

N. 02843/2010 REG.DEC.
N. 11964/2003 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 11964 del 2003, proposto da:
Dotta Angelo e Dotta Giovanni, rappresentati e difesi dall'avv.
Benedetto Graziosi, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez, in
Roma, corso V. Emanuele II, 18;

contro

Regione Emilia – Romagna, non costituitasi in giudizio;
Comune di Bologna, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso
dagli avv.ti Annamaria Cupello Castagna e Giorgio Stella Richter,
con domicilio eletto presso Giorgio Stella Richter, in Roma, via Orti
della Farnesina, 126;

***per la riforma della sentenza del t.a.r. emilia-romagna –
bologna - sezione i n. 01619/2002, resa tra le parti, concernente
annullamento del p.r.g. di bologna relativamente alle***

destinazioni di due aree.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bologna;

Visto che non si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 13 aprile 2010, la relazione del Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Benedetto Graziosi per gli appellanti e l'avv. Giorgio Stella Richter per il Comune appellato;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – La sentenza impugnata ha respinto il ricorso in primo grado proposto dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, sede di Bologna, dagli odierni appellanti, che chiedevano l'annullamento del Piano regolatore generale del Comune di Bologna, come risultante dalle deliberazioni del Consiglio Comunale n. 1307/1986 e n. 1147/1986 e dalla deliberazione della Giunta Regionale n. 2496/1989, nelle parti recanti la destinazione urbanistica:

- di “zona per verde pubblico attrezzato – zona omogenea G”, per l'area di loro proprietà di mq. 5.000, sita tra le vie Segantini, Melozzo

da Forlì, Innocenzo da Imola (area c.d. “A” nel ricorso introduttivo);

- di “zona di rispetto ambientale R6”, per l’area di loro proprietà di circa 3.000 mq., sita su via Alemandini, ang. Via Bagni di Mario (area c.d. “B” nel ricorso introduttivo).

Il T.A.R. ha ritenuto, in particolare, quanto alla destinazione impressa all’area “A”, che il vincolo da essa derivante sia da considerarsi come vincolo a carattere conformativo, donde la irrilevanza della dedotta assenza di una specifica motivazione a supporto della reiterazione di tale destinazione; quanto alla destinazione impressa all’area “B”, che non sussistesse nella fattispecie l’obbligo per il Comune di “esplicitare specifiche motivazioni per giustificare la scelta di ricomprendere l’area di che trattasi fra le zone di rispetto ambientale”, non rinvenendosi nel caso all’esame “particolari situazioni”, che “abbiano creato aspettative o affidamenti” in favore dei ricorrenti.

2. – Con il presente ricorso in appello gli originarii ricorrenti sostengono che la sentenza è affetta da carente motivazione ed è comunque illegittima, in quanto, nel suo primo capo, risulta fondata su “un grave ... fraintendimento di un presupposto di diritto” e, nel suo secondo capo, si pone “in contrasto con la normativa di riferimento e con i principi in materia di motivazione delle scelte urbanistiche”.

Le conclusioni raggiunte dal T.A.R. sono pertanto sottoposte ad

articolate critiche, riepilogate in sede di memoria conclusiva, in uno con la reiterazione dei motivi proposti in primo grado.

L'intimato Comune, costituitosi in giudizio, ha sostenuto l'infondatezza del ricorso e, in sede di memoria conclusiva, la sua parziale improcedibilità.

Non si è costituita la Regione Emilia-Romagna.

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 13 aprile 2010.

3. – Ad avviso del Collegio il ricorso va respinto, sì che può prescindersi dall'esame dell'eccezione di parziale improcedibilità dell'appello sollevata dal Comune.

3.1 – Quanto, invero, alla dedotta mancanza, negli atti oggetto del giudizio, di una “motivazione dettagliata” della modifica in senso deteriore di precedente previsione (“riconosciuta da più di quarant'anni da tutti gli strumenti urbanistici che si sono via via susseguiti”: pag. 18 mem.) di edificabilità dell'area c.d. “B”, che si assume altresì essere “l'unica inedificabile in tutto il contesto urbanistico circostante”, a respingere la censura basti ricordare che, per giurisprudenza costante, le scelte urbanistiche compiute da un'Amministrazione comunale nell'esercizio del potere di pianificazione costituiscono il frutto di valutazioni ampiamente discrezionali e che esse non necessitano di una particolare motivazione in riferimento alle contrapposte aspirazioni dei privati non titolari di interessi qualificati (Cons. St., IV, 7 giugno 2004, n.

3559).

Tali evenienze, sulla scia di una giurisprudenza ormai consolidata, sono state ravvisate:

- nel superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore deve essere riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree;
- nella lesione dell'affidamento qualificato del privato, in ragione dell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il comune ed i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione (Cons. St., Ad. Plen., n. 24 del 1999; id., 8 gennaio 1986, n. 1).

Ai fini della legittimità di nuove scelte di pianificazione è perciò sufficiente, sotto il profilo della motivazione e dell'istruttoria, l'accertata esistenza di problematiche, anche di ordine generale, purché concrete ed attuali, non arbitrarie né illogiche, che incidano in senso negativo sulle condizioni di vita dell'intera cittadinanza o di parte di essa, problematiche che medio tempore si siano aggravate, non essendo per contro necessaria una peculiare indagine su ogni singola area al fine di giustificarne la sua specifica idoneità a soddisfare esigenze pubbliche.

In base a tale orientamento (Cons. St., sez. IV, 6 maggio 2003, n.

2386; id., 6 febbraio 2002, n. 6064; id., 25 luglio 2001, n. 4077; id., 14 giugno 2001, n. 3146; id., 8 maggio 2000, n. 2639), per una più penetrante motivazione non è sufficiente la semplice, preesistente, possibilità edificatoria, poiché, in questo caso, il mutamento di destinazione trova esauriente giustificazione, in linea con quanto previsto dall'art. 10, comma 7, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nelle "sopravvenute ragioni che determinino la totale o parziale inattuabilità del piano o la convenienza di migliorarlo" (v. Cons. St., IV, 31 gennaio 2005, n. 259).

Si soggiunge, poi, che in capo ai privati coinvolti nelle previsioni di piano non è comunque configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria in relazione ad una precedente determinazione dell'amministrazione, ma soltanto un'aspettativa generica al mantenimento della destinazione urbanistica "gradita" ovvero ad una *reformatio in melius*, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree, che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile; onde non può essere invocata la cd. polverizzazione della motivazione, la quale si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto, che - come tale - non richiede altra motivazione rispetto a quella automaticamente esplicitata dai criteri di ordine tecnico osservati per la redazione dello stesso (cfr. Cons. St., sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; id., 10 dicembre 2003, n. 8146; id., Ad. Plen., n. 24 del 1999, cit.).

Dunque, in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico,

L'Amministrazione ben può introdurre innovazioni atte a migliorare e ad aggiornare le vigenti prescrizioni urbanistiche alle nuove esigenze; e ciò anche nel caso in cui la scelta effettuata imponga sacrifici ai proprietari interessati e li differenzii rispetto ad altri, che abbiano già proceduto all'utilizzazione edificatoria dell'area secondo la previgente destinazione di zona (cfr. Cons. St., sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 97).

Nel caso di specie, non è contestato che l'area de qua, qualificata dallo strumento urbanistico della cui legittimità qui si discute come "zona di rispetto ambientale", sia posta nelle immediate vicinanze dell'ampio territorio collinare, sì che, pur in presenza di quella "urbanizzazione di tutte le aree finitime" invocata dagli appellanti a sostegno della contestazione di siffatta destinazione, la scelta specifica di tutela di un'area libera caratterizzata dalla presenza di alberature quantitativamente rilevanti (come si ricava dalle stesse foto allegate al ricorso introduttivo) appare pienamente rispondente alla caratterizzazione delle aree da ricomprendersi in tale zona come recata dall'art. 71 delle NN.TT.A. e trova per di più adeguata giustificazione nelle scelte urbanistiche generali adottate dall'Amministrazione comunale, laddove si sottolinea la "volontà di recupero del patrimonio naturale e di riqualificazione del paesaggio collinare" (pag. 30 della relazione tecnica illustrativa al PRG '85).

Del resto, è opinione radicata in giurisprudenza che i piani regolatori possano dettare norme a tutela dell'ambiente (Cons. Stato, Sez. IV, 16/03/2001, n. 1567; Cons. Stato, sez. IV, 15 giugno 2004, n. 4010 e

1 febbraio 2001, n. 420), rientrando nell'ampia discrezionalità del Comune la facoltà di orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni, ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell'assetto territoriale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478; 14 ottobre 2005, n. 5723; 19 marzo 2003, n. 1456).

3.2 – Con riferimento all'altra area (c.d. area "A"), la cui destinazione, come recata dagli impugnati atti di pianificazione, è qui contestata, la reiterazione del vincolo urbanistico sulla stessa apposto (tale area, già destinata dalle varianti generali al P.R.G.. del 1970 e del 1978 per 4/5 a "zona per parchi pubblici con attrezzature sportive -A3" e per 1/5 a "zona urbana di completamento", è stata classificata dallo strumento urbanistico impugnato come "zona per verde pubblico attrezzato V - zona omogenea G") non necessitava, ad avviso del Collegio che sul punto concorda pienamente con il T.A.R., di una motivazione specifica, non versandosi nella fattispecie in ipotesi di vincolo a contenuto espropriativo.

Contrariamente, invero, a quanto asserito nell'atto di appello, il vincolo a "verde pubblico attrezzato", di cui si discute, non ha natura espropriativa, qualificandosi come vincolo di natura conformativa della proprietà, conseguente alla zonizzazione effettuata dagli strumenti urbanistici per definire i caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale, ponendo limitazioni in funzione dell'interesse pubblico generale (v. Cons. St., IV, 19 febbraio 2007, n. 870).

Trattasi, invero - come esattamente sottolineato dalla difesa comunale - di vincolo derivanti da limiti non ablatorii, posti normalmente dalla pianificazione urbanistica, derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata, in regime di economia di mercato, quali quelle elencate, a titolo peraltro meramente esemplificativo, dalla sentenza del Giudice delle leggi n. 179 del 1999.

Sembra opportuno notare, infatti, che la contestata destinazione consente la realizzazione e gestione delle attrezzature previste all'interno di tale zona (pur con i significativi limiti di edificabilità ivi previsti) “oltre che dal Comune o da altri enti pubblici, anche da privati, sulla base di una convenzione con il comune” (art. 27 NN.TT.A.); e che siffatta previsione di obbligo di convenzione pubblico-privato, prevista dalla norma di piano in considerazione quale condizione per il dispiegarsi dell'utile intervento del secondo, lungi dal dar luogo a quella “radicale menomazione dell'iniziativa privata”, sulla quale si diffondono gli appellanti, si pone in piena sintonia con la detta pronuncia della Corte Costituzionale, che espressamente esclude che il godimento dell'immobile in regime di libero mercato possa essere in qualche modo vanificato dalla previsione di “strumenti di convenzionamento” (quale quello appunto previsto dalla norma di piano in considerazione), la cui attivazione, aggiunge il Collegio, mediante la presentazione da parte del privato di una precisa, dettagliata e documentata proposta

d'intervento e gestione, non espone certo gli interessati al temuto svuotamento del loro diritto di proprietà (ch'essi ricollegano ad una supposta subordinazione della loro posizione all'incontrollata volontà autoritativa dell'Amministrazione), dal momento che questa è tenuta quanto il privato all'osservanza della norma di cui si tratta (che, come fa opportunamente notare la difesa del Comune, pone all'Amministrazione stessa l'espresso "obiettivo di realizzare nel modo più esteso ... la destinazione) ed è, in questa prospettiva, altresì tenuta ad addivenire all'accordo convenzionale ivi previsto, una volta ch'esso sia proposto dal privato cui compete l'iniziativa, in un'ottica di trasparente ed equo contemperamento dell'interesse pubblico sotteso alla disposizione pianificatoria con l'interesse del privato ad un proficuo sfruttamento del bene.

In definitiva, l'art. 27 delle NN.TT.A. in considerazione, laddove subordina le attività di realizzazione e gestione delle attrezzature in tale zona consentite (che, nella stessa ottica "commerciale" assunta dagli appellanti, non possono certo ridursi alla mera attività edificatoria ivi prevista, non a caso con indici certamente minimi), pone un mero vincolo procedimentale, di per sé insuscettibile di incidere sulla natura della destinazione urbanistica dell'area, che, come s'è detto, costituisce espressione della attività pianificatoria della pubblica amministrazione e che ha il solo effetto di imporre alla proprietà l'obbligo di conformarsi alla destinazione impressa al suolo (Cons. St., IV, 13 marzo 2008, n. 1095).

Né il vincolo de quo è suscettibile di assumere natura espropriativa, come espongono in sede di memoria conclusiva gli appellanti, in virtù dell'obbligo, sancito dalla Corte Costituzionale con sentenze n. 269/2007 e n. 129/2006, gravante sul proprietario di un'area gravata da vincolo preordinato all'espropriazione che si avvalga della facoltà di realizzare direttamente le attrezzature ed i servizi pubblici per la cui attuazione è posto il vincolo espropriativo, di adottare a tal fine procedure di evidenza pubblica; e ciò perché, in disparte la questione dell'assenza nell'ordinamento di una previsione generale di siffatta facoltà (prevista solo da alcune leggi regionali, appunto portate allo scrutinio della Corte Costituzionale nei giudizi sfociati nelle citate decisioni) ed in particolare della sua non applicabilità alla fattispecie, sfugge agli appellanti che l'esercizio dell'anzidetta facoltà (quando, si ripete, prevista espressamente dall'ordinamento) presuppone l'esistenza di un vincolo espropriativo e si pone come modalità alternativa di attuazione del vincolo stesso, mentre nel caso di specie il vincolo espropriativo, come s'è detto, è del tutto inconfigurabile e la possibilità di realizzazione e gestione delle attrezzature direttamente consentita dalla norma di piano al privato si pone come modalità di utilizzo della proprietà del tutto in sintonia con la funzione sociale della stessa (art. 42 Cost.) e dunque esattamente nella prospettiva di quel "regime di libera economia di mercato" (nel quale, alla stregua del sistema costituzionale, l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale)

valorizzato appunto dalla Corte Costituzionale nella già citata sentenza n. 179/1999 e senza, quindi, che possa nella specie configurarsi una compressione del diritto di proprietà come da art. 42, comma 3, Cost.

In conclusione sul punto, una volta esclusa per l'area c.d. "A" di cui si tratta la qualità di vincolo di natura espropriativa nella destinazione ad essa impressa dall'impugnato P.R.G., si riespande, in materia di relativa motivazione, la regola generale, già sopra enunciata, secondo cui le scelte effettuate dall'Amministrazione all'atto di adozione del piano regolatore generale costituiscono apprezzamenti di merito sottratti come tali al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnorme illogicità (in tal senso, ex plurimis, Consiglio Stato, IV, 6.2.2004, n. 664), che gli originarii ricorrenti non hanno peraltro nemmeno denunciato con l'atto introduttivo.

I principii testé evocati aiutano a sgombrare il campo dalla suggestione che sul Comune gravassero penetranti e puntuali obblighi motivazionali in ordine alla destinazione attribuita all'area in argomento, che si pone in piena continuità con la previgente disciplina del P.R.G., senza che un sopravvenuto stravolgimento dell'assetto del territorio possa autorizzare a ritenere manifestamente illogica una tale scelta di continuità, che trova peraltro opportuno riscontro negli obiettivi e principii informativi enunciati nella relazione tecnica illustrativa del P.R.G., laddove sottolineano la

necessità di “compensare le esigenze di verde nella città ... insoddisfatte a causa dello sviluppo che la città ha avuto dal dopoguerra alla variante del 1970” (pagg. 28 – 29).

4. - In conclusione, s'impone una pronuncia di reiezione dell'appello e di integrale conferma della sentenza di primo grado.

5. - Sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo respinge e, per l'effetto, conferma, nei sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Armando Pozzi, Consigliere

Anna Leoni, Consigliere

Bruno Mollica, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione