

Piano regolatore

## Scelte di pianificazione urbanistica e obbligo di motivazione

CONSIGLIO DI STATO, sez. IV, 1° ottobre 2004, n. 6401

Pres. Riccio - Est. Poli - Comune di Roma c. Centro Produzione Videa e Cristaldi Film

In occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'amministrazione riguardo 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, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni.

Le uniche evenienze che giustificano una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono da ravvisare: 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 dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione; c) nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo.

Non può ravvisarsi alcuna particolare situazione di affidamento del privato, che impone una specifica motivazione in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, nella circostanza che il lotto di terreno interessato sia stato in precedenza incluso in un piano pluriennale di attuazione del comune, nel caso in cui manchi la stipulazione della richiesta convenzione di edificazione.

Diritto

Omissis

7. Le questioni di diritto sottese al gravame in trattazione, afferendo tutte alla esatta individuazione della latitudine dei poteri pianificatori del Comune di Roma, in sede di adozione di variante *c.d. di salvaguardia* al piano regolatore generale, possono essere esaminate congiuntamente e risolte facendo applicazione dei principi individuati da questa sezione, in fattispecie identiche, nelle decisioni 16 marzo 2001, n. 1567; 8 maggio 2000, n. 2639, e 25 maggio 1998, n. 869, cui il collegio rinvia a mente dell'art. 9, L. 21 luglio 2000, n. 205.

8. In generale, 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, la quale esclude dall'obbligo di motivazione gli atti normativi e quelli a contenuto generale (nel cui novero rientra lo strumento urbanistico generale).

Coerentemente, si è affermato che: a) le scelte effettuate dall'amministrazione nell'adozione del piano costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità (cfr. *ex plurimis* e di recente, sez. IV, 21 maggio 2004, n. 3314; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; sez. IV, 8 febbraio 1999, n. 121); b) in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le scelte discrezionali dell'amministrazione riguardo 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. Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245; sez. IV, 24 dicembre 1999, n. 1943; sez. IV, 2 novembre 1995, n. 887, sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 99), essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni.

Le evenienze che, uniche, giustificano una più incisiva e singolare 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 cit.; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078): 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 nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione - (cfr. Ad. Plen. n. 24 del 1999, cit.; 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).

Come è stato esattamente affermato da questo Consiglio «non è comunque 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'immobi-

le». 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 cit.; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078).

Nessuna particolare situazione di affidamento del privato poteva, pertanto, ravvisarsi nella mera inclusione di tali aree nel secondo piano pluriennale di attuazione del comune di Roma in mancanza della stipulazione della richiesta convenzione di edificazione.

La sezione ha escluso, di recente e in fattispecie analoga, che l'adesione di un comune alla domanda di affitto di fondi di proprietà pubblica, da adibire ad incremento dell'attività estrattiva di cava (non cristallizzata in un formale contratto di affitto), susciti uno speciale affidamento nell'impresa proprietaria interessata al mutamento di destinazione urbanistica dei lotti agognati (cfr. sez. IV, 21 maggio 2004, n. 3314).

A *fortiori* non può ammettersi la tutela delle aspettative edificatorie del privato nel caso di specie, dove è mancata del tutto un'attività negoziale o provvedimentale del comune.

9. Sulla scorta di quanto fin qui illustrato è giocoforza accogliere l'appello del comune di Roma.

Le spese di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate come da dispositivo.

## IL COMMENTO

di Massimo Ragazzo

***Il Consiglio di Stato si esprime sulla necessità e sull'estensione della motivazione delle scelte urbanistiche che l'amministrazione compie per la disciplina del territorio, esaminando altresì i casi in cui deve ritenersi sussistente, in capo all'autorità pianificatrice, un obbligo di motivazione specifica delle proprie scelte urbanistiche. Viene così ribadito un orientamento che tende a restringere la tutela giurisdizionale del privato di fronte all'attività di pianificazione, accentuando notevolmente quella discrezionalità di cui l'amministrazione gode in materia. E, tuttavia, i riferimenti che talora si rinvengono nelle decisioni di alcuni giudici amministrativi alla singolarità del sacrificio che l'esercizio dello jus variandi dell'amministrazione può talora comportare per il privato dovrebbero poter imporre una, sia pur parziale, riconsiderazione delle anzidette, prevalenti affermazioni giurisprudenziali.***

La decisione del Consiglio di Stato che qui si annota, come emerge dalle massime che ne sono state tratte,

affronta talune delle più frequenti problematiche del diritto urbanistico: la necessità e l'estensione della motivazione delle scelte urbanistiche che l'amministrazione compie per la disciplina del territorio; i casi in cui deve ritenersi sussistente, in capo all'autorità pianificatrice, un obbligo di motivazione specifica delle proprie scelte urbanistiche; la rilevanza attribuibile, sotto quest'ultimo profilo, all'aspettativa edificatoria del privato.

La pronuncia in esame, pur non discostandosi dal predominante indirizzo giurisprudenziale, fornisce numerose indicazioni e offre comunque diversi spunti di riflessione, specie con riferimento alla portata della motivazione degli strumenti urbanistici.

Prima di passare all'esame degli aspetti dianzi accennati, appare peraltro opportuno, per meglio comprendere l'iter motivazionale della sentenza in commento, ripercorrere brevemente la vicenda processuale sottoposta al vaglio del giudice amministrativo di secondo grado.

### I fatti oggetto di causa

Le società ricorrenti - proprietarie di un fondo esteso

per circa 39 ettari in Roma, località Prima Porta, avente destinazione L1 (aree per industrie) - impugnavano innanzi al TAR per il Lazio la delibera del Consiglio comunale di Roma del 24 luglio 1991, n. 279, di adozione della «Variante di salvaguardia» al piano regolatore generale del 1965, nella parte in cui aveva mutato la destinazione di quell'area, assegnando alla stessa destinazione agricola (Agro Romano) e, tra le varie, la destinazione maggiormente vincolante (sottozona H3).

Il giudice di prime cure, dopo aver respinto e dichiarato inammissibili gli altri motivi del ricorso di primo grado, accoglieva esclusivamente la censura incentrata sul difetto di motivazione, sulla carenza di istruttoria e sulla lesione dell'affidamento nella futura attività edificatoria del fondo, in considerazione delle aspettative di ampliamento e completamento degli impianti cinematografici di proprietà delle ricorrenti.

Il Comune di Roma interponeva appello avverso la summenzionata sentenza, richiamando a sostegno specifici precedenti della sezione.

Si costituivano il Centro di Produzione Videa S.p.a. e la Cristaldi Film, concludendo per l'infondatezza dell'appello in fatto e diritto.

Da ultimo, con la sentenza in epigrafe, n. 4601/2004, la Sezione Quinta del Consiglio di Stato accoglieva l'appello proposto dal Comune di Roma.

### La motivazione degli strumenti urbanistici generali

Già prima dell'entrata in vigore della L. 7 agosto 1990, n. 241, la giurisprudenza amministrativa era costante nell'affermare che le scelte compiute dall'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico generale (piano regolatore o variante generale) non devono, in linea di massima, essere sorrette da una particolare motivazione, oltre quella che è dato evincere dall'esame dei criteri di ordine tecnico-urbanistico seguiti nell'impostazione dello strumento stesso e desumibili dagli elaborati tecnici che lo accompagnano (1).

Questa *communis opinio* giurisprudenziale trovava il suo fondamento nella particolare natura attribuita ai piani regolatori generali: in quanto atti altamente discrezionali (2) e a contenuto generale (3), essi erano, infatti, considerati dalla giurisprudenza dell'epoca come una delle categorie di atti per cui non era necessaria la motivazione.

La L. n. 241 del 1990 ha, in seguito, dato a questo orientamento giurisprudenziale quel fondamento positivo che gli era prima mancato, statuendo all'art. 3, comma 2, che «la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale» (nel cui novero rientrano, appunto, secondo l'opinione prevalente, gli strumenti urbanistici generali).

Si spiega così come la giurisprudenza, dopo l'entrata in vigore della L. n. 241/1990, abbia affermato, in maniera netta e costante, il principio secondo cui gli strumenti urbanistici generali non abbisognano di apposita

motivazione (oltre quella che si può evincere dai criteri di ordine tecnico-urbanistico posti alla base del piano e desumibili, anzitutto, dalla relazione illustrativa allegata al piano, costituente istituzionalmente motivazione), ricavando tale principio non più soltanto dalla peculiare natura del piano regolatore, ma anche dall'art. 3, comma 2, della stessa legge (4).

### Le varianti con finalità specifica ed oggetto circoscritto

Per diverso tempo, il principio secondo cui la motivazione non è richiesta per gli atti di pianificazione, elaborato dalla giurisprudenza con riguardo ai piani regolatori, è stato ritenuto applicabile anche alle varianti di piano.

Tuttavia, alcune pronunce dell'Adunanza Plenaria

#### Note:

(1) Si confrontino, tra le tante, Cons. Stato, Ad. Plen., 21 ottobre 1980, n. 37, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1269; Cons. Stato, sez. IV, 11 dicembre 1979, n. 1141, *ivi*, 1979 I, 1772; Cons. Stato, sez. IV, 10 aprile 1979, n. 269, in *Foro Amm.*, 1979, I, 606; Cons. Stato, sez. IV, 2 luglio 1983, n. 488, in *Cons. Stato*, 1983, I, 671; Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 1983, n. 506, in *Giur. It.*, 1984, III, f. 1, 135; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 1985, n. 578, in *Riv. Giur. Edil.*, 1986, I, 134; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 1987, n. 60, in *Foro Amm.*, 1987, 55; Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 1988, n. 9, in *Giur. It.*, 1988, III, f. 1, 98; Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5, *ivi*, 1989, I, 4; Cons. Stato, sez. IV, 27 aprile 1989, n. 267, *ivi*, 1989, I, 457.

(2) Sulla natura altamente discrezionale dell'attività di pianificazione urbanistica, si veda, tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 1986, n. 582, in *Cons. Stato*, 1986, I, 1105, secondo cui «(...) La pianificazione urbanistica, finalizzata all'ordinato assetto complessivo del territorio, con tutte le attività che vi si svolgono, coinvolge una pluralità di interessi rispetto ai quali la norma non pone alcuna gradazione, né fissa criteri per la scelta; ne deriva che rientra nell'ampia discrezionalità dell'amministrazione l'impostazione da dare alla pianificazione, soprattutto, per quanto qui interessa, in relazione all'individuazione delle aree da assoggettare al vincolo di piano e all'assetto degli interessi collettivi da realizzare».

(3) Secondo Consiglio di Stato, Ad. Plen., 21 ottobre 1980, n. 37, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1269, il principio secondo cui le scelte urbanistiche generali non necessitano di una specifica motivazione costituisce «applicazione del più ampio principio secondo il quale la motivazione non occorre per gli atti a contenuto generale, almeno con altrettanto rigore che per quelli a contenuto determinato».

(4) Così, da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2004, n. 4804, in *www.giustizia-amministrativa*: «Le scelte urbanistiche di carattere generale non necessitano in genere di una apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali (di ordine tecnico-discrezionale) seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto»; non diversamente, Cons. di Stato, sez. IV, 6 maggio 2003, n. 2386 e Cons. di Stato, sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5869; parimenti, T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 22 dicembre 2001, n. 933, tutte in *www.lexitalia*. Si vedano, inoltre, T.A.R. Abruzzo, Pescara, 6 maggio 2004, n. 422; T.A.R. Toscana, sez. I, 29 marzo 2004, n. 882; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 20 gennaio 2003, n. 40; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2899; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 22 dicembre 2001, n. 933, tutte in *www.lexitalia*; Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, in *Foro Amm.*, 2002, 364; Cons. Stato, sez. IV, 29 agosto 2001, n. 4556, in *Riv. Giur. Edil.*, 2001, I, 259; Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2001, n. 3146, *ivi*, 2001, I, 983; Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2001, n. 1679, in *Foro Amm.*, 2001, 397; Cons. Stato, sez. IV, 1° febbraio 2001, n. 420, *ivi*, 2001, 284; Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646, *ivi*, 2000, 2570.

del Consiglio di Stato, tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, affermarono che siffatto principio, riferibile esclusivamente alle scelte urbanistiche di carattere generale, non poteva applicarsi alle varianti, in ragione del loro carattere eccezionale e derogatorio della disciplina urbanistica previgente (5).

Fu sulla spinta di queste due sentenze che dottrina e giurisprudenza hanno finito per enucleare, in relazione alla loro finalità ed estensione, tre distinte categorie di varianti: le varianti *generali* (6), che consistono, in sostanza, in una nuova disciplina generale dell'assetto del territorio (resa necessaria dal fatto che il piano regolatore ha durata indeterminata e deve, quindi, essere soggetto a revisioni periodiche), e le varianti *specifiche* (o *parziali*), che interessano solo parti del territorio comunale e sono fondate su necessità parziali o localizzate.

Ebbene, l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è stato ritenuto applicabile solo a tale ultima ipotesi. Dunque, mentre le varianti generali, essendo atti di disciplina generale del territorio, cui si applicano gli stessi principi dettati per i piani regolatori, non richiedono, in genere, una particolare motivazione, anche se incidono su singole aree (7), le varianti parziali, in quanto provvedimenti aventi finalità specifica ed oggetto circoscritto, necessitano, invece, di un'apposita motivazione (8); motivazione che vale a mettere in evidenza le ragioni del mutamento delle originarie valutazioni di piano e degli obiettivi da perseguire, in modo che la specifica previsione introdotta dalla variante risulti coerente con le linee di sviluppo dello strumento urbanistico generale (9).

Esistono infine le varianti *normative*, che riguardano soltanto le norme di attuazione del piano regolatore generale e non anche le planimetrie e, quindi, l'assetto urbanistico del territorio.

### Particolari evenienze in cui sussiste un obbligo di motivazione specifica delle scelte urbanistiche

La giurisprudenza si è fatta poi carico d'individuare delle particolari evenienze in cui anche lo strumento urbanistico generale (PRG e variante generale) richiede una motivazione più precisa e puntuale di quella desumibile dagli elaborati grafici allegati al progetto di piano. Come si è appena osservato, infatti, la variante parziale, a differenza dello strumento urbanistico generale (il quale non richiede in linea di massima una motivazione specifica), dev'essere, di regola, congruamente motivata.

Una di tali evenienze è stata individuata dalla giurisprudenza nel notevole (10) superamento della dota-

reggiato la concreta destinazione di determinate zone, non è trasferibile in sede di adozione di varianti al PRG. Mentre infatti il piano generale determina l'assetto complessivo del territorio comunale con riferimento ad esigenze potenziali della collettività sia pure collegate alle probabili previsioni di sviluppo di questa, la variante non può essere adottata che con riferimento a specifiche esigenze non tenute presenti in sede di adozione del piano generale o manifestatesi successivamente. Se dunque si ritiene di dover adottare una variante per destinare una determinata area a pubblici servizi, non può farsi un generico riferimento a questi rinviando ai piani particolareggiati per la loro specificazione, come può avvenire in sede di piano regolatore generale, ma con precisa e puntuale motivazione deve indicarsi in relazione a quale specifica esigenza sopravvenuta si ritenga necessario modificare la destinazione impressa all'area dal PRG». Si veda, in tal senso, anche la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 21 ottobre 1980, n. 37, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1269, ove si afferma, innanzitutto, che «(...) può essere senz'altro condivisa in linea di principio l'affermazione secondo la quale le scelte urbanistiche che l'amministrazione compie per la disciplina del territorio comunale non comportano, se considerate nella loro globalità, alcun'altra motivazione, almeno in linea di massima (...), oltre quelle che si possono evincere dai criteri di ordine tecnico-urbanistico seguiti per la redazione del progetto di strumento». Tuttavia, prosegue l'Adunanza Plenaria «(...) nella stessa enunciazione di siffatto principio è la ragione della sua inapplicabilità in materia invece di variante, dal momento che proprio per la specificità ed eccezionalità di quest'ultima, si inserisce qui un elemento di valutazione non più meramente tecnico del quale l'amministrazione non può non dare conto, come del resto vuole la stessa legge (art. 10, comma 7, L. 17 agosto 1942, n. 1150): in ordine all'opportunità o necessità di modificare appunto il piano in vista di sopravvenute ragioni che ne abbiano determinato la totale o parziale inattuabilità o la convenienza di migliorarlo». Nello stesso senso, si vedano altresì T.A.R. Umbria, 30 settembre 1981, n. 354, in *Foro Amm.*, 1981, I, 2498; T.A.R. Sardegna, 8 giugno 1982, n. 171, in *TAR*, 1982, I, 2704; T.A.R. Sicilia, Palermo, 13 luglio 1982, n. 562, *ivi*, 1982, I, 2959; T.A.R. Toscana, 15 novembre 1982, n. 378, *ivi*, 1983, I, 1671.

(6) «Ai fini della qualifica di una variante come generale ciò che conta è che la nuova disciplina di piano consegua ad un esame esteso all'intero territorio comunale, ad una attenta ricognizione degli antichi bisogni che la vigente disciplina aveva lasciati insoddisfatti e dei nuovi determinati dalla evoluzione *medio tempore* verificatasi nelle condizioni socio-economiche della città, ad una documentata valutazione di congruità delle soluzioni codificate rispetto agli obiettivi prefissati, e che tutto ciò si traduca in una rinnovata disciplina dell'intero territorio, anche se in parte conformativa di quella precedente» (Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 1995, n. 811, in *Riv. Giur. Edil.*, 1996, I, 690).

(7) Cfr., in tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 1993, n. 642, in *Riv. Giur. Edil.*, 1993, I, 1112: «L'adozione di una variante al piano regolatore a carattere generale è sufficientemente motivata allorché la motivazione si trae dalle generali linee della programmazione urbanistica poste a base della valutazione, senza necessità di spiegare specificamente il mutamento di destinazione d'uso di aree determinate».

(8) Così, tra i più recenti pronunciamenti, Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, in *www.lexitalia*; inoltre Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 1997, n. 343, in *Riv. Giur. Edil.*, 1997, I, 750 e non diversamente, la più recente Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2899, in *www.lexitalia*: «Una motivazione puntuale e concreta è necessaria nell'ipotesi di variante avente finalità specifica ed oggetto circoscritto»; si confrontino, inoltre, in *terminis*, Cons. Stato, sez. IV, 5 maggio 1997, n. 481, in *Riv. Giur. Edil.*, 1997, I, 928; Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1732, in *App. Urb. Edil.*, 2000, 49; Cons. Stato, sez. IV, 1° settembre 1999, n. 1388, in *Riv. Giur. Edil.*, 1999, I, 1387 e Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646, in *www.giustizia-amministrativa*.

(9) Così, Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 1993, n. 240, in *Cons. Stato*, 1993, I, 381 e T.A.R. Lazio, sez. I, 26 novembre 1986, n. 2044, in *Giur. It.*, 1988, 3, I, 13.

(10) Allorquando, invece, la maggiorazione della dotazione minima di *standard* stabilita dall'art. 3 del citato D.M. n. 1444/1968 sia di modesta entità, la giurisprudenza ritiene, invece, che essa non necessiti di apposita motivazione. Si veda, in tal senso, Cons. Stato, sez. IV, 25 febbraio 1988, n. 99, in *Riv. Giur. Edil.*, 1988, 332.

#### Note:

(5) La specificità del problema della motivazione delle varianti è stata considerata per la prima volta dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 16 giugno 1978, n. 17, in *Giust. Civ.*, 1979, II, 3, ove si afferma che «(...) il principio, talvolta affermato in giurisprudenza, circa la possibilità che in sede di adozione di varianti al PRG si rinvii al piano particola-

zione minima di *standard* stabilita dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444; in tale ipotesi, ad avviso del giudice amministrativo, sussiste, infatti, in capo all'amministrazione, un obbligo di motivazione specifica, che va, però, riferito alle previsioni urbanistiche complessive di «sovradimensionamento», indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree (11). Al di fuori di questa ipotesi, l'obbligo della motivazione specifica degli strumenti urbanistici generali è stato individuato in fattispecie nelle quali sia rinvenibile un affidamento qualificato dei privati alla permanenza di un preesistente regime urbanistico, a loro più favorevole.

Orbene, a tale riguardo, si può dire che, da un primo, sommario esame della giurisprudenza, la tendenza sia quella a riconoscere giuridica rilevanza (imponendo all'amministrazione il dovere di motivare le scelte dei piani che le sacrificano, e annullando quelle disposizioni che non appaiano sorrette da un'adeguata ponderazione dei diversi interessi in conflitto) quando la posizione del privato sia qualificata dal possesso di un titolo formale, perfetto ed efficace, costituito in genere dalla stipula di una convenzione di lottizzazione o, comunque, da accordi di diritto privato intercorsi fra il comune e i proprietari delle aree (12).

Analoga considerazione spetta, secondo talune decisioni, a coloro che abbiano ottenuto una sentenza dichiarativa dell'obbligo di predisporre la convenzione, dopo che questa sia stata autorizzata (13).

Non va sottaciuta, ma - come si dirà nel successivo paragrafo - semmai valorizzata, l'esistenza di un'ulteriore giurisprudenza, secondo la quale un affidamento qualificato del privato, idoneo a limitare la discrezionalità del potere di pianificazione, va ravvisato non solamente nell'ipotesi in cui sia stata stipulata un'apposita convenzione di lottizzazione, ma anche quando, più genericamente, il comportamento dell'amministrazione abbia ingenerato nel proprietario precisi affidamenti sull'edificabilità dell'area (14).

L'obbligo di una specifica motivazione è stato, inoltre, ritenuto sussistente nel caso in cui il privato abbia ottenuto un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia o di accertamento di un silenzio-rifiuto formatosi sulla relativa istanza e l'amministrazione - richiesta di eseguire il giudicato mediante il rilascio della concessione - non intenda ottemperarvi, adducen-

mentato che lo strumento degli *standard* è stato introdotto dalla L. 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. legge ponte), al fine di porre rimedio ai fenomeni di speculazione edilizia, caratterizzati dalla realizzazione di interi quartieri residenziali privi delle necessarie opere di urbanizzazione. Con tale strumento, il legislatore del 1967 ha imposto il rispetto di un rapporto minimo inderogabile fra la cubatura dei nuovi fabbricati e la consistenza delle infrastrutture di zona; e la determinazione concreta di detto rapporto è stata per l'appunto rimessa al detto D.M. del 1968. Va altresì precisato che, come peraltro costantemente rilevato dalla giurisprudenza, il D.M. n. 1444 del 1968 stabilisce semplicemente le percentuali minime di *standard* da assicurare in sede di pianificazione generale, alle singole zone dell'abitato, con la conseguenza che l'amministrazione può discrezionalmente fissare percentuali maggiori, purché siano contenute nei limiti della ragionevolezza (così, oltre alle surrichiamate Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2003, n. 2386 e Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5869, anche Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 1998, n. 1073, in *Foro Amm.*, 1998, 2016: «Rilevanti scostamenti contenuti nel piano regolatore generale rispetto al limite minimo della dotazione di *standard* previsti dalla vigente legislazione devono essere congruamente motivati»; *idem*, Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 1981, n. 877, in *Cons. Stato*, 1981, I, 1225; Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 1984, n. 226, *ivi*, 1984, I, 385; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 1988, n. 9055, *ivi*, 1988, I, 1396).

(12) Secondo Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, cit., in ipotesi siffatte, «(...) la situazione del privato rimane "consolidata" da atti - convenzionali - di attuazione degli strumenti urbanistici generali, in forza dei quali si genera l'affidamento, cioè l'aspettativa che il successivo comportamento dell'affidante sia coerente con quello che, in precedenza, ha generato l'altrui fiducia»; cfr., in tal senso, anche Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 1988, n. 79, in *Cons. Stato*, 1988, I, 145; Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5, *ivi*, 1989, I, 4; Cons. Stato, sez. IV, 1° luglio 1992, n. 653, *ivi*, 1992, I, 873; Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 1993, n. 531, *ivi*, 1993, I, 614; Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 1993, n. 711, *ivi*, 1993, I, 860; Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 1994, n. 992, *ivi*, 1994, I, 1680. Così, anche più recentemente, Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2003, n. 2386, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2899, cit.; T.A.R. Toscana, sez. I, 29 marzo 2004, n. 882, cit.; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 20 gennaio 2003, n. 40, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2899, cit.; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 22 dicembre 2001, n. 933, cit.; nonché T.A.R. Veneto, sez. I, 18 luglio 2002, n. 3491, in *www.lexitalia*, secondo cui: «L'obbligo di specifica motivazione in sede di pianificazione, previsto in funzione limitativa del potere discrezionale di cui dispone l'amministrazione, sussiste solo a fronte di situazioni meritevoli di particolare tutela, tra cui l'esistenza di un piano di lottizzazione debitamente approvato e convenzionato».

(13) Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1992, n. 776, in *Cons. Stato*, 1992, I, 1094.

(14) Si vedano, tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 1998, n. 605, in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, I, 932; Cons. Stato, sez. IV, 7 aprile 1997, n. 343, cit.; nonché Cons. Stato, sez. IV, 6 marzo 1989, n. 148, in *Foro It.*, 1990, III, 112: «Il principio generale secondo cui le scelte di piano contenute in strumenti urbanistici generali non devono essere analiticamente motivate va temperato con esigenze di tutela del privato. Queste impongono la motivazione delle scelte che, pur contenute in strumenti generali, si caratterizzano per la specifica incidenza, in senso peggiorativo dell'interessato, su una determinata situazione del privato meritevole di particolare considerazione, per la singolarità del sacrificio imposto o per la preesistenza di aspettative ingenerate nel privato stesso, anche in assenza di una precedente lottizzazione convenzionata» (*idem*, Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 1988, n. 79, in *Riv. Giur. Edil.*, 1988, I, 341); cfr. in *terminis*, Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 1984, n. 243, in *Cons. Stato*, 1984, I, 386; Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 1985, *ivi*, 1985, I, 19; Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 1985, n. 98, in *Riv. Giur. Edil.*, 1985, I, 643; Cons. Stato, sez. IV, 4 settembre 1985, n. 330, in *Cons. Stato*, 1985, I, 877; Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 1986, n. 810, in *Cons. Stato*, 1986, I, 1851, secondo cui «(...) una puntuale ed esauriente motivazione deve richiedersi ogni volta che la proposta variante, ancorché generale, si imbatta in posizioni particolarmente qualificate, tali cioè da imporsi alla Autorità decidente in ragione di uno specifico vincolo giuridico o di una condizione di fatto munita di sufficiente forza di resistenza in quanto realizzatasi - secondo un elementare criterio di buona fede - sulla base delle originarie previsioni dello strumento pianificatorio generale».

#### Note:

(11) Si confrontino, tra le altre, Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, in *Foro Amm.*, 1999, 2383; Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2003, n. 2386 e Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5869, cit.; così, anche Cons. Stato, sez. IV, 3 ottobre 2001, n. 5207, in *Foro Amm.*, 2001, 2701: «Occorre una specifica motivazione ove in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico o di una sua variante siano stati superati gli *standard* minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968, dovendo in tale ipotesi la motivazione ulteriore essere riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree». Va ram-

do, come fatto impeditivo, la modifica della normativa urbanistica, intervenuta in pendenza di giudizio (15).

Viceversa, un particolare affidamento del privato non ricorre nel caso dell'interesse correlato ad una precedente previsione urbanistica che consentiva un utilizzo dell'area in modo più proficuo, valendo, in questo caso, il principio generale della non necessità di motivazione ulteriore rispetto a quelle che si possono desumere dai criteri di ordine tecnico-urbanistico, seguiti per la redazione del progetto di strumento. In tale ipotesi, infatti, viene in considerazione un'aspettativa generica del privato alla non *reformatio in pejus* delle destinazioni di zona edificabili, come tale destinata a cedere dinanzi alla discrezionalità del potere pubblico di pianificazione urbanistica (16).

### La decisione del Consiglio di Stato, n. 6401/2004. Considerazioni conclusive

Con la decisione in commento, il Consiglio di Stato ha ribadito il principio affermato dalla prevalente giurisprudenza amministrativa, secondo cui il dovere di motivazione specifica e puntuale circa la modifica delle preesistenti destinazioni di piano regolatore sussiste qualora sia già sorta in capo al privato una posizione giuridica qualificata, ad esempio derivante dal perfezionamento di una convenzione di lottizzazione, intervenuta sotto la vigenza del precedente piano, non anche quando - come nel caso di specie - l'interesse coinvolto attinga unicamente ad una precedente più favorevole previsione urbanistica, modificata nell'ambito di una generale sistemazione del territorio comunale.

Al di là di quelle particolari situazioni che danno pacificamente luogo ad un peculiare affidamento del privato (come nel caso di una lottizzazione approvata e convenzionata) - così si argomenta nella sentenza in esame - vale il principio giurisprudenziale prevalentemente affermato, in base al quale le scelte adottate in ordine alla destinazione delle singole aree sono rimesse a valutazioni ampiamente discrezionali dell'amministrazione comunale, e non abbisognano di una specifica motivazione (17).

In realtà, l'impressione della mancanza di una certa sistematicità nella giurisprudenza in tema di motivazione degli atti di pianificazione si rafforza ove si consideri un'ulteriore ipotesi in cui il giudice amministrativo ritiene sussistere, in capo alla pubblica amministrazione, un dovere di motivare specificatamente le scelte urbanistiche di carattere generale; ci si riferisce all'ipotesi in cui l'amministrazione intenda reiterare vincoli preordinati all'espropriazione, o comportanti inedificabilità assoluta, che siano decaduti per decorso del termine quinquennale di loro validità, stabilito dall'art. 2 della L. 19 novembre 1968, n. 1187, ed ora ripreso dall'art. 9 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Invero, a fronte di alcune sentenze, le quali affermano che la legittimità della reiterazione non può prescindere dalla presenza di una congrua e specifica motiva-

zione sulla perdurante attualità della previsione, comparata con l'interesse dei privati (18), ve ne sono altre che ritengono che la riproposizione del vincolo non richieda una motivazione specifica circa la destinazione

#### Note:

(15) Secondo il giudice amministrativo «(...) qui, la rilevanza del privato è data dall'intervenuto accertamento giurisdizionale della illegittimità del diniego di concessione edilizia o del silenzio-rifiuto sulla domanda edilizia in relazione alle previgenti indicazioni di piano» (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, cit.). Si vedano, altresì, *in terminis*, le sentenze riportate alla nota 4.

(16) Essendo il divieto della *reformatio in pejus* un «criterio del tutto inidoneo a vincolare il legislatore, atteso il difetto di qualsivoglia copertura costituzionale» (come stabilito da Corte cost., 19 giugno 1998, n. 219, in *Foto It.*, 1998, I, 3066 e Corte cost., 23 maggio 1985, n. 153, in *Giur. It.*, 1986, I, 1624, e come ribadito da Cons. Stato, Ad. Plen., 22 dicembre 1999, n. 24, cit.).

(17) Si vedano le sentenze richiamate in nota 4.

(18) Secondo questo filone giurisprudenziale, la motivazione va ancorata ad una serie di parametri oggettivi: oltre alla persistenza dell'interesse pubblico ed alla sua attualità, vanno evidenziate le specifiche ragioni del ritardo che hanno determinato la decadenza del vincolo; la mancanza di possibili situazioni alternative o di perequazione fra più proprietari espropriabili e, dunque, l'ineluttabilità della scelta dell'area già vincolata; la serietà ed affidabilità della realizzazione nel quinquennio delle opere di cui trattasi, con la precisazione delle iniziative mediante le quali il procedimento ablativo verrà portato a compimento; ed infine, la ragionevole dimostrazione, sulla scorta della situazione dei luoghi, che la rinnovazione del vincolo sulla stessa area è necessaria per realizzare l'opera o l'intervento pubblico. Così, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4397, in *www.lexitalia*: «L'Amministrazione comunale, allorché dispone a notevole distanza di tempo la reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine contemplato nell'art. 2 L. 19 novembre 1968, n. 1187, è tenuta - per esigenze di giustizia - ad accertare che l'interesse pubblico sia ancora attuale e non possa essere soddisfatto con soluzioni alternative, le concrete iniziative assunte o di prossima attuazione per soddisfarlo e l'accantonamento delle somme necessarie per il pagamento dell'indennità di espropriazione (alla stregua del principio è stato ritenuta illegittima una delibera con la quale è stato reiterato un vincolo a distanza di quattordici anni dall'originaria imposizione del vincolo stesso, senza alcuna indicazione circa l'attuale persistenza della necessità di reiterarlo)»; parimenti, tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646, in *www.lexitalia*; *idem*, T.A.R. Lombardia, Brescia, 27 febbraio 2002, n. 372, in *www.lexitalia*: «La reiterazione dei vincoli espropriativi è ancorata ad una serie di parametri oggettivi: a) la persistenza dell'interesse pubblico e la sua attualità, b) l'indicazione delle ragioni del ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica, c) la precisazione delle iniziative mediante le quali il procedimento ablativo verrà portato a compimento, d) la ragionevole dimostrazione, sulla scorta della situazione dei luoghi, che la rinnovazione del vincolo sulla stessa area è necessaria per realizzare l'opera - che devono essere esplicitati nella motivazione». Ed ancora: «La reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del termine può ritenersi legittima sul piano amministrativo solo se corredata da una congrua e specifica motivazione sull'attualità della previsione, con nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche, tanto più dettagliata e concreta quante più volte viene ripetuta la reiterazione del vincolo. (Nella fattispecie nulla dice l'Amministrazione, né in sede di deduzioni né in sede di adozione della variante, sulla situazione del tutto peculiare delle ricorrenti, la cui proprietà è vincolata da circa cinquanta anni, senza che mai l'ente locale abbia proceduto ad espropriarla ovvero a realizzare le opere pubbliche o di uso pubblico per le quali il vincolo in discussione era stato imposto)» (Cons. Stato, sez. IV, 29 agosto 2002, n. 4340, in *www.lexitalia*). Pertanto, secondo queste pronunce, allorquando, da parte di un'amministrazione si proceda alla riproposizione di un vincolo decaduto, non basta una motivazione che dimostri che l'ente pianificatore ritiene sempre corrispondente al pubblico interesse il vincolo, ma occorre, altresì, che dalla motivazione emer-

(segue)

di zona delle singole aree, essendo all'uopo sufficiente una congrua indicazione delle ragioni poste a base di scelte e valutazioni urbanistiche complessive, a condizione che tale motivazione si possa evincere dai criteri generali, di ordine tecnico-urbanistico, seguiti nell'impostazione del piano (19).

Sembra, pertanto, inevitabile concludere che, quanto a necessità e portata del provvedimento di reiterazione dei vincoli urbanistici d'inedificabilità o preordinati all'esproprio, la giurisprudenza non esprima ancora una regola univoca, anche se un'indagine diacronica sembra evidenziare un indirizzo verso l'incremento, sia quantitativo che qualitativo, dell'onere motivazionale.

Ora, s'è visto come il predominante orientamento in tema di motivazione degli strumenti urbanistici, che la sentenza in esame concorre a rafforzare, sia in definitiva, quello più restrittivo: nella generalità dei casi, l'interesse del privato al mantenimento della destinazione urbanistica di un'area è qualificato alla stregua di un «interesse di mero fatto» e non trova tutela giudiziale, restando salve solo quelle particolari situazioni in cui la posizione del privato è qualificata dal possesso di un titolo formale, generalmente costituito da una convenzione di lottizzazione. Al di fuori di queste ipotesi farebbe difetto un affidamento qualificato dei privati alla permanenza del preesistente assetto urbanistico.

Non v'è dubbio che un orientamento siffatto tende a restringere in maniera notevole la tutela giurisdizionale del privato di fronte all'attività di pianificazione, accentuando notevolmente quella discrezionalità di cui l'amministrazione gode in materia.

In parte della giurisprudenza formatasi in *subjecta materia* (riportata alla nota 14) può, tuttavia, cogliersi il riferimento alla singolarità del sacrificio che l'esercizio dello *jus variandi* dell'amministrazione può talora comportare per il privato, o alla preesistenza di aspettative in quest'ultimo ingenerate e non sempre coincidenti con una lottizzazione approvata e convenzionata.

È il caso, ad esempio, dell'aspettativa edificatoria che abbia condotto il privato a svolgere tutta una serie di attività preliminari alla stipulazione di una convenzione di lottizzazione, quando tali attività si siano tradotte in complesse trattative con l'amministrazione interessata, culminando nell'approvazione di un complesso progetto planivolumetrico o nell'esecuzione anticipata dei lavori riguardanti lo stesso piano di lottizzazione.

Ebbene, poiché la buona fede, quale generale principio cui deve conformarsi l'azione amministrativa, non costituisce una condizione astratta nell'ordinamento della p.a., ma connota di elementi concreti e specifici la sua attività, imponendole coerenza tra i propositi perseguiti e l'azione svolta per renderli raggiungibili, non sembra inesatto esigere che tra gli interessi che l'amministrazione deve ponderare si debbano comprendere anche i suaccennati tipi di aspettativa edificatoria, nascenti da particolari situazioni di fatto.

D'altronde, l'affidamento incolpevole, in forza del

quale colui che abbia ingenerato nel terzo, ancorché senza mala fede, il ragionevole convincimento sulla ricorrenza di una determinata situazione, produttiva di conseguenze giuridiche, risponde dell'ingannevole apparenza posta in essere, postula proprio il difetto di un titolo contrattuale.

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, e in ossequio al principio di buona fede, quale criterio generale disciplinante l'attività dei pubblici poteri, sembra ragionevole ritenere che l'amministrazione, pur non essendo tenuta sempre a motivare le modifiche in senso peggiorativo, per i privati interessati, delle singole destinazioni di zona, abbia, comunque, il dovere di esplicitare le ragioni di pubblico interesse che giustificano il sacrificio delle aspettative che essa abbia fatto sorgere nei privati con il suo stesso comportamento.

#### Note:

(segue nota 18)

ga che l'ente stesso si sia reso conto della lesione che ciò comporta per le aspettative del privato, dando adeguatamente conto delle specifiche ragioni che hanno determinato la decadenza del vincolo e dell'insussistenza di possibili soluzioni alternative. Si confrontino, ancora, in *terminis*, Cons. Stato, sez. IV, 28 luglio 1987, n. 461, in *Giur. It.*, 1988, III, 24; Cons. Stato, sez. V, 28 gennaio 1992, n. 82, in *Cons. Stato*, 1992, I, 80; Cons. Stato, sez. V, 14 dicembre 1993, n. 1068, *ivi*, 1993, I, 1567; Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 1994, n. 159, *ivi*, 1994, I, 377; Cons. Stato, sez. IV, 20 febbraio 1998, n. 312, in questa *Rivista*, 1998, 1445.

(19) Appartengono a questo secondo orientamento, oltre alla nota pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 22 dicembre 1999, n. 24, cit., Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 1995, n. 317, in *Foro Amm.*, 1995, 862; Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 1996, n. 407, in *Riv. Giur. Edil.*, 1996, I, 691; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 1996, n. 305, in *Foro Amm.*, 1996, I, 826 e Cons. Stato, sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664, in *Foro Amm.*, 2002, 364; secondo questa giurisprudenza, la situazione dei proprietari incisi dal provvedimento di reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione non sarebbe riconducibile a quelle evenienze in cui la giurisprudenza ravvisa pacificamente un affidamento qualificato del privato sull'edificabilità di un'area, in relazione ad una precedente determinazione dell'amministrazione. Inoltre, sempre secondo questo orientamento, la motivazione «polverizzata», secondo un'espressione usata da dottrina e giurisprudenza per indicare una motivazione specifica, estesa alla valutazione comparativa in ordine alla destinazione di zona delle singole aree, sarebbe in contrasto con la stessa natura degli strumenti urbanistici generali (PRG e variante generale), che non richiede altra motivazione che quella desumibile dai criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione del piano.