

Pubblicato il 03/01/2018

Sent. n. 11/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 60 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
LUIGI RIVALTA, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Giardini e Manuela Sanvido, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Umberto Giardini in Torino, via Grassi, 9;

contro

COMUNE DI CANELLI, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Cotto, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via Botero, 17;
PROVINCIA DI ASTI, non costituita in giudizio;
REGIONE PIEMONTE, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

a) con il ricorso introduttivo:

- *in parte qua* e limitatamente a tutti i capi pregiudizievoli al ricorrente, della deliberazione n. 65 del 9.10.2013 del Consiglio Comunale di Canelli, avente ad oggetto “variante strutturale n. 3 del P.R.G.C. vigente, ai sensi degli artt. 15 e 17 della legge regionale n. 56/1977 e s.m.i.. Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni pervenute a seguito della pubblicazione degli elaborati del progetto preliminare e adozione del progetto preliminare modificato” e, segnatamente, del mancato accoglimento, come da “controdeduzione” all’“osservazione n. 38, n. prot. 12637”, analiticamente motivata e documentata, tempestivamente depositata dal ricorrente il 12.07.2013, per quanto attiene ad un’area di sua proprietà, F. C.D. 16, n. 217, deliberazione dichiarata immediatamente “eseguibile”;

- sempre *in parte qua* e limitatamente a tutti i capi pregiudizievoli al ricorrente, di ogni altro atto precedente o successivo, preparatorio o consequenziale, comunque connesso alla suddetta deliberazione (segnatamente, occorrendo, della deliberazione del Consiglio Comunale di Canelli n. 33 dell’8.5.2013, con la quale il Consiglio Comunale di Canelli ha adottato il progetto preliminare della variante strutturale n. 3 al P.R.G.C. vigente, in relazione al quale il ricorrente ha depositato la suddetta menzionata osservazione poi non accolta; nonché, segnatamente, sempre occorrendo, del “progetto preliminare modificato” adottato con la deliberazione sub 1);

b) con motivi aggiunti depositati in data 2 luglio 2014:

- *in parte qua*, limitatamente a tutti i capi pregiudizievoli al ricorrente, della deliberazione n. 2 del 25.3.2014 del Consiglio Comunale di Canelli, con la quale è stato approvato il progetto definitivo della variante strutturale n. 3 al PRGC vigente, con particolare riferimento al capo 3 del dispositivo della deliberazione medesima;

c) con motivi aggiunti depositati in data 1 dicembre 2014:

- sempre *in parte qua*, limitatamente a tutti i capi pregiudizievoli al ricorrente, dei pareri (allegati alla deliberazione n. 2/2014 del C.C. di Canelli) della Regione Piemonte prot. n. 2423/DB0800 del 28.1.2014 e prot. n. 4292/DB1421AT del 24.1.2014;
- sempre *in parte qua*, limitatamente a tutti i capi pregiudizievoli al ricorrente, dei verbali della seconda Conferenza di Pianificazione del 13.11.2013 (prima seduta), del 2.12.2013 (conclusione della prima seduta) e del 29.1.2014 (seconda seduta).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2017 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 9-10 gennaio 2014 e ritualmente depositato, il sig. Rivalta Luigi, proprietario di un'area situata nel Comune di Canelli (censita in catasto al foglio 18 particella n. 217), collocata sulla riva destra e a ridosso del torrente Belbo, ha impugnato la deliberazione n. 65 del 9 ottobre 2014 con cui il consiglio comunale di Canelli ha approvato il progetto preliminare della variante strutturale n. 3 al vigente PRGC, e ne ha chiesto l'annullamento nella parte in cui, dopo aver controdedotto all'osservazione presentata dal ricorrente, respingendola, ha modificato la destinazione urbanistica dell'area di sua proprietà da "*ST1*" (aree ed attrezzature a servizio delle attività produttive), dotata di modesta residua capacità edificatoria, a "*SP/b 136*" (area per servizi pubblici), priva del tutto di capacità edificatoria.

Attraverso un unico motivo di ricorso, il ricorrente ha lamentato che il consiglio comunale avrebbe disatteso con una motivazione di mero stile le articolate osservazioni da lui presentate in seno al procedimento amministrativo dopo la pubblicazione della delibera n. 33 dell'8 maggio 2013 di adozione del progetto preliminare, diversamente da quanto fatto rispetto alle osservazioni presentate da altri interessati; il rigetto delle osservazioni si fonderebbe su una pseudo-motivazione e non sarebbe stato preceduto da alcun approfondimento istruttorio.

2. Il Comune di Canelli si è costituito in giudizio resistendo al gravame con atto di stile.

3. All'udienza in camera di consiglio del 12 febbraio 2014, su istanza di parte, l'esame della domanda cautelare è stato rinviato al merito.

4. Il ricorso introduttivo è stato integrato da un primo atto di motivi aggiunti depositato il 2 luglio 2014, con il quale il ricorrente ha impugnato la delibera n. 2 del 25 marzo 2014 con cui il consiglio comunale di Canelli ha approvato il progetto definitivo della variante strutturale n. 3 al vigente PRGC, e ne ha chiesto l'annullamento nella parte in cui ha modificato nuovamente la destinazione urbanistica dell'area di sua proprietà da "*SP/b 136*" (area per servizi pubblici) a "*VP8*" (area a verde privato), ugualmente priva di capacità edificatoria.

Nei confronti dell'atto impugnato, il ricorrente ha rinnovato sostanzialmente le medesime censure di difetto di istruttoria e di motivazione dedotte con il ricorso introduttivo nei confronti della precedente deliberazione consiliare, formulando inoltre istanza istruttoria di acquisizione di atti.

5. In accoglimento di quest'ultima istanza, sono stati disposti incumbenti istruttori a carico del Comune di Canelli, puntualmente ottemperati.

6. A seguito della produzione documentale del Comune, il ricorrente ha articolato un secondo atto di motivi aggiunti, depositato il 1° dicembre 2014, con il quale ha impugnato, in modo specifico, il capo 3 del dispositivo della deliberazione consiliare già impugnata con il precedente atto di motivi aggiunti, nonché parti specifiche di atti prodromici al provvedimento impugnato (pareri della Regione

Piemonte del 28 gennaio 2014 e del 24 gennaio 2014; verbali della seconda Conferenza di Pianificazione del 13 novembre 2013 e del 29 gennaio 2014).

Anche nei confronti dei nuovi atti impugnati il ricorrente ha dedotto censure di difetto assoluto di motivazione in ordine alla destinazione a “*verde privato*” dell’area di sua proprietà, e di disparità di trattamento rispetto ad altre aree circostanti, a suo dire caratterizzate da identiche condizioni territoriali e idrogeologiche, ma qualificate come parzialmente edificabili.

7. In prossimità dell’udienza di merito, la difesa del Comune ha depositato una memoria difensiva, contestando il fondamento del ricorso con articolate deduzioni, a cui la difesa di parte ricorrente ha replicato puntualmente.

8. All’udienza pubblica del 5 dicembre 2017, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. Il ricorso è infondato e va respinto.

9.1. Giova premettere che, secondo consolidati principi giurisprudenziali:

- le scelte urbanistiche operate dall’Amministrazione in ordine alla destinazione delle singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che può evincersi dai criteri generali seguiti nell’impostazione del piano; il che, peraltro, non è che una logica conseguenza della norma che non prevede l’obbligo di motivazione per gli atti generali;

- un obbligo di motivazione specifica si reputa esistente soltanto nel caso in cui debba riconoscersi al privato un’aspettativa qualificata, come quella discendente da una lottizzazione approvata e convenzionata o da un giudicato di annullamento del diniego di concessione edilizia o dalla reiterazione di un vincolo scaduto;

- in particolare, in sede di adozione di una variante allo strumento urbanistico, le situazioni di diritto quesito o di aspettativa qualificata capaci di assicurare al proprietario un affidamento specifico sono costituite dalla lottizzazione già approvata, dal piano particolareggiato, dalla sentenza su un obbligo di lottizzare dopo la relativa autorizzazione, dall’annullamento sostanziale (e non per motivi formali) del diniego di concessione edilizia e simili;

- in sostanza, come ribadito anche di recente dalla giurisprudenza amministrativa, le scelte pianificatorie operate dall’amministrazione “*non possono essere condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d’uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresso con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell’esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato o quantomeno adottato e tale, quindi, da aver ingenerato un’aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione*” (Consiglio di Stato, sez. IV, 24 agosto 2017 n. 4063; in senso analogo Consiglio di Stato, sez. IV, 03 luglio 2017, n. 3237; T.A.R. Torino, sez. II, 21 giugno 2017 n. 752).

9.2. Nel caso di specie, i provvedimenti impugnati attengono alla variante strutturale n. 3 al PRGC del Comune di Canelli. Come si legge nella relazione illustrativa allegata al progetto definitivo di tale variante, approvato con la delibera consiliare n. 2 del 25 marzo 2014, la variante ha tra i suoi “*contenuti qualificanti*”, tra l’altro, quello dell’ “*adeguamento del PRGC ...al Piano di Assetto Idrogeologico dell’Autorità di Bacino del Po*” (pag. 33), Piano redatto ai sensi dell’art. 17 della l. 19 maggio 1989 n. 183 e approvato con DPCM del 24 maggio 2001.

In tale prospettiva, la variante persegue alcune “*linee di azione*”, tra le quali:

- perseguire politiche di “*greenfield*” di contenimento dell’uso di suolo;

- ridurre la pressione antropica sul sistema ambientale locale;

- migliorare la sicurezza e la qualità complessiva dell’ambiente urbano e naturale.

Nello strumento urbanistico comunale del Comune di Canelli vigente fino alla data di approvazione della variante strutturale, l’area di proprietà del ricorrente era definita “*zona urbanistica ST1*”, nella quale erano ammesse le seguenti destinazioni: “*aree ed attrezzature a servizio delle attività produttive ai sensi dell’articolo 21 L.R. 56/19777 e s.m. e i. per almeno il 50% della superficie*

territoriale; residenza ed accessori alla residenza, artigianato di servizio, attività commerciali e direzionali e artigianali per la residua parte di superficie territoriale”.

La variante strutturale approvata dal Comune di Canelli ha dovuto tener conto della circostanza che l'area, posta sulla riva destra del torrente Belbo, è classificata come zona IIIb3 dalla Carta di sintesi della pericolosità geomorfologica all'idoneità urbanistica. La Classe IIIb individua porzioni di territorio edificate nelle quali gli elementi di pericolosità geologica e di rischio sono tali da imporre in ogni caso interventi di riassetto territoriale di carattere pubblico a tutela del patrimonio urbanistico esistente, in assenza delle quali sono consentite solo trasformazioni che non aumentino il carico antropico quali, a titolo di esempio, interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, risanamento conservativo. In particolare, la Classe IIIb3 individua aree in cui, a seguito della realizzazione degli interventi di riassetto territoriale di carattere pubblico a tutela del patrimonio urbanistico esistente, è consentito solo un modesto incremento del carico antropico, escludendovi comunque nuove unità abitative ed interventi di completamento.

9.3. Per tale motivo, dal momento che l'area di proprietà del ricorrente è allo stato inedita, nel progetto preliminare di variante strutturale n. 3 approvata con la delibera consiliare n. 65 del 9 ottobre 2013 – impugnata dal ricorrente con il ricorso introduttivo del presente giudizio – essa è passata da una classificazione “ST1” (aree ed attrezzature a servizio delle attività produttive), dotata di modesta residua capacità edificatoria, alla nuova classificazione di “SP/b 136” (area per servizi pubblici), priva del tutto di capacità edificatoria.

L'osservazione presentata dal ricorrente in sede procedimentale (n. 38 del 12 luglio 2013) è stata così sintetizzata nel provvedimento impugnato. *“Si richiede l'eliminazione del vincolo a servizi e l'individuazione di definizioni normative cartografiche che consentano una reale valorizzazione dell'area in modo omogeneo con le previsioni delle aree limitrofe DR8, BR8”.*

A tale osservazione il consiglio comunale ha così controdedotto: *“L'area SP7b 136 oggetto della presente osservazione risulta localizzata in riva destra del torrente Belbo: data la sua vicinanza con il suddetto torrente è classificata come zona IIIb3 dalla carta di sintesi della pericolosità geomorfologica all'idoneità urbanistica, pertanto ineditabile. Ne consegue l'impossibilità urbanistica di assegnare alla suddetta area una destinazione che ne comporti l'edificazione. Pertanto l'osservazione non può essere accolta”.*

9.4. Nel ricorso introduttivo il ricorrente ha lamentato l'assoluta carenza di motivazione del provvedimento, sia in ordine alle ragioni dell'introduzione di un regime di ineditabilità assoluta, sia in ordine alla disparità di trattamento venutasi a determinare rispetto ad altre aree circostanti, per le quali sarebbe stata mantenuta la previsione di parziale edificabilità.

