

ATTI AMMINISTRATIVI - EDILIZIA E URBANISTICA
Cons. Stato Sez. IV, 25-07-2001, n. 4074

ATTI AMMINISTRATIVI Motivazione e vizi dell'atto

EDILIZIA E URBANISTICA Piani e programmi edilizi

Fatto	Diritto	P.Q.M.
--------------	----------------	---------------

Svolgimento del processo

Le società S. Luca Genovese S.r.l., S. Angelo Romano S.r.l., S. Matteo Bolognese S.r.l. e S. Marco Veneziano con ricorso notificato il 15 marzo 1992 chiedevano al Tribunale amministrativo regionale della Toscana l'annullamento della delibera consiliare n. 308 del 31 agosto 1981, con la quale il Comune di Castiglione della Pescaia aveva approvato, ai sensi dell'*articolo 10 della legge 17 agosto 1942 n. 1150*, la variante di adeguamento del piano regolatore generale alle prescrizioni e raccomandazioni formulate dalla Giunta regionale della Toscana con deliberazione n. 2394 del 19 marzo 1980; del relativo atto di controllo positivo, nonché di tutti gli atti antecedenti, conseguenti e presupposti tra cui, in particolare, la delibera della Giunta regionale della Toscana n. 2394 del 19 marzo 1980, con cui era stato approvato il piano regolatore generale del Comune di Castiglione della Pescaia.

Le Società, proprietarie in località Punta Ala del Comune di Castiglione della Pescaia di un'area di circa 280 ettari, riunite nel Consorzio denominato "Baia di Punta Ala", esponevano che:

a) con delibera n. 119 del 25 settembre 1965 il predetto Comune aveva approvato un piano di lottizzazione (qualificato "piano di sistemazione urbanistica), con relativa convenzione, prevedendo un'edificabilità pari a 620.000 metri cubi, la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione a carico del Consorzio ed il pagamento della somma di L. 40.000.000 che il Comune doveva destinare ad opere di miglioramento edilizio, urbanistico, territoriale e sociale;

b) successivamente con la delibera consiliare n. 136 del 21 aprile 1975 era stato adottato il piano regolatore generale che riduceva la volumetria assegnata al Consorzio da 620.000 metri cubi a 114.139 metri cubi e le osservazioni proposte dalle società ricorrenti erano state respinte;

c) con altra delibera consiliare n. 294 del 12 ottobre 1978 era stato poi adottato un nuovo testo di piano regolatore generale, nonché il primo piano pluriennale di attuazione, con l'assegnazione per il primo triennio di una volumetria di circa 34.000 metri cubi al Consorzio;

d) anche nei confronti di tale deliberazione erano state proposte osservazioni, rilevandosi che la precedente convenzione di lottizzazione doveva ritenersi fatta salva, ai sensi della *legge n. 765 del 1967*, così che era stato presentato un nuovo

progetto conforme al piano regolatore generale, modificando l'originario per adeguarlo all'articolo 27 delle N.T.A., sul quale tuttavia l'amministrazione comunale aveva rinviato ogni decisione in attesa dell'approvazione del piano regolatore generale;

e) la Giunta regionale con la delibera n. 2394 del 19 marzo 1980 aveva approvato con raccomandazioni e prescrizioni il piano regolatore generale, prevedendo per il comparto Baia di Punta Ala la totale inedificabilità;

f) tale delibera era stata tempestivamente e ritualmente impugnata innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Toscana.

Il ricorso era affidato a sette motivi con i quali si deduceva innanzitutto l'illegittimità derivata con riferimento alla delibera della Giunta regionale n. 2934 del 1980, avverso la quale pendenza impugnazione innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Toscana; l'incompetenza dell'organo che aveva fornito al Comitato regionale di controllo i chiarimenti da quest'ultimo richiesti sulla deliberazione impugnata; la mancata verbalizzazione delle opinioni espresse dai consiglieri comunali intervenuti nel corso dell'adunanza del consiglio comunale nella quale era stata adottata la deliberazione impugnata; la illegittima assunzione del parere dei consigli circoscrizionali, non prescritto; la violazione dell'*articolo 10 della legge n. 1150 del 1942* sull'accoglimento degli stralci e delle raccomandazioni formulate dalla Giunta regionale; la violazione dell'*art. 8 della legge n. 765 del 1967*, in quanto il piano di lottizzazione approvato con la delibera consiliare n. 119 del 25 settembre 1965 doveva essere fatto salvo e doveva essere quindi integralmente approvato e, infine, difetto di motivazione per la mancata esplicitazione delle ragioni che avevano indotto l'amministrazione ad accogliere le proposte di stralci e le raccomandazioni formulate dalla Regione sacrificando le legittime aspettative nascenti dall'approvato piano di lottizzazione.

L'adito Tribunale, con la delibera segnata in epigrafe, respingeva il ricorso, riconoscendo legittimi gli atti impugnati.

Avverso tale statuizione le società segnate in epigrafe hanno proposto appello, articolando cinque motivi di gravame, attraverso i quali sono stati sostanzialmente riproposti tutti i motivi di censura svolti in primo grado.

Resistono al gravame il Comune di Castiglione della Pescaia e la Regione Toscana.

Con istanza depositata il 30 marzo 2001 le società appellanti hanno chiesto la cancellazione dal ruolo della causa, adducendo di aver presentato al Comune di Castiglione della Pescaia, che ha in corso la rielaborazione dello strumento urbanistico, un nuovo progetto di pianificazione delle aree per cui è causa, il cui accoglimento potrebbe determinare la cessazione dell'interesse a coltivare il presente giudizio.

Motivi della decisione

I. E' controversa la legittimità della delibera consiliare n. 308 del 31 agosto 1981, con la quale il Comune di Castiglione della Pescaia aveva approvato, ai sensi dell'*articolo 10 della legge 17 agosto 1942 n. 1150*, la variante di adeguamento del piano regolatore generale alle prescrizioni e raccomandazioni formulate dalla Giunta regionale della Toscana con deliberazione n. 2394 del 19 marzo 1980; il relativo atto di controllo positivo nonché tutti gli atti antecedenti, conseguenti e

presupposti tra cui, in particolare, la delibera della Giunta regionale della Toscana n. 2394 del 19 marzo 1980, con cui era stato approvato il piano regolatore generale del Comune di Castiglione della Pescaia.

Le società S. Luca Genovese S.r.l., S. Angelo Romano S.r.l., S. Matteo Bolognese S.r.l. e S. Marco Veneziano hanno impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Toscana n. 49 del 4 marzo 1991, con cui i citati provvedimenti impugnati sono stati riconosciuti legittimi, riproponendo sostanzialmente le censure già mosse in primo grado.

II. Preliminarmente occorre esaminare l'istanza di cancellazione dal ruolo formulata dalle società appellanti.

Essa non può venire accolta, non sussistendo, ad avviso della Sezione, alcun giustificato motivo.

Non è a tal fine sufficiente, infatti, la affermazione della presentazione di un nuovo progetto di pianificazione delle aree per cui è causa, all'esame dell'amministrazione comunale e dal cui accoglimento potrebbe scaturire la carenza di interesse alla coltivazione del presente giudizio, trattandosi di una mera deduzione, sfornita di qualsiasi prova; a tacer d'altro, appare decisiva alla Sezione la considerazione che anche l'eventuale accoglimento della predetta nuova proposta non potrebbe mai avere effetto ex tunc e dunque non è idonea ad incidere sulla controversia di cui si tratta.

Comunque il progetto non è stato approvato, sicché non può parlarsi di carenza attuale di interessi.

L'appellante poteva dichiarare tale attuale carenza, ed il Collegio avrebbe dichiarato improcedibile l'appello.

In mancanza di ciò di ciò, l'appello stesso non può restare pendente fino a quando l'appellante che ha presentato domanda di discussione, avverta la Sezione della sua propensione alla conclusione del giudizio.

Non vi è pertanto ragione per rinviare la trattazione della causa che è invece matura per la decisione.

III. Si può pertanto passare all'esame dei singoli motivi di appello.

II.1. Con il primo motivo, rubricato "Illegittimità derivata" le appellanti società hanno dedotto che la delibera consiliare n. 308 del 31 agosto 1981, recante l'approvazione della "variante di adeguamento del piano regolatore generale alle prescrizioni e raccomandazioni" della Giunta regionale della Toscana, costituiva mera esecuzione della deliberazione n. 2394 del 1980 di quest'ultima.

Essa, pertanto, era affetta dagli stessi vizi che inficiava la seconda, che peraltro era stata annullata dal Tribunale amministrativo regionale della Toscana con la sentenza n. 267 del 4 maggio 1984.

L'assunto è infondato.

E' sufficiente rilevare al riguardo che con decisione n. 879 del 4 ottobre 1992 questa Sezione ha accolto il ricorso principale proposto dal Comune di Castiglione della Pescaia e quello incidentale proposto dalla Regione Toscana proprio avverso la ricordata sentenza n. 267 del 1984 del Tribunale amministrativo regionale della

Toscana, annullandola, e con ciò riconoscendo la piena legittimità della delibera della Giunta regionale n. 2394 del 19 marzo 1980.

Non sussiste quindi il dedotto vizio di illegittimità della delibera consiliare n. 308 del 1981 del Comune di Castiglione della Pescaia per vizi derivati dalla delibera regionale citata, con cui era stato approvato, con stralci e raccomandazioni, l'adottato piano regolatore generale.

Ciò senza contare che, come emerge dalla documentazione prodotta dalla Regione Toscana, con successiva delibera regionale n. 10613 del 17 ottobre 1983, non impugnata, è stata approvata la variante al piano regolatore generale del Comune di Castiglione della Pescaia, adottata proprio con la delibera n. 308 del 31 agosto 1981.

III.2. Con il secondo motivo, lamentando "Incompetenza dell'organo che avrebbe fornito chiarimenti al Co.Re.co. sulla delibera impugnata", è stato dedotto dalle società appellanti che i primi giudici, travisando il senso della censura formulata in primo grado, avrebbero dichiarato l'inammissibilità dell'impugnazione dell'atto di controllo positivo, laddove, invece, esse avevano inteso censurare la circostanza che i chiarimenti all'organo di controllo sulla deliberazione in esame non erano stati forniti dall'organo consiliare, unico competente a tanto, ma da altri organi, non identificati, e comunque incompetenti; le appellanti si sono pure lamentate che i primi giudici avrebbero immotivatamente disatteso la loro richiesta di svolgere la necessaria attività istruttoria per accertare quale organo avesse effettivamente fornito i chiarimenti.

Anche tale doglianza non può essere accolta.

Deve innanzitutto osservarsi che l'attualità e la concretezza che caratterizzano l'interesse all'azione (e quindi anche quello all'appello) non ammettono la proposizione di motivi di impugnazione in forma dubitativa, in presenza dei quali l'esercizio della funzione degraderebbe ad una mera esercitazione slegata dalla concreta realtà dei fatti, sui quali invece essa è chiamata ad incidere individuando la regola da applicare alla fattispecie concreta sottoposta al suo esame.

D'altra parte, nel processo amministrativo vige il principio dell'onere della prova posto [dall'art. 2697 del Codice Civile](#). I poteri istruttori del giudice amministrativo possono essere esercitati, anche su sollecitazione delle parti, solo in ragione della incompletezza della istruttoria predisposta dalle parti.

Essi non possono sopperire alla totale mancanza di istruttoria, salvo che questa non sia esclusivamente addebitabile all'amministrazione resistente, ed in ogni caso sempre che la parte privata abbia fornito almeno un indizio a sostegno della verosimile fondatezza delle proprie tesi difensive.

Ciò posto, deve ritenersi che correttamente i primi giudici abbiano dichiarato inammissibile il motivo di cui si discute, non provvedendo sulla richiesta istruttoria.

Con esso, in realtà, sebbene sia stato dedotto che i chiarimenti richiesti dal Comitato regionale di controllo sulla deliberazione impugnata sarebbero stati forniti da un non meglio identificato organo comunale, comunque diverso da quello consiliare unico competente, è stato censurato in sostanza l'atto di controllo positivo del predetto organo regionale di controllo che, invece di annullare la delibera consiliare ed i relativi chiarimenti, questi ultimi in quanto non forniti dall'organo consiliare, ha approvato la delibera in esame.

E' evidente dunque che l'impugnazione era rivolta effettivamente ed esclusivamente nei confronti dell'atto di controllo positivo, il quale costituisce condizione di efficacia dell'atto sottoposto, accedendo all'atto controllato, ed è pertanto privo di autonomo carattere lesivo ed insuscettibile di impugnativa (Cons. Giust. Amm., 13 ottobre 1998 n. 603; C.d.S., Sez. V, 1° marzo 1993 n. 314).

III.3. Denunziando "violazione degli artt. 280 e 281 del R.D. 3.3.1934 n. 383 - Difetto di motivazione" le appellanti si dolgono poi del fatto che, essendo fuori uso gli strumenti per la riproduzione integrale del dibattito consiliare all'esito del quale è stata adottata la deliberazione impugnata, il segretario comunale avrebbe dovuto provvedere alla verbalizzazione di tutti gli interventi, dando atto di ogni singola intervenuta; al contrario la verbalizzazione in sunto del dibattito integrerebbe gli estremi della omissione di verbalizzazione.

Tale censura è destituita di fondamento.

Dalla semplice lettura del contenuto della delibera di cui si discute, emerge che, dato atto del mancato funzionamento degli apparecchi per la riproduzione integrale della discussione, sono stati riportati i punti salienti della discussione svoltasi, punti sintetizzati correttamente nelle stesse giustificazioni della determinazione assunta dal consesso; inoltre risulta riportato espressamente l'esito della votazione.

Non può ritenersi quindi che sia stata omessa la verbalizzazione, così come prospettato dagli appellanti, in quanto il verbale ha l'onere di attestare il compimento dei fatti svoltisi al fine di verificare il corretto iter di formazione della volontà collegiale e di permettere il controllo delle attività svolte, non avendo al riguardo alcuna rilevanza l'eventuale difetto di una minuziosa descrizione delle singole attività compiute o delle singole opinioni espresse.

D'altra parte deve aggiungersi che il verbale della seduta di un organo collegiale, quale il Consiglio Comunale, costituisce atto pubblico che fa fede fino a querela di falso dei fatti in esso attestati; con la conseguenza che se, come adombrano le appellanti, esso non era genuino, nel senso che vi erano stati interventi di consiglieri idonei a modificare l'esito della votazione riportata ovvero altre votazioni non riportate (circostanze di fatto di cui in ogni caso non è stato fornito il benché minimo indizio), ne andava proposta l'impugnazione di falso.

III.4. Circa il quarto motivo di appello, concernente "audizione del parere del consigli di circoscrizione", è stato dedotto che, pur non potendosi contestare la facoltà dell'organo consiliare di acquisire sulla delibera da adottare il parere dei consigli circoscrizionale, benché ciò non fosse previsto dalla legge, tale parere era stato in ogni caso fornito da un organo che non era stato legittimamente convocato e senza che sull'oggetto in discussione fosse stato raggiunto il quorum strutturale e funzionale.

Il motivo è inconsistente, trattandosi di una mera deduzione astratta disancorata da qualsiasi risultanza documentale.

E' significativo al riguardo che anche per tale motivo di appello viene eccepito che i giudici di primo grado non avevano disposto la richiesta istruttoria; nel richiamare quanto già osservato sul punto con riferimento alla seconda censura, deve rilevarsi che nessun indizio è stato fornito circa la ricorrenza dei prospettati vizi procedurali in presenza dei quali i primi giudici avrebbero potuto disporre l'attività istruttoria.

III.5. Infine, con l'ultimo motivo di gravame, le società appellanti hanno dedotto la "violazione dell'*art. 8 della legge 6.8.1967 n. 765*", rilevando che, a differenza da quanto sostenuto dalle parti resistenti, la convenzione di lottizzazione approvata con la deliberazione consiliare n. 119 del 25 settembre 1965 era stata fatta salva dall'*articolo 8 della legge n. 765 del 1967* e doveva avere ancora integrale applicazione.

Anche tale motivo deve essere respinto.

Come correttamente precisato dai primi giudici la convenzione di lottizzazione cui fanno insistentemente riferimento le società appellanti aveva esaurito alla data del 31 agosto 1981, allorquando cioè fu adottata la delibera impugnata, la sua efficacia decennale, così che non può sostenersi il diritto alla sua integrale esecuzione.

D'altra parte detta convenzione era intercorsa in virtù della pianificazione urbanistica risalente al piano regolatore approvato nel 1972. Tuttavia, come hanno ammesso le stesse società appellanti, il Comune di Castiglione della Pescaia aveva adottato un nuovo piano regolatore generale, che aveva ridotto la volumetria realizzabile dal Consorzio, da 620.520 metri cubi a 114.139 metri cubi, con delibera n. 136 del 21 aprile 1975, nei confronti della quale non era stata proposta alcuna impugnativa, benché le relative osservazioni delle società interessate fossero state respinte.

Quindi non v'era neppure un obbligo di specifica motivazione delle nuove scelte urbanistiche operate dal Comune di Castiglione della Pescaia, non sussistendo alcuna legittima aspettativa da parte delle società appellanti in dipendenza di una convenzione di lottizzazione non solo scaduta, ma non corrispondente neppure alla pianificazione urbanistica vigente.

E' appena il caso di aggiungere, che nella citata decisione n. 879 del 14 ottobre 1992 di questa Sezione, pronunciata tra le stesse parti ed avente in sede di impugnazione della sentenza n. 267 del 1984 del Tribunale amministrativo regionale della Toscana, riguardante la delibera della giunta regionale della Toscana n. 2394 del 1980, era stato già riscontrata avvenuta scadenza della convenzione di lottizzazione del 1965, tant'è che l'interesse a ricorrere delle società anche allora appellanti era stato giustificato non sulla base della vigenza di quello strumento urbanistico, bensì sulla posizione tipica della generalità dei proprietari di immobili, interessati alla corretta pianificazione urbanistica.

IV. In conclusione l'appello deve essere respinto.

Le spese del presente grado di giudizio possono, come di regola, seguire la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta) respinge l'appello. Condanna le appellanti, in solido tra di loro, ed in parti uguali nei rapporti interni, a rimborsare al Comune di Castiglione della Pescaia e alla Regione Toscana le spese del presente grado di giudizio, spese che liquida in L. 5.000.000 (cinque milioni) per il Comune ed in L. 5.000.000 (cinque milioni) per la Regione.

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

Copyright 2015 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.