

Pubblicato il 15/01/2024

Sent. n. 490/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6038 del 2019, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Maria Corsi e Francesco Meo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Castellaneta, Autorità di Bacino per la Puglia, non costituiti in giudizio nei confronti

[omissis], non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 754/2019

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 15 dicembre 2023 il Cons. Rosaria Maria Castorina e uditi per le parti l'avvocato Francesco Meo.

Viste, altresì, le conclusioni della Regione Puglia come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'appellante, premesso di essere proprietario, nel Comune di Castellaneta (TA), di un terreno posto sul lato nord del centro abitato in un contesto zonale caratterizzato da rada edificazione e tipizzato dal Piano di fabbricazione approvato con delibera GR 22 giugno 1983 n. 1088 come Zona b.1.2 attività primarie di tipo A oppure B (ex Zona agricola DM 1444/1968) esponeva che, con delibera CC n. 58 del 10 ottobre 2005 il Comune di Castellaneta aveva approvato il Documento Programmatico Preliminare per l'adozione di un nuovo PUG nel quale, tra gli obiettivi previsti, era stato indicato anche quello di conferire valenza edificatoria alle aree poste a Nord del centro abitato, dove rientravano i suoi terreni.

In adempimento del Documento Programmatico Preliminare, era stato adottato il nuovo PUG (intervenuto con delibera CC 29 febbraio 2016 n. 15) il quale prevedeva, nella parte programmatica, che tutti i terreni posti a Nord del centro abitato fossero inseriti in un nuovo contesto periurbano

denominato CPM.NI “*contesto periurbano di nuovo impianto*”, nel quale era prevista l’edificazione, previa approvazione di piani di lottizzazione per l’attuazione.

Il terreno dell’appellante era stato escluso dalla nuova tipizzazione dei terreni localizzati al nord del centro abitato ed inserito nel diverso contesto denominato CRA.AG “*a prevalente funzione agricola normale*”.

In risposta alle osservazioni presentate dal ricorrente avverso il PUG approvato, il Comune -con Delibera CC 11 ottobre 2016 n. 36 rilevava che: “*la non inclusione delle aree dal limitrofo CPM.NI –contesto periurbano di nuovo impianto è motivata oltre che dalla presenza di un reticolo idraulico definito dall’ADB in adeguamento del PUG al PAI, dal sistema geomorfologico complesso dell’area (ovvero dalla presenza di un versante con pendenza accentuata verso la vicina gravina). Di conseguenza ancorché la procedura di deperimetrazione dei vincoli definiti dal PUG in adeguamento al PAI avviata dai proprietari ai sensi e per gli effetti delle NTA del PAI risultasse conclusa, ovvero ove le stesse aree risultassero escluse dalla tutela diretta del PAI, le aree degli osservanti risulterebbero comunque interessate dal sistema geomorfologico complesso e quindi non idonee ad una trasformazione edilizia intensiva quale quella prevista dal PUG per i CPM.NI contesto periurbano di nuovo impianto*”.

Ritenendo che il Comune fosse incorso in una erronea rappresentazione dello stato dei luoghi, l’odierno appellante ha proposto ulteriori osservazioni al Comune e alla Regione (prot. n. 29848 del 21 novembre 2016), non riscontrate.

In fase di approvazione, il PUG veniva modificato, riducendo il contesto periurbano di nuovo impianto, ma continuando ad escludere la proprietà del ricorrente.

A seguito di tale modifica, la Regione, con delibera GR 19 giugno 2018 n. 1075, aveva reso il parere di compatibilità al DRAG e al PPTR ed il PUG era stato approvato con delibera CC 6 agosto 2018 n. 40.

Avverso la predetta Delibera, nonché avverso la delibera n. 15 del 29 febbraio 2016 con cui il Consiglio Comunale ha adottato il PUG e la delibera CC n. 36 dell’11 ottobre 2016 il sig. Aurelio Cassano ha proposto ricorso, deducendo le censure di eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto, difetto di istruttoria, irragionevolezza ed illogicità manifesta, violazione del drag approvato con delibera GR n. 1328/07.

Il Tribunale adito rigettava il ricorso sul rilievo che le scelte effettuate dall’Amministrazione nell’adozione degli strumenti urbanistici costituiscono una decisione di merito, sottratta al sindacato di legittimità, salvo irragionevolezza o illogicità manifesta e che anche nel precedente Programma di Fabbricazione, il terreno del ricorrente era tipizzato come zona agricola; la semplice contiguità del terreno del ricorrente al contesto periurbano di nuovo impianto non giustificava, per se stessa, l’inclusione della particella al suo interno.

Appellata ritualmente la sentenza, resiste la Regione Puglia.

All’udienza di smaltimento del 15 dicembre 2023 la causa passava in decisione.

DIRITTO

Con la complessa censura l’appellante rileva l’erroneità della sentenza nella parte in cui genericamente afferma che le scelte effettuate dall’Amministrazione nell’adozione degli strumenti urbanistici rientrano nel potere discrezionale della stessa.

Precisa di non avere contestato l’esercizio di un potere discrezionale, ma la sua illogicità e irrazionalità: il Comune, infatti, aveva dapprima deciso di inserire le aree di sua proprietà nei contesti destinati a nuova residenzialità, mutando poi la propria scelta sulla base di erronei presupposti di fatto.

Ribadisce l’erroneità dell’assunto dell’Amministrazione secondo cui il terreno del ricorrente doveva essere escluso in ragione, oltre che della presenza di un reticolo idraulico definito dall’ADB in adeguamento del PUG al PAI, del sistema geomorfologico complesso dell’area, ovvero della presenza di un versante con pendenza accentuata verso la vicina gravina.

Evidenzia l'erronea rappresentazione dei fatti che la stessa Autorità di Bacino, nel costituirsi in giudizio, aveva avallato, confermando l'assenza del corso d'acqua. La Regione, peraltro, non aveva smentito adeguatamente la contestata assenza di un versante con pendenza superiore al 20%. Peraltro, l'inesistenza di un corso d'acqua e del vincolo di PAI sull'aree del ricorrente erano debitamente dimostrate con perizia di parte depositata in atti, mai contestata.

Censura ancora la sentenza laddove, pur avvedendosi dell'errore nei presupposti di fatto, non ne aveva fatto discendere l'annullamento degli atti impugnati, ritenendolo irrilevante e giustificando l'esclusione dell'area sulla base di una pretesa tutela dei valori agricoli ed ambientali e in ragione di un migliore equilibrio tra le aree edificate e le aree libere a cui il Piano urbanistico deve tendere.

Evidenzia, da ultimo, la palese irragionevolezza delle decisioni del Comune che ha dato vita ad una disparità di trattamento tra le aree di proprietà del ricorrente ed aree del tutto simili e contigue, diversamente incluse nel nuovo contesto periurbano.

La censura non è fondata.

Giova premettere che, per costante giurisprudenza le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate.

In particolare, l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esse incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008 n. 5478).

Come già affermato dal questo Giudice (Cons. Stato, 8 giugno 2011 n. 3497), *"le scelte urbanistiche, dunque, richiedono una motivazione più o meno puntuale a seconda che si tratti di previsioni interessanti la pianificazione in generale ovvero un'area determinata, ovvero qualora incidano su aree specifiche, ledendo legittime aspettative; così come mentre richiede una motivazione specifica una variante che interessi aree determinate del PRG., per le quali quest'ultimo prevedeva diversa destinazione (a maggior ragione in presenza di legittime aspettative dei privati), non altrettanto può dirsi allorché la destinazione di un'area muta per effetto della adozione di un nuovo strumento urbanistico generale, che provveda ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale. Né, d'altra parte, una destinazione di zona precedentemente impressa determina l'acquisizione, una volta e per sempre, di una aspettativa di edificazione non più mutabile, essendo appunto questa modificabile (oltre che in variante) con un nuovo PRG, conseguenza di una nuova e complessiva valutazione del territorio, alla luce dei mutati contesti e delle esigenze medio tempore sopravvenute"*.

Le uniche, tassative ipotesi (individuata dalla consolidata giurisprudenza sopra richiamata in base alle argomentazioni elaborate dall'Adunanza plenaria n. 24 del 1999), in cui è richiesta una motivazione rafforzata, sono le seguenti: I) superamento degli standard minimi; II) presenza di una convenzione di lottizzazione o di un accordo equivalente, valido ed efficace; III) giudicato di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento sulla relativa istanza; IV) destinazione di un fondo totalmente intercluso a zona agricola.

Occorre, infine, osservare che la motivazione delle scelte urbanistiche, sufficientemente espressa in via generale, è desumibile sia dai documenti di accompagnamento all'atto di pianificazione urbanistica, sia dalla coerenza complessiva delle scelte effettuate dall'amministrazione comunale (Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2014 n. 1459).

Applicando i su esposti principi al caso di specie, deve ritenersi che il ricorso sia infondato sia per un primo profilo - laddove le censure attingono al merito delle scelte urbanistiche operate dall'ente locale, sostituendosi o sovrapponendosi alle valutazioni effettuate dall'amministrazione nell'esercizio della propria potestà pianificatoria - sia per un secondo profilo, avuto riguardo alle censure dedotte, la cui consistenza non scalfisce la legittimità degli atti impugnati i quali s'appalesano immuni dai rubricati vizi della funzione amministrativa.

Nella specie, il contesto periurbano di nuovo impianto si sviluppa in continuità diretta con il contesto urbano, a differenza delle aree agricole che lo cingono, tra cui quelle del sig. Cassano.

Inoltre, rientra nel potere discrezionale dell'amministrazione decidere di riconvertire aree agricole in aree destinate al fabbisogno residenziale. Oltretutto, non si tratta di una scelta immotivata, venendo rilasciata un'articolata descrizione delle ragioni che hanno portato alla valorizzazione delle risorse esistenti, con contenimento del consumo del suolo. Non può, pertanto, discutersi di disparità di trattamento con aree attigue, altrimenti ingenerandosi un potenziale ampliamento indiscriminato delle aree destinate ad uso residenziale.

Il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale costituisce infatti una estrinsecazione del potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità, 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 (cfr. ancora Cons. Stato, Sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343).

Nel caso di specie, peraltro, la relazione illustrativa a corredo, è esplicativa in maniera sistematica e organizzata della filosofia generale dell'intervento anche in relazione a singole scelte a sostegno della congruità della scelta pianificatoria, ampiamente ricavabili dalla relazione generale e dagli elaborati del PUG. dai quali si evince la triplice giustificazione delle scelte sottese alla tessitura dei brani della nuova città disegnata dal PUG: 1. Riduzione del consumo di suolo; 2. equilibrio ambientale anche per mezzo del mantenimento dei valori agricoli, in particolare dell'aree nel precedente *zoning* già tipizzate quali agricole come quella dell'appellante; 3. dimensionamento sostenibile del PUG nella sua connessione alle direttrici di sviluppo e all'urbanizzazione già *in fieri*.

L'appello deve essere, pertanto, respinto.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali in favore della Regione Puglia che liquida in €3000,00 oltre accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Carmelina Addesso, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE

Rosaria Maria Castorina

IL PRESIDENTE

Claudio Contessa

IL SEGRETARIO