

**Pubblicato il 28/12/2017**

**Sent. n. 1496/2017**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1233 del 2009, proposto da:

C.M.C. Ciociola Michele Costruzioni, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Fontana, Italo Luigi Ferrari, con domicilio eletto presso il loro studio in Brescia, Via Diaz, 28;

contro

Comune di Provaglio D'Iseo, Provincia di Brescia, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

IN PARTE QUA, DELLA DELIBERAZIONE CONSILIARE IN DATA 27/2/2009 N. 3, PUBBLICATA SUL BURL IN DATA 23/9/2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2017 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO**

A. Espone la Società ricorrente di essere proprietaria di un compendio immobiliare nel Comune di Provaglio d'Iseo (frazione Provezze, località Capra) consistente in un capannone e annessa area agricola (Fg. 14 mappale 126 del NCT), classificato dal previgente PRG come zona agricola.

B. Riferisce altresì che l'edificio – adibito a deposito di materiale edile – ha una pianta rettangolare, i cui lati misurano 39,10 x 14,80 metri, con una superficie coperta di 578,68 m<sup>2</sup> e un'altezza di 6 metri, per una volumetria complessiva di 3472,08 m<sup>3</sup>.

C. Rappresenta di seguito, in punto di fatto, che:

- nel progetto di PGT l'immobile, seppur mantenuto in zona agricola, veniva indicato con specifico asterisco per ricomprenderlo tra gli “*edifici non agricoli in zona agricola*”: infatti, lo studio preliminare intendeva promuoverne il riutilizzo e la riconversione in quanto non coerenti con l'area in cui erano ubicati;

- in vista di tale obiettivo, la bozza di strumento urbanistico permetteva lo sfruttamento, previa redazione di apposito Piano attuativo, di una superficie lorda di pavimento (SLP) massima pari all'esistente, e altezza fino a 6 metri;

- siccome detta opportunità risultava penalizzante per la proprietà, che godeva di un volume e di un carico urbanistico ben maggiori, in data 1/8/2008 la ricorrente presentava osservazioni con le quali dichiarava di condividere la nuova destinazione urbanistica (ricettiva-alberghiera) ma formulava la

proposta di ammettere il recupero dell'intera superficie coperta (SC) – escludendo dal conteggio i portici e le logge fino a un massimo del 30% della SC medesima – o meglio dell'intera volumetria esistente (anche perché, in caso contrario, le esigue superfici utilizzabili non avrebbero permesso alcun intervento di ristrutturazione in concreto remunerativo sotto il profilo economico);

- il PGT adottato (cfr. deliberazione consiliare 29/9/2008 n. 55) recepiva nella sostanza le richieste avanzate, e consentiva – per le aree individuate con asterisco – la riconversione attraverso Piano attuativo fino a una SC pari all'esistente e altezza massima di 6 metri, con esclusione dal computo dei portici e delle logge fino a un massimo del 30%;

- la scelta urbanistica permetteva l'integrale recupero della volumetria esistente, conformemente alle aspettative di C.M.C.;

- in sede di approvazione definitiva, tuttavia, veniva reintrodotta il vincolo della SLP massima esistente (cfr. art. 27 NTA), a seguito della presentazione di una dettagliata osservazione ad opera di un terzo (Sig. Sergio Vezzoli), il quale aveva sottoposto ben 34 diverse questioni.

D. Con l'introdotta gravame, ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione, la ricorrente impugna la deliberazione in epigrafe, lamentando in diritto i seguenti motivi:

a) Violazione degli artt. 7 e 8 della L. 241/90, degli artt. 9 e 10 della L.U. 1150/42, dell'art. 13 della L.r. 12/2005 in quanto:

I. il combinato disposto delle norme nazionali e regionali evocate delinea un meccanismo di pubblicità dello strumento urbanistico, che valorizza la collaborazione degli interessati secondo uno schema di contraddittorio dialettico fra amministrazione e cittadini, in vista del miglior perseguimento dell'interesse pubblico;

II. può accadere che, in accoglimento dell'osservazione presentata da un soggetto terzo, la disciplina urbanistica adottata relativa a una determinata area venga modificata in senso sfavorevole al proprietario, senza che questi ne abbia conoscenza e possa presentare le proprie motivate repliche o opposizioni;

III. proprio nel caso che ci interessa, l'esponente subisce la variazione *in pejus* della disciplina urbanistica riservata all'area di proprietà, senza che abbia potuto argomentare in alcun modo per scongiurare la modifica pregiudizievole;

IV. l'amministrazione avrebbe dovuto attivare un meccanismo di pubblicità o di comunicazione per rendere edotta la ricorrente della mutata regolamentazione della sua area e consentire il deposito di controdeduzioni, o attraverso la ripubblicazione del Piano modificato in esito all'accoglimento delle osservazioni, ovvero mediante una comunicazione *ad personam*; oppure, avrebbe dovuto negare in radice all'amministrazione la possibilità di introdurre modifiche alle prescrizioni urbanistiche in accoglimento di osservazioni non presentate dal proprietario dell'area interessata;

V. peraltro, oltre al grave vizio procedurale, la scelta risulta contraddittoria e irragionevole rispetto alla previsione precedente, introdotta attraverso una puntuale e specifica analisi e stimolata da argomentate osservazioni; in siffatta situazione, l'amministrazione avrebbe dovuto indicare le ragioni sottese ad un così rapido mutamento di indirizzo;

b) Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, difetto di istruttoria, inosservanza del principio di irretroattività, poiché la nuova disposizione comporta gravissime conseguenze in termini di potenzialità edificatoria, assai ridotta rispetto all'esistente, dato che in assenza di solette intermedie non può essere considerata rilevante l'ingente volumetria dell'edificio; inoltre, la normativa approvata assume efficacia retroattiva, rendendo inutilizzabile la volumetria precedentemente valorizzata (con lesione di un'aspettativa radicata), in mancanza di un'analisi dell'effettiva situazione preesistente e delle concrete conseguenze delle prescrizioni urbanistiche approvate, con grave pregiudizio per il privato coinvolto; ciò è tanto più grave laddove si consideri la pretesa del PGT di addivenire a una disciplina puntuale e meticolosa degli edifici esistenti da recuperare.

E. Le amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio.

F. Alla pubblica udienza del 13/12/2017 il ricorso veniva chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La ricorrente censura il provvedimento di approvazione definitiva del PGT del Comune di Provaglio d'Iseo, nella parte in cui – sovvertendo la previsione relativa al capannone di proprietà racchiusa nel Piano adottato – introduce il vincolo della SLP massima esistente (cfr. art. 27 NTA), in accoglimento dell'osservazione di un terzo.

Il ricorso è infondato e deve essere respinto, per le ragioni di seguito precisate.

1. La prima doglianza non è passibile di positivo scrutinio.

1.1 La generale questione della necessità di ripubblicare o meno lo strumento pianificatorio generale è stata risolta dalla giurisprudenza dei giudici d'appello (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI – 19/4/2017 n. 1829, che ha richiamato il precedente della sez. IV – 8/6/2011 n. 3497) nel senso di seguito esposto: <<L'art. 9, primo comma, della l. 17 agosto 1942 n. 1150 (legge urbanistica) prevede che “il progetto di piano regolatore generale del Comune deve essere depositato nella Segreteria comunale per la durata di 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque ha facoltà di prendere visione. L'effettuato deposito è reso noto al pubblico nei modi che saranno stabiliti nel regolamento di esecuzione della presente legge”. L'obbligo di pubblicazione del piano regolatore risulta strumentale alla migliore partecipazione e collaborazione dei cittadini e di chiunque vi abbia interesse alla attività di pianificazione del territorio comunale, anche attraverso, in particolare, la presentazione delle previste osservazioni. Tale pubblicazione, tuttavia, non deve essere ripetuta laddove il Piano regolatore riceva modifiche in dipendenza proprio dell'accoglimento di osservazioni presentate, o anche per effetto di modifiche introdotte a seguito di espressa richiesta rappresentata dalla Regione in sede di approvazione. Se ciò non fosse, si perverrebbe al paradossale risultato di un appesantimento incongruo, se non ad un effetto paralizzante, del procedimento amministrativo, rendendo la partecipazione non più strumento di collaborazione e funzionale alla migliore valutazione degli interessi coinvolti, quanto elemento di defatigante gestione procedimentale. Tale conclusione, del tutto ragionevole e condivisibile, cui è già pervenuta la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (sez. IV, 11 ottobre 2007 n. 5357), incontra l'unica eccezione dell'ipotesi in cui l'accoglimento delle osservazioni (o comunque la modifica introdotta) abbia comportato una profonda deviazione dai criteri posti a base del piano stesso, nel qual caso occorre una nuova pubblicazione e la conseguente raccolta delle nuove osservazioni>>.

1.2 Recentemente, anche questa Sezione si è pronunciata sulla questione (cfr. sez. I – 8/5/2017 n. 614; sez. I – 9/1/2017 n. 29 che ha richiamato T.A.R. Campania Napoli, sez. I – 11/3/2015 n. 1510; sez. VIII – 7/3/2013 n. 1287 e Consiglio di Stato, sez. IV – 4/12/2013 n. 5769), osservando che un obbligo di ripubblicazione è prospettabile solo quando le modifiche introdotte superino il limite di rispetto dei canoni guida del Piano adottato, in altre parole nell'esclusiva ipotesi in cui vi sia stata una rielaborazione complessivamente innovativa del piano stesso e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che hanno presieduto alla sua impostazione; viceversa, detto obbligo non sussiste nel caso in cui le modifiche non comportino uno stravolgimento dello strumento adottato ovvero un profondo mutamento dei suoi stessi criteri ispiratori, ma consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario, quand'anche queste siano numerose sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree (si veda anche, nello stesso senso, T.A.R. Lombardia Milano, sez. II – 13/4/2017 n. 856, che ha richiamato numerosi precedenti del Consiglio di Stato).

1.3 Il predetto “incisivo e sostanziale” mutamento dell'impostazione originaria non è certamente configurabile per effetto della presentazione delle (pur numerose) osservazioni di un terzo (peraltro non esplicitate nel loro integrale contenuto, salvo quella di interesse), non risultando incise le linee generali della pianificazione. Ne deriva che i riflessi sfavorevoli (in sede di controdeduzioni) nei confronti della ricorrente non comportavano l'obbligo di riaprire la fase istruttoria con una nuova pubblicazione dell'intero progetto di Piano.

1.4 Oltre a ciò, nessun argomento favorevole alla ripubblicazione è desumibile dalla legge regionale n. 12/2005, la quale all'art. 13 prevede che “entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, a pena di inefficacia degli atti assunti, il Consiglio comunale decide sulle stesse, apportando agli atti di PGT le modificazioni conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni ....” (comma 7) e che “la deliberazione del Consiglio comunale di controdeduzione alle osservazioni e di recepimento delle prescrizioni provinciali o regionali di cui ai commi precedenti non è soggetta a nuova pubblicazione” (comma 9).

1.5 Sulla necessità di motivare la scelta definitiva, si richiama il consolidato e indiscusso approdo per cui le osservazioni dei privati agli strumenti urbanistici adottati consistono in meri apporti collaborativi: di conseguenza, il loro rigetto non richiede una specifica motivazione, ma è sufficiente che i rilievi siano stati affrontati e ritenuti in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (cfr. per tutte T.A.R. Lombardia Milano, sez. II – 29/11/2016 n. 2250). Peraltro, una seppur sintetica motivazione è rintracciabile nella scheda di esame delle osservazioni (doc. 8) ove, dopo aver menzionato il richiedente (Vezzoli Sergio) e la sua prospettazione, l'amministrazione controdeduce che “Al fine di favorire il riuso e la riconversione di volumi non consoni all'ambiente in cui sono inseriti, ma anche di moderare gli interventi si intende precisare che la S<sub>lp</sub> max sarà pari a quella esistente”.

2. Anche la seconda doglianza è infondata.

2.1 Anzitutto, come statuito da questa Sezione (cfr. sentenza 4/10/2016 n. 1282) la variante di un piano regolatore generale che conferisca una nuova (e svantaggiosa) destinazione ad aree già urbanisticamente classificate non necessita di apposita motivazione quando l'interesse del ricorrente alla preesistente destinazione sia qualificabile come una mera aspettativa generica alla non *reformatio in peius*, la quale recede di fronte alla discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica (si veda anche C.G.A. Sicilia – sez. riunite 23/10/2017 n. 878).

2.2 Peraltro, nella fattispecie ci troviamo di fronte a un'ipotesi diversa e meno penalizzante, in cui il nuovo PGT conferisce una disciplina comunque migliorativa rispetto alla preesistente classificazione agricola: l'immobile è comunque collocato tra gli “edifici non agricola in zona agricola”, con destinazione turistico-alberghiera al fine di promuoverne il riutilizzo e la riconversione. Lo strumento urbanistico contestato reca una disciplina più favorevole rispetto a quella previgente, e il ridimensionamento subito è intervenuto all'interno del procedimento di approvazione del PGT.

2.3 Non ricorre nella fattispecie alcuno dei casi-limite in cui la presenza di un'aspettativa qualificata o di un legittimo affidamento richiedono, a fronte di una *reformatio in peius* operata dallo strumento programmatico, una motivazione dettagliata e circostanziata: le valutazioni spettanti al pianificatore sono di ampio respiro, anche con l'ausilio degli apporti collaborativi dei privati.

2.4 In aggiunta, rileva il Collegio che:

- le conseguenze provocate (dovute all'assenza di solette intermedie che precludono di sfruttare l'intera volumetria dell'edificio) non alimentano un interesse “meritevole di tutela” e si rivelano insuscettibili di integrare un vizio di legittimità del PGT;
- la nuova disciplina non assume portata retroattiva, in quanto le previsioni del Piano adottato non rivestono efficacia esterna ma solo endo-procedimentale, e inoltre (con riferimento al PRG previgente) erano valide le regole stabilite per le zone agricole e l'immobile non era qualificato come ricettivo-alberghiero;
- l'analisi dell'effettiva situazione preesistente e delle concrete conseguenze delle prescrizioni urbanistiche approvate non necessita di approfondimenti specifici in sede di formazione di uno strumento urbanistico generale, e in ogni caso la stessa ricorrente che ammette che il pianificatore si è preoccupato di disciplinare in modo puntuale gli edifici meritevoli di recupero (come quello di sua proprietà).

3. In conclusione, la pretesa avanzata in giudizio non si rivela degna di apprezzamento.

Nulla per le spese, in difetto di costituzione in giudizio delle parti intimato.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando respinge il ricorso in epigrafe.

Nulla per le spese.

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Stefano Tenca

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO