Pubblicato il 17/07/2017

Sent. n. 503/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso avente numero di registro generale 325 del 2016, proposto da:
- Massimo Gesualdo Mario Di Sanzo e Rosa Teodora Pataro, rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Petrocelli, da intendersi domiciliati, ai sensi dell'art. 25, n. 1, lett. *a*) cod. proc. amm., presso la segreteria di questo Tribunale;
contro
- Comune di Rotonda, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Cosentino, con domicilio eletto presso la segreteria di questo Tribunale;
per l'annullamento
previa sospensione dell'efficacia,
- in *parte qua*, della deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 16 marzo 2016, pubblicata all'albo pretorio dal 6 aprile 2016, avente ad oggetto "Regolamento Urbanistico —Esame osservazioni — Provvedimenti ed approvazione definitiva (art. 36, L.R. 23/1999)";
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rotonda;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore, all'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2017, il referendario Benedetto Nappi;
Uditi i difensori delle parti, come da verbale d'udienza;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 1 giugno 2016, depositato il successivo 18 di giugno, i coniugi Massimo Gesualdo Mario Di Sanzo e Rosa Teodora Pataro sono insorti avverso gli atti in epigrafe, concernenti l'approvazione del regolamento urbanistico del Comune intimato, nella parte in cui ha mutato la destinazione urbanistica di un fondo sito alla contrada Bovile, distinto in catasto al foglio 20, partita 6378, particella 113.
1.1. In punto di fatto, i ricorrenti hanno esposto quanto segue:
- sono proprietari del fondo di cui è questione;
- all'atto dell'acquisto, il terreno era classificato, per circa 1/3, dal programma di fabbricazione del Comune di Rotonda "zona di attività di interesse collettivo — zona alberghiera";

- tale fondo è assoggettato, oltre alla pianificazione ordinaria comunale, al piano territoriale di coordinamento del Pollino e alle norme provvisorie del Parco nazionale del Pollino, all'interno del cui territorio è interamente ricompreso;
- nel piano territoriale di coordinamento del Pollino, in accoglimento delle osservazioni degli odierni ricorrenti, il suolo dei ricorrenti è stato incluso nel "polifunzionale del Comune di Rotonda";
- con l'impugnato regolamento urbanistico, tuttavia, il fondo di cui è questione è stato inserito nell'ambito extraurbano, assoggettato alla disciplina prevista dall'art. 27 delle relative norme di attuazione;
- tale disciplina, con riguardo alle nuove edificazioni, consente solo destinazioni di uso residenziale o annessi agricoli o di trasformazione di prodotti agricoli, nel rispetto dei parametri ivi definiti;
- le osservazioni all'uopo presentate dai ricorrenti sono state disattese dall'Amministrazione resistente.

1.2. In diritto, parte ricorrente ha dedotto i motivi di seguito rubricati:

I. Violazione dell'art. 36 della legge regionale n. 23/1999, e successive modificazioni e integrazioni, e dell'art. 39 del d.lgs. 14 marzo 2013, n.33;

II. Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità, così come definito dall'art. 23 del d.lgs. 28 dicembre 2005. Eccesso di potere, palese contraddittorietà e arbitrarietà, irrazionalità, difetto di motivazione, disparità di trattamento.

2. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata, eccependo, in rito, l'inammissibilità del ricorso, nonché, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

3. Con ordinanza n. 85/2016, resa all'esito della camera di consiglio del 6 luglio 2016, l'incidentale istanza cautelare è stata rigettata per la ritenuta carenza di *periculum in mora*.

4. Alla pubblica udienza dell'8 febbraio 2017, previo deposito di memorie, i procuratori delle parti hanno precisato le rispettive posizioni e il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. *In limine litis*, il Collegio procede allo scrutinio dell'eccezione in rito sollevata da parte intimata, secondo cui sarebbe stato violato l'art. 27 cod. proc. amm., non essendo stati evocati in giudizio dei "soggetti facilmente individuabili" e portatori di interessi qualificati potenzialmente confliggenti con quelli dei ricorrenti, ovverosia i: «soggetti che in caso di accoglimento del ricorso e di avvio di iniziative ricettive nel terreno potrebbero subire mutamenti non facilmente prevedibili alle loro attività già in essere, a causa proprio della complessa natura degli adempimenti che scaturirebbero da un annullamento, anche *in parte qua*, del regolamento urbanistico».

1.1. La tesi non coglie nel segno. Va infatti richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale, dal quale il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, secondo cui non sono ravvisabili controinteressati rispetto all'impugnazione di strumenti urbanistici generali (Cons. Stato, sez. V, 4 settembre 2013, n. 4411; *id*., sez. IV, 5 marzo 2013, n. 1344). Invero, la funzione esclusiva del piano urbanistico è quella di predisporre un ordinato assetto del territorio comunale, prescindendo dal considerare le posizioni dei titolari di diritti reali, anche se nominativamente indicati, ed i vantaggi e gli svantaggi che ad essi possano derivare dalla pianificazione, senza che possa differenziarsi al riguardo la posizione degli interessati che abbiano presentato osservazioni e considerato inoltre che gli eventuali svantaggi non sono predeterminabili con certezza, essendo rimessi alla valutazione soggettiva del proprietario dell'area (Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2002 , n. 3805). D'altro canto, controinteressato al ricorso giurisdizionale è il portatore di un interesse sostanziale di carattere conservativo antitetico a quello dedotto in giudizio dal ricorrente, individuabile o sul piano formale dall'essere direttamente contemplato dall'atto impugnato, oppure sul piano sostanziale per essere riconoscibile come titolare in concreto del predetto interesse; pertanto, non devono essere chiamate a contraddire tutti i soggetti che comunque possono trarre un vantaggio dall'atto impugnato allorché la loro identità non è evincibile in via immediata (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 26 maggio 2009, n. 982).

2. Nel merito, il ricorso è infondato, alla stregua della motivazione che segue.
2.1. E' stata in primo luogo dedotta la violazione dell'art. 36, n. 4, della legge regionale n. 23 del 1999, in quanto non sarebbero stati rispettati i termini perentori ivi fissati per l'approvazione del regolamento urbanistico, pari a trenta giorni dalle osservazioni.
2.1.1. L'argomento non persuade. Il termine fissato dalla disposizione ivi richiamata non può essere inteso come avente natura perentoria, sia perché non è espressamente qualificato come tale, sia perché, in virtù del principio di funzionalizzazione dell'attività amministrativa, il potere della pubblica amministrazione di programmazione urbanistica non può ritenersi consumato per il mero decorso di un termine fissato dal quadro normativo di riferimento, sia, infine, in quanto la normativa regionale non contempla, limitatamente a tale previsione, forme di intervento sostitutivo né individua eventuali effetti derivanti dall'infruttuoso spirare di esso.
2.1.2. Parte ricorrente ha poi lamentato che le deliberazioni consiliari n. 32 del 2014, di adozione del regolamento urbanistico, e n. 8 del 2016 non sarebbero state assoggettate a pubblicità ai sensi dell'art. 39, n. 1, del d.lgs. n. 33 del 2013. Del pari, non sarebbe stato pubblicato lo schema di provvedimento relativo alla medesima deliberazione n. 32 del 2014.
2.1.2.1. La doglianza è in parte inammissibile, laddove investe la deliberazione consiliare n. 32 del 2014, non impugnata col presente ricorso. La stessa va comunque disattesa, posto che, come chiarito dall'Amministrazione intimata in sede di scritti difensivi, la documentazione concernente l'adozione e l'approvazione del regolamento urbanistico è agevolmente reperibile nella sezione "albo pretorio – storico" del sito internet comunale, ove sono visualizzabili anche le date di inserimento. Ritiene quindi il Collegio che, per tale aspetto, sia stata assicurata adeguata pubblicità al procedimento di approvazione dello strumento urbanistico di cui è questione, al quale, del resto, parte ricorrente, similmente agli altri interessati, ha anche avuto modo di partecipare attivamente nelle forme previste dal quadro normativo di riferimento, ovverosia tramite la presentazione di osservazioni.
2.2. Col secondo motivo, i ricorrenti hanno lamentato l'insufficienza della motivazione di reiezione dell'osservazione formulata da parte ricorrente. Tale motivazione, infatti, genererebbe «una palese e evidente violazione del principio della ragionevolezza», in quanto «si astiene dal valutare la richiesta sotto il profilo dell'impatto con la programmazione territoriale e quella economico-sociale».
2.2.1. La censura non ha pregio. In disparte ogni valutazione in ordine alla evidente genericità della deduzione, in senso contrario va richiamato il cristallizzato orientamento giurisprudenziale secondo cui non sussiste un obbligo di motivazione puntuale in ordine alle scelte discrezionali dell'Amministrazione riguardanti la destinazione delle singole aree, oltre quella che si può evincere dai criteri generali di ordine tecnico-discrezionale rinvenibili nella relazione di accompagnamento. Fanno eccezione a tale principio le situazioni che giustificano l'esigenza di una più incisiva e singolare motivazione, che la giurisprudenza ravvisa nel sovradimensionamento degli *standard* di cui al d.m. n.1444/68, nella lesione di un affidamento qualificato del proprietario scaturente da convenzioni urbanistiche già sottoscritte, nell'esistenza di un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia, nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi legittimamente edificati (T.A.R. Toscana, 24 novembre 2004, n. 6047 e la giurisprudenza ivi richiamata), ovvero situazioni non ravvisabili nel caso di specie. Del resto, la discrezionalità pianificatoria della pubblica amministrazione è particolarmente lata e, in quanto strutturalmente tesa a perseguire plurimi interessi della popolazione locale fra loro potenzialmente confliggenti, è sindacabile dal giudice amministrativo solo in presenza di palesi errori di fatto o di macroscopiche abnormità logiche (T.A.R. Sicilia, sez. I, 2 aprile 2015, n. 837), ovverosia di vizi che nella specie non è dato ravvisare.
2.2.1.1. D'altro canto, la stessa motivazione della reiezione delle osservazioni appare non irragionevole, evidenziando come nessun affidamento qualificato può derivare dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, né appare illogico preservare la continuità nella pianificazione nelle aree in cui vi sia stato un inizio di esecuzione delle attività produttive programmate, mentre è incontestato che parte ricorrente non ha mai dato avvio, né richiesto titoli autorizzatori, per la realizzazione di attività alberghiere. Peraltro, l'Amministrazione conserva ampia

discrezionalità nell'individuazione delle destinazioni urbanistiche, ben potendo apportare modificazioni peggiorative rispetto agli interessi del proprietario, titolare di una aspettativa al mantenimento della destinazione urbanistica gradita analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile (TAR Toscana, 1 febbraio 2016, n. 176). D'altro canto, la giurisprudenza ha avuto modo di affermare che: «le osservazioni formulate dai proprietari interessati in sede di formazione degli strumenti urbanistici costituiscono un mero apporto collaborativo e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante» (Consiglio di Stato, sez. I, 29 gennaio 2015 n. 283).
2.2.2. Risulta inammissibile per genericità l'ulteriore doglianza volta a sostenere la disparità di trattamento, posto che non sono stati indicati elementi utili finanche ad individuare quali sarebbero le superfici attigue alla proprietà dei ricorrenti che avrebbero «regolarmente conservato» la precedente destinazione di zona alberghiera, in assenza di «compiuto inizio» delle pregresse previsioni urbanistiche. In ogni caso, la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è configurabile neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (Cons. Stato, sez. IV, 18 giugno 2009, n. 4024, e la giurisprudenza ivi richiamata).
2.2.3. Va infine disatteso il rilievo concernente la violazione del principio di proporzionalità in quanto, pur non tenendo conto del fatto che l'invocato d.lgs. n. 262 del 2005 reca disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari, le scelte operate col contestato regolamento urbanistico, lungi dal sacrificare definitivamente le aspettative dei ricorrenti, consentono comunque l'eventuale realizzazione di strutture ricettive, sebbene attraverso il ricorso alla conferenza di localizzazione.
3. Dalle considerazioni che precedono discende il rigetto del ricorso.
4. Sussistono giusti motivi, in ragione delle peculiarità della questione, per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, per come in epigrafe proposto, lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione.
Spese compensate.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2017, con l'intervento dei magistrati:
Giuseppe Caruso, Presidente
Pasquale Mastrantuono, Consigliere
Benedetto Nappi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Benedetto Nappi	Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO