

Pubblicato il 26/10/2017

Sent. n. 4941/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5584 del 2014, proposto da:

La Sciumara Baia di Porto Raphael S.r.l., con sede in Terni, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Ranalli, e elettivamente domiciliata in Roma, alla via Bertoloni n. 27 int. 5, presso lo studio SPW Associati, per mandato a margine dell'appello;

contro

Comune di Palau, in persona del Sindaco in carica, non costituito nel giudizio di primo grado e nel giudizio di appello;

nei confronti di

Regione Autonoma Sardegna, in persona del Presidente in carica della Giunta Regionale, non costituita nel giudizio di primo grado e nel giudizio di appello;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per la Sardegna, Sezione 2^a, n. 1 del 7 gennaio 2014, resa tra le parti, con è stato rigettato il ricorso in primo grado n.r. 828/2005, proposto per l'annullamento:

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Palau n. 21 del 24 maggio 2005, con cui respinte le osservazioni presentate, tra cui quella della società interessata, è stato approvato il nuovo piano urbanistico comunale, nella parte di interesse, riferita alla destinazione impressa a suoli appartenenti alla società ricorrente e se e in quanto consenta installazione di impianti di distribuzione di carburanti al di fuori della rete viaria comunale;

- degli atti presupposti, consequenziali e connessi, e in particolare:

-- della deliberazione del Consiglio Comunale di Palau n. 32 del 28 ottobre 2004, di adozione del nuovo piano urbanistico comunale, sempre nei limiti d'interesse della società ricorrente;

-- dell'art. 56 delle N.T.A. del nuovo P.U.C. nei limiti d'interesse della società ricorrente;

-- dell'eventuale provvedimento regionale di approvazione ai sensi della l.r. 45/1989 del nuovo P.U.C. di Palau

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 luglio 2017 il Cons. Leonardo Spagnoletti e udito per l'appellante l'avv. G. Ranalli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.) La Sciumara Baia di Porto Raphael S.r.l. è proprietaria di suoli in località "Tanca Manna" del Comune di Palau, distinti in catasto al foglio 6 particelle 2959, 2960 e 2961, già aventi destinazione urbanistica a servizi turistici.

La particella n. 2960 è stata assoggettata ad esproprio per realizzare un tratto di strada di collegamento della strada statale n. 312 alla circonvallazione di Palau vecchio in prossimità di via del Faro.

Le residue particelle, della complessiva consistenza di circa 20mila mq., si collocano, rispettivamente, a nord (n. 2959) e a sud (n. 2961) della strada, e la prima confina con altro suolo su cui sorge il residence "La Sciumara", appartenente alla stessa società.

Con istanza presentata nel 2003 la società ha presentato domanda intesa a ottenere l'autorizzazione unica per la realizzazione sui predetti suoli di un impianto di distribuzione di carburanti.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 32 del 28 ottobre 2004 è stato adottato il nuovo P.U.C., che ha destinato la particella n. 2959 a zona S a standard e la particella n. 2961 zona H sottozona H1 di rispetto paesistico ambientale.

Con deliberazione del Consiglio Comunale di Palau n. 21 del 24 maggio 2005, respinte le osservazioni presentate, tra cui quella della società interessata, è stato approvato il nuovo piano urbanistico comunale.

Con ricorso in primo grado n.r. 828/2005 l'interessata ha impugnato gli atti di adozione e approvazione del P.U.C., nonché l'eventuale atto regionale di approvazione, deducendo le seguenti censure:

1) *Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10, 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dell'art. 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 in combinato disposto con l'art. 20 della l.r. 22 dicembre 1989, n. 45. Violazione dei principi di trasparenza, logicità, congruità in materia di pianificazione urbanistica. Eccesso di potere per arbitrarietà, travisamento dei fatti. Difetto di motivazione e istruttoria, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta e sviamento*

2) *Violazione dell'art. 19 dell'art. 19 l.r. n. 45/1989. Eccesso di potere per assenza di motivazione e difetto di istruttoria sotto un ulteriore profilo. Illogicità e irrazionalità dell'azione amministrativa, contraddittorietà*

3) *Violazione dell'art. 19 dell'art. 19 l.r. n. 45/1989. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità e irrazionalità manifesta. Contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa*

4) *Eccesso di potere per disparità di trattamento, ingiustizia manifesta, sviamento*

In sintesi si censura la logicità della nuova destinazione per il contrasto con quella pregressa, con l'assetto delle zone limitrofe, con le aspettative ingenerate dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica all'installazione dell'impianto di distribuzione dei carburanti, anche in relazione alla penuria e collocazione degli altri impianti (due soli) a servizio della popolazione non solo residente sebbene anche turistica e stagionale, nonché la carente motivazione anche in rapporto alle osservazioni presentate.

Il Comune di Palau e la Regione Autonoma Sardegna non si sono costituiti in giudizio.

2.) Con sentenza n. 1 del 7 gennaio 2014 il T.A.R. per la Sardegna ha rigettato il ricorso, in base ai seguenti rilievi:

- quanto al primo motivo è stato osservato che "*...le scelte di 'zonizzazione urbanistica' sono oggetto di un'amplissima discrezionalità del Comune, rispetto alla quale le posizioni dei privati coinvolti sono necessariamente recessive, per cui dette scelte neppure necessitano di motivazione specifica, tranne ipotesi del tutto eccezionali, in cui il privato possa vantare situazioni soggettive di 'aspettativa qualificata', come nel caso in cui la zona sia già stata interessata da piani o progetti di lottizzazione approvati, con cui l'Amministrazione si era già formalmente 'impegnata' ed il cui mutamento necessita di specifica motivazione (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, 06 maggio 2013, n. 2443).*

Nel caso di specie si verte proprio nella descritta situazione di 'piena discrezionalità', giacché non risulta che il Comune abbia mai sottoscritto piani di lottizzazione o altri vincoli giuridicamente rilevanti, per cui lo stesso era ancora pienamente libero di mutare la destinazione urbanistica dell'area interessata, magari tenendo conto proprio degli interventi edilizi già realizzati, che

presumibilmente rendevano consigliabile mantenere in essere almeno alcune aree 'libere', mediante introduzione di nuovi standards e previsione di zone di "tutela integrale";

quanto al secondo, terzo e quarto motivo, esaminati congiuntamente perché *"strettamente connessi"*, rilevato che essi implicherebbero *"...una diretta e sostanziale invasione del 'merito amministrativo', sfera notoriamente riservata alla valutazione dell'Amministrazione"*; il Tribunale isolano ha considerato che *"In ogni caso, muovendo nell'ottica di quel controllo estrinseco che solo è concepibile in questa sede, si osserva che la semplice presenza nella zona di altre infrastrutture e residenze di per se non esclude la correttezza della scelta del Comune di prevedere una zona di tutela integrale e standards."*

Quanto poi agli invocati 'parametri di valutazione' delle scelte urbanistiche operate dal Comune, il Collegio osserva che con deliberazione n. 21/2005 (doc. 2 allegato al ricorso) il Consiglio comunale aveva respinto le osservazioni formulate dalla ricorrente sulla proposta di Piano, rilevando che l'area in esame è di 'altissima rilevanza paesistica' e rinviando, sul punto, alle 'tavole di compatibilità' allegate alla proposta di Piano, sulle quali la ricorrente non ha mosso, neppure in questa sede, alcuna specifica contestazione, per cui le sue doglianze, oltre che infondate, si rivelano sostanzialmente generiche".

3.) Con appello spedito per la notificazione a mezzo del servizio postale raccomandato il 6 giugno 2014, e depositato il 1° luglio 2014, la società ha impugnato la predetta sentenza, denunciandone l'erroneità e ingiustizia, senza rubricazione di motivi, con le censure di seguito sintetizzate:

- quanto al primo motivo, e contrariamente a quanto opinato dal giudice amministrativo sardo, non può revocarsi in dubbio la sussistenza di una *"aspettativa giuridicamente tutelata stante il silenzio rifiuto formatosi sulla richiesta di insediare il distributore di carburanti"*, di tal ché, poiché *"le aree confinanti sono tutte edificate"* e ad esse è stata impressa destinazione G7, confermativa di quella F precedente, e considerata la previgente destinazione di zona, incombeva l'obbligo di una specifica motivazione della scelta urbanistica; è quindi illogica e motivata sia la destinazione a zona S, con ridottissimo i.f. di 0,001 mc/mq, trattandosi di zona già urbanizzata, sia la destinazione a zona H1, non essendo dato di enucleare l'interesse paesaggistico; in ogni caso è carente la motivazione con cui sono state respinte le osservazioni presentate;

- quanto ai motivi esaminati congiuntamente si insiste sull'elusione dell'aspettativa della interessata e sull'illogica e immotivata destinazione impressa, laddove la stessa previgente qualificazione a zona F (servizi turistici) escludeva il pregio paesaggistico, e tenuto conto appunto dell'intervenuta realizzazione della strada sulla particella espropriata, e della coerenza al contrario di una destinazione produttiva atta a soddisfare le esigenze della utenza automobilistica.

In data 9 giugno 2017 l'appellante ha depositato copie, a colori e in bianco e nero, di veduta satellitare tratta dall'applicazione internet *"Google Maps"*.

Con memoria difensiva depositata il 19 giugno 2017 sono state ribadite, in sintesi, le censure dedotte. All'udienza pubblica del 20 luglio 2017 l'appello è stato discusso e riservato per la decisione.

4.) L'appello in epigrafe è destituito di fondamento giuridico e deve essere rigettato, con la conferma della sentenza gravata.

4.1) Sotto un primo pregnante profilo è esatto e condivisibile il rilievo del giudice amministrativo sardo secondo il quale la società non poteva vantare alcuna aspettativa qualificata.

In linea generale, deve rammentarsi che costituisce ambito di ampia discrezionalità il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante, che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico.

Tali scelte non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse 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, secondo giurisprudenza univoca (cfr.

tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4168), o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione.

Al contrario la pregressa destinazione di piano, in se e per se, non comporta alcun obbligo motivazionale specifico, dovendosi rinvenire il fondamento della nuova proprio nel disegno generale delineato dal nuovo strumento generale o dalla variante di quello precedente (cfr. tra le tante Cons. Stato, Sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3142 e 26 marzo 2014 n. 1459, e tra le più risalenti, sia pure relativamente recenti, 1 aprile 2011, n. 2071 e 15 settembre 2010, n. 6911).

Tale aspettativa qualificata non può considerarsi dunque radicata *ex se* dalla semplice presentazione di un'istanza di autorizzazione unica intesa all'installazione di un impianto di distribuzione di carburanti, anche considerando che non risulta che l'interessata abbia provveduto ad impugnare l'invocato silenzio-rifiuto al fine di far constare l'inadempimento dell'obbligo di provvedere.

Alle osservazioni che precedono consegue l'infondatezza del motivo d'appello con cui si censura la reiezione del primo motivo del ricorso in primo grado.

4.2) Con riferimento alle altre doglianze, relative alla reiezione del secondo, terzo e quarto motivo del ricorso in primo grado, premessa e ribadita l'assenza di qualsivoglia aspettativa qualificata in ordine alla conservazione della precedente destinazione di zona, risultano inconferenti anche i rilievi concernenti l'asserita illogicità della scelta pianificatoria in rapporto alle destinazioni delle aree contermini.

Infatti la scelta urbanistica appare logica e coerente proprio in funzione della dichiarata esigenza di riservare un'area ampia (circa ventimila metri quadri) in parte a servizi (quanto alla particella n. 2959, adiacente al residence) e in parte a zona d'interesse paesaggistico (quanto alla particella n. 2561, posta verso il mare).

In effetti dalla semplice visione della veduta satellitare prodotta in giudizio, -prescindendo da ogni questione in ordine all'ammissibilità della produzione di nuova documentazione nel giudizio d'appello-, è dato di rilevare come il suolo cui è stata impressa la destinazione H1 si connota per la *libera veduta verso il porto turistico*, onde un'eventuale diversa destinazione urbanistica comporterebbe ulteriore consumo di suolo e congestionamento edilizio-urbanistico e vulnererebbe i residui valori paesaggistico-ambientali.

In pratica si tratta di una delle poche aree libere residue all'intorno del porto turistico, in un contesto oggetto di massiva edificazione, e ciò sorregge la piena logicità, coerenza e congruenza della motivazione con cui è stata rigettata l'osservazione dell'interessata, in relazione alla rilevata "*altissima rilevanza paesistica*".

5.) Le questioni esaminate esauriscono l'intero *thema decidendum*, avendo il Collegio valutato tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663), laddove gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

6.) In conclusione l'appello in epigrafe deve essere rigettato, con conferma della sentenza gravata.

7.) Non vi è luogo a provvedere in ordine alle spese del giudizio d'appello, in relazione alla mancata costituzione delle parti appellate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r. 5584 del 2014, come in epigrafe proposto, così provvede:

1) rigetta l'appello, e per l'effetto conferma la sentenza del T.A.R. per la Sardegna, Sezione 2^a, n. 1 del 7 gennaio 2014;

2) dichiara non luogo a provvedere in ordine alle spese del giudizio d'appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere, Estensore

Daniela Di Carlo, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE

Leonardo Spagnoletti

IL PRESIDENTE

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO