

Consiglio di stato , Sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2934

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale
(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sui ricorsi in appello riuniti nn. 7464 e 8259 dell'anno 1994 proposti:

il primo (n. 7464\94) da

Giuseppina Muchetti , rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Lubrano, presso cui è selettivamente domiciliata in Roma, via Flaminia n. 79;

contro

Comune di Brescia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Romolo Andreini, elettivamente domiciliato in Roma, via della Ferratella n. 41;

- resistente e appellante incidentale –

e nei confronti

della **Regione Lombardia**, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, non costituita;

il secondo (n. 8259\94) dal

Comune di Brescia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato, difeso ed selettivamente domiciliato come sopra;

contro

Giuseppe Santini , Cesare Santini , Laretta Santini , Mario, Santini e Rosa Brozzoni, appresentati e difesi dall'avvocato Filippo Lubrano, presso cui sono elettivamente domiciliati in Roma, via Flaminia n. 79;

- resistenti ed appellanti incidentali -

e nei confronti

della **Regione Lombardia**, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, non costituita;

per l'annullamento

rispettivamente, delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - sezione staccata di Brescia - nn. 923 e 926 del 3 novembre 1993.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Brescia

(ricorso n. 7464/94), e dei signori Santini e Brozzoni (ricorso n. 8259/94);

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

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza dell'11 aprile 2000 la relazione del Consigliere Vito Poli e uditi gli avvocati Andreini e Lubrano, ciascuno per la parte rispettivamente rappresentata;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con le sentenze indicate in epigrafe il TAR della Lombardia - sezione staccata di Brescia - ha accolto due ricorsi (1° Muchetti ; 2° Santini e Brozzoni), proposti da alcuni proprietari di aree site nel Comune di Brescia, avverso i seguenti atti:

a) deliberazione del consiglio comunale n. 995 del 19 dicembre 1989, di recepimento della contestuale proposta della giunta municipale di adozione della variante al P.R.G. del 1980, per le zone destinate a servizi pubblici, agricole, piste ciclabili e per La localizzazione di una metropolitana leggera;

b) deliberazione del consiglio comunale n. 996, del 19 dicembre 1989, di recepimento della contestuale proposta della giunta municipale di adozione della variante al P.R.G. del 1980, per le zone industriali;

c) deliberazione del consiglio comunale n. 997 del 19 dicembre 1989, di recepimento della contestuale proposta della giunta municipale di adozione della variante al P.R.G. del 1980, per i centri di raccolta e trattamento di carcasse di veicoli a motore, rimorchi e simili;

d) deliberazione del consiglio comunale n. 1001, del 19 dicembre 1989, recante adozione della variante al P.R.G. del 1980 per le zone a servizi pubblici, agricole, piste ciclabili e per la localizzazione di una metropolitana leggera, nonché per i centri di raccolta e trattamento di carcasse di veicoli a motore, rimorchi e simili;

e) deliberazione del consiglio comunale n. 1002, del 19 dicembre 1989, recante adozione della variante al P.R.G. del 1980, per le zone industriali.

Riteneva il Tribunale che i gravami fossero ammissibili e che andasse accolto il motivo di ricorso concernente la mancanza di congrua motivazione circa la sussistenza delle ragioni di pubblico interesse al permanere del vincolo di inedificabilità, reintrodotta, a carico dei proprietari stessi, con le destinazioni di zona agricola o di pubblico servizio o di servizio tecnologico. Avuto riguardo al ricorso di primo grado svolto dai signori Santini e Brozzoni , veniva accolta anche la censura di violazione dell'art. 2 della legge regionale 7 giugno 1980, n. 93, contenuta nel terzo motivo.

Appellano sia gli interessati (in via principale, quanto a Muchetti , in via incidentale quanto agli altri), censurando l'assorbimento dei motivi operato dal TAR e proponendo l'accoglimento di tali ulteriori censure ritenute maggiormente soddisfattive, sia l'Amministrazione comunale (in via principale e in via incidentale), sostenendo l'inammissibilità e l'integrale infondatezza dei ricorsi di primo grado, valutati male dal TAR.

Con decisione interlocutoria 26 marzo 1999, n. 436, del 1999, riuniti per connessione oggettiva e soggettiva i due appelli, veniva disposta acquisizione documentale.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica dell'11 aprile 2000.

DIRITTO

1. Per esigenze di chiarezza espositiva conviene esaminare separatamente gli appelli riuniti con la decisione interlocutoria indicata in epigrafe.

2. Quanto al giudizio introdotto con l'appello principale interposto dalla signora Giuseppina Muchetti (NRG 7464\94) nei confronti della sentenza del TAR di Brescia n. 923 del 3 novembre 1993, è prioritario l'esame delle eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalla difesa comunale.

Con la prima si contesta la ritualità della vocatio in ius del comune di Brescia in quanto effettuata nei confronti del Sindaco pro tempore, mentre all'epoca della notificazione (avvenuta il 5 settembre 1994) era insediato il commissario straordinario.

L'eccezione è infondata.

Va premesso che costituisce requisito di validità del ricorso l'esatta individuazione dell'organo munito del potere di rappresentanza della persona giuridica pubblica o privata, a mente dell'articolo 17, 1° comma, n. 2), r.d. 17 agosto 1907, n. 642 il quale sancisce la nullità dell'atto introduttivo del giudizio se vi sia incertezza assoluta sulle persone o sull'oggetto della domanda. È, poi, il caso di rilevare come il medesimo articolo, al 3° comma, preveda la sanatoria della nullità a seguito della comparizione dell'intimato, con salvezza dei diritti acquisiti anteriormente alla costituzione.

Nella specie, alcun dubbio è sorto sulla esatta individuazione della amministrazione intimata e della sentenza impugnata, nonché sulla spettanza degli interessi pubblici coinvolti al Comune in quanto ente esponenziale della comunità locale.

Il Comune, inoltre, si è costituito in giudizio regolarmente, articolando in modo completo tutte le sue difese e proponendo, per altro, appello incidentale.

Anche la seconda eccezione di inammissibilità del gravame, per difetto del presupposto della soccombenza, è infondata. L'originaria ricorrente (Muchetti), come si vedrà meglio in seguito, ha articolato tre distinti motivi di censura nei confronti degli atti indicati nella premessa in fatto. Il primo giudice ha esaminato ed accolto parzialmente il terzo motivo, dichiarando assorbiti gli altri due.

«Al riguardo giova osservare che, diversamente da quanto si verifica nell'appello civile - in cui l'interesse ad impugnare sussiste solo in presenza della soccombenza, intesa come situazione di fatto nella quale la sentenza di primo grado abbia tolto o negato alla parte un bene della vita accordandolo all'avversario; nell'appello amministrativo, relativo a giudizi di impugnazione, l'interesse ad impugnare in via principale la sentenza, che abbia soltanto in parte accolto i motivi proposti, può consistere nella mera riproposizione dei motivi assorbiti. Ciò in tutti quei casi nei quali l'interesse fatto valere con l'impugnazione potrebbe non essere integralmente soddisfatto dal semplice annullamento del provvedimento, ove l'Amministrazione sia tenuta ad un comportamento positivo successivo all'annullamento. In tali ipotesi il ricorrente può, attraverso la pronuncia sui motivi di ricorso non esaminati o disattesi, far accertare le modalità di tale nuovo esercizio del potere che incombe sull'amministrazione stessa ((cfr. C.d.S. sez. IV, 5 maggio 1997, n. 455). Questo Consiglio, pertanto ha ritenuto che «l'avvenuto annullamento in primo grado del provvedimento impugnato per accoglimento di alcune censure non esclude l'ammissibilità dell'appello da parte dell'originario ricorrente che tenda ad ottenere un giudicato completamente soddisfacente dei propri interessi» (Sez. VI, 21 novembre 1992, n. 952).

2.1 A cagione della proposizione dei gravami, principale ed incidentale, il thema decidendum del giudizio di primo grado si ripropone nella sua interezza in questo grado, sicché può seguirsi, nell'esame delle questioni, l'ordine logico giuridico proprio delle stesse.

2.2 Il Comune, con l'appello incidentale, ripropone l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado della Muchetti per carenza di una condizione dell'azione: nella specie, il difetto di interesse ad agire mancando la attualità della lesione alla sfera giuridica dei privati, per essere stata impugnata una semplice adozione di variante allo strumento urbanistico generale.

L'eccezione è palesemente infondata, come esattamente ritenuto dal T.A.R., che ha richiamato, sul punto, la costante giurisprudenza del giudice amministrativo (cfr. ex plurimis C.d.S. sez. IV, 19 ottobre 1994, n. 819; 18 marzo 1993, n. 311; 29 novembre 1991, n. 995; Ad. Plen., 7 febbraio 1983, n. 1; Ad. Plen., 16 giugno 1978, n. 17).

2.3 Viceversa, deve essere dichiarato il difetto di interesse ad agire, per carenza del requisito della attualità e concretezza della lesione della sfera giuridica del proprietario inciso, avuto riguardo alle censure che si appuntano contro le delibere consiliari nn. 996 e 1002, del 1989, recanti l'adozione della variante al P.R.G. del 1980, per le zone industriali.

Siffatta questione non è stata sollevata ed esaminata in primo grado, e su di essa, pertanto, non si è formato alcun giudicato interno, preclusivo della sua cognizione in questo grado.

Invero, dall'esame della documentazione versata in atti, emerge che la signora Giuseppina Muchetti è proprietaria di terreni, contraddistinti al catasto con i fogli 5, 103 e 204, tutti assoggettati a destinazione in parte a servizi pubblici e in parte a servizi tecnologici. Ne discende la carenza di interesse in ordine alla contestazione delle delibere che impongono la destinazione di zona industriale a diverse porzioni del territorio comunale, non ricomprendenti i terreni de quibus. Sono, pertanto, inammissibili, per difetto di interesse le censure che riguardano altre destinazioni di zona rispetto a quelle impresse alle aree di proprietà della ricorrente. Ciò perché «le prescrizioni contenute in una variante al piano regolatore generale vanno considerate scindibili, ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale» (cfr. C.d.S. sez. IV, 15 ottobre 1999, n. 1586).

2.4 Scendendo all'esame del primo motivo del ricorso originario, con cui si deducono vizi del procedimento di adozione della variante allo strumento urbanistico generale, ed in particolare la nullità degli atti impugnati per indeterminatezza dell'oggetto, deve essere accolta l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dalla difesa del Comune di Brescia.

Con la decisione interlocutoria indicata in epigrafe è stata, infatti, acquisita la delibera del Commissario straordinario del Comune di Brescia n. 241 del 16 novembre 1994, approvata con delibera della Giunta regionale n. 32146 del 31 ottobre 1997. Il primo di tali atti, in accoglimento delle osservazioni presentate dalla Regione sulla adozione della variante di cui alla delibera consiliare n. 1001 del 1989, ha sostanzialmente sostituito quest'ultima delibera, dando corso ad una nuova adozione di variante al piano regolatore generale. Sicché, limitatamente alle doglianze di contenuto strettamente procedimentale, è venuto obbiettivamente meno qualsiasi interesse alla pronuncia di annullamento.

Diversamente è a dire per i restanti motivi di ricorso, che afferiscono tutti alla esatta individuazione della latitudine dei poteri pianificatori del Comune in sede di adozione di variante al piano regolatore generale, riesercitati con la delibera commissariale dianzi citata. In tal caso, infatti, la parte privata ha interesse alla pronuncia per gli effetti conformativi che essa riverbera sull'azione amministrativa, sottoposta nuovamente al vaglio del TAR di Brescia, innanzi al quale è stata impugnata la delibera commissariale su menzionata.

2.5 Le questioni giuridiche sottese ai restanti motivi possono essere esaminate congiuntamente, essendo per giunta comuni anche all'altro giudizio (NRG 8259/94) riunito a quello in trattazione.

I) Come noto, le varianti ai piani regolatori generali, possono essere distinte, in relazione alla loro funzione ed estensione, in varianti specifiche, varianti normative e varianti generali. Queste ultime consistono in buona 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. Nel caso di specie, il Comune di Brescia, come risulta dall'ampia ed esauriente relazione tecnica facente parte integrante della delibera di adozione della variante, ha inteso perseguire, fra gli altri obbiettivi, quello inerente uno sviluppo razionale ed ecocompatibile della politica urbanistica, informando le scelte contenute nella variante, a svariati parametri generali.

II) L'indirizzo di politica urbanistica espresso negli strumenti generali di pianificazione, implica importanti conseguenze in ordine al sindacato di legittimità esigibile dal giudice amministrativo, ed al contenuto della motivazione in concreto indispensabile, specie in considerazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 3, l. n. 241 del 1990, là dove esclude dall'obbligo di motivazione gli atti normativi e quelli a contenuto generale, nel cui novero rientra lo strumento urbanistico generale.

III) Coerentemente, si è affermato che: a) Le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione del piano costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, a meno che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (cfr. ex plurimis e di recente, C.d.S. sez. IV, 8 febbraio 1999, n. 121). b) In occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'amministrazione in ordine alla destinazione di singole aree, non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali - di ordine tecnico discrezionale - seguiti nell'impostazione del piano stesso (cfr. C.d.S., Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24; sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245; id., 24 dicembre 1999, n. 1943; id., 2 novembre 1995, n. 887, id., 25 febbraio 1988, n. 99),

IV) Le evenienze che richiedono una motivazione degli strumenti urbanistici generali (non presenti nell'odierna fattispecie), sono state ravvisate dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. da ultimo Ad. plen. n. 24 del 1999 citata): a) nel superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; b) nella lesione, parimenti non ricorrente nella specie dell'affidamento qualificato del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree, aspettative create da giudicati di annullamento di dinieghi espliciti o taciti di concessioni edilizie (v. anche Ad. Plen. 8 gennaio 1986, n. 1); c) nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. sez. IV, 9 aprile 1999, n. 594).

V) Come è stato affermato da questo Consiglio, «non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria in relazione ad una precedente determinazione dell'amministrazione, ma soltanto un'aspettativa generica ad una reformatio in melius, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspira ad una utilizzazione più proficua dell'immobile». Pertanto, «la polverizzazione della motivazione sarebbe in contrasto con la natura della variante generale, che non richiede altra motivazione che quella dei criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione del piano» (cfr. Ad. Plen. n. 24 del 1999 citata).

VI) Che la zona agricola possieda anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano per il fatto di assumere mediante tale via la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano, è principio espresso dalla giurisprudenza ormai da alcuni lustri (cfr. Cons. Stato sez. IV, n. 245 del 2000 citata; id. n. 1943 del 1999 citata; id. 13 marzo 1998, n. 431; id. 1 ottobre 1997, n. 1059; id. 28 settembre 1993, n. 968; id. 1 giugno 1993, n. 581; id. 19 settembre 1991, n. 1168; id. 11 giugno 1990, n. 464; id. 17 gennaio 1989, n. 5).

VII) Logico corollario, sul piano della istruttoria e della motivazione di una variante dichiaratamente destinata a tutelare, fra gli altri valori, quello ambientale, anche quando si risolve nell'imprimere ad un'area il connotato di zona agricola, e che non si richiede una diffusa analisi argomentativa, avuto riguardo al valore fondamentale del paesaggio, protetto dall'art. 9 della Costituzione (cfr. ex plurimis sez. IV, n. 245 del 2000 citata; id. 4 dicembre 1998, n. 1734; Corte cost. n. 170 del 1997; n. 416 del 1996; n. 417 del 1995; n. 379 del 1994; n. 282 del 1992; 327 del 1990; nn. 302 e 1112 del 1988; nn. 151, 152 e 153 del 1986).

VIII) Per quanto concerne la mancata previsione di un indennizzo, in favore dei proprietari incisi da vincoli di inedificabilità assoluta, propedeutici alla realizzazione di opere pubbliche, rinnovati dall'impugnata variante, la sezione osserva che la Corte Costituzionale (20 maggio 1999, n. 179), ha dichiarato la incostituzionalità del combinato disposto degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4, l. 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'art. 2, 1° comma, l. 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consente all'amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati all'espropriazione o che comportino inedificabilità, senza previsione di indennizzo. Nel contempo, ha affermato che restano fuori dall'area dell'indennizzabilità: i vincoli incidenti con carattere di generalità ed obbiettività su intere categorie di beni ivi compresi i vincoli ambientali paesistici; i vincoli derivanti da limiti non ablatori posti normalmente nella pianificazione urbanistica, i vincoli comunque estesi derivanti da

destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato; i vincoli che non superano sotto il profilo quantitativo la normale tollerabilità e i vincoli non eccedenti la durata ritenuta ragionevolmente sopportabile (periodo di franchigia). L'adunanza plenaria di questo Consiglio (n. 24 del 1999 citata) ha coerentemente statuito che l'Amministrazione, nel reiterare vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione deve prevedere il relativo indennizzo e che, pertanto, sono illegittimi i provvedimenti urbanistici nella parte in cui omettono tale previsione.

2.6 Nel caso di specie e pacifica la reiterazione dei vincoli diretti all'esproprio, per scadenza delle originarie previsioni di piano regolatore, risalenti al 1980. Parimenti non ricorrono almeno in parte, le condizioni di esclusione divise dall'indennizzo dalla Corte Costituzionale, trattandosi di aree su cui sono state impresse le destinazioni a servizi pubblici e servizi tecnologici. Viceversa sulle aree destinate a parco o a zona di pregio agricola non sarà necessaria alcuna previsione di indennizzo.

Sulla scorta delle argomentazioni ora illustrate l'appello principale, proposto dalla signora Muchetti, è fondato e meritevole di accoglimento - con le precisazioni testé indicate - limitatamente al capo in cui riproduce la censura di carenza della previsione della indennità di esproprio. Per il resto, deve essere accolto l'appello incidentale dal Comune di Brescia.

Sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese del doppio grado di giudizio.

3. Può passarsi, ora, all'esame del secondo degli appelli riuniti (iscritto al NRG 8259\94), proposto in via principale dal Comune di Brescia nei confronti della sentenza n. 926 del 3 novembre 1993, cui resistono con controricorso ed appello incidentale i signori Giuseppe, Cesare, Laretta e Mario Santini e la signora Rosa Brozzoni.

3.1 Deve essere respinto, per le ragioni illustrate al precedente punto 2.2, il primo motivo di appello con cui si contesta l'ammissibilità della impugnativa avverso l'adozione della variante allo strumento urbanistico generale.

3.2 Viceversa, va dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado nella parte in cui contesta le delibere consiliari nn. 996 e 1002 del 1989 (relative a zone industriali), per le considerazioni esposte al punto 2.3. Dall'esame della documentazione versata in atti, emerge che i signori Santini e Brozzoni sono proprietari di terreni, contraddistinti al catasto con i mappali 71 (foglio 3) e 406 (foglio 3), assoggettati il primo a destinazione di zona agricola, il secondo a servizio pubblico.

3.3 Analogamente a quanto statuito al punto 2.4, deve essere dichiarato improcedibile il primo motivo del ricorso originario per sopravvenuta carenza di interesse all'esito dell'adozione della delibera commissariale n. 241 del 16 novembre 1994.

3.4 La sezione deve dare atto, conformemente alla relativa eccezione sollevata dalla difesa degli appellanti incidentali nella memoria depositata l'8 gennaio 1999, che l'appello del Comune in alcun modo contrasta il capo dell'impugnata sentenza, con cui è stato accolto il terzo motivo del ricorso originario (violazione dell'art. 2, della legge regionale 7 giugno 1980, n. 93) sul rilievo che l'Amministrazione non poteva ridurre gli indici di edificabilità stabiliti per la zona agricola dalla legge regionale medesima. Sul punto, quindi, si è formato il giudicato interno.

3.5 Nel merito è fondata, nei limiti evidenziati ai punti 2.5 e 2.6, la censura di omessa previsione, in sede di adozione della variante al P.R.G., del corrispondente indennizzo, per quanto concerne solo l'area destinata a servizio pubblico. Al contrario, prive di pregio si rivelano le doglianze incentrate sulle carenze di istruttoria e di motivazione della stessa variante sicché, per tale parte, va accolto l'appello principale del Comune di Brescia.

Anche per tale giudizio il collegio, ravvisando giusti motivi, compensa integralmente fra le parti le spese di entrambi i gradi.

P.Q.M

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), pronunciando sui giudizi riuniti iscritti ai NRG 7464\94 e 8259\94, provveda come segue:

- accoglie in parte i due appelli principali e i due incidentali proposti e, per l'effetto, riforma nei limiti di cui in motivazione le sentenze indicate in epigrafe;
 - dichiara integralmente compensate fra le parti le spese di entrambi i gradi di giudizio.
- Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 11 aprile 2000 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Quarta - riunito in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Presidente - WALTER CATALLOZZI

Consigliere - ANSELMO DI NAPOLI

Consigliere - PIETRO FALCONE

Consigliere - FILORETO D'AGOSTINO

Consigliere, estensore - VITO POLI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 22 MAG. 2000.