l'impostazione da dare alla pianificazione, soprattutto [...] in relazione alle individuazioni delle aree da assoggettare al vincolo di piano ed all'assetto degli interessi collettivi da realizzare": Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 1986, n. 582, in *Cons. St.* 1986, I, 1105.

facilmente concretizzabile il rischio che quest'ultima travalichi in arbitrio, se non esercitata secondo parametri di ragionevolezza. In quest'ottica, dovrebbe assumere una particolare rilevanza l'onere di motivare congruamente le scelte espressione di siffatta discrezionalità: la motivazione scongiura, infatti, ogni presunzione di imparzialità e ragionevolezza dell'agire amministrativo, impegnando la p.a. ad esternare le effettive ragioni sottostanti all'esercizio del potere.

Nondimeno, proprio con riferimento al P.R.G., il significato garantistico dell'obbligo motivazionale nei termini anzidetti è stato fortemente sminuito da una giurisprudenza amministrativa incline a ribadire l'ampia discrezionalità in sede di pianificazione del territorio e la conseguente non necessità di un'analitica motivazione delle scelte *ivi* espresse ⁽²⁾.

È, infatti, opinione consolidata del giudice amministrativo che le scelte espresse nello strumento urbanistico generale, siccome caratterizzate, da ampia discrezionalità, non necessitano di altra motivazione, al di là del richiamo ai criteri tecnico-urbanistici seguiti nell'impostazione del piano e rinvenibili nella relazione d'accompagnamento al P.R.G. ⁽³⁾; quest'ultimo, inoltre, rientrando nel *genus* degli atti amministrativi generali, sarebbe altresì esentato dall'obbligo motivazionale, in virtù dell'art. 3, comma 2 della L. n. 241/1990, che, com'è noto, ha sollevato, *expressis verbis*, tale categoria provvedimento dall'obbligo di motivazione ⁽⁴⁾.

La stessa giurisprudenza ha, tuttavia, nel contempo individuato talune tassative evenienze comportanti, contrariamente alla regola generale, l'obbligo di motivare congruamente le scelte *de quibus*.

Si avrà modo di riflettere approfonditamente su queste ultime fattispecie; nondimeno, un approccio metodologicamente corretto alla questione richiede di

² Si è finiti, tuttavia, in tal modo, col pregiudicare ancor di più il cittadino che, già leso dalle determinazioni pianificatorie, non è in grado nemmeno di comprendere il perché di siffatte scelte pregiudizievoli.

³ Cfr. recentemente Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2011, n. 3497 in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2011, n. 352, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8682, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2010 n. 4920, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 2010, n. 1986, *ivi*. Si tratta, tuttavia, di una giurisprudenza consolidata oramai da decenni. Cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 1990, n. 153, in *Foro Amm.*, 1990, 611; Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5, in *Cons. St.*, 1989, I, 4; Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 100, in *Riv. Giur. Edil.*, 1988, 328; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 1987, n. 60, in *Foro Amm.*, 1987, 55; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 1985, n. 578, in *Riv. Giur. Edil.*, 1986, 134; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 1983, n. 506, in *Giur. It.*, 1984, III, 135; Cons. Stato, sez. IV, 10 aprile 1979, n. 269, in *Foro amm.*, 1979, I, 606.

⁴ Cfr., fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, in *Foro amm.*, 2002, 364; Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3146, *ivi*, 2001, I, 983; Cons. stato, sez. IV, 1 febbraio 2001, n. 420, *ivi* 2001, 284; Cons. stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646, *ivi*, 2000, 2570.

vagliare previamente la validità dell'assunto generale e, soltanto in un secondo momento, disaminare le singole deroghe.

2. - Come si è visto, una delle argomentazioni su cui il giudice amministrativo fa perno per sottrarre il P.R.G. dall'incombenza motivatoria concerne la natura stessa di tale provvedimento, in quanto annoverabile nella categoria degli atti amministrativi generali, esentati per espressa previsione di legge da ogni onere motivazionale.

La domanda, tuttavia, sorge spontanea: perché escludere tale *genus* provvedimento dall'obbligo di motivazione?

Per rispondere a tale interrogativo, diventa improrogabile individuare, innanzitutto, la funzione a cui assolve, nel nostro ordinamento, la motivazione dei provvedimenti amministrativi.

A tal proposito, è stato affermato che poiché la p.a. dispone del potere autoritativo ed esecutivo di incidere negativamente sulla sfera giuridica del destinatario, *“di questa prerogativa, che la pone in condizioni di evidente superiorità sugli altri soggetti, l'Amministrazione deve non solo fare un uso legittimo, ma anche renderlo plausibile a coloro cui l'atto si indirizza: il che si raggiunge [...] con l'esposizione dei motivi da cui [...] si è lasciata guidare nell'emanazione dell'atto”* ⁽⁵⁾.

La motivazione è cioè strettamente connessa alla lesività del provvedimento amministrativo ed assurge a fondamentale strumento di garanzia delle situazioni soggettive, consentendo a chi subisce gli effetti pregiudizievoli dell'esercizio del potere di comprenderne le sottostanti ragioni. Come recentemente affermato dalla Corte Costituzionale, *“l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell'azione amministrativa. Esso è radicato negli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, da un lato, costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale”* ⁽⁶⁾. In mancanza di essa, quindi, resterebbero elusi i principi di pubblicità e trasparenza - attuativi dei canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento - il diritto di difesa nei

⁵ MIELE, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi*, in *Foro amm.*, 1941, 125 ss.; Id., *Il requisito della motivazione negli atti amministrativi*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1945, 415 ss.

⁶ Corte Cost. 5 novembre 2010, n. 310, in www.giurcost.it

confronti delle amministrazioni e l'esigenza di conoscibilità, anch'essa intrinseca ai principi di cui all'art. 97 Cost., "esigenza che si realizza proprio attraverso la motivazione, in quanto strumento volto ad esternare le ragioni e il procedimento logico seguiti dall'autorità amministrativa" (7).

Qualora, altresì, il soggetto leso decida di ricorrere in giudizio, la motivazione consentirà al giudice di ripercorrere l'iter logico che ha portato l'autorità amministrativa ad adottare l'atto impugnato, arricchendo per tal via lo stesso sindacato di legittimità (8) e svolgendo, coerentemente alle osservazioni del MORTATI (9), una funzione processuale.

Rispondendo, sulla base di tali premesse, al quesito iniziale, si può asserire, pertanto, che la deroga contemplata nell'art.3, comma 2 della L. n. 241/1990 ed in molti ordinamenti di *civil law* (10) ravvisa la propria *ratio* negli effetti caratteristici degli atti a contenuto generale, che, in quanto applicabili ad una serie aperta di situazioni soggettive, non risultano immediatamente lesivi di posizioni giuridicamente rilevanti (11).

Effettivamente, posto che i destinatari sono indeterminabili *a priori*, questi atti risultano privi di immediata capacità lesiva e ciò si ripercuote principalmente sul conseguente regime d'impugnazione - nel senso che la possibilità di presentare ricorso avverso il provvedimento generale risulta differita all'insorgere del concreto interesse a ricorrere ovvero al momento dell'emanazione dell'atto applicativo, unitamente al quale deve essere impugnato - nonché sull'obbligo della motivazione - che può venir meno per le ragioni poc'anzi esposte.

Se, tuttavia, gli atti amministrativi generali non si rivolgono a destinatari determinabili *a priori*, bensì solo *a posteriori* in sede di esecuzione, si può notare, come queste caratteristiche non siano rinvenibili, *sic et simpliciter*, all'interno del P.R.G.

⁷ Corte Cost. 5 novembre 2010, n. 310, *ult. cit.*

⁸ Enfatizza la *funzione processuale* della motivazione, ai fini dell'esercizio del sindacato giurisdizionale: N. LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren*, trad. it. *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano, 1995, 219.

⁹ Cfr. MORTATI, in *Obbligo di motivazione e sufficienza della motivazione degli atti amministrativi*, in *Giur. It.*, 1943, III, 2 ss. ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 1067.

¹⁰ Anche nella disciplina francese, per esempio, l'obbligo motivazionale è richiesto solo per gli atti singolari (v. artt. 1 e 2, Loi n. 1979-587).

Nell'ordinamento tedesco la dottrina esclude la motivazione per gli atti amministrativi generali, ma il pf. 62, comma 2, VwVfG istituisce uno specifico onere motivatorio proprio per gli atti di pianificazione.

¹¹ Cfr. sul punto G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 275 e M. COCCONI, *L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2009, III, 709.

Come, infatti, dimostrato dal SANDULLI, tale provvedimento non si rivolge affatto ad una generalità non specificata di soggetti, avendo, al contrario, come tutti gli atti che operano conseguenze nel campo dei diritti reali, “*la funzione di interessare, ciascuno in modo peculiare, beni immobili specificamente determinati, e i titolari presenti e futuri di diritti su tali beni*”⁽¹²⁾.

Ne consegue che, in realtà, i destinatari dell’atto di pianificazione *de quo* sono individuabili, indifferentemente, sia *ex ante* che *ex post*, a causa del rapporto di natura reale che lega i medesimi ai beni oggetto di conformazione, ricompresi nella perimetrazione dell’atto di pianificazione comunale⁽¹³⁾.

Si rifletta, per di più, sulla circostanza per cui il Piano Regolatore Generale presenta, in realtà, una miriade di prescrizioni immediatamente conformative della proprietà e/o addirittura espropriative. Trattasi di prescrizioni ad immediato effetto lesivo, non necessitanti di ulteriori atti esecutivi e, dunque, immediatamente impugnabili nel termine decadenziale decorrente dalla pubblicazione del piano stesso⁽¹⁴⁾.

In tutti queste ipotesi, non è oggettivamente corretto continuare a trattare il P.R.G. alla stregua di un atto amministrativo generale, proprio in virtù della sua

¹² Così A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi a contenuto non normativo*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. ORLANDO*, Padova, 1956, 453.

¹³ In tal senso, cfr. anche R. MONTEFUSCO, *La motivazione degli atti di pianificazione urbanistica: atti amministrativi generali?*, in *Foro amm. TAR*, 2002, IX, 2861 ss.

Sulla questione relativa alla natura giuridica del P.R.G., peraltro, la dottrina non ha raggiunto una posizione univoca, risultando, ad oggi, prevalente la tesi della natura mista, che considera il piano dotato di una parte a contenuto normativo e di un’altra a contenuto di atto generale.

Per un resoconto su questo dibattito si rinvia a F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2001, 153 ss.; PAGLIARI, *Corso di diritto Urbanistico*, Milano, 1999, 128 ss.

Invero, non può seriamente dubitarsi che lo strumento del P.R.G. presenti un evidente momento normativo, laddove le norme tecniche di attuazione disciplinano minuziosamente le varie zone individuate e delimitate dal piano stesso.

Nello stesso tempo, tuttavia, difficilmente può essere negata natura sostanzialmente amministrativa a quell’articolata operazione di scelta dalla quale discendono sia effetti ricognitivi sia effetti costitutivi - *rectius* conformativi della proprietà - e, soltanto in un momento logicamente successivo, l’assoggettamento delle stesse ad una regolamentazione di riferimento. In altri termini, i piani urbanistici implicano un momento identificativo dei beni incisi, nel quale si estrinseca in tutta la sua essenza una funzione pregnantemente amministrativa, ed un momento normativo inteso a dettare la disciplina riferibile a tutti i beni interessati dalla stessa condizione identificativa.

Sia chiaro, comunque, che la questione sulla motivazione del Piano Regolatore, che questo lavoro intende affrontare, non ha ad oggetto la parte normativa di tale provvedimento, bensì, il solo contenuto sostanzialmente amministrativo che la giurisprudenza e la dottrina maggioritaria si ostinano a sussumere semplicisticamente nel *genus* degli atti generali. Per la parte indiscutibilmente normativa, invece, appare insuperabile il chiaro tenore letterale dell’art. 3, comma 2 della L. n. 241/1990 che esclude gli atti normativi, unitamente a quelli generali, dall’obbligo motivazionale.

¹⁴ Sulle differenti capacità lesive delle prescrizioni contenute all’interno del P.R.G. e sui diversi e conseguenti regimi di impugnabilità si veda R. M. PELLEGRINI, *Impugnabilità dei provvedimenti in materia urbanistico-ambientale tra onere di notifica, obbligo di motivazione e sindacabilità dell’esercizio di discrezionalità tecnica*, in *Foro amm. CDS* 2008, 3444 ss.

capacità a rivolgersi a destinatari ben specificati per il tramite, oltretutto, di prescrizioni direttamente lesive.

In tal senso, non possono essere condivise neanche le osservazioni di chi ritiene che proprio i piani urbanistici forniscano una dimostrazione *a contrario* del fatto che la ragione della dispensa motivazionale di tali atti risieda nella loro efficacia generale ⁽¹⁵⁾.

Tali argomentazioni si fonderebbero sul presupposto per cui, allorché vengano impartite prescrizioni pregiudizievoli nei confronti di situazioni soggettive assistite dal legittimo affidamento, la giurisprudenza, contrariamente alla regola generale, afferma l'obbligo di una congrua motivazione, trattandosi, soltanto in questi casi, di prescrizioni con effetti circoscritti ad una classe chiusa di soggetti.

L'errore in cui si cade argomentando in siffatta maniera è, ad avviso di chi scrive, lampante. Si dovrebbe ritenere, infatti, che laddove non sussistano precedenti atti idonei a suscitare un particolare affidamento di edificabilità il giudice amministrativo debba dichiarare inammissibile il ricorso per mancanza di interesse a ricorrere, conformemente al regime dell'impugnabilità differita, propria degli atti generali. Invece, l'organo giudicante procede sistematicamente a valutare nel merito il ricorso; soltanto che non essendo, in questi casi, le scelte urbanistiche limitate nella loro discrezionalità da particolari vincoli di ragionevolezza, generalmente il sindacato di legittimità si conclude con esito favorevole per l'autorità pianificatrice, ritenendosi sufficiente ai fini motivatori il richiamo ai criteri tecnico urbanistici seguiti nell'impostazione del piano e rinvenibili nella relazione d'accompagnamento al P.R.G.

Invero, come si vedrà, tali affidamenti costituiscono, *sic et simpliciter*, dei rigorosi vincoli di ragionevolezza, posti in via pretoria dal giudice amministrativo, a limitazione dell'ampia discrezionalità pianificatoria, con conseguente necessità di una stringente ponderazione in sede istruttoria tra interessi pubblici e privati, da esternare attraverso una motivazione dal contenuto dettagliato ed analitico ⁽¹⁶⁾.

¹⁵ Cfr. ad esempio, la posizione assunta da G. DELLA CANANEA, *Gli Atti amministrativi generali cit.*, 276.

¹⁶ In virtù di siffatte considerazioni, parte della dottrina, più pertinentemente, preferisce definire tali posizioni soggettive "*consolidate*", rimarcandone, non tanto il grado di qualificazione, quanto piuttosto la differente rilevanza di "*peso istruttorio*" nell'ambito della ponderazione e comparazione in sede istruttoria degli interessi compressi. Cfr. R. MONTEFUSCO, *La motivazione degli atti di pianificazione urbanistica cit.* 2861 ss., che aderisce alle osservazioni di S. COGNETTI, *Interessi e pianificazione urbanistica*, Perugia, 1986, 301 ss. e L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, 1988, 104 ss.

È evidente, allora, che le prescrizioni conformative della proprietà espresse attraverso le tecniche della c.d. *zonizzazione funzionale* e della localizzazione degli *standard* non consentono di sostenere validamente la natura di atto amministrativo generale del P.R.G. e, conseguentemente, la dispensa di tale provvedimento dall'onere motivatorio. Al contrario, l'immediata lesività insita in queste variegate operazioni di scelta dovrebbe essere *ex se* sufficiente a far decollare anche per il Piano Regolatore la funzione garantistica assolta dalla motivazione che, come si è visto, è strettamente correlata alla lesività del provvedimento amministrativo.

Si noti che la tesi che si vuole qui sostenere sembra trovare un'ulteriore conferma nel dettato normativo della L. n. 241/1990, laddove il legislatore ha avvertito l'esigenza specifica di separare gli atti di pianificazione e programmazione dai meri provvedimenti ad effetti generali.

Il riferimento è all' art. 13 della L. n. 241/1990 che, com'è noto, nell'elencare le tipologie di attività amministrative escluse dall'ambito di applicazione del Capo III relativo alla partecipazione, fa menzione non soltanto di quelle attività dirette alla produzione di atti normativi e amministrativi generali, ma, *apertis verbis*, anche di tutte quelle attività amministrative volte all'emanazione di provvedimenti di pianificazione e programmazione, con ciò palesando l'inidoneità delle prime tipologie a ricomprendere in sé stesse le seconde.

Tale separazione concettuale disposta direttamente del legislatore dovrebbe portare inequivocabilmente ad una lettura sistematica dell'art. 3, comma 2 con l'art. 13. Nello specifico, questo combinato disposto legittimamente dovrebbe consentire di non ritenere incluso il Piano Regolatore, fra gli atti esentati, *ex art. 3, comma 2*, dall'obbligo di motivazione, in applicazione, tra l'altro, di un basilare brocardo interpretativo: "*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*" ⁽¹⁷⁾.

¹⁷ Sottolineano, in dottrina, il parallelismo soltanto parziale tra l'art. 3, comma 2 e l'art. 13 F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo cit.*, 1395; D. EMILIO, *Commento all' articolo 13 della legge 7 agosto 1990 n. 241*, in *Nuove leggi civ. e comm.*, 1995, 76; R. MONTEFUSCO, *La motivazione degli atti di pianificazione urbanistica cit.*, 2861 ss. In giurisprudenza cfr. TAR Trento, 14 dicembre 1992 n. 456, in *Foro amm. TAR*, 1993, 509.

Altra dottrina (cfr. G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali cit.*, 275), invece, sostiene che proprio l'art. 13 rappresenta la conferma della mancanza di autonomia concettuale degli atti di pianificazione rispetto agli atti generali, essendo la *ratio* di tale dispensa identica a quella sottostante all'art. 3, comma 2: assicurare che agli interessati sia consentito di influire sul procedimento soltanto qualora derivino decisioni idonee ad arrecare pregiudizio alle loro sfere giuridiche.

A tali considerazioni si può, nondimeno, obiettare che una corretta interpretazione dell'art. 13 porta a ritenere che il legislatore non abbia voluto precludere in assoluto la partecipazione procedimentale per tutte le categorie di atti *ivi* individuate. Secondo il dato letterale della norma, infatti, ciò che sembra essere stata esclusa è soltanto la partecipazione come disciplinata dal capo III della L. n. 241/1990, fermo restando, invece, le "*particolari norme*" che regolano la formazione dei procedimenti sottratti

3. – Appurato che la natura giuridica di questo provvedimento, non può legittimare la sua esenzione dall'obbligo di una congrua motivazione, una corretta impostazione metodologica, idonea ad affrontare efficacemente la problematica in esame, impone di verificare se sussistano altri ostacoli, idonei, parimenti, a consentire conclusioni dello stesso segno.

Trattasi di una verifica che deve essere eseguita alla luce del *diritto vivente*, creato, a tal proposito, da una copiosa giurisprudenza, più volte pronunciata su tale argomento, e dei principi cardine che sorreggono l'intero diritto amministrativo.

Va osservato, a tal fine, come il reale movente dell'orientamento giurisprudenziale restrittivo in tema di motivazione del P.R.G. faccia perno sul carattere ampiamente discrezionale delle scelte espresse nello strumento urbanistico generale. Quest'ampia discrezionalità, infatti, ad avviso del giudice amministrativo, comporterebbe, da un lato l'insindacabilità nel merito delle scelte *de quibus* – fatta eccezione per i casi di macroscopica illogicità, arbitrarietà, travisamento dei fatti etc. –, dall'altro, e specularmente, la non obbligatorietà di una motivazione *parcellizzata*, relativa cioè alle singole aree pianificate, essendo invece sufficiente il richiamo ai generali criteri tecnico – urbanistici seguiti nella redazione del piano e rinvenibili nella relazione d'accompagnamento (¹⁸).

Si ritiene, ad esempio, che “*la classificazione di un'area ad uso agricolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere l'insediamento di specifiche attività agricole, potendo trovare siffatta destinazione la sua ragion d'essere nella discrezionale volontà dell'amministrazione locale di sottrarre parte del territorio comunale a nuove edificazioni*” (¹⁹) e che “*la destinazione di piano regolatore a verde agricolo di un'area ben può essere funzionale ad un uso non strettamente agricolo della stessa, ma all'esigenza di conservazione dei valori*

alla disciplina generale, come ad esempio i procedimenti di formazione degli atti di pianificazione urbanistica che prevedono numerose applicazioni di vari istituti partecipativi, tra i quali la facoltà di presentare osservazioni al P.R.G. In tal senso, cfr. D. EMILIO, *Commento all'art. 13 della legge n. 241/1990*, cit., 77 ss; E. CASTORINA, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, n.1, 1994, 89; M. SANTINI, *Le osservazioni dei privati al progetto di piano regolatore generale (o sue varianti): non più come mero apporto collaborativo ma con funzione anche garantistica*, in *Riv. Giur. Edil.*, 1996, 386; P. URBANI – S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico, Organizzazione e rapporti*, quarta ed., 325. In giurisprudenza, cfr. TAR Friuli-Venezia-Giulia, 24 settembre 1994, n. 349, in *Foro amm.*, 1994, 2471; TAR Lombardia, sez. Brescia, 27 novembre 1991, n. 905, in *Foro it.*, 1992, III, 19.

¹⁸ Cfr., a tal proposito, la giurisprudenza citata nella nota 2.

¹⁹ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2011 n. 352, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 21 luglio 2000, n. 4076, *Foro amm.*, 2000, 2624; Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639, *ivi*, 2000, 1667.

naturalistici e di contenimento del fenomeno di espansione edilizia, di per sé idoneo a compromettere i valori paesaggistici della zona” ⁽²⁰⁾.

Addirittura, una giurisprudenza assai sensibile alle esigenze di tutela ambientale, dopo aver ribadito che *“la zona agricola, o, comunque, destinata a verde pubblico, possiede anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell’insediamento urbano ed assumendo, per tale via, la funzione decongestionante e di contenimento dell’espansione dell’aggregato urbano”* ⁽²¹⁾, ne ha fatto conseguire che *“sul piano dell’istruttoria e della motivazione di una variante dichiaratamente destinata a tutelare l’ambiente, non risulta necessaria una diffusa analisi argomentativa ed una specifica ed esplicita giustificazione della relativa scelta urbanistica, avuto riguardo al valore fondamentale assegnato al paesaggio dall’art. 9 della Carta Costituzionale”* ⁽²²⁾.

Si ritiene, pertanto, legittima e non viziata da illogicità e difetto di motivazione la scelta di classificare un’area come *“agricola boscata”*, se coerentemente alle ragioni di carattere generale che giustificano l’impostazione del piano, essa si pone perfettamente in linea con gli obiettivi dell’amministrazione di assicurare all’ambiente naturale dei luoghi in questione, quale bene pubblico di rango costituzionale, una più adeguata tutela; è ciò a maggior ragione allorché i luoghi siano già contrassegnati da fenomeni di significativa urbanizzazione ⁽²³⁾ o l’area fosse in precedenza destinata a funzioni commerciali ⁽²⁴⁾.

È stata, altresì, riconosciuta la legittimità della destinazione di un’area del territorio avente vocazione edificatoria, a zona *“E attività agricole e complementari”*, motivata con riferimento al fatto che la medesima area, nonostante urbanizzata, fosse ubicata in zona periferica rispetto all’abitato, e, in particolare, si trovasse all’interno di un sistema a verde definito nel PGT come *“Parco di Cornice*

²⁰ V. nota precedente.

²¹ *Ex pluribus*, Cons. Stato, 13 ottobre 2010, sez. IV, n. 7478 in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2002, n. 420 in *Riv. Giur. Amb.*, 2002, 518 ss., con nota di M. A. MAZZOLA, *La motivazione del Piano regolatore generale con riguardo all’ambiente*; Cons. Stato, sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2934, in *Giur. Bollettino legisl. Tecnica*, 2000, 509.

Si noti, inoltre, che tale principio sembra possedere una portata ben più ampia, andando ad investire anche le motivazioni delle modifiche al P.R.G., adottate dalla Regione. *“La modificazione d’ufficio introdotta dalla Regione in sede di approvazione del Piano regolatore generale al fine di tutelare l’ambiente non richiede una diffusa analisi argomentativa specie se la regione si limita a ripristinare la preesistente classificazione dell’area interessata a zona agricola, modificata da comune nell’adozione del nuovo strumento urbanistico generale”*: Cons. Stato, 19 gennaio 2000, n. 245, in *Riv. Giur. Edil.*, 2000, 419.

²² Cfr. nota precedente.

²³ In tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2011, n. 352 *cit.*; Cons. Stato, sez. IV, 9 dicembre 2010, n. 8682, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4920, in www.giustizia-amministrativa.it.

Urbana”, posto ai margini di aree edificabili, e quindi non idonea a nuovi insediamenti residenziali ⁽²⁵⁾.

Con riferimento alla localizzazione degli *standard*, si ritiene legittima la concentrazione degli stessi in unico lotto, se individuato sulla scorta di valutazioni di carattere tecnico connesse precipuamente alla posizione intermedia dell’area prescelta rispetto all’intera zona cui gli *standard* sono destinati ⁽²⁶⁾.

In altra occasione, è stato considerato sufficientemente giustificato ed immune da manifesti errori o vizi logici il mutamento di destinazione da “*verde privato inedificabile*” ad “*attrezzature civiche comunali*”, sui presupposti dell’ubicazione baricentrica delle aree e della previsione di un incremento demografico ⁽²⁷⁾.

Si noti, tuttavia, che proprio l’orientamento giurisprudenziale appena analizzato consente, innanzitutto, di affermare che, in realtà, la problematica inerente all’obbligatorietà della motivazione del P.R.G. sembra investire non tanto l’*an* quanto il *quomodo* della stessa ⁽²⁸⁾: si smentisce così *in parte qua* l’assunto per cui il P.R.G. sia sottratto all’obbligo motivazionale in virtù di quanto disposto dall’art. 3, comma 2 della L. n. 241/1990.

È evidente, infatti, che il giudice amministrativo, nel momento in cui ritiene sufficiente, per la giustificazione delle scelte espresse nello strumento del P.R.G., il richiamo *per relationem* ai criteri tecnico – urbanistici contenuti nella relazione illustrativa, non vuole affatto escludere in via assoluta l’obbligo *de quo*. Più semplicemente, l’organo giudicante considera assolto un siffatto onere con l’esposizione dei criteri seguiti nell’impostazione del piano; criteri che devono indicare “*i dati, le stime, e, di riflesso, i fatti e le circostanze cui l’Amministrazione deve rapportare le proprie scelte discrezionali*” ⁽²⁹⁾.

Ecco perché parte della dottrina ha osservato che “*la struttura del piano regolatore generale prevede una relazione che costituisce istituzionalmente una motivazione*” ⁽³⁰⁾.

²⁵ Cfr. TAR Lombardia, sez. II, 15 aprile 2010, n. 1093, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁶ Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 100, *cit.*

²⁷ Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 99, in *Riv. Giur. Edil.*, 1988, 332 ss.

²⁸ In tal senso, C.E. GALLO, *Sulla motivazione delle varianti al piano regolatore generale comunale*, in *Foro amm. CDS*, 2002, 3187.

²⁹ Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4333, in www.dejure.giuffre.it.

³⁰ A.M. BARTOLI - A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. Dir.* XXXIII, 1983, 700. Sull’importanza della relazione illustrativa quale mezzo di espressione della motivazione del P.R.G. cfr. anche G. MORBIDELLI, voce *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1990, 21 ss.

Si tratta allora di riflettere sulla correlazione inversa – avvalorata da una consolidata giurisprudenza amministrativa - tra l'ampia discrezionalità delle scelte sottese allo strumento urbanistico generale e il relativo contenuto della motivazione, pressoché ridotto ai minimi termini.

Orbene, ad avviso di chi scrive, questo postulato giurisprudenziale non può essere condiviso acriticamente.

Che il Piano Regolatore Generale sia pervaso da ampia discrezionalità appare un fatto assodato e non seriamente discutibile. Tuttavia, non deve essere dimenticato che la discrezionalità di cui gode l'autorità amministrativa nella pianificazione urbanistica del territorio rappresenta una sfera di libertà pur sempre limitata dal rispetto del principio di ragionevolezza che, in quanto espressione dei principi di imparzialità e buon andamento *ex art. 97 Cost.*, deve ispirare l'intera attività amministrativa discrezionale ⁽³¹⁾.

In tale contesto, non vi è dubbio che la motivazione raffigura un'importantissima, anche se non esclusiva, *garanzia di ragionevolezza*: impegnando, infatti, la p.a. ad esternare le effettive ragioni sottostanti all'esercizio del potere, essa scongiura ogni presunzione di imparzialità e logicità dell'azione amministrativa; ne è prova che il suo difetto è sintomo di eccesso di potere in quanto sintomo di irragionevolezza che comporta l'illegittimità del provvedimento amministrativo emanato.

Se si considera, poi, che *“la decisione ultima su ciò che è ragionevole spetta al giudice amministrativo, che sovrappone i propri canoni di logicità, coerenza, etc. sulle determinazioni dell'amministrazione”* ⁽³²⁾, si comprende, che la delimitazione dei confini di siffatto principio, dipende esclusivamente dalla *sensibilità* del giudice amministrativo, chiamato a giudicare della legittimità delle varie scelte pianificatorie, di volta in volta, sottoposte al suo sindacato.

Allora, può essere rischioso cristallizzare il contenuto della motivazione del P.R.G. riducendolo sistematicamente ai minimi termini, per di più attraverso una giurisprudenza erettasi a principio consolidato che facilmente corre il rischio di essere recepita alla stregua di un *dogma*.

³¹ Sull'importanza del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, sec. ed., 283 ss.

³² G. MORBIDELLI, *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Cedam, 1998, v. III, 99.

L'irrigidimento contenutistico dell'apparato motivazionale del P.R.G. urta con la natura camaleontica della motivazione il cui contenuto, in quanto garanzia di ragionevolezza, dovrebbe, invece, essere rapportato alle peculiarità e alle specificità dei vari elementi fattuali, interessi, etc., che l'autorità amministrativa progressivamente incontra nella pianificazione urbanistica del territorio.

Tale correlazione può, tuttavia, concretamente realizzarsi soltanto se si rendono flessibili gli stessi contenuti della motivazione ⁽³³⁾.

Ecco perché appare maggiormente condivisibile quella giurisprudenza la quale, ad esempio, non nascondendosi dietro lo schermo dell'ampia discrezionalità, ha ritenuto che la scelta di ridurre, in sede di variante generale al Piano Regolatore, l'indice di fabbricabilità per un'area specifica situata all'interno di una più ampia zona omogenea, attraverso la tecnica della c.d. *microzonizzazione* può ritenersi consentita soltanto se sorretta da *un'adeguata e puntuale motivazione*, dovendosi altrimenti considerare disarticolata ed incoerente con il complessivo disegno urbanistico ⁽³⁴⁾.

L'insidia, invece, in cui si incorre nel recepire alla stregua di un dogma il principio giurisprudenziale suesposto, è che si legittimi, in nome dell'ampia discrezionalità, una *presunzione di imparzialità e ragionevolezza* delle determinazioni espresse in sede di pianificazione del territorio che dovrebbe, al contrario, sempre essere evitata in uno Stato che voglia propriamente definirsi di Diritto.

È accaduto, ad esempio, che la scelta di localizzare la realizzazione di un tracciato viario su un lotto privato caratterizzato dalla presenza di un fabbricato, sia stata dichiarata legittima dal giudice di *prime cure*, pur in assenza di una minima motivazione, in quanto espressione dell'ampia discrezionalità di cui gode l'autorità pianificatrice ⁽³⁵⁾.

A tale aberrante decisione ha fortunatamente posto rimedio il Consiglio di Stato, il quale, in sede di appello, ha avuto modo di precisare che *“la stessa*

³³ Si badi che la validità di tale ragionamento trova una sua evidente conferma proprio nelle evenienze che, per giurisprudenza consolidata e contrariamente alla regola generale, comportano l'obbligo di una congrua motivazione delle scelte urbanistiche espresse all'interno del P.R.G. Come si vedrà nel corso dei paragrafi successivi, infatti, tali fattispecie altro non rappresentano se non dei vincoli di ragionevolezza particolarmente stringenti, per il cui superamento si ritiene necessaria, di riflesso, una motivazione articolata e dettagliata. Ciò che appare inaccettabile, tuttavia, è che ci si ostini a rinvenire siffatti vincoli esclusivamente all'interno di un tassativo elenco giurisprudenziale, come se essi configurassero un *numerus clausus*.

³⁴ TAR Trentino Alto Adige, Trento, sez. I, 7 gennaio 2010, n.1, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁵ Cfr. TAR Puglia, sez. III, 7 aprile 2004, n. 1753, in www.giustizia-amministrativa.it.

giurisprudenza, quando ammette l'area di discrezionalità amministrativa nelle scelte pianificatorie del territorio verifica, poi, in concreto, l'esercizio di quella discrezionalità analizzando le caratteristiche concretamente assunte dal territorio sulla base della preesistente disciplina urbanistica" ⁽³⁶⁾ poiché "la discrezionalità riconosciuta dal diritto vivente non equivale affatto ad arbitrio" ⁽³⁷⁾; sicché, con riguardo al caso di specie, la scelta concreta adottata dalla p.a. è apparsa ai giudici di Palazzo Spada del tutto illegittima, poiché totalmente ingiustificata ed illogica: "non v'è dubbio che tra le caratteristiche concretamente assunte dal territorio rientrino anche i manufatti realmente esistenti sul terreno e le attività che in essi si svolgono, rispetto ai quali l'amministrazione deve dire perché si è inteso sacrificarle con una previsione totalmente incompatibile con quella realtà consolidata [...]; motivazione che l'amministrazione non si è in alcun modo curata di fornire" ⁽³⁸⁾.

Probabilmente, la decisione sarebbe stata diversa, se l'ente locale si fosse preso cura di esternare, per esempio, dei particolari motivi di infungibilità tecnica idonei a giustificare effettivamente la realizzazione del tracciato viario sul fabbricato preesistente anziché sul lotto vergine contiguo ⁽³⁹⁾.

Come si vede, dunque, la motivazione delle scelte discrezionali può influire notevolmente sul giudizio di ragionevolezza delle stesse ed arricchire, in sostanza, lo stesso sindacato di legittimità del giudice amministrativo.

4. - Soppesata la validità della regola generale, si deve ora procedere ad un'analisi compiuta delle eccezioni che sono state introdotte pretoriamente dalla stessa giurisprudenza.

L'attenzione va incentrata prevalentemente sull'atteggiarsi dell'obbligo motivazionale nell'esercizio del c.d. *jus variandi*.

Com'è noto, lo strumento provvedimentale della variante al P.R.G. rinviene la sua disciplina originaria nell'articolo 10, comma 7, della L. n. 1150/1942, sostanziandosi nel potere di modificare le precedenti prescrizioni contenute nel Piano Regolatore Generale, ove si ravvisino nuove circostanze che impediscano di fatto di

³⁶ Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4333 *cit.*

³⁷ Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4333 *cit.*

³⁸ Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4333 *cit.*

³⁹ Si confronti, a tal proposito, il passo della sentenza *ult. cit.* laddove viene considerata preferibile a prima vista la soluzione di realizzare una strada su un lotto vergine anziché su un terreno già fabbricato, in quanto più economica e maggiormente rispettosa dei vari interessi pubblici e privati, a meno della sussistenza di particolari ragioni di infungibilità tecnica della soluzione prescelta.

eeguire totalmente o parzialmente le previsioni inizialmente determinate ovvero se si configuri un'opportunità di revisione ⁽⁴⁰⁾.

Il sistema originario intravedeva il Piano Regolatore come fonte di disciplina dell'assetto territoriale nella quale dovevano esaurirsi una volta e per tutte le tensioni tra opposti interessi, sicché la variante, in quanto alterazione di un equilibrio ormai conseguito, raffigurava un evento puramente patologico nella pianificazione del territorio ⁽⁴¹⁾.

Da provvedimento di carattere eccezionale quale sembrava dovesse essere, essa si è peraltro apprestata ad assumere i caratteri di un ordinario atto di pianificazione, in tutto equivalente alle altre prescrizioni di piano, consentendo a quest'ultimo un adeguamento continuo al mutare delle situazioni di fatto e di diritto ⁽⁴²⁾ e diventando, per tal via, mezzo ordinario dell'azione amministrativa dei Comuni, trovando, in tal senso, anche l'avallo del legislatore ⁽⁴³⁾.

Si è così sviluppato, nel corso del tempo, un orientamento giurisprudenziale volto a delineare i confini di operatività dell'esercizio dello *jus variandi*.

A tal proposito, una decisiva svolta nel riconoscere la specificità del problema motivazionale delle varianti è venuta tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, con alcune pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, le quali statuirono che il principio generale in tema di motivazione di P.R.G. non potesse trovare applicazione per le varianti, a causa del loro carattere eccezionale e derogatorio rispetto alla disciplina urbanistica previgente ⁽⁴⁴⁾.

⁴⁰ Secondo il *dictum* normativo, infatti, presupposto per adottare la variante è l'esistenza di "sopravvenute ragioni che determinano la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza a migliorarlo".

⁴¹ Cfr. S. VINTI, *Natura e presupposti della variante di piano regolatore*, in *Riv. Giur. Edil.* 1989, 350.

⁴² Cfr. S. VINTI, *op. ult. cit.*, 355.

⁴³ Originariamente, infatti, per ogni provvedimento di variante era richiesta la preventiva autorizzazione del Ministero dei lavori pubblici – poi della Regione. In un secondo momento, attraverso l'art. 25, commi 1 e 3, della L. n. 47/1985, il legislatore ha tuttavia notevolmente accelerato il suddetto *iter* procedimentale, abolendo in modo generalizzato l'obbligo autorizzativo ed invitando le Regioni a prevedere procedure semplificate per l'approvazione di varianti finalizzate all'adeguamento degli *standard* urbanistici previsti dalle disposizioni statali o regionali.

⁴⁴ Precisamente, con sentenza del Cons. Stato, Ad. Plen., 16 giugno 1978, n. 17, in *Giust. Civ.*, 1979, II, 3, si è affermato che "il principio talvolta affermato in giurisprudenza, circa la possibilità che in sede di adozione del p.r.g. si rinvi al piano particolareggiato la concreta destinazione di determinate zone, non è trasferibile in sede di adozione di varianti al p.r.g.. Mentre infatti il piano generale determina l'assetto complessivo del territorio comunale con riferimento ad esigenze potenziali della collettività sia pure collegate alle probabili previsioni di sviluppo di questa, la variante non può essere adottata che con riferimento a specifiche esigenze non tenute presenti in sede di adozione del piano generale o manifestatesi successivamente. Se dunque si ritiene di dover adottare una variante per destinare una determinata area a pubblici servizi, non può farsi generico riferimento a questi rinviando ai piani particolareggiati, come può avvenire in sede di piano regolatore generale, ma con precisa e puntuale motivazione deve indicarsi in relazione a quale specifica esigenza si ritenga

La sentenze *de quibus* hanno spinto la giurisprudenza successiva ad approfondire il problema dei caratteri propri di tali provvedimenti e ad effettuare una distinzione, in relazione alle loro finalità ed estensione, tra *varianti generali* e *varianti parziali*: l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria è stato ritenuto applicabile soltanto a tale ultima ipotesi⁽⁴⁵⁾.

Si tratta di una distinguo fondato prevalentemente su un criterio spaziale⁽⁴⁶⁾.

Si è intesa, infatti, per *variante generale* lo strumento che proceda ad una riconsiderazione complessiva dell'intero territorio comunale e che conseguentemente conduca a modifiche riguardanti una pluralità di ambiti territoriali; ulteriore connotato risiedendo nella funzione di revisionare il Piano Regolatore Generale, sotto il profilo di ogni possibile interesse ed esigenza⁽⁴⁷⁾.

La variante generale partecipa, pertanto, degli stessi caratteri del P.R.G., applicandosi ad essa gli stessi principi dettati per il Piano Regolatore, con la conseguenza che non è richiesto un obbligo di motivazione *parcellizzata* - relativa cioè ad ogni singola zona innovata - poiché l'innovazione da essa apportata all'assetto del territorio si riflette necessariamente sulla generalità delle prescrizioni precedenti, al pari di quanto accade in caso di approvazione di un nuovo P.R.G.⁽⁴⁸⁾.

necessario modificare la destinazione impressa all'area dal p.r.g.". Nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 21 ottobre 1980, n. 37 in *Cons. St.*, 1980, I, 1269: il principio per cui l'amministrazione comunale non è tenuta a motivare le scelte urbanistiche generali, non può trovare applicazione in materia di variante "*dal momento che proprio per la specificità ed eccezionalità di quest'ultima, si inserisce qui un elemento di valutazione non più meramente tecnico del quale l'amministrazione comunale non può non dar conto [...] in ordine all'opportunità o necessità di modificare appunto il piano in vista di sopravvenute ragioni che ne abbiano determinato la totale o parziale inattuabilità o la convenienza a migliorarlo*".

⁴⁵ Cfr. A. DI MARIO, *Le varianti al Piano Regolatore e l'obbligo di motivazione*, in *Urb. e app.*, 1997, 1153.

⁴⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, in www.giustizia-amministrativa.it: "*la differenza tra le varianti specifiche e quelle generali si fonda su di un criterio spaziale di delimitazione del concreto potere esercitato di pianificazione urbanistica, nel senso che mentre le varianti specifiche interessano soltanto una parte del territorio comunale (e rispondono quindi all'esigenza di rispondere a sopravvenute necessità urbanistiche parziali e localizzate), le varianti generali consistono, in sostanza, in una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio, resasi necessaria perché il piano regolatore generale ha durata indeterminata e quindi deve essere soggetto a revisioni periodiche*".

⁴⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 1993, n. 711, in *Cons. St.*, 1993, I, 860. In questo senso, R. POLITI, *La variante al p.r.g. Comparazione degli interessi pubblici e privati ed obbligo di motivazione*, in *Il corriere Giuridico*, 1994, 1159, afferma che "*la variante generale al piano regolatore generale costituisce atto pianificatorio del territorio comunale che comporta radicali modifiche al piano vigente, dal che la revisione di direttive urbanistiche pregresse per realizzare un processo di adeguamento, potenziamento, e modernizzazione delle strutture territoriali esistenti si traduce in nuove scelte urbanistiche che, in vista di obiettivi generali da raggiungere, ben possono sacrificare interessi specifici di privati*".

⁴⁸ Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 1983, n. 483, in *Riv. Giur. Edil*, 1983, I, 579. Cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 1993, n. 642, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1261: "*l'adozione di una variante al piano regolatore a carattere generale è sufficientemente motivata allorchè la motivazione si trae dalle linee generali della programmazione urbanistica posta a base della valutazione, senza necessità di*

Per queste ragioni, l'amministrazione non è tenuta ad effettuare una comparazione tra gli interessi pubblici e i singoli interessi privati che vengono sacrificati in casi di modificazione *in pejus* del precedente assetto urbanistico ⁽⁴⁹⁾.

La *varianti parziali*, invece, interessano soltanto una parte del territorio comunale, rispondendo a particolari esigenze sopravvenute e a necessità urbanistiche parziali e localizzate ⁽⁵⁰⁾.

Per giurisprudenza consolidata, in quanto provvedimenti aventi finalità specifiche ed oggetto circoscritto, esse necessitano, di regola, di un'apposita motivazione ⁽⁵¹⁾. Quest'ultima vale in tale caso a mettere in evidenza le ragioni del mutamento delle originarie valutazioni generali di piano e degli obiettivi da perseguire, in modo che la specifica previsione risulti coerente con le linee di sviluppo dello strumento urbanistico generale ⁽⁵²⁾.

Parte della dottrina ⁽⁵³⁾ ha ulteriormente distinto tra *varianti parziali* e *varianti riferite ad un terreno determinato*. Le prime incidono negativamente su un complesso di situazioni giuridiche inerenti ad una pluralità di terreni ricompresi in zona omogenea, di modo che la scelta urbanistica andrebbe ricondotta nell'ambito del generale potere discrezionale della p.a., la cui motivazione si può evincere dai criteri generali di impostazione del piano ⁽⁵⁴⁾. Le seconde, invece, si riferiscono ad

spiegare specificamente il mutamento di destinazione d'uso di aree determinate". Nello stesso senso, Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 1992, n. 511, in *Cons. St.*, 1992, I, 706: "in sede di pianificazione generale o di variante generale il Comune ha la facoltà ampiamente discrezionale di modificare le precedenti previsioni senza obbligo di specifica motivazione per le singole zone o aree a destinazione innovata".

⁴⁹ Così, A. DI MARIO, *Le varianti al Piano Regolatore e l'obbligo di motivazione*, cit., 1153. In alcune decisioni è stata tuttavia statuita quantomeno la necessità di dimostrare le sopravvenute esigenze, seppur di carattere generale, a presupposto di tale tipologia di varianti. In tal senso, cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, cit., ove si afferma che "Ai fini della legittimità di una variante è sufficiente, sotto il profilo della motivazione e dell'istruttoria, l'accertata esistenza di problematiche, anche di ordine generale, purchè concrete ed attuali, non arbitrarie o illogiche, che incidono in senso negativo sulle condizioni di vita dell'intera cittadinanza (quali ad esempio quelle dei parcheggi, della viabilità, del verde pubblico, etc.), problematiche che medio tempore si siano aggravate, non essendo per contro sufficiente una rinnovata indagine su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche".

⁵⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, cit.

⁵¹ *Ex pluribus*: Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2000, 2982, in *Cons. St.*, 2000, I, 1315; Cons. Stato, sez. IV, 23 marzo 2000, n. 1561, *ivi*, 2000, I, 653; Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 1998, n. 382, in *Foro. Amm. CDS*, 1998, 658; Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 1994, n. 992, in *Cons. St.*, 1994, I, 1680; Cons. Stato, sez. IV, 31 agosto 1988, n. 714, *ivi*, 1988, I, 847.

⁵² Cfr. TAR Lazio, sez. I, 26 novembre 1986, n. 2044, in *Giur. It.*, 1988, 3, I, 13.

⁵³ A. SAVATTERI, *Sulla motivazione delle varianti al piano regolatore generale comunale*, cit., 1153.

⁵⁴ In effetti, la classificazione *de qua* sembrerebbe avallata dall'orientamento giurisprudenziale per cui allorché la variante interessa un'ampia zona del territorio cittadino, la destinazione a verde pubblico di un terreno, se inserita in un complesso di ripianificazione della viabilità e delle aree di risulta appartenenti all'intera zona, non richiede una motivazione polverizzata: TAR, Emilia

una specifica porzione del territorio, incidendo sulla sua disciplina in modo esclusivo o in difformità dalle opzioni esercitate con riferimento alla residua parte di un'area omogenea. In questi casi, la scelta della p.a. confligge di per sé con i criteri di impostazione del piano e, pertanto, la sua legittimità è subordinata all'esistenza di una puntuale motivazione delle ragioni per le quali tali opzioni generali si sono tradotte in una diversa previsione (⁵⁵).

5. - Altra evenienza comportante l'obbligo di una motivazione più precisa e puntuale di quella desumibile dai criteri tecnico-urbanistici seguiti nell'impostazione del piano, è stata ravvisata nel notevole superamento della dotazione minima degli *standard* urbanistici stabilita dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

Da una lato, infatti, la giurisprudenza ha più volte precisato che il citato D.M. ha stabilito semplicemente le percentuali minime di *standard* da assicurare, in ogni caso, in sede di pianificazione generale, alle singole zone dell'abitato; con la conseguenza che l'amministrazione può discrezionalmente fissare percentuali maggiori, se contenute nei limiti della ragionevolezza (⁵⁶). Dall'altro, essa ha affermato che ogni qualvolta le predette dotazioni siano notevolmente superate, sussiste l'obbligo di una motivazione specifica, che va, però riferita alle previsioni

Romagna, sez. I, 23 novembre 2010, n. 8074, in *www.dejure.giuffre.it*. In senso analogo: Cons. Stato, sez. IV, 12 febbraio 2010, n. 796, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁵⁵ Cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 1997, n. 343, in *Urb. e app.*, 1997, 1149: “*Se, dunque, non è ravvisabile un onere di motivazione nel caso di adozione, per la prima volta, di una data area, deve invece ritenersi sussistente un dovere di motivazione allorché con una variante al piano regolatore generale il Comune muti radicalmente la destinazione di una data area già oggetto delle scelte pianificatorie del Comune, e ciò faccia con una previsione che ha carattere singolare e specifico anziché di portata generale ed estesa a tutte le aree comprese in una determinata zona*”. La variante oggetto del giudizio aveva modificato la precedente destinazione e l'organo deliberante aveva affermato che si era così inteso spostare la localizzazione delle attività direzionali e terziarie da est a sud della città. In realtà tale mutamento non aveva riguardato l'intera area ma solo quella della ricorrente; sicché occorre che “*l'Amministrazione integrasse la motivazione generale della variante, in parte qua, con l'indicazione delle specifiche ragioni per cui si è ritenuto che proprio quell'area e non invece le altre aree della parte est, dovessero subire una modifica dell'originaria destinazione*”. Cfr. ancora Cons. Stato, sez. IV, 27 luglio 1987 n. 440, in *Riv. Giur. Edil.*, 1987, 835: “*quando si tratti di variante che concerne una limitata, specifica porzione del territorio comunale, o di variante generale, che nel suo attuarsi, venga in definitiva a modificare una piccola parte di tutta una zona avente la medesima destinazione urbanistica, l'Amministrazione deve con motivazione puntuale dar conto delle ragioni per le quali i criteri informativi generali si sono tradotti in un mutamento così specifico e limitato. In tali indicate ipotesi la mancanza d'idonea motivazione può far dubitare di una deviazione dell'atto dal suo fine istituzionale*”.

⁵⁶ *Ex multis*, Cons. Stato, sez., IV, 30 novembre 1988, n. 905, in *Cons. St.*, 1988, I, 1396; Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 1984, n. 226, *ivi*, 1984, I, 385; Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 1981, n. 877, *ivi*, 1981, I, 1225.

urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree ⁽⁵⁷⁾ .

È stata, così, annullata per difetto di motivazione la previsione, contenuta all'interno di un Piano Regolatore, che, nel derogare in eccesso agli *standard* minimi fissati dalla legge, prevedeva la realizzazione di un parcheggio localizzato in prossimità di un altro già scarsamente utilizzato, con conseguente illogico sovradimensionamento delle aree a parcheggio non rispondente al futuro sviluppo demografico della popolazione ⁽⁵⁸⁾.

È da precisare, tuttavia, che, la giurisprudenza esclude l'obbligo di una circostanziata motivazione nel caso in cui la maggiorazione della dotazione minima di *standard* sia di modesta entità ⁽⁵⁹⁾.

La previsione, ad esempio, di aree destinate a *standard* in misura del 21% superiore rispetto a quella stabilita dalla normativa costituisce un incremento contenuto e non necessita, pertanto, del supporto di una motivazione dettagliata e specifica ⁽⁶⁰⁾.

Al pari di ciò che accade in caso di cospicuo superamento degli *standard* urbanistici e di variante parziale al P.R.G., una pregnante motivazione viene richiesta nell'ipotesi, in cui avvenga una modifica in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (c.d. lotto intercluso).

Benché, infatti l'adozione di varianti al P.R.G., non necessiti in linea generale di una specifica motivazione, *“l'Amministrazione è tenuta tuttavia a dare conto con peculiare motivazione delle ragioni che inducono a variare la destinazione di una sola area, da edificatoria ad agricola, nell'ambito di una zona completamente destinata all'edificazione”* ⁽⁶¹⁾.

⁵⁷ Così, Cons. Stato, sez. IV, 3 ottobre 2001, n. 5207, in *Foro amm.*, 2001, 2701. Si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 1988, n. 905, in *Cons. St.*, 1988, I, 1325, ove si afferma che *“è illegittimo il piano regolatore generale che prevede una dotazione di standard al di sopra dei minimi imposti dalla vigente legislazione, senza fornire alcuna motivazione in ordine alle particolari ragioni di pubblico interesse che impongano il sovradimensionamento, con sacrificio maggiore della proprietà privata”*.

⁵⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 1 luglio 1992, n. 661, in *Giust. Civ.*, 1993, I, 283.

⁵⁹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 maggio 1992, n. 511, *cit.*: *“in sede di pianificazione del territorio, il superamento degli standard posti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 non comporta onere di motivazione da parte dell'Amministrazione, quando ne è minimo il divario”*. Nello stesso senso: Cons. Stato, sez. IV., 25 febbraio 1988, n. 99, in *Riv. Giur. Edil.*, 1988, 332.

⁶⁰ Così: TAR Lombardia, sez. II, 26 ottobre 2005, n. 3901, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶¹ Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 1999, n. 594, in *Foro amm.*, 1999, 649.

In tal senso, è stata ritenuta manifestamente irragionevole, in assenza di una congrua giustificazione, la previsione di destinare ad attività agricole un appezzamento di modeste dimensioni (2.500 mq), circondato da lotti dove insistevano attività commerciali, artigianali e commerciali ⁽⁶²⁾.

In altra occasione, è stata dichiarata illegittima la classificazione a “verde agricolo” di un terreno, nonostante l’area in questione fosse collocata in una zona ampiamente urbanizzata ⁽⁶³⁾. Se, infatti, “*da un parte è certamente incontestata l’ampia discrezionalità che la legge attribuisce agli organi comunali titolari del potere di governo del territorio sotto il profilo della qualificazione urbanistica, è altrettanto doveroso riconoscere che tale potere discrezionale debba essere esercitato nel rispetto dei canoni della logicità e della razionalità, aspetti questi sindacabili ab externo solo attraverso la lente della motivazione*” ⁽⁶⁴⁾; ed allora, “*se è vero che aree limitrofe a quella in esame sono state qualificate edificabili attraverso l’autorizzazione di una lottizzazione, ed altre – sempre limitrofe – sono state indennizzate, dopo l’espropriazione, come area edificabile, appare quanto meno poco motivato attribuire la qualifica di verde agricolo a terreni che si innestano in tale contesto (diverso – e più accettabile sul piano della logicità della motivazione – sarebbe stato il caso in cui l’ente avesse attribuito ai terreni in esame una qualificazione più compatibile con la vocazione complessivamente edificatoria della zona, quale ad esempio, servizi, verde pubblico attrezzato, ecc.)*” ⁽⁶⁵⁾.

6. - Al di fuori delle fattispecie sopra analizzate, e tralasciando per il momento la spinosa questione sulla reiterazione dei vincoli, un obbligo di pregnante motivazione all’interno degli strumenti urbanistici generali è stato individuato nelle ipotesi in cui sia rinvenibile un c.d. “*affidamento qualificato*” dei privati alla permanenza di un preesistente regime urbanistico di edificabilità ⁽⁶⁶⁾.

Tuttavia, pur non essendo mancate, soprattutto in passato, decisioni orientate in senso maggiormente garantistico e volte a ritenere sussistente, in capo alla p. a., un

⁶² T.A.R. Abruzzo, Pescara, 19 febbraio 2009 n. 109, in www.giustizia-amministrativa.it

⁶³ T.A.R. Sicilia, Catania, Sez.I, 22 ottobre 2009, n.1691 in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁴ T.A.R. Sicilia, Catania, Sez.I, 22 ottobre 2009, n.1691, *ult. cit.*

⁶⁵ T.A.R. Sicilia, Catania, Sez.I, 22 ottobre 2009, n.1691, *ult. cit.*

⁶⁶ Trattesi, altresì, di un orientamento giurisprudenziale non affatto recente. Si vedano, ad esempio, *ex multis*: Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5, in *Cons. Stato*, 1989, I, 4; Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 1989, n. 148, *ivi*, 1989, I, 259; Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1989, n. 267, *ivi*, 1989, I, 457; Cons. Stato, sez. IV, 30 ottobre 1989, n. 706, *ivi*, 1989, I, 1175; Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 1988, n. 245, *ivi*, 1988, I, 263; Cons. Stato, sez. IV, 21 giugno 1988, n. 541, *ivi*, 1988, I, 613; Cons. Stato, sez. IV, 30 marzo 1987, n. 183, *ivi*, 1987, I, 318; Cons. Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 1987, n. 538, *ivi*, 1987, I, 1214.

onere motivatorio, al di là delle sole ipotesi in cui fosse stata stipulata un'apposita convenzione di lottizzazione (⁶⁷), l'impressione che si ha, soprattutto negli ultimi tempi, è che, alla sussistenza, in capo al privato, di aspettative edificatorie, la giurisprudenza tenda a riconoscere giuridica rilevanza - imponendo all'amministrazione il dovere di motivare le scelte di piani che le sacrificino e annullando, quelle disposizioni che non risultino sorrette da un'adeguata ponderazione dei diversi interessi in conflitto - soltanto qualora la posizione soggettiva sia qualificata dal possesso di un titolo formale, perfetto ed efficace, costituito, in genere, da un'apposita convenzione di lottizzazione non ancora scaduta ed approvata sotto la vigenza del precedente piano (⁶⁸). In questo caso, infatti, la situazione del privato rimane "consolidata" da atti, sostanzialmente attuativi degli strumenti urbanistici generali, in forza dei quali si genera l'affidamento, cioè l'aspettativa che il successivo comportamento dell'amministrazione sia coerente con quello che, in precedenza, ha generato l'altrui fiducia (⁶⁹). Analoga considerazione spetta esclusivamente per coloro che abbiano ottenuto una sentenza dichiarativa dell'obbligo di predisporre la predetta convenzione (⁷⁰) ovvero un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia (ora permesso di costruire) o di accertamento di silenzio rifiuto formatosi sulla relativa istanza (⁷¹), o, infine, un permesso di costruire (⁷²).

⁶⁷ Cfr., in tal senso, TAR Trentino Alto Adige, sez. Trento, 25 giugno 1996, n. 253, in *Foro amm.*, 1997, 233; Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 1989, n. 148, in *Cons. Stato*, 1989, I, 28; Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 1985, n. 330, *ivi*, 1985, I, 877; Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 98, in *Riv. Giur. Edil.*, 1985, I, 643; Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 1985, n. 27, in *Cons. Stato* 1985, I, 19; Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 1984, n. 243, *ivi*, 1984, I, 386.

⁶⁸ Cfr., in tal senso, nella giurisprudenza più recente: Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2010, n. 6882, in *www.dejure.giuffre.it*; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2899, *ivi*.

Tra gli anni '80 - '90, cfr.: Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 1994, n. 992; in *Cons. Stato* 1994, I, 1680; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 1993, n. 531, *ivi*, 1993, 614; Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5, *ivi*, 1989, I, 4; Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 1988, n. 79, *ivi*, 1988, I, 145.

⁶⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁷⁰ Si veda, a tal proposito, Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1992, n. 776, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1094.

⁷¹ In questo caso, la rilevanza della situazione del privato è data dall'intervenuto accertamento giurisdizionale della illegittimità del diniego di concessione edilizia o del silenzio rifiuto sulla domanda di concessione edilizia, in relazione alle previgenti indicazioni di piano (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, *cit*).

⁷² Cfr., *ex multis*, Cons. di Stato, sez. V, 16 ottobre 2006, n. 6134, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR, Campania, Napoli, sez. II, 28 giugno 2011, n. 3443, in *www.dejure.giuffre.it*; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 27 settembre 2010, *ivi*; TAR, Molise, sez. I, 21 novembre 2007, n. 819, secondo cui "Il rilascio del titolo edilizio, se ex se non risulta idoneo ad impedire all'Amministrazione comunale di attribuire una diversa destinazione urbanistica all'area interessata dall'intervento assentito col medesimo - e ciò nell'esercizio del potere discrezionale che nella materia della pianificazione del territorio, qual è quella di che trattasi, è riconosciuto a detto Ente - tuttavia impone un onere di motivazione congrua ed articolata di tale scelta, attesa la posizione qualificata di cui è titolare il soggetto che ha conseguito il titolo stesso. Esso, infatti, determina, in capo a quest'ultimo - nella specie la ricorrente - un affidamento che abbisogna di particolare considerazione".

È stato affermato che un siffatto orientamento riflette, in realtà, il timore di invadere la sfera riservata alle valutazioni di merito dell'amministrazione⁽⁷³⁾. In tal modo, inoltre, si restringe notevolmente la tutela giurisdizionale del privato di fronte all'attività di pianificazione, accentuandosi ulteriormente l'ampiezza di quella discrezionalità di cui l'amministrazione gode in materia e della cui conformità ai principi costituzionali del nostro ordinamento si è dubitato⁽⁷⁴⁾.

Diviene indispensabile, pertanto, comprendere, anzitutto, il fondamento del principio di *tutela dell'affidamento del cittadino*.

A tal proposito, è stato osservato come il principio *de quo* rappresenti il riflesso di un più generale principio di *buona fede oggettiva* disciplinante l'intera attività dei pubblici poteri⁽⁷⁵⁾ e da cui deve farsi discendere un dovere di correttezza che impone agli organi pubblici di tener conto, in quella ponderazione dei diversi interessi coinvolti nell'esercizio dei poteri discrezionali, anche delle aspettative create nei privati dalla propria precedente attività, sacrificando tali aspettative soltanto qualora ciò venga richiesto dalla necessità di soddisfare interessi pubblici prevalenti⁽⁷⁶⁾.

Un simile principio discende, precisamente, da quei principi costituzionali⁽⁷⁷⁾ che configurano il nostro Stato come Stato di diritto⁽⁷⁸⁾, imponendo, in particolare, che l'azione dei pubblici poteri si svolga secondo criteri di ragionevolezza e in modo non arbitrario e garantendo, correlativamente, l'individuo da interventi della pubblica autorità nella sua sfera giuridica che non trovino adeguata giustificazione, e può pertanto considerarsi come un vero e proprio principio giuridico, connaturato all'essenza stessa del nostro ordinamento, analogamente, del resto, a quei principi

⁷³ Di questa opinione è C. BENETAZZO, *Sulla necessità (o meno) di motivare le scelte di pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Urb.* 2003, 387.

⁷⁴ Cfr. G. LEONDINI, *L'affidamento dei privati nei programmi pluriennali di attuazione*, in *Riv. Giur. Urb.* 1990, 272, che riprende le osservazioni di A. BALESTRERI, *Discrezionalità amministrativa e pianificazione urbanistica: questioni vecchie e nuove*, *ivi*, 1989, 276 ss.

⁷⁵ F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Milano, 1970, 34 ss., 45 ss., 70 ss.

⁷⁶ Cfr. G. LEONDINI, *L'affidamento dei privati nei programmi pluriennali di attuazione cit.*, 276. Individua l'essenza del principio di buona fede nel diritto pubblico in un dovere di correttezza che gli organi pubblici devono osservare nella loro attività e che viene in rilievo soprattutto nel momento della ponderazione degli interessi coinvolti nelle scelte discrezionali: F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino cit.*, 30 ss., 95 ss.

⁷⁷ Sulla buona fede come principio costituzionale si veda: F. MERUSI, *op. ult. cit.* 27 ss., 95 ss.

⁷⁸ Così, F. MERUSI, *op. ult. cit.*, 98, secondo cui la tutela dell'affidamento ingenerato dal comportamento della p.a. risponde al valore della sicurezza giuridica inteso come valore proprio dello Stato di diritto.

regolatori della funzione amministrativa ai quali esso appare sostanzialmente assimilabile ⁽⁷⁹⁾.

Sulla base del principio di buona fede oggettiva, dunque, nasce, si sviluppa e trova tutela l'affidamento del cittadino, generato da un comportamento, positivo o negativo, della pubblica amministrazione; si tratta cioè di una situazione soggettiva, giuridicamente rilevante che si risolve nell'aspettativa di un altrui comportamento coerente con quello che il medesimo soggetto ha già tenuto, e che ha generato la fiducia altrui ⁽⁸⁰⁾.

Sulla base di siffatte premesse, la giurisprudenza amministrativa, partendo dalla considerazione che l'interesse dei privati, successivamente all'approvazione della convenzione lottizzatoria, presenta una particolare resistenza al sacrificio, in quanto si trovi innestato sull'atto bilaterale di convenzione, ha, da sempre, limitato lo *jus variandi* dell'autorità, imponendo a quest'ultima di dimostrare l'assoluta necessità del sacrificio dell'interesse privato ovvero l'impossibilità di soddisfare l'interesse pubblico mediante il sacrificio di altri interessi privati non sorretti da affidamenti ed aspettative in precedenza concessi ⁽⁸¹⁾.

Alla necessità del sacrificio dell'interesse privato, ha fatto ulteriormente riscontro il criterio delle gravi ragioni di interesse pubblico che rendono necessario il sacrificio stesso ⁽⁸²⁾, con l'obbligo di una motivazione particolarmente puntuale, che deve tener conto, talvolta, dell'entità del pregiudizio economico cui verrebbe esposto il privato ⁽⁸³⁾.

Si è sviluppato, pertanto, nel corso del tempo, un filone giurisprudenziale il quale ha evidenziato la necessità che il superamento degli affidamenti debba passare attraverso un'adeguata e specifica considerazione degli interessi da sacrificare, richiedendo in particolare che la considerazione degli interessi risulti “*adeguata alla intensità del sacrificio imposto ai singoli*” ⁽⁸⁴⁾, in quanto “*l'amministrazione ha*

⁷⁹ In tal senso, G. LEONARDI, *L' affidamento dei privati nei programmi pluriennali di attuazione*, cit., 277.

⁸⁰ Così, F. DANI, *Oscillazioni in materia di affidamento dei privati in ordine alle scelte urbanistiche*, in *Riv. Giur. Edil.* 1988, 104.

⁸¹ Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 1976, n. 822, in *Foro amm.* 1976, I, 2114. Si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 30 marzo 1987, n. 183, in *Cons. Stato*, I, 318, secondo cui, “*in presenza di preesistenti accordi di lottizzazione fra comuni e privati, l'autorità comunale può modificare il regime delle aree, oggetto dei rapporti stabiliti nella convenzione urbanistica, solo quando sussistano gravi ragioni di pubblico interesse che rendano necessario comprimere le situazioni giuridiche dei privati e subordinatamente all' esito di un penetrante esame comparativo degli interessi coinvolti*”.

⁸² Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 1976, n. 239, in *Cons. Stato* 1976, I, 371.

⁸³ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 giugno 1984 n. 486, in *Cons. Stato* 1984, I, 719.

⁸⁴ Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 1982, n. 124, in *Cons. Stato*, 1982, I, 129. Per un quadro completo della giurisprudenza formatasi negli anni '80 in tema di motivazione per il superamento degli

l'obbligo di una motivazione specifica sui risultati di un'attenta comparazione tra le emergenti realtà economico-sociali di pubblica rilevanza e la misura qualitativa e quantitativa del sacrificio da imporre ai privati” ⁽⁸⁵⁾.

Secondo la giurisprudenza più recente, *“l'amministrazione, in presenza di una lottizzazione regolarmente approvata, ben può introdurre una disciplina urbanistica che sia incompatibile con quella contenuta nella lottizzazione, ma è tenuta ad effettuare una adeguata valutazione comparativa tra l'interesse pubblico che intende soddisfare con la nuova previsione e la situazione di diritto e di fatto sulla quale la nuova destinazione urbanistica è destinata ad incidere”* ⁽⁸⁶⁾, poiché quando *“la nuova disciplina urbanistica si riflette negativamente sulle legittime aspettative create da una lottizzazione convenzionata - peraltro, già in larga parte, realizzata – è necessario che l'autorità procedente dia conto non solo del fatto che la diversa disciplina è oggettivamente giustificata, ma anche che vi è stata la necessaria comparazione tra le legittime aspettative dei privati e l'interesse pubblico sotteso alla nuova pianificazione per verificare se ed in quale misura la situazione giuridica già regolata dalla convenzione di lottizzazione possa essere fatta salva”* ⁽⁸⁷⁾.

La necessità del sacrificio, dunque, viene a porsi come limite al potere discrezionale dell'amministrazione, ed il rispetto di tale limite è propriamente controllato dal giudice amministrativo attraverso un'attenta lettura della motivazione che la p.a. è tenuta ad esternare in maniera particolarmente rigorosa; in altri termini, per giustificare il sacrificio degli interessi privati, nonostante il precedente affidamento dato, l'autorità urbanistica dovrà dimostrare che non esiste altra via percorribile per il raggiungimento dei fini pubblici prefissi ⁽⁸⁸⁾. Dimostrazione che, com'è stato acutamente osservato, sarà certo non facile e comporterà per l'amministrazione il dovere di assolvere all'onere di un'istruttoria particolarmente complessa, laboriosa, e completa ⁽⁸⁹⁾.

6.1. - Si è accennato all'esistenza di due contrapposti orientamenti giurisprudenziali di cui, uno volto ad estendere l'onere motivazionale sopra

affidamenti qualificati derivanti dall'approvazione di una convenzione di lottizzazione, si veda, comunque, L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa cit.*, 101 ss.

⁸⁵ Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1989, n. 267, in *Cons. Stato*, 1989, I, 457.

⁸⁶ Cfr., fra le tante, TAR Lombardia, sez. IV, 21 giugno 2011, n. 1581 in *www.dejure.giuffre.it*; Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2003, n. 2640, *ivi*.

⁸⁷ Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2003, n. 2640, *cit.*

⁸⁸ L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa cit.*, 107.

⁸⁹ L. MAROTTA, *op. ult. cit.*, 107.

analizzato anche in assenza di una lottizzazione convenzionata, l'altro, invece, intento a restringere l'obbligatorietà di una motivazione analitica, ritenendo sussistere, tassativamente, un affidamento qualificato soltanto in presenza di un titolo perfezionato, valido e pienamente efficace.

Quest'ultimo, del resto, sembra essere attualmente il filone giurisprudenziale dominante. Ciononostante, può essere utile ripercorrere l'*iter* argomentativo di alcune delle pronunce maggiormente garantiste, per vagliare la validità del contrapposto orientamento che pare attualmente prevalere nelle odierne pronunce del giudice amministrativo.

Invero, vi sono state in passato talune decisioni che hanno riconosciuto in circostanze diverse l'esistenza di precisi affidamenti dei privati nelle determinazioni dell'Amministrazione degni di essere garantiti nell'esercizio discrezionale dello *jus variandi*.

È questo, per esempio, il risultato a cui è arrivato il Consiglio di Stato con riferimento ad una fattispecie concernente una variante che aveva inciso, in senso sfavorevole, su un'area di modesta estensione in precedenza edificabile, in quanto destinata a zona industriale e artigianale ed allo scopo attrezzata dal ricorrente attraverso tracciati stradali ed opere di urbanizzazione, tramite l'assenso o comunque con la non opposizione dell'Amministrazione, come risultava da un ampio carteggio intercorso, pur in assenza di atti formalmente perfetti ⁽⁹⁰⁾.

Osservava il Collegio che nonostante le argomentazioni del Comune intese a sminuire la rilevanza di tale carteggio, restava indiscutibile che lo stesso sapeva che l'area era stata attrezzata non abusivamente. Ciò bastava ad aggravare il dovere dell'amministrazione comunale di dimostrare, motivando adeguatamente la scelta della nuova destinazione urbanistica, che non veniva a sacrificare l'interesse del privato senza una seria ragione di interesse pubblico ⁽⁹¹⁾.

Altro caso di affidamento specifico e non generico è stato ravvisato nella vendita ad un privato, da parte del Comune, di due aree di mq. 900, ciascuna per realizzarvi, entro due anni dall'ultimazione dei lavori di costruzione di una strada, una propria abitazione ⁽⁹²⁾.

Ha ritenuto il Consiglio di Stato, in quell'occasione, che *“l'ente locale non può, da un lato, costituire affidamenti di edificabilità (confacenti con l'interesse*

⁹⁰ Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 1985 n. 330, in *Foro It.* 1986, I, 122.

⁹¹ Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 1985 n. 330, *ult. cit.*

⁹² Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 98, in *Riv. Giur. Edil.*, 1985, I, 643.

pubblico) e, dall'altro, disattenderli mutando in danno del privato le previsioni urbanistiche – pur in vista di esigenze di carattere generale - al di fuori di un'adeguata valutazione e comparazione tra le nuove necessità dell'interesse collettivo e le posizioni giuridiche (pattizamente consolidate) sulle quali il revisionato programma di fabbricazione va ad incidere” ⁽⁹³⁾; di conseguenza, risultava indispensabile *“un puntuale apprezzamento del sacrificio imposto al privato, la cui posizione giuridica risultava inserita nel quadro della localizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture definito a suo tempo per l'assetto della zona”* ⁽⁹⁴⁾.

È importante sottolineare che nella fattispecie considerata l'affidamento era stato ingenerato non tanto dalla vendita in sé stessa dell'area di proprietà comunale al privato, quanto dalla finalizzazione della vendita stessa al raggiungimento di un obiettivo previsto da uno strumento urbanistico vigente. In altri termini, il Comune si era avvalso della vendita proprio per assicurarsi la collaborazione del privato acquirente alla realizzazione degli obiettivi assunti col programma di fabbricazione. L'affidamento era, dunque, configurabile perché fondato su elementi oggettivi e non sul mero convincimento del privato sull'effettiva possibilità di attuare una determinata trasformazione urbanistica ⁽⁹⁵⁾.

In altro episodio posto all'attenzione del giudice amministrativo, un affidamento qualificato è stato individuato a seguito di un'autolimitazione del potere discrezionale da parte della stessa Autorità pianificatrice, che aveva recepito nel P.R.G. una lottizzazione non ancora convenzionata, a condizione che venisse stipulata la convenzione: quest'ultima non venne conclusa, ed una successiva variante di piano cancellò la lottizzazione, peraltro in gran parte già realizzata ⁽⁹⁶⁾.

Si trattava, dunque, di lottizzazioni approvabili, ma non ancora approvate; ciononostante il Collegio ha annullato la variante in accoglimento della prospettata censura di eccesso di potere, per non avere essa considerato la posizione del privato, nel quale era stata ingenerata una legittima aspettativa che rendeva indispensabile *“ove l'amministrazione avesse voluto legittimamente modificare le previsioni di piano (sia pure per adeguare le zone da destinare ad attrezzature e servizi alle previsioni del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444) – che essa fornisse una adeguata*

⁹³ Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 98, *ult. cit.*

⁹⁴ Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 98, *ult. cit.*

⁹⁵ In tal senso, L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa cit.*, 127.

⁹⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 1985, n. 27, in *Cons. Stato*, 1985, I, 19.

motivazione sulla scelta fatta [...] e conseguente dimostrazione della prevalenza dell'interesse pubblico perseguito, sull'interesse privato correlativamente sacrificato” (⁹⁷).

All'orientamento garantista appena esaminato si è contrapposto, tuttavia, un diverso filone giurisprudenziale che ha innanzitutto escluso la sussistenza di un affidamento qualificato, sulla base di rilievi formali e procedurali, e cioè non essere i piani di lottizzazione pervenuti al termine del loro *iter* approvativo, non avendo alcuna rilevanza la realizzazione di numerosi lavori di urbanizzazione (⁹⁸).

In tale contesto, è stato specificato che, in relazione al procedimento lottizzatorio, le promesse o gli inviti dell'amministrazione non contribuiscono a creare nel proprietario una posizione urbanistica privilegiata a fronte della quale sia ravvisabile un limite alla discrezionalità medesima: così ha ritenuto il Consiglio di Stato a proposito della mera approvazione di massima di un progetto planivolumetrico, redatto dal proprietario di un'area edificabile e comunque dell'invito a lottizzare effettuato dal Comune in epoca successiva e rimasto ineseguito (⁹⁹).

Recentemente i giudici di Palazzo Spada hanno escluso la sussistenza di un affidamento qualificato nel caso di una mera inclusione delle aree oggetto di mutamento di destinazione urbanistica nel secondo piano pluriennale di attuazione, in mancanza della stipulazione della richiesta convenzione di edificazione (¹⁰⁰); parimenti, *“l'adesione di un Comune alla domanda di affitto di fondi di proprietà pubblica, da adibire ad incremento dell'attività estrattiva di cava (non cristallizzata in un formale contratto di affitto)”* (¹⁰¹), non può suscitare *“uno speciale affidamento nell'impresa proprietaria interessata al mutamento di destinazione urbanistica dei lotti agognati”* (¹⁰²).

Più in generale, si ritiene che, al di fuori delle evenienze tassativamente individuate dalla granitica giurisprudenza sopra analizzata, sia rinvenibile una mera aspettativa alla non *reformatio in pejus* della precedente e più favorevole destinazione urbanistica, la cui modificazione in senso negativo non comporta un

⁹⁷ Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 1985, n. 27, *cit.*.

⁹⁸ Si vedano, ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 1985, n. 106 e Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 1985, n. 578, sulle quali cfr. F. DANI, *Oscillazioni in materia di affidamento dei privati in ordine alle scelte urbanistiche*, *cit.*, 98 ss.

⁹⁹ Cons. Stato, sez. IV, 4 maggio 1988, n. 379, in *Riv. Giur. Urb.* 1989, 19 ss.

¹⁰⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 ottobre 2004, n. 6401, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰¹ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2004, n. 3314, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰² Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2004, n. 3314, *ult. cit.*

onere motivazionale specifico, al di là del richiamo ai criteri tecnico-urbanistici seguiti nell'impostazione del piano e rinvenibile nella relazione di accompagnamento al P.R.G.

6.2. - Si è potuto constatare, tuttavia, come la tutela dell'affidamento derivi dall'esistenza di un principio, elevato dall'art. 97 della Costituzione a cardine fondamentale dell'azione amministrativa, che direttamente impone alla p.a. un obbligo di correttezza e coerenza, e cioè, più in generale, impone di comportarsi secondo una buona fede, intesa in senso oggettivo.

Se questa è la premessa, risultano pienamente condivisibili le osservazioni di quella dottrina secondo cui ritenere non tutelabile, o non sussistente un affidamento del privato conseguente a meri comportamenti, o ad atti formalmente perfetti della p.a., il più delle volte nasconde una "*ritenuta ma malintesa prevalenza a tutti i costi*" dell'interesse definito pubblico, dimenticando che quest'ultimo deve essere comunque verificato nei suoi contenuti, in rapporto agli strumenti tramite i quali si pretende di soddisfarlo (¹⁰³).

Non sembra, d'altra parte, che l'indirizzo restrittivo della giurisprudenza poggi su considerazioni decisive, essendosi, anzi, osservato, in dottrina, che appare arbitrario, una volta riconosciuta la vigenza di un generale principio di buona fede che deve ispirare l'attività amministrativa e nel quale la tutela dell'affidamento trova fondamento, limitarne, in concreto, l'applicazione alle sole ipotesi in cui l'aspettativa del privato nasca da un apposito atto formale (¹⁰⁴).

È auspicabile, pertanto, che avvenga un ampliamento dei parametri garantistici, in una prospettiva che, anzitutto, non escluda a priori la rilevanza di ulteriori fattispecie caratterizzate dalla buona fede e dall'incolpevole affidamento del privato nelle determinazioni dell'Amministrazione (¹⁰⁵).

Una siffatta prospettiva potrebbe condurre, più in generale, alla rivalutazione delle aspettative edificatorie dei privati fino al punto di ritenerle comunque oggetto di specifica valutazione qualora l'Amministrazione debba mutare la precedente scelta urbanistica con l'adozione di una variante (¹⁰⁶).

¹⁰³ In tal senso, F. DANI, *Oscillazioni in materia di affidamento dei privati in ordine alle scelte urbanistiche*, cit. 107.

¹⁰⁴ Cfr. G. LEONDINI, *L'affidamento dei privati nei programmi pluriennali di attuazione*, cit. 272.

¹⁰⁵ Si aderisce pienamente alle osservazioni di O. CANOVA, *Varianti ai piani regolatori: quale tutela dei privati?*, cit., 27.

¹⁰⁶ O. CANOVA, *op. ult. cit.*, 28.

A rigore, infatti, un problema di affidamento del cittadino può prospettarsi già con riferimento alla disciplina urbanistica generale.

In altri termini, perché al titolare della proprietà di un fondo, conformata dal piano regolatore nel senso dell'edificabilità, non viene riconosciuta, nel caso di variante peggiorativa, una posizione analoga a quella ammessa nei casi sopra accennati, visto che anch'egli ha, o può aver fatto, affidamento nella preesistente disciplina? ⁽¹⁰⁷⁾.

Parte della dottrina ha, inoltre, messo in luce alcune contraddizioni dell'orientamento giurisprudenziale che si vuole qui criticare: nell'ipotesi del giudicato di annullamento del diniego di concessione edilizia (ora permesso di costruire), la p.a., in esecuzione della sentenza di annullamento, è tenuta ad emettere sì un provvedimento esplicito, secondo i consueti principi sull'efficacia oggettiva del giudicato ma non necessariamente nel senso richiesto dal ricorrente; dalla sentenza, cioè, non discende obbligatoriamente il vincolo a rilasciare la concessione edilizia sulla quale poter ancorare un affidamento di edificabilità ⁽¹⁰⁸⁾.

Un'aspettativa qualificata, viceversa, potrebbe essere configurata esclusivamente in rapporto alla valutazione che il giudice compie circa la conformità della pretesa edificatoria rispetto alla disciplina urbanistica generale. Ma tale valutazione, potrebbe non ricorrere nel caso del diniego esplicito. Si consideri, ad esempio, l'ipotesi in cui il provvedimento negativo venga impugnato ed annullato per difetto o insufficienza di motivazione. In detta evenienza il giudice amministrativo annullerà l'atto, senza però che dalla sua pronuncia possa risultare che la pretesa edificatoria del privato non contrasti con la disciplina urbanistica generale ⁽¹⁰⁹⁾.

Nondimeno, chi scrive ritiene che le contraddizioni dell'orientamento giurisprudenziale in esame possano essere ravvisate anche da un'altra angolatura. Ammesso, infatti, che il permesso di costruire venga rilasciato - ipotesi questa comportante un affidamento qualificato per il cui superamento è indispensabile una pregnante motivazione ⁽¹¹⁰⁾ - non si deve dimenticare che questo provvedimento è caratterizzato da totale assenza di discrezionalità amministrativa, ovvero vincolato nell'*an* e nel *quid*, in quanto non preordinato alla ponderazione dell'interesse

¹⁰⁷ Così, G. SCIULLO, *Discrezionalità di piano e selezione degli interessi*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1987, 117.

¹⁰⁸ G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, 117 ss.

¹⁰⁹ G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, 118.

¹¹⁰ Cfr. nota 72.

primario con gli interessi secondari, dal momento che tale ponderazione avviene in un momento antecedente e cioè nel provvedimento di pianificazione urbanistica (¹¹¹).

Non si comprende, dunque, per quale valida ragione l'affidamento sull'edificabilità non possa essere propriamente individuato nel momento conformativo, ovvero nella precedente previsione di piano.

Le considerazioni formulate permettono di ritenere senz'altro auspicabile un orientamento giurisprudenziale più garantista e maggiormente rispondente al principio di buona fede oggettiva che, si è visto, deve ispirare l'intera attività amministrativa.

È sulla base di siffatto principio che occorre superare il conflitto tra l'affidamento dei privati e la sopravvenienza di nuove esigenze urbanistiche: il che impone all'amministrazione una completa ponderazione degli interessi in gioco, al fine di valutare l'interesse proporzionalmente prevalente (¹¹²); ponderazione che deve essere esternata attraverso una congrua motivazione che consenta al privato che abbia fatto affidamento sulla edificabilità delle sue aree di comprendere concretamente come mai l'autorità pianificatrice ha inteso mutare le scelte urbanistiche in senso più sfavorevole.

Seguendo questo percorso, si potrebbe individuare un valido vincolo di ragionevolezza a limitazione dell'ampia discrezionalità di cui godono attualmente le autorità amministrative in sede di pianificazione del territorio; vincolo che diventerebbe superabile soltanto per il tramite di uno specifico apparato motivazionale, ribaltandosi, per tal via, il principio secondo cui le singole scelte di destinazione urbanistica espresse nel P.R.G., siccome caratterizzate da ampia discrezionalità, non necessitano di una specifica motivazione.

È allora da accogliere con estremo favore, una recente decisione del giudice di *prime cure* (¹¹³) che “*pur riconoscendo la sussistenza del carattere discrezionale del potere pianificatorio dell'Autorità urbanistica nella disciplina di assetto del territorio*” ha osservato che “*costituisce ius receptum il principio secondo cui l'attività discrezionale svolta dall'Amministrazione deve essere, comunque, sorretta da adeguata motivazione, quale presidio essenziale del diritto di difesa del ricorrente e per rendere conto delle scelte effettuate dalla stessa*”, arrivando per tal

¹¹¹ Cfr., P. URBANI – STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico cit.*, 342 ss.

¹¹² A. BALESTRERI, *Discrezionalità amministrativa e pianificazione urbanistica: questioni vecchie e nuove, cit.*, 274.

¹¹³ TAR Lazio, 17 settembre 2009, n. 8946, in www.giustizia-amministrativa.it.

via a ritenere illegittima “*la modifica alla destinazione urbanistica dell’ area [...] incidente su una posizione di affidamento qualificata in capo al privato (nel caso di specie, la originaria destinazione in zona B) sprovvista di motivazione in ordine alle sopravvenute valutazioni intervenute riguardo la citata modifica*” (¹¹⁴).

7. - Venendo, infine, ad affrontare la complessa tematica sulla motivazione della reiterazione dei vincoli espropriativi, giova ricordare che essa trae origine dall’intervento legislativo tampone di cui all’art. 2 della L. 19 novembre 1968, n. 1187, attraverso la quale, com’è noto, il legislatore ha posto parziale rimedio alle conseguenze scaturenti dalla pronuncia di illegittimità costituzionale dell’articolo 7, numeri 2, 3, 4 e dell’articolo 40 della L. n. 1150/1942, nella parte in cui non prevedevano la corresponsione di un indennizzo per l’imposizione di limitazioni di edificabilità operanti immediatamente e a tempo indefinito nei confronti di “*beni determinati*” (¹¹⁵).

Attraverso la norma suindicata si introdusse un termine decadenziale dei vincoli *de quibus* pari a 5 anni dall’approvazione dello strumento urbanistico generale, senza che fosse intervenuta nel frattempo l’approvazione di piani particolareggiati o attuativi.

La disposizione è stata interpretata dalla giurisprudenza e dalla dottrina maggioritaria nel senso di rendere possibile la reiterazione di siffatti vincoli, sul presupposto che il potere di imporre limiti, ancorchè di natura espropriativa, non si consumi con l’emanazione di un atto ma, al pari di tutti gli altri poteri amministrativi,

¹¹⁴ La sentenza, in esame, rappresenta un precedente davvero isolato ma, nonostante ciò, esemplificativa di come il giudice amministrativo dovrebbe affrontare il giudizio di legittimità in merito alla sufficienza della motivazione nelle scelte di pianificazione: anche qualora il piano si limiti semplicemente a mutare la destinazione di un area da zona B edificabile a zona C, con edificazione subordinata ad approvazione di un piano attuativo, l’autorità pianificatrice deve motivare in merito al perché ha inteso incidere sull’affidamento del privato derivante da una semplice previsione di piano.

¹¹⁵ Ci si riferisce alla nota sentenza della Corte Cost. 29 maggio 1968, n. 55, in *www.giurcost.it*. Il giudice delle leggi ebbe modo di osservare, in quell’occasione, che il sistema risultante dalla L. n. 1150/1942 determinava un notevole distacco tra l’operatività immediata dei vincoli previsti dal piano regolatore generale ed il conseguimento del risultato finale; il trasferimento della proprietà, per le aree da destinare a opere e usi pubblici veniva, in tal modo, dilazionato a data incerta, imprevedibile e imprevedibile determinandosi, dunque, un’espropriazione in senso sostanziale. Nello specifico, infatti, l’apposizione di vincoli che, pur consentendo la conservazione della titolarità del bene, sono “*tuttavia destinati a operare immediatamente una definitiva incisione profonda, al di là dei limiti connaturali, sulla facoltà di utilizzabilità sussistenti al momento dell’imposizione*”, comporta “*uno svuotamento di rilevante entità ed incisività*” del contenuto della proprietà, “*pur rimanendo intatta l’appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali, riguardanti la proprietà fondiaria*”.

non viene mai meno, potendo e dovendo essere esercitato ogni qualvolta ricorra l'esigenza di intervenire (¹¹⁶).

Venne pertanto legittimata, con l'avallo del giudice amministrativo, la prassi comunale di procedere con notevole disinvoltura a varianti reiterative di vincoli preordinati all'esproprio.

Tuttavia, la possibilità di inanellare la sequenza di procedure necessarie per portare una variante alla definitiva approvazione, congiuntamente all'applicazione delle misure di salvaguardia immediatamente dopo l'adozione e al termine quinquennale di cui all'art. 2 cit., produssero attese di insopportabile durata per i titolari delle aree vincolate (¹¹⁷).

La giurisprudenza amministrativa prospettò, così, una soluzione di compromesso, riconoscendo all'autorità pianificatrice un potere discrezionale reiterativo "ridotto", comportante l'obbligo di una motivazione particolarmente circostanziata (¹¹⁸) e, correlativamente, un sindacato giurisdizionale di legittimità più penetrante, onde assicurare, il più possibile, il corretto esercizio del potere (¹¹⁹).

Possono essere individuati, nello specifico, differenti filoni giurisprudenziali che hanno dato vita ad un vivace dibattito sulle modalità attraverso le quali dovesse articolarsi l'apparato motivatorio all'interno delle varianti reiterative.

La tematica in esame è, infatti, pervasa da numerosi oscillamenti del giudice amministrativo che non hanno di certo contribuito a delineare un quadro univoco di riferimento.

Seguendo l'impostazione maggiormente garantista, la reiterazione dei vincoli avrebbe dovuto essere corredata da una "congrua e specifica motivazione" circa la perdurante attualità della originaria previsione impositiva, in modo da realizzare "un serio bilanciamento comparativo" dei differenti interessi pubblici e privati (¹²⁰).

In tal senso, l'amministrazione comunale avrebbe dovuto adeguatamente motivare non solo circa la generale finalità di pubblico interesse da soddisfare, ma

¹¹⁶ Cfr. VAIANO P., *Reiterazione dei vincoli urbanistici di natura espropriativa*, in *Foro amm.*, 1987, 1331.

¹¹⁷ Cfr. V. MAZZARELLI, *La motivazione delle varianti urbanistiche*, in *Gior. di dir. amm.*, 2007, 1177.

¹¹⁸ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 1984, n. 7, in *Foro amm.*, 1984, I, 604.

¹¹⁹ G. GIAMBARTOLOMEI, *La reiterabilità dei vincoli di piano divenuti inefficaci*, in *Foro amm.*, 1984, 1830.

¹²⁰ Cons. Stato, sez. V, 1 dicembre 1999, n. 2020, in *Giur. it.*, 2000, III, 844. In senso conforme, *ex multis*: Tar Lombardia, Milano, 24 novembre 1999, n. 3941, in *TAR*, 2000, I, 110; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 1999, n. 847, in *Riv. giur. edil.*, 1999, I, 1146; Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 1996, n. 1183, in *Giur. it.*, 1997, III, 1; Cons. Stato, sez. V, 19 agosto 1995, n. 1189, in *Riv. giur. edil.*, 1995, I, 1096; Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1994, n. 26, in *Foro it.*, 1994, III, 501.

anche in relazione alla persistenza della specifica esigenza pubblica, alle ragioni del ritardo e alle iniziative in base alle quali l'ablazione sostanziale del diritto di proprietà non si sarebbe protratta a tempo indefinito (¹²¹).

In siffatte ipotesi, la motivazione non doveva risolversi in una mera affermazione di stile ma doveva essere tanto più dettagliata e concreta, quante più volte i vincoli venissero reiterati (¹²²).

Soprattutto, l'autorità pianificatrice avrebbe dovuto adottare una specifica variante, sorretta da motivazione congrua e circostanziata, idonea ad evidenziarne la necessità sotto il profilo urbanistico e, contestualmente, a giustificare la mancanza di aree della stessa zona destinate ad uso pubblico eventualmente più idonee (c.d. motivazione “*polverizzata*”) (¹²³).

Venne rilevato, infatti, che il provvedimento pianificatorio reiterativo di vincoli scaduti, oltre a dover esplicitare chiaramente le ragioni di pubblico interesse poste alla base della riproposizione, avrebbe dovuto considerare “*la mancanza di possibili soluzioni alternative o idonee a distribuire il sacrificio tra più soggetti*” nonché indicare, insieme alle cause della mancata attuazione, le concrete possibilità di realizzazione nel successivo quinquennio (¹²⁴).

La giurisprudenza amministrativa rinveniva, dunque, nella variante generale reiterativa di vincoli preordinati all'esproprio, una particolare fattispecie che, pur inquadrabile nella nozione di atto pianificatorio ed a valenza generale, incideva su interessi differenziati e qualificati alla conservazione delle utilità ritraibili dallo sfruttamento edificatorio delle singole aree colpite dal vincolo decaduto, così inferendone la necessità di una motivazione “*polverizzata*” riferita alle singole aree e non limitata ai profili generali tecnico urbanistici.

Nondimeno, contrariamente all'impostazione esaminata, si collocarono nel tempo decisioni giurisprudenziali che negarono la necessità di una congrua motivazione, ritenendo sufficiente, all'opposto, “*la semplice attestazione della persistente attualità delle esigenze pubbliche*” (¹²⁵).

¹²¹ Cons. Stato, Sez. IV, 5 giugno 1995, n. 411 *cit.*

¹²² Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1994, n. 26 *cit.*

¹²³ Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 1994, n. 26 *cit.*

¹²⁴ Tar Lazio, sez. I, 14 aprile 1993 n. 600, in *TAR*, 1993, I, 1590. Nello stesso senso: Cons. Stato, sez. V, 1 dicembre 1999, n. 2020, *cit.*; Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 1998, n. 312, in *Cons. St.*, 1998, I, 200.

¹²⁵ Tar Trentino-Alto Adige, Trento, 9 novembre 1999, n. 379, in *TAR*, 2000, I, 140; Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 1996, n. 407, in *Riv. giur. edil.*, 1996, I, 690; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 1996, n. 305, in *Foro amm.*, 1996, 826.

Alla luce di tale contrasto giurisprudenziale, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato rivisitò completamente i confini della questione (¹²⁶).

È interessante notare come questo *revirement* sia stato giustificato sulla base della decisione della Corte Costituzionale di dichiarare l'illegittimità degli artt. 7 e 40 della L. n. 1150/1942 in combinato disposto con l'art. 2, comma 1, della L. n. 1187/1968, laddove veniva consentita la reiterazione di vincoli preordinati all'esproprio senza la corresponsione di un indennizzo (¹²⁷).

Ad avviso del supremo consesso amministrativo, *“una volta chiarito dalla Corte che dopo il periodo di franchigia la reiterazione dei vincoli implica la previsione di indennizzo, viene meno il fondamento ablatorio del costruito della motivazione polverizzata”* (¹²⁸).

La Plenaria ha di conseguenza ricondotto la problematica dell'estensione dell'apparato motivazionale nelle delibere reiterative alla natura e alla funzione di tali provvedimenti.

In tal senso, la motivazione *“polverizzata”* risultava in contrasto con la natura della variante generale, che non richiede altra motivazione oltre quella evincibile dai criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione del piano, di modo che *“il criterio argomentativo della mancanza di soluzioni alternative o della possibile perequazione tra più proprietari espropriabili costituirebbe la giuridicizzazione di criteri che rientrano nella discrezionalità dell'autorità di pianificazione”* (¹²⁹).

Quanto alla funzione, dal momento che esse perseguono come scopo il reperimento delle aree da destinare agli *standard* di cui all' art. 41 *quinques* della L. n. 1150/1942, non sarebbe aprioristicamente invocabile l'obbligo di motivare la totale o parziale inattuabilità del piano o la convenienza di migliorarlo: *“si tratta, infatti, di dare attuazione mediante destinazione specifica di una certa quantità di aree, ad un rapporto stabilito per atto normativo che garantisce una superficie minima per spazio pubblico di attività collettive in ragione di ogni abitante insediato o da insediare”* (¹³⁰).

¹²⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, *cit.*

¹²⁷ Corte Cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *www.giurcost.it*.

¹²⁸ Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, *cit.*

¹²⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, *ult. cit.*

¹³⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, *ult. cit.*

Le argomentazioni adottate dalla Plenaria hanno, tuttavia, sollevato le critiche della dottrina più garantista ⁽¹³¹⁾ soprattutto laddove essa ha correlato il costrutto della “*polverizzazione*” unicamente con la non indennizzabilità dei vincoli reiterati, onde in presenza di una corresponsione di indennizzo, resa obbligatoria dalla sentenza della Corte Cost. n. 179/1999, sarebbe venuto meno l’onere di una motivazione parcellizzata, poiché non più correlato al sacrificio imposto al privato.

La Corte, al contrario, aveva ragionato in senso totalmente opposto: fermo restando la necessità che i provvedimenti reiterativi fossero assistiti da una motivazione “*specificata*” (e cioè riferibile al singolo bene oggetto di rinnovata incisione), pena l’illegittimità dello stesso, era comunque obbligatoria, in tali evenienze, la corresponsione di un indennizzo.

Il differente ragionamento seguito dal giudice amministrativo risultava pertanto caratterizzato da lapalissiane incongruenze.

L’ampiezza della motivazione incide, infatti, sul versante della legittimità dell’atto e del sindacato di legittimità sull’atto; esso, in via di derivazione, coinvolge profili risarcitori in alcun modo confondibili con la tematica dell’indennizzo ⁽¹³²⁾. Quest’ultimo afferisce cioè agli aspetti ablatori ma non a quelli conformativi e costituisce una forma di ristoro economico del sacrificio autoritativo e legittimamente imposto. La necessità ed il perimetro della motivazione attengono, al contrario, al diverso e propedeutico piano dell’illegittimità dell’azione amministrativa. Sovrapporre i due piani significa confondere la garanzia del diritto con l’interesse legittimo del privato di fronte all’esercizio di poteri amministrativi ⁽¹³³⁾.

La validità di queste osservazioni ha trovato immediato riscontro nei contrapposti orientamenti che hanno caratterizzato la giurisprudenza amministrativa

¹³¹ Si vedano, precisamente le osservazioni di: V. RAPELLI, *La tutela avverso le varianti reiterative di vincoli urbanistici decaduti, con particolare riferimento alla motivazione ed alla indennizzabilità della reiterazione*, in *Giur. It.*, 2000, 159 ss.; M. SAVINI NICCI, *La variante generale al Piano regolatore – Commento*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 2002, 284 ss.; M. COLARIZI, *La funzione della motivazione nella pianificazione urbanistica del territorio*, in *www.arsg.it*; G. VELTRI, *Le varianti generali reiterative di vincoli tornano al vaglio della Plenaria*, in *Urb. e app.*, 2007, 737 ss.; V. MAZZARELI, *La motivazione delle varianti urbanistiche*, in *Giorn. di Dir. Amm.*, 2007, 1174 ss.

¹³² M. COLARIZI, *La funzione della motivazione nella pianificazione urbanistica del territorio*, cit.

¹³³ In tal senso, G. VELTRI, *Le varianti generali reiterative di vincoli tornano al vaglio della Plenaria*, in *Urb. e app.*, 2007, 742; V. RAPELLI, *La tutela avverso le varianti reiterative di vincoli urbanistici decaduti, con particolare riferimento alla motivazione ed alla indennizzabilità della reiterazione*, in *Giur. It.*, 2000, 159.

negli anni immediatamente successivi (¹³⁴).

Inizialmente, la quarta sezione del Consiglio di Stato (¹³⁵) continuò a sostenere che le previsioni urbanistiche comportanti rinnovo dei vincoli scaduti andassero riguardate - sotto il profilo motivazionale - alla stessa stregua di tutte le altre scelte di piano che, venendo ad incidere su aspettative non qualificate, necessitano di essere supportate nei limiti della loro coerenza con i criteri ispiratori del piano.

A partire dal 2003, venne tuttavia a definirsi un orientamento intermedio (¹³⁶) tendente a dare maggiore rigore all'obbligo di motivazione in punto di persistenza ed attualità degli interessi, senza, tuttavia, arrivare a pretenderne la parcellizzazione.

In tal senso, si affermò che *“le indicazioni di carattere generale finalizzate ad assicurare la ragionevolezza e la non arbitrarietà dell'esercizio della discrezionalità - che sono state ritenute sufficienti in relazione all'ampia discrezionalità di cui è titolare l'ente locale nell'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica - non sono idonee a motivare la necessità di vincolare, ancora una volta, aree che, secondo precedenti strumenti regolatori, avevano già avuto un'analogha destinazione”* (¹³⁷).

In altra occasione è stato affermato che la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti, per effetto del decorso del termine contemplato nell'art. 2 della L. n. 1187/1968, *“può ritenersi legittima solo se corredata da una congrua motivazione in ordine alla persistente attualità dei pubblici interessi che determinarono, in origine, l'imposizione del vincolo”* (¹³⁸).

Su tale solco, anche la giurisprudenza di *prime cure* adottò analoghe conclusioni, affermando che le motivazioni delle scelte effettuate possono essere di carattere generale e desumibili dai relativi criteri informativi solo quando si adotta un nuovo piano regolatore generale e non già quando si tratta di una sua variante avente come unica finalità la proroga di tutti i vincoli (¹³⁹).

¹³⁴ Per una disamina completa della pronunce immediatamente successive alla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 24/1999, cfr. G. VELTRI, *Le varianti generali reiterative di vincoli tornano al vaglio della Plenaria*, cit. 741, e la giurisprudenza *ivi* richiamata.

¹³⁵ Cons. Stato, 10 dicembre 2003, n. 8146 in *www.dejure.giuffre.it*; Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5869, *ivi*; ; Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2002, n. 4907, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4077, *ivi*.

¹³⁶ Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4397, in *www.dejure.giuffre.it*; Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2004, n. 1836, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 21 agosto 2003, n. 4728, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2003, n. 2509, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 17 aprile 2003 n. 2015, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646, *ivi*.

¹³⁷ Cons. St., sez. IV, 6 aprile 2004, n. 1836 *cit*.

¹³⁸ Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4397 *cit*.

¹³⁹ TAR Marche, 3 marzo 2004, n. 85 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Nel 2005 si ebbe, così, una netta inversione di rotta, con la reintroduzione pretoria dell'obbligo di esternare nel corpo del provvedimento reiterativo una motivazione circostanziata e riguardante le singole unità immobiliari incise (¹⁴⁰).

Fu allora che si prospettò un nuovo intervento della Plenaria (¹⁴¹).

Nello specifico, la questione venne devoluta nel corso di un giudizio di appello promosso dal Comune di Roma avverso una sentenza emanata dal Giudice amministrativo di primo grado, il quale, in tema di reiterazione di un vincolo scaduto, aveva ritenuto fondate le doglianze di parte ricorrente, data *“la mancata indicazione degli elementi necessari a giustificare la confermata e rinnovata compressione della proprietà, costituiti dalla prova dell'esistenza nella specie di una preliminare verifica dello stato dei luoghi, avuto riguardo allo sviluppo edificatorio della zona, con la puntuale indicazione delle esigenze di "standard" nella zona stessa”* e *“la mancanza della previsione di indennizzi e di quella finanziaria suscettibile di contribuire ad una scelta consapevole e non velleitaria da parte dell'Amministrazione”* (¹⁴²).

L'ordinanza riaprì il dibattito sulle condizioni di legittimità del provvedimento di reiterazione e l'Adunanza Plenaria venne nuovamente chiamata a pronunciarsi, attraverso la sentenza n. 7 del 24 maggio 2007.

Nello specifico, attraverso questa decisione, il massimo consesso amministrativo ha statuito che la motivazione in tema di varianti generali reiterative di vincoli scaduti deve essere valutata tenendo conto delle seguenti circostanze:

¹⁴⁰Veniva, infatti, riaffermato il principio secondo il quale *“la reiterazione dei vincoli di espropriazione non può prescindere da una congrua e specifica motivazione sulla perdurante attualità della previsione, comparata con gli interessi privati. La motivazione, in tale fattispecie, quale eccezione alla regola generale che non impone l'obbligo di motivazione per gli atti generali, va in tal caso ancorata ad una serie di parametri oggettivi: oltre alla persistenza dell'interesse pubblico ed alla sua attualità, vanno evidenziate le specifiche ragioni del ritardo che hanno determinato la decadenza del vincolo; la mancanza di possibili soluzioni alternative o di perequazione fra i proprietari espropriabili e dunque la ineluttabilità della scelta dell'area già vincolata; la serietà e l'affidabilità della realizzazione nel quinquennio delle opere di cui trattasi, con la precisazione delle iniziative mediante le quali il procedimento ablativo verrà portato a compimento; ed infine, la ragionevole dimostrazione sulla scorta della situazione dei luoghi, che la rinnovazione del vincolo sulla stessa area è necessaria per realizzare l'opera o l'intervento pubblico. L'amministrazione comunale, pertanto, allorché dispone a notevole distanza di tempo la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine contemplato nell'art. 2, L. n. 1187/1968, è tenuta, per esigenze di giustizia, ad accertare e rappresentare che l'interesse pubblico sia ancora attuale e non possa essere soddisfatto con soluzioni alternative, indicando le concrete iniziative assunte o di prossima attuazione per soddisfarlo e provvedendo all'accantonamento delle somme necessarie per il pagamento dell'indennità di espropriazione”*. Così, Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3535, in www.dejure.giuffre.it; Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 2005, n. 419, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 9 agosto 2005 n. 4225, *ivi*; Cons. Stato, sez. IV, 5 agosto 2005, n. 4166, *ivi*.

¹⁴¹ Cons. Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 7, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁴² T.A.R. del Lazio, sez. I, n. 2237 del 4 dicembre 1996.

a) se l'intervento di reiterazione riguardi una pluralità di aree, nell'ambito di una variante generale o relativa comunque ad una consistente parte del territorio comunale;

b) se la reiterazione riguardi una parte di aree già incise da vincoli decaduti, mentre non è disposta per l'altra;

c) se la reiterazione sia stata disposta per la prima volta sull'area in questione.

Nel primo caso è stato asserito che, ove la pubblica amministrazione, in sede di adozione di una variante al P.R.G. reiteri "*in blocco*" i vincoli espropriativi riguardanti una pluralità di aree, la sussistenza di un attuale specifico interesse pubblico risulta dall'insufficienza delle aree destinate a *standard*, mentre l'assenza di un intento vessatorio può desumersi dalla parità di trattamento che hanno tutti i destinatari dei precedenti vincoli decaduti.

Al contrario, un'anomalia della funzione pubblica può essere ravvisata quando, dopo la decadenza in blocco dei vincoli espropriativi previsti dallo strumento urbanistico generale, l'amministrazione comunale ne reitera solo alcuni, individuando altre aree per soddisfare gli *standard*, senza una adeguata istruttoria o motivazione. "*Tali scelte, infatti, devono fondarsi su una congrua motivazione da cui emergano le ragioni di interesse pubblico, dato che esse avvantaggiano chi non è più coinvolto nelle determinazioni di reperimento degli standard, a scapito di chi lo diventa, pur non essendo stato in passato destinatario di un precedente vincolo preordinato all'esproprio*" (¹⁴³).

Se, infine, la reiterazione è disposta per la prima volta sull'area, è sufficiente il richiamo alle originarie valutazioni; non valendo, al contrario, quest'ultimo richiamo, in caso di decadenza di un vincolo già reiterato. In quest'ultima ipotesi, infatti, "*l'Autorità urbanistica deve procedere con una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, esponendo le ragioni - riguardanti il rispetto degli standard, l'esigenza della spesa, specifici accadimenti riguardanti le fasi procedurali - che inducano ad escludere profili di eccesso di potere ed ammettere l'attuale sussistenza dell'interesse pubblico*" (¹⁴⁴).

È agevole osservare come con tale decisione la Plenaria abbia compiuto un grande passo in avanti nel senso dell'effettività della tutela della proprietà privata,

¹⁴³ Cons. Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 7, *cit.*

¹⁴⁴ Cons. Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 7, *ult. cit.*

rispetto alle aberranti conclusioni a cui la stessa era giunta nella precedente sentenza n. 24 del 1999 (¹⁴⁵).

Nello specifico, chi scrive condivide pienamente le argomentazioni relative alla necessità di motivare congruamente ed analiticamente le reiterazioni parziali, trattandosi, con ogni evidenza, di fattispecie facilmente sconfinabili in personalismi e disparità di trattamento (¹⁴⁶). Lodevole è anche il tentativo di arginare l'ulteriore compressione delle posizioni giuridiche soggettive che abbiano già subito in precedenza un procedimento reiterativo di vincoli preordinati all'espropriazione (¹⁴⁷).

Qualche perplessità, invece, desta la decisione di reputare sufficientemente giustificate, con il richiamo alla perdurante sussistenza dell'interesse pubblico, le varianti che reiterino “*in blocco*” i vincoli scaduti e/o che procedano alla reiterazione soltanto per la prima volta.

Non si deve dimenticare, infatti, che con tali provvedimenti, l'Amministrazione utilizza un potere sostanzialmente ablatorio e non meramente conformativo, che in quanto tale dovrebbe ritenersi privo dei suoi requisiti di purezza e del suo carattere latamente discrezionale (¹⁴⁸).

La lesione, nelle evenienze comportanti la reiterazione di vincoli scaduti, è massima e ciò dovrebbe essere sufficiente per riconoscere l'inevitabilità di una motivazione circostanziata, in conformità alla funzione garantistica da essa assolta, strettamente connessa alla capacità lesiva degli atti amministrativi.

Non dovrebbe residuare, pertanto, alcun dubbio sulla necessità di un congruo apparato motivazionale, idoneo a dimostrare non soltanto la persistenza dell'interesse pubblico al mantenimento dei vincoli ma, anche e soprattutto, la perseguibilità di tale interesse esclusivamente per il tramite della reiterazione; tutto ciò, dovrebbe altresì

¹⁴⁵ Si consideri inoltre che, a seguito di tale pronuncia, la necessità di una congrua motivazione nelle ipotesi di varianti reiterative di vincoli scaduti è stata asserita dalla giurisprudenza amministrativa senza particolari remore. Cfr., ad esempio, Cons. stato, sez. IV, 15 luglio 2011, n. 4304, in *www.dejure.giuffre.it*; Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2010, n. 3233, *ivi*; Cons. Stato, 15 settembre 2009, n. 5521; *ivi*: Per la giurisprudenza di primo grado, cfr., *ex multis*: TAR Trentino Alto Adige, Trento, sez. I, 7 aprile 2010, n. 101, in *www.dejure.giuffre.it*; TAR Sicilia, Catania, sez. I, 26 febbraio 2010, n. 400, *ivi*.

¹⁴⁶ Anche se, a rigore, la motivazione, in questi casi, dovrebbe garantire non tanto coloro che vengono colpiti per la prima volta dalle determinazioni di reperimento degli standard (come invece sostiene la Plenaria), quanto piuttosto i proprietari delle aree sulle quali i vincoli espropriativi vengono reiterati.

¹⁴⁷ Sia consentito, tuttavia, osservare che l'obbligo di una motivazione circostanziata dovrebbe sussistere anche a seguito di una prima reiterazione, trattandosi infatti di scelte ablatorie, sostanzialmente espropriative, che in ogni caso comportano una compressione notevole del diritto di proprietà.

¹⁴⁸ G. VELTRI, *Le varianti generali tornano al vaglio della Plenaria*, in *Urb. e app.*, 2007, 744.

prescindere dalla circostanza, del tutto contingente, per cui la reiterazione avvenga “*in blocco*” oppure “*parzialmente*” ovvero soltanto “*per la prima volta*”.

Attraverso questi provvedimenti, infatti, l'Amministrazione implicitamente riconosce il fallimento, quanto meno sotto il profilo temporale, delle previsioni di piano; allora è doveroso che, se l'autorità pianificatrice adotta delle varianti per imporre effetti ablatori in revisione di scelte urbanistiche rimaste inattuato in quanto velleitarie o non correttamente dimensionate sotto un profilo logico-temporale, essa spieghi non solo le persistenti ragioni urbanistiche che rendono ancora attuale la previsione vincolistica ma, soprattutto, quali siano i motivi per i quali, nonostante il fallimento dell'originaria pianificazione si insista nel prendere di mira le medesime aree e, comunque, quali siano le garanzie di “*cantierabilità*” che rendono tale proroga meno velleitaria della prima (¹⁴⁹).

Si consideri, inoltre, che con riferimento alle varianti reiterative “*in blocco*”, l'interrogativo a cui dare risposta per escludere l'intento vessatorio non dovrebbe consistere semplicemente nel chiedersi se sia stato o meno osservato il principio di parità di trattamento ma, anche e soprattutto, nel domandarsi se sia stato rispettato l'altrettanto fondamentale principio di proporzionalità dell'azione amministrativa che, com'è noto, impone di perseguire l'interesse pubblico col minor sacrificio del privato: è rispettosa di tale principio la scelta di comprimere per l'ennesima volta, anche se per il soddisfacimento degli standard urbanistici, lo *jus aedificandi* di aree già colpite precedentemente da siffatte limitazioni?

8. Come si vede, sono davvero tante le perplessità che caratterizzano la giurisprudenza amministrativa in tema di motivazione delle scelte di piano.

Volendo trarre delle conclusioni generali, non sembra affatto azzardato affermare che l'orientamento restrittivo della giurisprudenza *de qua* - volto a riconoscere l'obbligo di una congrua motivazione soltanto in ipotesi tassativamente predeterminate - non poggia, in realtà, su validi fondamenti. Più che la conseguenza di cause strutturali e ontologicamente ostative al riconoscimento di un obbligo motivazionale del P.R.G. (¹⁵⁰), l'atteggiamento assunto dal giudice amministrativo su questo tema sembra essere il frutto di una precisa preoccupazione: quella di invadere la discrezionalità dell'autorità pianificatrice, ritenendo, pertanto, sufficiente, ai fini

¹⁴⁹ G. VELTRI, *op. ult. cit.*, 744.

¹⁵⁰ Si è visto, infatti, come non rappresenti una persuasiva argomentazione la presunta natura giuridica del P.R.G. quale atto amministrativo generale.

dell'esercizio del sindacato di legittimità, il generico richiamo ai criteri tecnico urbanistici rinvenibili nella relazione di accompagnamento al piano.

Eppure, riconoscere l'onere di una motivazione circostanziata a supporto delle scelte di pianificazione, e di conseguenza un più penetrante sindacato di legittimità sotto quest'ultimo profilo, non significa affatto sconfinare nella sfera del merito riservata all'autorità amministrativa.

La motivazione, infatti, è, come si è visto, semplicemente una garanzia del corretto esercizio della discrezionalità e giammai un grimaldello per scardinare la porta invalicabile del merito amministrativo.

Per di più, la molteplicità delle deroghe al principio generale, ampiamente analizzate nei paragrafi precedenti, consente di captare l'evidente ruolo creativo che la giurisprudenza ricopre allorché, in via pretoria, statuisca nel senso della necessità o meno di una congrua motivazione a supporto dei provvedimenti di pianificazione *de quibus*. Ecco perché è stato acutamente osservato che, proprio in sede di discrezionalità pianificatoria, è facile il rischio che *“alla discrezionalità o all'arbitrio dell'amministrazione possa sostituirsi la discrezionalità o l'arbitrio dello stesso giudice”* ⁽¹⁵¹⁾.

Poiché, invece, l'obbligo di motivare è strettamente correlato alla lesività dei provvedimenti amministrativi, coerenza argomentativa e rigore metodologico dovrebbero condurre a riconoscere incondizionatamente tale onere anche per le determinazioni espresse attraverso lo strumento del Piano Regolatore Generale, che, si è visto, è perfettamente in grado di pregiudicare immediatamente le sfere giuridiche dei destinatari.

Giova ribadire, infatti, che la motivazione *“consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale”* ⁽¹⁵²⁾.

La sua valorizzazione, dunque, garantisce in maniera effettiva il rispetto degli articoli 24 e 113 della Costituzione. Al contrario, l'orientamento restrittivo seguito dalla giurisprudenza in esame porta il cittadino a dover affrontare una vera e propria battaglia contro i mulini a vento. Non conoscendo, infatti, le reali ragioni che hanno spinto l'autorità amministrativa ad adottare la scelta impugnata, e non potendo neanche censurarla sotto il profilo del difetto motivatorio, il soggetto leso si trova a fronteggiare una battaglia già persa in partenza, dal momento che la determinazione

¹⁵¹ L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, cit., 14.

¹⁵² Corte Cost. 5 novembre 2010, n. 310, cit.

di piano potrà, invece, celarsi dietro lo scudo dell'ampia discrezionalità insindacabile nel merito.

È pienamente auspicabile, pertanto, un ripensamento complessivo della tematica inerente alla motivazione del P.R.G., affinché il giudice amministrativo desista dal considerare questo strumento urbanistico generale alla stregua di un provvedimento autoreferenziale e riconosca, al contrario, che anche le scelte ampiamente discrezionali espresse dall'autorità pianificatrice possono non essere sempre e comunque imparziali e, quindi, nell'interesse pubblico.

Ma perché questo avvenga, è necessario che si faccia decollare, senza remore, anche per il Piano Regolatore Generale, la funzione propria della motivazione che è, oltretutto, fondamentale garanzia di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa e, dunque, importante presidio contro l'arbitrio e l'inefficienza delle decisioni della p.a., ambedue tassativamente vietate dall'articolo 97 della nostra Carta Costituzionale.