Va osservato che il ricorso introduttivo appare, allo stato, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse dal momento che il provvedimento impugnato è stato successivamente superato in sede di approvazione del progetto definitivo di variante strutturale n. 3 al PRGC, laddove, a seguito della Seconda Conferenza di pianificazione (a cui hanno partecipato Regione, Provincia e Comune) gli enti partecipanti hanno convenuto di trasformare l'area in questione da area a servizi SP/b 136 in area con destinazione a verde privato VP8.

In ogni caso, la censura è infondata alla luce dei principi giurisprudenziali sopra esposti, atteso che:

- la motivazione, a rigore, non sarebbe stata neppure necessaria, dal momento che la scelta appare in sintonia con le *“linee di azione”* perseguite dall'amministrazione con la variante in esame, così come esplicitate nella relazione illustrativa: adeguare lo strumento urbanistico comunale alle previsioni del PAI e, in tale prospettiva, perseguire politiche di *“greenfield”* e di contenimento dell'uso di suolo, ridurre la pressione antropica sul sistema ambientale locale e migliorare la sicurezza e la qualità complessiva dell'ambiente urbano e naturale;

- in ogni caso, la motivazione esplicitata dall'amministrazione in risposta alle osservazioni dell'interessato è chiara e mette in rilievo la necessità di assoggettare l'area ad un regime di ineditabilità in ragione della sua classificazione sotto il profilo della sua pericolosità geomorfologica;

- la disparità di trattamento rispetto a terreni circostanti è affermata dal ricorrente in termini del tutto apodittici e non verificabili dal Tribunale, in mancanza di elementi concreti in ordine all'ubicazione dei terreni circostanti e al carattere omogeneo delle situazioni poste a confronto.

9.5. Le medesime considerazioni poste a fondamento della nuova classificazione impressa all'area di proprietà del ricorrente nel progetto preliminare di variante strutturale sono alla base della successiva determinazione contenuta nel progetto definitivo di classificare l'area come VP8 (Verde Privato).

La decisione è stata assunta in sede di seconda conferenza di pianificazione, a cui hanno partecipato Regione, Provincia di Asti e Comune di Canelli, proprio in risposta ad una memoria di osservazioni trasmessa dal ricorrente alla Regione.

La ragione della nuova classificazione non è stata esplicitata nel verbale conclusivo della seconda conferenza di pianificazione, laddove ci si limita a riferire che l'osservazione del ricorrente "*è stata discussa in sede di II Conferenza di pianificazione, convenendo di trasformare l'area oggetto di osservazione in area a Verde Privato*" (doc. 4 produzione Comune, pag. 116). E' agevole presumere che la decisione tragga origine dalle stesse ragioni di tutela del sito dal rischio idrogeologico che avevano motivato la precedente riclassificazione da area "*a servizio di attività produttive*" con modesta edificabilità ad "*area a servizi pubblici*" priva di capacità edificatoria.

In ogni caso, nulla cambia sotto il profilo delle possibilità di sfruttamento edificatorio dell'area, che restano sostanzialmente azzerate, sicchè il difetto di motivazione della nuova classificazione non lede alcun interesse giuridicamente apprezzabile del ricorrente, e se mai la nuova classificazione a verde privato appare nel complesso meno penalizzante rispetto alla precedente, quanto meno sotto il profilo delle possibilità di utilizzazione dell'area a fini privati, anche se non a scopi edificatori.

Del resto, alla luce dei principi generali che governano le scelte pianificatorie dell'Amministrazione in materia di uso del territorio, una motivazione più specifica non era richiesta, apparendo la nuova destinazione in linea con i criteri generali seguiti dall'amministrazione nell'impostazione della variante, e non vantando l'interessato un'aspettativa qualificata alla conservazione della originaria e più favorevole destinazione derivante da strumenti urbanistici esecutivi già approvati o convenzionati.

10. In conclusione, alla luce di tali considerazioni, il ricorso va respinto.

11. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente a rifondere al Comune di Canelli le spese di lite, che liquida in € 3.000,00 (tremila), oltre oneri accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Savio Picone, Consigliere

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ariberto Sabino Limongelli

IL PRESIDENTE

Carlo Testori

IL SEGRETARIO