Pubblicato il 26/04/2022
N. 03135/2022REG.PROV.COLL.
N. 05486/2014 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)
ha pronunciato la presente
SENTENZA
sul ricorso numero di registro generale 5486 del 2014, proposto dalla F.lli Gatta s.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Rolfo in Roma, via Appia Nuova, n. 96;
contro
- il Comune di Concesio, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- la Provincia di Brescia, in persona del presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, n. 43/2014, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visti tutti gli atti della causa;
relatore, nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2021, il consigliere Francesco Frigida e dato per presente, ai sensi dell'articolo 84, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, per parte appellante, l'avvocato Domenico Bezzi;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO
1. L'odierna società appellante ha proposto il ricorso di primo grado n. 802 del 2010, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, avverso la deliberazione del Consiglio comunale di Concesio n. 40 del 25 luglio 2009, pubblicata il 26 maggio 2010 sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 21, con cui è stato approvato in via definitiva il piano per il governo del territorio (PGT) e, in via subordinata, avverso la medesima deliberazione, nella parte in cui respinge l'osservazione n. 6 del 17 marzo 2009 presentata dalla società interessata, avverso il parere prot. n. 11920 del 15 aprile 2009, con cui la Provincia di Brescia ha ritenuto la compatibilità del predetto PGT con il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e contro i documenti costituenti la valutazione ambientale strategica (VAS) di tale PGT, nonché avverso l'art. 3.2 dell'allegato 1 alla deliberazione della Giunta regionale della Lombardia n. VIII/6420 del 27 dicembre 2007.
1.1. In particolare, l'interessata – dopo aver premesso essere proprietaria in Concesio di un terreno della superficie di 5.542 metri quadrati, corrispondente all'area distinta al catasto di tale comune al foglio 32, particelle 473, 474, 481, 511 e 535, già inserito dal previgente piano regolatore in un ambito attuativo di iniziativa privata denominato "P.A. 4 Roncaglie", insieme, fra gli altri, di un terreno confinante distinto ai mappali 19 e 368 dello stesso foglio e di proprietà di altro soggetto e gravato da una servitù di elettrodotto – ha dedotto di avere ottenuto, attraverso la citata deliberazione consiliare n. 104/2003, una modifica in senso ad essa più favorevole del predetto "P.A. 4 Roncaglie", che precisamente era stato scisso in un "P.A. 4/1" e un "P.A. 4/2", corrispondente il primo ai propri terreni. Ha inoltre specificato di aver redatto una bozza di convenzione per urbanizzarli, indirizzata all'amministrazione comunale dal suo professionista di fiducia in data 21 giugno 2010, senza ottenere riscontro.
A seguito dell'adozione del nuovo strumento urbanistico generale, la società interessata si è avveduta di una nuova modifica del regime dei propri terreni, destinati ad essere classificati non più come edificabili, ma come verde urbano di salvaguardia, a differenza di terreni confinanti di altro soggetto, di cui si manteneva l'edificabilità, sicché ha presentato un'osservazione, respinta in sede di approvazione finale del piano, in base alle seguenti controdeduzioni: «*Si precisa che* (…) *gli ambiti di trasformazione proposti* (…) *sono stati sottoposti alle necessarie procedure di valutazione ambientale e di sostenibilità delle proposte. Non si ritiene, dopo l'esame delle previsioni in sede di conferenze di servizi, di modificare la definizione territoriale degli ambiti di trasformazione proposti dal piano adottato e in salvaguardia. Si precisa altresì che la proposta determinerebbe un significativo incremento delle previsioni di consumo di suolo per fabbisogno endogeno ed esogeno (articolo 141 delle NTA del PTCP di Brescia), tema peraltro già discusso e concertato con l'ente provinciale*».
Contro tale esito, la parte privata ha veicolato il su citato ricorso, formulando svariate censure.
1.2. La Provincia di Brescia si è costituita nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso, mentre il Comune di Concesio non si è costituito.

2. Con l'impugnata sentenza n. 43 del 17 gennaio 2014, il T.a.r. per la per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, ha respinto il ricorso e ha condannato la ricorrente al pagamento, in favore della Provincia di Brescia, delle spese di lite, liquidate in euro 2.000, oltre agli accessori di legge.
Segnatamente il collegio di primo grado ha affermato che: «*Il ricorso è infondato e va respinto, per le ragioni appresso precisate. 1. E' infondato anzitutto il primo motivo di ricorso, fondato sull'ordine di idee espresso dalla nota TAR Lombardia Milano sez. II 17 maggio 2010 n°1526, riformata in appello sul punto dall'altrettanto nota C.d.S. sez. IV 12 gennaio 2011 n°133, che costante giurisprudenza di questo Collegio condivide, citandosi in proposito per tutte sez. I 14 dicembre 2013 n°1131. 2. E' infondato anche il secondo motivo, dato che la circolare regionale invocata, D.C.R. 13 marzo 2007 n°VII/351, nell'impartire disposizioni di dettaglio per la procedura di VAS prevede per inciso che l'autorità relativa sia nominata "con provvedimento reso pubblico", ma non prevede in proposito alcuna formalità né sanzione particolare, e quindi va ragionevolmente interpretata nel senso che occorre e basta che il provvedimento sia individuabile e accessibile secondo le norme comuni. 3. Infondato è anche il terzo motivo di ricorso, fondato sulla presunta incompetenza ad esprimere il parere sul PGT dell'organo tecnico burocratico della Provincia. Va condiviso al riguardo l'orientamento invocato dalla difesa di tale ente ed espresso da TAR Lombardia Milano sez. II 28 luglio 2009 n°4468, in base all'assorbente rilievo per cui il Consiglio provinciale è organo politico, e quindi mal si attaglia ad esprimere un giudizio su questioni essenzialmente tecniche come la compatibilità di uno strumento urbanistico con un piano di livello superiore. 4. In ordine infine al quarto motivo, è ben noto a questo Collegio il costante orientamento giurisprudenziale, espresso per tutte da C.d.S. a.p. 22 dicembre 1999 n°24, secondo il quale l'ente territoriale nell'esercizio del suo potere pianificatorio compie scelte altamente discrezionali, in linea di principio non bisognose di particolari motivazioni diverse dai criteri contenuti nella relazione al piano stesso; è però tenuto a motivare in modo più approfondito in una serie di casi eccezionali, e in particolare, per quanto qui interessa, allorquando vada a contrastare un affidamento qualificato dei privati. 5. La medesima decisione ravvisa poi l'affidamento qualificato in alcune fattispecie concrete, in primo luogo allorquando la posizione del privato si sia consolidata in un titolo formale, perfetto ed efficace, ad esempio una convenzione di lottizzazione, o un accordo di diritto privato, già conclusi. Vi aggiunge poi in secondo luogo il caso in cui, a fronte di un giudicato di annullamento del diniego di permesso di costruire, l'amministrazione non intenda comunque rilasciarlo in quanto contrastante con gli strumenti urbanistici sopravvenuti in corso di giudizio; Altra giurisprudenza ritiene infine, in terzo ed ultimo luogo che l'onere di motivazione sussista quando il comportamento dell'amministrazione abbia comunque, anche senza stipula di atti, ingenerato nel privato precisi affidamenti sull'edificabilità dell'area, come nel classico caso, oggetto di C.d.S. sez. IV 1 ottobre 2004 n°6401, della trasformazione in agricola di un'area limitata, interclusa tra fondi già edificati in modo non abusivo. 6. Nel caso di specie, però, in base all'approfondita relazione 14 agosto 2013 del Comune di Concesio, nessuna di tali ipotesi ricorre. All'evidenza esclusa come non pertinente la seconda, si nota infatti come la F.lli Gatta (v. relazione pp. 3-9) abbia tenuto nei confronti dell'amministrazione comunale e della confinante pure interessata ad urbanizzare, certa Colombo, un comportamento erratico ed incerto, sostanzialmente non prestandosi mai a formalizzare precisi impegni quanto alla sorte dell'area. 7. E' in proposito sufficiente notare come la società, per mezzo del proprio legale rappresentante, alla fine del 2003 avesse dichiarato di non essere più interessata a procedere (relazione, p. 3 settimo rigo dal basso), poi non si fosse senza giustificazioni presentata alla riunione convocata il 3 agosto 2004 presso gli uffici comunali per decidere dell'area e non avesse dato riscontro al sollecito del Comune (stessa relazione, p. 5 dal settimo rigo), e infine avesse via via modificato e reso più gravose (stessa relazione, pp. 7-8) le proprie pretese verso l'altra lottizzante, sino ad arrivare ad un nulla di fatto. 8. Nemmeno ricorre, per completezza, la terza fattispecie in astratto rilevante, dato che non risulta che l'azione del Comune abbia a tutt'oggi conferito di fatto all'area una particolare aspettativa edificatoria*».
3. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 29/30 maggio 2014 e in data 28 giugno 2014 – la parte privata ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando due compositi motivi.
4. Il Comune di Concesio e la Provincia di Brescia, pur ritualmente evocati, non si sono costituiti in giudizio.
5. In vista dell'udienza di discussione l'appellante ha depositato memoria, con cui ha insistito sulle proprie posizioni.
6. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 26 ottobre 2021.
7. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e in diritto.
8. Tramite il primo motivo d'impugnazione, l'appellante ha lamentato un'errata valutazione di fatti e un omesso esame di un motivo del ricorso, nella parte in cui il T.a.r. ha reputato non sussistente un interesse qualificato della società interessata in relazione alla destinazione dell'area di sua proprietà a verde urbano di salvaguardia, recata dal piano per il governo del territorio e classificata dal previgente piano regolatore generale come area edificabile soggetta a piano attuativo, in conseguenza anche del mancato accoglimento delle sue osservazione sul punto.
Siffatta doglianza è infondata.
In particolare, le rappresentate circostanze per cui l'appellante non sarebbe addivenuta ad un accordo con l'amministrazione comunale, rifiutandosi si sottoscrivere la convenzione di lottizzazione, a causa delle asseritamente esose e abnormi richieste del Comune, da cui dovrebbe inferire che non vi sarebbe stato «*un comportamento erratico ed incerto*» della parte privata, così come affermato dal T.a.r., anche laddove fossero reputate eccessivamente penalizzanti, non avrebbero alcun concreto rilievo in assenza di un'effettiva prova circa un intento vessatorio o ingannevole dell'amministrazione. Ed invero, premesso che la valutazione espressa dal T.a.r. circa il comportamento non del tutto lineare della società interessata è frutto di un corretto apprezzamento fattuale, nel caso di specie, in ogni caso, non si riscontra, dalla documentazione in atti, un comportamento persecutorio o decettivo dell'amministrazione nei confronti

della parte privata, né un coacervo di azioni, provvedimenti e omissioni in grado di radicare in capo alla società interessata un'aspettativa qualificata e tutelabile, cosicché, a differenza di quanto sostenuto dall'appellante, non vi era la necessità di una motivazione particolarmente approfondita a sostegno del rigetto delle osservazioni dell'interessata, considerato altresì che la motivazione concretamente adottata non è comunque «*assolutamente generica e apodittica*», facendo riferimento, seppur sinteticamente, alle esigenze ambientali e di contrasto al consumo di suolo per fabbisogno endogeno ed esogeno.
Né peraltro vi può essere un legittimo affidamento basato su pregressi indici edificatori, giacché un nuovo strumento di pianificazione può variare la destinazione urbanistica, escludendone anche la pregressa edificabilità, non sussistendo nell'ordinamento un principio generale di stabilità delle previsioni urbanistiche, con la conseguenza che il privato può vantare soltanto un generico affidamento (non legittimo) recessivo rispetto all'interesse pubblico inerente alla differente pianificazione urbanistica (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 21 giugno 2001, n. 3334; Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 27 maggio 2021, n. 4089).
9. Mediante il secondo motivo, la parte privata ha sostenuto la sussistenza di un omesso esame di un motivo del ricorso, laddove il T.a.r. non avrebbe statuito sulla censura inerente ad una asserita disparità di trattamento tra l'odierna appellante e altro soggetto confinante, con derivante dedotto abuso del potere amministrativo da parte del Comune, manifestatosi, in tesi, nella vessatorietà della condotta tenuta dall'ente locale sia nella fase delle trattative per l'attuazione del comparto, sia nella finale scelta di sopprimere l'edificabilità sull'area di proprietà della società interessata e non sull'area confinante.
Tale contestazione è infondata, in quanto il dedotto intento vessatorio e ritorsivo dell'amministrazione comunale non è concretamente basato su dati oggettivi certi, che possano consentire un penetrante sindacato del giudice amministrativo nelle scelte di pianificazione urbanistica.
In proposito si osserva che la programmazione e pianificazione urbanistica è caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità nella prospettiva di un ordinato e funzionale assetto del territorio comunale (cfr., *ex aliis*, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 26 febbraio 2013, n. 1187); per la programmazione degli assetti del territorio, l'amministrazione gode, infatti, di un ampio potere discrezionale, sicché le scelte dell'amministrazione non sono censurabili se non per manifesti errori di fatto e abnormità delle scelte (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 23 marzo 2020, n. 2012; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 1° settembre 2015, n. 4072; Consiglio di Stato, sezione IV, decisione 27 luglio 2010, n. 4920).
Ciò posto, il Collegio rileva che nella fattispecie in esame non sussistono palesi errori fattuali, scelte logicamente abnormi e arbitrarie e irrazionali incisioni degli interessi privati.
Ad ogni modo e con valenza assorbente ogni ulteriore considerazione, non è configurabile in questo ambito il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento riguardo alla destinazione impressa a immobili vicini (cfr. Consiglio di Stato, sezione V, sentenza 10 aprile 2018, n. 2164; Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 27 maggio 2021, n. 4089).
Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati 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 (cfr., *ex aliis*, Corte di cassazione, sezione II civile, sentenza 22 marzo 1995, n. 3260, e Corte di cassazione, sezione V civile, sentenza 16 maggio 2012, n. 7663). Gli specifici argomenti secondari di doglianza non espressamente esaminati sono stati pertanto dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.
10. In conclusione l'appello va respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.
11. Nulla va disposto circa la regolazione delle spese di lite del presente grado di giudizio, stante la mancata costituzione dei soggetti appellati.
P.Q.M.
Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 5486 del 2014, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata; nulla circa la regolazione delle spese di lite del presente grado di giudizio.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2021, con l'intervento dei magistrati:
Diego Sabatino, Presidente
Giancarlo Luttazi, Consigliere
Francesco Frigida, Consigliere, Estensore
Carla Ciuffetti, Consigliere
Carmelina Addesso, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Frigida

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO

[/Fonte]

rif