

Publicato il 24/03/2025

Sent. n. 2413/2025

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 9839 del 2022, proposto dal Comune di Rapallo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vanessa Perdelli, Mario Alberto Quaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

[omissis], rappresentate e difese dall'avvocato Andrea Masetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marina Crovetto, Sergio Fienga, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Città Metropolitana di Genova, commissario *ad acta*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 1064/2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [omissis] e della Regione Liguria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2025 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

1. Con ricorso in appello, ritualmente notificato e depositato in giudizio, il Comune di Rapallo ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. della Liguria, Sez. II, ha accolto il ricorso di primo grado proposto dalle [omissis] e, per l'effetto, ha annullato (*in parte qua*) il piano urbanistico comunale (PUC) del predetto Comune, approvato con deliberazione del commissario *ad acta* del [omissis] e con deliberazione della Giunta della Regione Liguria del [omissis], disponendo la compensazione delle spese di giudizio.

2. Il giudice di primo grado ha ritenuto fondate le censure dedotte dalle parti ricorrenti nel quarto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, in relazione al mancato esame (sul piano sostanziale) da parte dell'organo commissariale investito del compito di procedere alla approvazione del PUC delle osservazioni presentate dalle ricorrenti, peraltro ritenute suscettibili di accoglimento da parte degli uffici comunali.

3. L'Amministrazione comunale ha contestato la sentenza impugnata con due articolati motivi.

3.1. Con il primo motivo ha dedotto: erroneità della sentenza; violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; omessa pronuncia; violazione

dell'articolo 100 c.p.c. e dell'articolo 35 del d.lgs. n. 104 del 2010; inammissibilità del ricorso di primo grado, per difetto di interesse.

L'Amministrazione comunale appellante sostiene che il giudice di primo grado non avrebbe correttamente esaminato l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, per difetto di interesse, (eccezione) fondata sulla considerazione che le osservazioni delle parti ricorrenti erano dirette a contestare il credito edilizio previsto per le ipotesi di espropriazione di aree di loro proprietà, con la conseguenza che le ricorrenti avrebbero potuto in ogni caso chiedere che l'espropriazione avvenisse nelle forme ordinarie (rinunciando così al credito edilizio).

3.2. Con il secondo motivo di appello, l'Amministrazione comunale appellante deduce: erroneità della sentenza nel merito; travisamento dei fatti e falsa applicazione dell'art. 38 della l.r. della Liguria n. 36/1997.

L'Amministrazione appellante contesta che le osservazioni presentate dalle ricorrenti (odierno appellate) non siano state valutate in sede di approvazione del piano; l'organo commissariale avrebbe valutato le predette osservazioni e le avrebbe (implicitamente) respinte, sulla base del preminente interesse pubblico alla tempestiva approvazione del piano, tenendo conto del carattere risalente di quello precedentemente vigente (trattandosi di osservazioni di carattere sostanziale, la loro approvazione avrebbe comportato l'obbligo di procedere alla ripubblicazione del piano, determinando un differimento dei tempi di entrata in vigore del nuovo piano).

Oltre a ciò, le esigenze rappresentate dalle appellate in sede procedimentale avrebbero potuto essere soddisfatte con una variante parziale al piano approvato.

4. Si sono costituite in giudizio [omissis] contestando le deduzioni dell'Amministrazione comunale appellante.

5. Con ordinanza di questa Sezione n. 132/2023, è stata respinta la domanda cautelare, presentata in via incidentale dal Comune di Rapallo.

6. Con appello incidentale, notificato il 30 gennaio 2023 e depositato il 16 febbraio 2023, la Regione Liguria ha contestato la sentenza di primo grado sotto profili sostanzialmente coincidenti con quelli formulati dal Comune di Rapallo.

6.1. Con un unico articolato motivo, la Regione Liguria deduce: erroneità del presupposto, travisamento dei fatti, contraddittorietà; erronea applicazione dell'art. 38 della l.r. n. 36/1997; violazione e/o erronea applicazione delle norme in materia di nomina del commissario *ad acta* (art. 136 d.lgs. n. 267/2000).

Dopo aver richiamato la motivazione della sentenza impugnata (nella parte in cui il giudice di primo grado si è soffermato sul quarto motivo del ricorso di primo grado, accogliendolo), la Regione Liguria deduce quanto segue:

- a) in primo luogo, sarebbe errato il presupposto posto a base del quarto motivo di ricorso (ossia, l'omesso esame delle osservazioni presentate al Comune di Rapallo); a tale riguardo, fa rilevare che sul PUC del Comune di Rapallo (così come adottato dal commissario *ad acta*, con deliberazione n. 1 del 24 aprile 2018) sono state presentate n. 105 osservazioni, di cui 83 entro i termini di legge e 22 a termini scaduti; tutte le osservazioni sono state esaminate, scorporandole in ben 327 sottopunti in relazione al contenuto e all'incidenza del contenuto sui diversi aspetti della pianificazione; all'esito della valutazione, n. 89 dei n. 327 sottopunti sono stati stralciati in ragione del fatto che, comportando una modifica sostanziale delle scelte del piano adottato e già pubblicato, avrebbero richiesto una nuova fase di pubblicità - partecipazione, con conseguente differimento dei termini di approvazione del PUC, (differimento) asseritamente incompatibile con l'interesse pubblico prevalente;
- b) in secondo luogo, la Regione Liguria ravvisa un elemento di contraddittorietà nella motivazione della sentenza impugnata, in quanto il giudice di primo grado, dopo aver dato atto del mancato esame delle osservazioni, ha evidenziato che *“gli uffici amministrativi e il commissario ad acta stesso hanno dichiarato di condividere le osservazioni presentate dalle parti istanti, ma l'apporto partecipativo è stato non di meno disatteso sul presupposto che la condivisione delle istanze avrebbe comportato un'eccessiva dilazione dei tempi di approvazione dello strumento”*;

c) in terzo luogo, la Regione Liguria, richiamando la sentenza del Consiglio di Stato n. 3970/2022, sostiene che l'accoglimento di osservazioni sarebbe stato in contrasto con il compito affidato al commissario *ad acta* di dotare il Comune di Rapallo di un nuovo strumento urbanistico generale; inoltre, evidenzia che le osservazioni dei privati hanno una natura di mera collaborazione all'individuazione delle migliori scelte urbanistiche, con la conseguenza che non verrebbe in rilievo l'obbligo di una specifica motivazione per il loro mancato accoglimento.

6.2. La Regione Liguria evidenzia che il commissario *ad acta* aveva ricevuto dal Difensore civico regionale l'incarico di portare a compimento le procedure di adozione del PUC di Rapallo proprio poiché, a fronte di un piano urbanistico risalente al 1985, il Comune non provvedeva da anni all'adeguamento alle nuove normative e ai piani sovraordinati; con deliberazione n. 1 del 24 aprile 2018, è stato adottato il progetto definitivo del piano urbanistico comunale, definitivamente approvato con deliberazione del commissario *ad acta* del [omissis] e con deliberazione della Giunta della Regione Liguria del [omissis].

Le ragioni della tempestiva approvazione del PUC deriverebbero dalla stessa nomina del commissario *ad acta* con la funzione di portare a termine nel più breve tempo possibile il compito affidatogli, stante l'inerzia dell'Amministrazione comunale rispetto a tale adempimento.

L'accoglimento delle osservazioni proposte dalle ricorrenti (odierne appellate) avrebbe comportato la necessità di procedere alla ripubblicazione del piano, determinando un aggravio del procedimento amministrativo in contrasto con l'interesse pubblico a concludere in tempi brevi e senza ulteriori differimenti l'approvazione del PUC.

6.3. La Regione Liguria precisa inoltre che le osservazioni proposte dalle ricorrenti (odierne appellate) potranno essere valutate in sede di aggiornamento e/o di variante del PUC, nelle forme e nei modi stabiliti dalla legge urbanistica regionale n. 36/1997.

7. Con atto notificato in data 20 febbraio 2023 e depositato in pari data, [omissis] hanno proposto appello incidentale, per l'ipotesi di accoglimento dell'appello principale presentato dal Comune di Rapallo o dell'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria.

7.1. Con il primo motivo di appello incidentale, deducono: erroneità e illogicità della sentenza impugnata per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7 e 38 d.lgs. 267/2000, nonché violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, le ricorrenti avevano denunciato la violazione dell'art. 38 del T.U.E.L., avendo il commissario *ad acta* deliberato con i poteri di consiglio comunale nel c.d. "periodo bianco" dei quarantacinque giorni precedenti le elezioni; il T.a.r. Liguria ha respinto il motivo, assumendo che la temporanea inibizione all'operatività dell'organo consiliare, prevista dall'art. 38 del d.lgs. 267/2000, non si applichi al commissario *ad acta*.

[omissis] (incidentali) contestano le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che il commissario *ad acta*, nella fattispecie, ha operato con i poteri del Consiglio comunale, con la conseguenza che, per effetto di quanto disposto dall'art. 38, comma 5, del d.lgs. 267/2000, era soggetto alle limitazioni dei poteri propri dell'organo consiliare; a loro giudizio, la deliberazione del commissario *ad acta* del [omissis], assunta con i poteri del Consiglio comunale, non poteva essere qualificata come "atto urgente", adottabile anche nel c.d. "periodo bianco".

7. Con il secondo motivo di appello incidentale, deducono: erroneità e illogicità dell'impugnata sentenza per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38 e 40 l.r. n. 36/1997 e s.m.i.; violazione dell'art. 79 l.r. n. 11/2015 e s.m.i.; violazione dell'art. 28 l.r. n. 15/2018; violazione dell'art. 3 l. 241/1990; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio era stato denunciato il mancato utilizzo da parte del Comune di Rapallo e della Regione Liguria di una disciplina unitaria nel procedimento, durato 20 anni, per l'adozione e l'approvazione del nuovo PUC.

Il giudice di primo grado, dopo aver richiamato le modifiche normative intervenute nel corso del procedimento, ha respinto il motivo con la seguente motivazione: "...*Quanto precede impone di disattendere le censure in esame, con cui gli interessati lamentano la scarsa chiarezza delle procedure e la mancata adozione dell'unico paradigma normativo costituito dalla disciplina in vigore al*

momento dell'inizio del procedimento; il tribunale amministrativo nota che la regola da porre a base della procedura non può essere ricondotta all'indicazione dei ricorrenti, nell'assenza di una norma generale che si esprima in tal senso, soprattutto avendo riguardo ad un procedimento che coinvolge diversi enti pubblici, per il quale le indicazioni del legislatore sono state in tutt'altro senso. L'unica fase regolata da norme transitorie è stata quella condotta sulla base dell'art. 28 della l.r. 36/1997, mentre tutte le altre disposizioni hanno visto modificazioni in corso di procedimento che hanno riportato l'attenzione dell'interprete alla l.r. 36/1997, escludendo con ciò la possibilità di ipotizzare che tutta la fase di adozione e approvazione dello strumento dovesse aver riguardo alla normativa vigente al momento iniziale dell'esame del progetto del PUC. Il motivo in esame è pertanto infondato”.

Le appellanti incidentali contestano le conclusioni del giudice di primo grado.

Evidenziano che il commissario *ad acta* ha adottato il progetto definitivo del PUC, ai sensi dell'art. 40 l.r. n. 36/1997, mentre per la successiva fase di approvazione ha applicato la procedura delineata dall'art. 38, commi 5 e ss., della l.r. n. 36/1997, nel testo riformulato dalla l.r. n. 15/2018.

A loro giudizio, la disciplina applicabile alla formazione del PUC non poteva che essere quella in vigore al momento della sua adozione, in quanto la fase di adozione e quella di approvazione del PUC fanno parte di un procedimento unitario, non scindibile in distinti e autonomi “sub procedimenti”, a cui possa essere applicata la legge vigente nel momento della singola e specifica fase.

Sostengono che, in assenza di una specifica disciplina transitoria, dovesse continuare ad essere applicata, per effetto di una sorta di ultrattività, la norma procedimentale vigente al momento dell'adozione del PUC (ossia, l'art. 40 l.r. n. 36/1997, come integrato dall'art. 79 l.r. n. 11/2015).

7.3. Con il terzo motivo di appello incidentale, deducono: erroneità e illogicità dell'impugnata sentenza, per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38 e 40 l.r. n. 36/1997 e s.m.i.; violazione dell'art. 79 l.r. n. 11/2015 e s.m.i.; violazione dell'art. 28 l.r. n. 15/2018; violazione art. 3 l. 241/1990; violazione art. 97 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio le ricorrenti avevano denunciato il mancato rispetto da parte dell'Amministrazione dei termini procedurali, previsti dalla normativa, per valutare le osservazioni di cui sopra.

Il giudice di primo grado ha respinto la censura evidenziando: “...con l'ulteriore censura gli interessati lamentano la violazione delle norme del procedimento nella parte in cui l'amministrazione comunale si è pronunciata con ritardo sulle osservazioni presentate: il termine che la legge aveva fissato per l'adempimento ritardato era il 17.8.2018, mentre la pronuncia del consiglio sulle osservazioni si ebbe soltanto nel maggio 2019. In proposito deve notarsi che le norme denunciate (artt. 38 e seguenti della l.r. 36/1997) non prevedono la perentorietà dei termini per l'esame delle osservazioni che gli interessati possono proporre per conseguire le singole richieste di emenda, per cui il motivo non merita condivisione”.

Le appellanti (incidentali) sostengono che il termine per esaminare le osservazioni, anche nel rispetto dell'art. 97 Cost. e del principio di efficienza dell'azione amministrativa, debba considerarsi perentorio, e comunque certamente non estensibile da 45 giorni a circa un anno.

Con il predetto motivo era stato denunciato anche che l'esame delle osservazioni presentate dalle ricorrenti (odierne appellanti) e ritenute condivisibili dagli uffici era stato rinviato ad una fase successiva all'approvazione definitiva del PUC, ossia ad un'eventuale e futura fase di variante del PUC, in violazione dei principi di buona amministrazione sanciti, di cui all'art. 97 Cost., nonché del principio di economicità dell'azione amministrativa.

La deliberazione impugnata non sarebbe neppure congruamente motivata in ordine al preteso interesse pubblico alla (sostanziale) soppressione della fase procedimentale; la motivazione addotta (legata ad asserite ragioni di celerità del procedimento) sarebbe apodittica.

7.4. Con il quarto motivo di appello incidentale, le appellanti deducono: erroneità e ingiustizia dell'impugnata sentenza per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38, 40 e 43 l.r. n. 36/1997 e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. 241/1990; violazione artt. 41, 42 e 97 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Il giudice di primo grado, accogliendo l'eccezione sollevata dal Comune di Rapallo, ha dichiarato inammissibili, per carenza di interesse, il quinto e il sesto motivo del ricorso introduttivo del giudizio con i quali le ricorrenti avevano denunciato l'inadeguatezza della misura del credito edilizio riconosciuto dall'art. 4.3.1.3, in relazione al quale in sede procedimentale avevano formulato proposte alternative, addirittura ritenute suscettibili di accoglimento da parte degli uffici comunali.

In particolare, il T.a.r. Liguria, con la sentenza impugnata, ha dichiarato inammissibili i suddetti motivi di ricorso, per difetto di interesse.

Le appellanti incidentali contestano le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che la misura dell'ipotizzato credito edilizio contemplato dalla predetta disposizione di piano non può, in alcun modo, definirsi proporzionata al sacrificio imposto al privato in sede di cessione bonaria delle aree stesse, essendo inadeguato rispetto al valore dell'area.

Le odierne deducenti evidenziano che, con l'osservazione n. 75, avevano proposto, per la definizione del credito fondiario un moltiplicatore di 8, anziché di 3,5, come previsto dall'articolo sopra menzionato; l'osservazione era stata sostanzialmente accolta dagli uffici comunali, per poi essere immotivatamente disattesa dal commissario *ad acta*.

7.5. Con il quinto motivo di appello incidentale, le appellanti deducono: erroneità e ingiustizia della sentenza impugnata per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38, 40 e 43 l.r. n. 36/1997 e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. 241/1990, violazione artt. 41, 42 e 97 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Censurano la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha dichiarato inammissibile, per carenza di interesse, le censure relative alla quantificazione del credito edilizio, in quanto le ricorrenti avrebbero sempre potuto rifiutare la cessione volontaria di detti terreni al Comune. Fanno rilevare che in sede procedimentale avevano proposto all'Amministrazione due soluzioni alternative.

A giudizio delle appellanti (incidentali), sussisterebbe il loro interesse attuale e concreto a contestare una decisione amministrativa che nella sostanza non ha esaminato un'osservazione formulata in termini puntuali.

7.6. Con il sesto motivo di appello incidentale, deducono: erroneità e ingiustizia della sentenza impugnata per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38, 40 e 43 l.r. n. 36/1997 e s.m.i., violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. 241/1990, violazione art. 97 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Contestano la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha rigettato il settimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, con il quale le ricorrenti avevano denunciato l'illegittimità del PUC in ragione del fatto che l'elevatissimo numero di prescrizioni, precisazioni e modifiche richieste dalla Regione e dalla Città Metropolitana avrebbe dovuto comportare una rielaborazione del PUC stesso e comunque, dopo l'adeguamento alle stesse, una ripubblicazione del PUC.

Il giudice di primo grado ha rigettato il motivo affermando: *“con il settimo motivo gli interessati lamentano che l'amministrazione non abbia riformulato integralmente il progetto del piano, ripubblicandolo alla luce delle numerose prescrizioni imposte in sede VAS, cosa che avrebbe appunto dovuto indurre a mutare l'orientamento assunto ed a ripubblicare il progetto nella sua veste rinnovata. In fatto la regione compendì in due relazioni tecniche le osservazioni rivolte al progetto del piano (nn. 106 e 148/2019), e la natura vincolante delle prescrizioni imposte comporta l'esclusione della necessità della ripubblicazione, come indicato dall'art. 38 della l.r. 36/1997. Da ciò l'infondatezza del rilievo”*.

Le appellanti evidenziano che, nelle premesse della deliberazione n. 1/2019 (*“Adeguamento del PUC ai sensi dell'art. 38, comma 7, della l.r. 36/1997 e smi ai rilievi vincolanti espressi dalla Regione e dalla Città Metropolitana”*), il commissario *ad acta* dà atto che:

- *“la Regione Liguria con deliberazione della Giunta n. 1162 in data 28 dicembre 2018 [...], ha espresso la valutazione positiva n merito alla sostenibilità ambientale del PUC (VAS) ai sensi*

dell'art. 10 della LR 32/2012 e s.m. ed i., nei termini e con i rilievi indicati nell'allegato parere motivato n. 89 del 29 novembre 2018";

- "la Regione Liguria con deliberazione della Giunta n. 180 in data 8 marzo 2019 28/12/2018, n. 1162 [...] ha reso il pronunciamento ai sensi dell'art. 38, comma 6, della LR 36/1997 e s.m., nei termini e con i rilievi indicati nell'allegata relazione tecnica n. 105 del 28 febbraio 2019";

- "la Città Metropolitana di Genova, con deliberazione del Consiglio n. 7 in data 10 aprile 2019 [...] ha reso il pronunciamento nei termini contenuti nell'allegata relazione istruttoria".

Evidenziano che, con detti atti, gli enti sopramenzionati:

a) hanno subordinato la sostenibilità ambientale del PUC a n. 15 prescrizioni "specifiche" o "di valenza e portata generale" e a n. 3 "raccomandazioni";

b) hanno individuato n. 75 previsioni del piano da modificare per contrasto con il PTCP, con la normativa urbanistico ambientale e con la normativa urbanistico-edilizia.

A loro giudizio, un così elevato numero di prescrizioni avrebbe dovuto suggerire una vera e propria rielaborazione del PUC.

In ogni caso, il Comune di Rapallo, avendo recepito le indicazioni regionali e della Città Metropolitana di Genova, avrebbe di fatto modificato in maniera significativa la disciplina urbanistica del PUC precedentemente adottato, con la conseguenza che tali modifiche avrebbero, quindi, richiesto l'apertura di una nuova fase di pubblicità e di deposito degli elaborati del piano ai sensi dell'art. 40, commi 2 e 3, l.r. n. 36/1997, onde consentire agli interessati di presentare loro osservazioni e al Comune di pronunciarsi motivatamente in proposito.

7.7. Con il settimo motivo di appello incidentale, deducono: erroneità e ingiustizia della sentenza impugnata per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38, 40 e 43 l.r. n. 36/1997 e s.m.i., violazione e/o falsa applicazione art. 3 l. 241/1990; violazione art. 97 Cost.; violazione dell'art. 112 c.p.c.

Il giudice di primo grado ha dichiarato inammissibile, per genericità, l'ottavo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, con il quale le ricorrenti avevano lamentato la mancata rielaborazione del PUC nonché la sua mancata ripubblicazione a seguito delle numerosissime prescrizioni, precisazioni e modifiche richieste sia dalla Regione Liguria, che dalla Città Metropolitana di Genova.

Le appellanti contestano le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che dalla relazione tecnica n. 148 del 30 agosto 2019, allegata alla deliberazione della Giunta regionale del 24 settembre 2019 n. 789, il Settore urbanistica della Regione Liguria avrebbe accertato che il Comune di Rapallo, al di là di quanto genericamente riportato nella delibera del commissario *ad acta* n. 1/2019, non ha puntualmente ottemperato a tutte le prescrizioni e raccomandazioni riportate nei pareri espressi dagli enti interessati, ai sensi dell'art. 38, commi 5 e 6, l.r. n. 36/1997.

Non riguardando l'intervento sostitutivo della Regione mere integrazioni o aspetti di dettaglio del progetto di PUC, ma avendo comportato una consistente e sostanziale modifica del piano adottato, sarebbe stato necessario procedere, a giudizio delle appellanti (incidentali), ad una ripubblicazione del PUC, onde consentire una nuova fase di partecipazione degli interessati.

7.8. Con l'ottavo motivo di appello incidentale, le appellanti deducono: erroneità e ingiustizia della sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di lite "attesa la parziale reciproca soccombenza e l'oggettiva complessità della disciplina relativa alle procedure da seguire in Liguria negli anni indicati per giungere all'approvazione di un nuovo strumento".

Le appellanti evidenziano che non vi è stata alcuna "reciproca soccombenza", tanto che i provvedimenti impugnati (che rappresentano il "*petitum*" della controversia) sono stati, comunque, tutti annullati; con riguardo alla pretesa complessità della disciplina urbanistica, essa non rileverebbe in relazione al motivo di ricorso accolto, ma rappresenterebbe semmai un motivo di più per addebitare integralmente le spese di giudizio alle Amministrazioni intimete.

7.9. In conclusione, nell'appello incidentale depositato in data 20 febbraio 2023, hanno chiesto:

"in principalità: rigettare l'appello avversario siccome inammissibile, improcedibile e, comunque, infondato e/o non provato

in subordine: in accoglimento del qui proposto appello incidentale e della avvenuta sostanziale riproposizione in codesta sede di appello incidentale, dei motivi di ricorso ingiustamente ed immotivatamente rigettati o ritenuti inammissibili dal TAR Liguria, annullare, comunque, in parte qua, tutti i provvedimenti impugnati in primo grado meglio individuati nell'epigrafe del presente atto".

8. Con memoria depositata in data 16 dicembre 2024, [omissis] hanno eccepito l'inammissibilità dell'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria, per carenza di interesse, in quanto con la sentenza impugnata il giudice di primo grado *"ha accolto unicamente un motivo riguardante decisioni assunte dal Commissario ad acta, con i poteri del Consiglio Comunale"*; nel merito, hanno contestato sia le censure formulate nell'atto di appello principale proposto dal Comune di Rapallo, che le censure dell'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria.

9. Con memorie depositate rispettivamente in data 13 dicembre e 16 dicembre 2024 il Comune di Rapallo e la Regione Liguria hanno ribadito sostanzialmente le rispettive prospettazioni difensive.

10. Con memoria di replica depositata in data 23 dicembre 2024, [omissis] hanno insistito per il rigetto dell'appello principale proposto dal Comune di Rapallo e dell'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria.

11. All'udienza pubblica del 16 gennaio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

12. L'appello principale proposto dal Comune di Rapallo è infondato.

12.1. In primo luogo, deve essere disatteso il primo motivo dell'appello principale.

Non può essere condivisa l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, per difetto di interesse, fondata sulla mera considerazione secondo cui le ricorrenti avrebbero potuto optare per la procedura espropriativa ordinaria, rinunciando così al credito edilizio.

Diversamente da quanto rappresentato dal Comune di Rapallo, le osservazioni formulate dalle odierne appellate non erano dirette solo a contestare il credito edilizio spettante per l'ipotesi di espropriazione delle aree di loro proprietà, ma anche a proporre una diversa qualificazione urbanistica delle aree stesse.

12.2. Infondato è anche il secondo motivo dell'appello principale.

È bensì vero che le osservazioni presentate in occasione dell'adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo, con conseguente assenza in capo all'Amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione, oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree; pertanto, seppure l'Amministrazione sia tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essa essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse (Consiglio di Stato, Sez. II., 5 aprile 2024 n. 3153; Sez. IV, 20 luglio 2023 n. 7131; 2 gennaio 2023 n. 21).

Tuttavia, l'Amministrazione non può prescindere dall'esame delle osservazioni ricevute né può addurre quale valido motivo di rigetto delle osservazioni la mera considerazione secondo la quale la approvazione delle osservazioni avrebbe comportato un allungamento dei tempi di entrata in vigore del nuovo PUC o che comunque le osservazioni presentate avrebbero potuto trovare riconoscimento in sede di variante urbanistica.

A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione secondo la quale su alcune delle osservazioni presentate dalle odierne appellate gli uffici comunali si erano espressi favorevolmente in sede istruttoria; la motivazione degli atti impugnati si rivela sotto tale profilo contraddittoria e apparente, frustrando sul piano sostanziale la partecipazione procedimentale del privato, sulla base di elementi (i ritardi nella approvazione della nuova strumentazione urbanistica comunale) che esulano dalla disponibilità del privato e che sono imputabili in via esclusiva alla Amministrazione procedente.

13. Ritiene il Collegio di poter prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità dell'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria, essendo anche questa forma di impugnativa infondata nel merito.

Come sopra evidenziato, per pacifica giurisprudenza, le osservazioni formulate dai proprietari interessati dal piano regolatore costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli

strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative; pertanto, il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute, in modo serio e ragionevole, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore generale; d'altra parte le scelte effettuate dall'Amministrazione pubblica, nell'adozione degli strumenti urbanistici, costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo i limiti sopra esposti, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita 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 (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 15 marzo 2024 n. 2535).

Nel caso di specie, tuttavia, come sopra evidenziato, vi è una palese contraddittorietà degli atti impugnati, in quanto le osservazioni formulate in sede procedimentale, pur essendo state valutate positivamente dagli uffici comunali, sono state disattese dal commissario *ad acta* con motivazione apparente e contraddittoria (l'accoglimento delle osservazioni avrebbe comportato la necessità di ripubblicare il piano, con conseguente differimento della entrata in vigore del PUC).

Come evidenziato già in sede cautelare, non può essere considerato come motivo idoneo per respingere le osservazioni presentate la mera considerazione secondo la quale l'approvazione di osservazioni di carattere sostanziale, determinando l'obbligo di procedere alla ripubblicazione del piano, avrebbe comportato un differimento dell'entrata in vigore del nuovo PUC.

Inoltre, risulta dagli atti che il commissario *ad acta* era stato nominato dal Difensore civico della Regione Liguria, con atto del 29 dicembre 2014; in relazione al carattere risalente dell'atto di nomina non appare giustificata la mancata valutazione delle osservazioni presentate in sede procedimentale, per asserite ragioni di celerità procedimentale.

Non ha rilevanza giuridica dirimente il precedente della Sezione (sentenza n. 3970/2022) ripetutamente richiamato dalla Regione Liguria, atteso che nella predetta sentenza si era comunque evidenziato:

“A queste considerazioni va aggiunto che, come evidenziato dalla Regione, l'osservazione presentata dagli appellati non avrebbe avuto molte possibilità di essere accolta, poiché l'area oggetto di interesse era ricompresa in regime ID MA del P.T.C.P. ed, a causa di valori paesistici da salvaguardare, era stata ritenuta non idonea a ricevere atterraggi di volumetrie per effetto di trasferimenti”.

Nella predetta sentenza, il giudice di appello ha dato atto, quindi, della sostanziale insussistenza di prospettive di accoglimento delle osservazioni presentate, mentre nel caso di specie le determinazioni assunte dal commissario *ad acta* si pongono in contrasto con la istruttoria effettuata dagli uffici comunali.

14. In conclusione, sono da respingere sia l'appello principale proposto dal Comune di Rapallo, che l'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria.

15. L'appello incidentale proposto dalle signore Graziano Patrizia e Graziano Paola e dalle società Raggio di Luna s.r.l. e L'Edilizia di Graziano Paola & C. s.a.s. va conseguentemente dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, in quanto (secondo quanto dichiarato nelle conclusioni dell'atto di appello) proposto *“in subordine”*.

16. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, sono poste a carico del Comune di Rapallo e della Regione Liguria, secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, così dispone:

- Respinge l'appello principale proposto dal Comune di Rapallo;

- Respinge l'appello incidentale proposto dalla Regione Liguria;
- Dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, l'appello incidentale proposto dalle [omissis]

Condanna il Comune di Rapallo e la Regione Liguria al pagamento in favore delle [omissis] delle spese del presente grado di giudizio, liquidandole nella misura di € 5.000,00, oltre accessori di legge, per ciascuna delle Amministrazioni.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Marotta

IL PRESIDENTE

Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO