

Publicato il 14/09/2023

**N. 08325/2023 REG. PROV. COLL.**  
**N. 06889/2019 REG. RIC.**  
**N. 06890/2019 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 Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6889 del 2019, proposto da Orinvest S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Augusto Tortorelli, Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n.44;

*contro*

Comune di Arenzano, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 6890 del 2019, proposto da Orinvest S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Augusto Tortorelli, Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n.44;

*contro*

Comune di Arenzano, non costituito in giudizio;

*per la riforma,*

quanto al ricorso n. 6890 del 2019:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 00351/2019.

quanto al ricorso n. 6889 del 2019:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria n. 00350/2019.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2023 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

I fatti rilevanti ai fini del decidere possono essere ricostruiti come segue.

Orinvest s.r.l. riferisce di essere proprietaria di un lotto di terreno inedificato nel comune di Arenzano, circondato da molte costruzioni, che costituiscono il complesso denominato pineta di Arenzano (c.d. zona BC5).

Con delibera n.16 del 2007 il Comune di Orenzano ha adottato una variante al PRG per la salvaguardia del territorio, con la proposta di un contestuale aggiornamento del PTCP.

Tale variante con la quale si propone anche la modifica delle previsioni insediative del PTCP per la zona BC5 da ID-MOA ad ID-MA reca – rispetto al precedente PRG del 2001, i seguenti innovativi contenuti (cfr. nota provinciale del 5.5.2008):

a) la disciplina (art. 8 delle norme di attuazione) del comparto BC Pineta viene integrata e modificata per subordinare all'obbligo di unico SUA, di iniziativa provata, esteso all'intera zona BC5 gli interventi edificatori di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica ivi ammessi, limitando

l'applicazione dell'IFF 0,30 mc/mq ai soli lotti individuati con lo stesso SUA al fine di:

- individuare l'adeguamento ed il potenziamento dei servizi primari e secondari nella stessa zona;
- recuperare i caratteri originari dell'insediamento;
- riorganizzare le aree ed edificare i lotti liberi, compatibili con l'edificazione esistente e con le caratteristiche geomorfologiche e vegetazionali della Pineta.

Mediante diretto titolo edilizio sono invece ammessi in parziale contraddizione con la variante già adottata ed operante in regime di salvaguardia di cui alla DCP n. 21/2006, gli interventi di ristrutturazione edilizia RS di restauro e risanamento conservativo RRC, di cambiamento di uso parziale CUP e di manutenzione straordinaria MS.

Limitare, infine, le nuove costruzioni alle sole tipologie di cui all'art. 17.11.UNI della Norme Paesistiche Ambientali del PRG;

b) la disciplina (art. 12 delle norme di attuazione) del comparto FC (litorale) viene integrata per subordinare all'obbligo di unico SUA di iniziativa pubblica, che l'amministrazione si impegna ad adottare entro un anno dall'approvazione della variante gli interventi per la riorganizzazione infrastrutturale e riqualificazione dell'intera fascia litoranea, al fine di mantenere unitariamente l'immagine tipica del paesaggio connotandone la vocazione turistica. Sono invece ammessi con titolo diretto gli interventi di restauro e risanamento conservativo RRC e manutenzione straordinaria MS.

c) La disciplina di cui all'art. 16 delle norme di attuazione, relativa alle strutture turistico ricettive, viene integralmente riformulata con la specificazione delle varie tipologie di strutture (alberghi, residenze turistico-alberghiere, locande) e, nelle more dell'aggiornamento del Piano Turistico di cui alla l.r. 11/1982 che non viene modificato, è stabilito l'obbligo della SUA per gli interventi di modifica di uso parziale CUP dalla destinazione alberghiera verso le altre destinazioni d'uso ammesse dal PRG con esclusione

della destinazione residenziale, al fine di assicurare la piena dotazione degli standard e senza alcuna forma di monetizzazione.

Inoltre è stabilito che tutte le strutture di tipo turistico-ricettive esistenti alla data di adozione della variante e quelle di nuova previsione, sono assoggettate per non oltre cinque anni, in analogia al vincolo per i pubblici servizi ed infrastrutture di urbanizzazione, al vincolo alberghiero”.

A supporto della predetta variante sono state adottate le seguenti motivazioni:

1) nelle more della formazione del nuovo Piano Urbanistico Comunale, di cui si prevede l'adozione entro il 2009, garantire adeguate forme di controllo del territorio costiero per evitare la compromissione delle risorse paesaggistiche ed assicurare, allo stesso tempo, la risoluzione delle “complesse carenze infrastrutturali ivi presenti”;

2) affidare, pertanto a S.U.A. unitari, di iniziativa provata e pubblica rispettivamente estesi alla totalità delle zone BC5 e FC, il compito di governare da un lato il processo di nuova edificazione e di ristrutturazione anche di livello urbanistico ammesso dal Piano in modo da assicurare uno specifico controllo progettuale delle trasformazioni previste e, dall'altro, superare le attuali carenze funzionali con particolare riguardo agli spetti delle urbanizzazioni primarie (reti idriche e fognarie ecc);

3) tutelare le strutture turistiche che creano occupazione, in linea con il disegno di legge regionale “Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi” (nel frattempo divenuto legge regionale n. 1/2008), introducendo i vincoli procedurali e di destinazione d'uso indicati all'art. 16 delle norme di attuazione modificate”.

Orinvest ha impugnato la predetta delibera dinanzi al Tar per la Liguria sostenendo che la stessa ha illegittimamente determinato una incisiva limitazione alle possibilità edificatorie del lotto di sua proprietà.

Il Tribunale Amministrativo Regionale, con sentenza 15 aprile 2019, n. 350, ha respinto il ricorso, compensando le spese di giudizio.

Orinvest ha proposto appello (rubricato al n. r.g. 6889/2019) per chiedere la riforma della pronuncia di primo grado.

Il Comune di Arenzano non si è costituito in giudizio.

All'udienza del 22 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

Con un secondo ricorso, Orinvest srl ha impugnato dinanzi al T.a.r per la Liguria la nota del Comune di Arenzano del 16.11.2007 per invalidità derivata, discendente dalla precedente deliberazione del 16.7.2007, n. 16.

Con un secondo motivo ha, inoltre, lamentato l'illegittimità del provvedimento consiliare nella parte in cui subordina l'edificazione nel lotto all'approvazione di un unico strumento attuativo nonché per quanto attiene alla proposta di modificazione del regime paesistico del sito che diverrebbe soggetto alla disciplina di mantenimento e non più di modificazione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale, con sentenza 15 aprile 2019, n. 351, ha respinto il ricorso, compensando le spese di giudizio.

Orinvest ha pertanto impugnato, con appello rubricato al n. r.g. 6890/2019) anche quest'ultima decisione.

Il Comune di Arenzano non si è costituito in giudizio.

All'udienza del 22 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente il Collegio dispone, ai sensi dell'art. 70 c.p.a., la riunione degli appelli per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

Gli appelli sono infondati.

La questione principale all'esame del Collegio attiene alla natura e alle funzioni della pianificazione urbanistica.

Con il primo motivo di appello (rubricato al n. r.g. 6889/2019), Orinvest lamenta l'erroneità della sentenza impugnata, la quale si fonderebbe su alcuni presupposti contraddetti dalle risultanze istruttorie acquisite nel presente giudizio.

In particolare, la sentenza baserebbe erroneamente le sue valutazioni su una situazione di fatto antecedente a quella in cui è stata adottata la variante contestata, atteso che l'area in esame, al momento dell'adozione della variante,

era, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, fortemente urbanizzata. Tali errore di fatto avrebbe, ad avviso della parte appellante, erroneamente condizionato le successive valutazioni contenute nella sentenza. Con il secondo mezzo di gravame si deduce l'erroneità della ritenuta infondatezza del primo motivo del ricorso di primo grado, col quale era stata denunciato l'eccesso di potere nell'adozione della variante, in quanto, ad avviso di Orinvest, la variante di che trattasi non integrerebbe un atto pianificatorio, legittimamente volto alla conformazione di una parte del territorio comunale, ma sarebbe espressione della mera volontà di impedire le costruzioni nel lotto in questione.

A sostegno dell'assunto si evidenzia che una variante di salvaguardia è concepibile ove destinata a disciplinare delle ampie aree del territorio comunale, e non soltanto due lotti residuali, come è avvenuto nel caso di specie.

I primi due motivi di appello possono essere scrutinati contestualmente in ragione della loro stretta connessione, in considerazione del fatto che entrambi evocano il tema di fondo dei contenuti della pianificazione urbanistica.

Secondo la moderna concezione della funzione di pianificazione, sviluppatasi a partire dalla nota decisione del Consiglio di Stato sul caso Cortina (Cons. Stato. Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710), il potere conformativo del comune non può essere condizionato dalle caratteristiche oggettive dell'area o da precedenti determinazioni, pena la messa in discussione della potestà generale di piano.

Nell'occasione, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire che l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo; uno sviluppo

che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio. L'esercizio del potere di pianificazione, in tale prospettiva, deve tenere conto, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

La nuova visione prospettica della disciplina pianificatoria non può non riflettersi anche a livello dei contenuti dello strumento urbanistico comunale, avendo la giurisprudenza amministrativa da tempo ritenuto che "il potere di gestione in chiave urbanistica del territorio, proprio perché comprende tra i suoi fini anche la protezione dell'ambiente, quale fattore condizionante le relative scelte può legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la qualità della vita, anche in parti del territorio comprensive di beni immobili non aventi le caratteristiche intrinseche e peculiari che ne comportino livelli sovraordinati di tutela"(Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734). In tale ordine di idee, è stato ulteriormente osservato che "i limiti imposti alla proprietà privata attraverso destinazioni d'uso che garantiscano la salvaguardia ambientale non devono essere valutati in sede giurisdizionale alla luce delle specifiche leggi che garantiscono la tutela del paesaggio, ma sulla base dei criteri propri della materia urbanistica", per cui "l'esercizio del potere di conformazione urbanistica è compatibile con la tutela paesistica, trattandosi di forme complementari di protezione preordinate a curare con diversi strumenti distinti interessi pubblici con la conseguenza che pur non sussistendo alcuna fungibilità tra le legislazioni di settore, le stesse

possono riferirsi contestualmente allo stesso oggetto"(Cons. Stato, sez. IV, n. 1734 cit.; id. 6 marzo 1998, n.382).

Da tale innovativa impostazione discende che l'ambito di discrezionalità del comune nel determinare le scelte che incidono sull'assetto del territorio comunale è quindi molto ampio sia nel quid che nel quomodo.

È oramai pacifico in giurisprudenza che, nell'ambito di tale discrezionalità l'amministrazione comunale, qualora il comune avvii un procedimento teso alla redazione di un nuovo piano regolatore generale, o di una sua variante generale, ha la potestà di ripianificare quelle parti del territorio le cui destinazioni d'uso vigenti non sembrano essere più consone alle nuove scelte. Ciò può riguardare simmetricamente sia la retrocessione delle aree edificabili ad aree agricole sia quello di riconoscere a queste ultime la destinazione edificatoria.

Si tratta in questi casi dell'esplicazione della discrezionalità amministrativa che permette ai comuni di pianificare il territorio anche in senso restrittivo rispetto al passato, con i limiti della razionalità e dell'insussistenza di pregressi affidamenti qualificati a favore della proprietà.

In coerenza con tali coordinate di fondo della funzione di pianificazione, modernamente intesa, il Comune ha ripianificato quelle parti del territorio le cui destinazioni d'uso non sembravano essere più consone alle nuove scelte dell'amministrazione.

Più in particolare, la nuova disciplina pianificatoria del Comune di Arenzano, con la variante di che trattasi, ha inteso adeguarsi al diverso, sopra delineato, orientamento che conferisce allo strumento urbanistico il ruolo di migliorare la conformazione del territorio anche alla luce di interessi diversi da quelli attinenti alle potenzialità edificatorie, attribuendo una valenza di rilievo alla conservazione di zone di pregio paesistico, in particolare scongiurando ulteriori edificazioni suscettibili di conculcare le zone litoranee in cui si colloca il lotto di terreno ineditato di Orinvest.



Questi ultimi interessi (un tempo necessariamente “differenziati” rispetto all’oggetto della funzione di pianificazione) sono oggi passibili di essere inglobati nel nuovo paradigma della funzione pianificatoria e possono legittimamente, come è accaduto nel caso di specie, prevalere, all’esito del consueto bilanciamento sotteso ad ogni esercizio dell’attività discrezionale, sulle le capacità edificatorie in precedenza riconosciute a fondi astrattamente edificabili.

Questo è proprio quello che è accaduto con la variante di salvaguardia in esame.

La relativa motivazione evidenzia, infatti, la volontà del comune di Arenzano di salvaguardare le ultime manifestazioni della preesistente pineta, in quanto espressione, paesaggisticamente qualificante, del promontorio che caratterizza tale tratto della costa ligure.

A tal riguardo, il consiglio comunale ha considerato: che i fondi interessati sono posti nella fascia di rispetto compresa nei trecento metri dalla linea del bagnasciuga; che la loro edificazione avrebbe comportato la definitiva perdita di una testimonianza paesistica che si riteneva di dover promuovere; che l’edificazione sui due fondi comporterebbe l’accentuazione del tratto disordinato paesato dall’urbanizzazione del sito, con conseguente necessità di rimodernare i servizi esistenti in zona, atteso il tempo trascorso dalla loro installazione e l’aumento dei loro fruitori.

La legittimità della variante in esame trae, peraltro, argomento dal costante indirizzo della giurisprudenza del Consiglio di Stato, a mente del quale, al fine di sorreggere, sul piano motivazionale, nuove previsioni pianificatorie, non occorre indicare particolari motivazioni se non quelle espresse in via generale nella relazione al piano urbanistico.

E ciò alla luce del fatto che nel caso di che trattasi non sussistevano pregressi affidamenti qualificati in favore di Orinvest S.r.l.

Sotto tale profilo, va infatti evidenziato che la giurisprudenza del Consiglio di Stato, con orientamento del tutto consolidato, afferma il principio di diritto

per cui un particolare sforzo motivazionale a sostegno di nuove previsioni pianificatorie è imposto solo nel caso di pregressi affidamenti qualificati del privato, rinvenibili, in particolari, in circoscritte situazioni, quali l'esistenza di una preesistente convenzione di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, ovvero in presenza di aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione (*ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2453; id. sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1907; ).

Le considerazioni finora formulate - unitamente a quanto di seguito esposto - sorreggono anche la infondatezza del rilievo per cui la sentenza impugnata avrebbe erroneamente tratto le mosse da una situazione di fatto preesistente (quando l'area originariamente denominata pineta era intensamente coltivata e occupata da insediamenti sparsi) a quella, di intensa urbanizzazione del sito di che trattasi, esistente al momento dell'adozione della variante contestata.

Il giudice di prime cure, contrariamente a quanto ritiene la parte appellante, non ha sottovalutato, né tanto meno travisato, l'attuale livello di urbanizzazione dell'area in esame, ma ha correttamente applicato al caso di specie le nuove coordinate giurisprudenziali, sopra tratteggiate, relative alle scelte pianificatorie finalizzate a salvaguardare interessi, un tempo necessariamente differenziati, di matrice paesaggistica.

Le riflessioni di autorevole dottrina sulle tutele differenziate hanno avuto certamente il merito di evidenziare che la gestione globale del territorio, tramite il potere di piano, può essere messa in crisi dalle pianificazioni (piani dei Parchi, Piani di Bacino ecc.), differenziate (c.d. invarianti urbanistiche) volte a disciplinare specifici interessi insistenti nel territorio.

Oggi, alla stregua della moderna concezione della funzione urbanistica in precedenza tratteggiata, può, nondimeno, fondatamente affermarsi che anche i titolari del potere urbanistico possono oramai concorrere alla tutela (aggiuntiva) di tali ulteriori interessi.

Tale cambio di paradigma è peraltro rispettoso del principio di legalità, trovando fondamento nell'art. 7, comma 2, n. 5 della legge urbanistica n. 1150 del 1942, a mente del quale il piano regolatore deve indicare i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesaggistico.

Dall'accoglimento delle sopra enunciate premesse, in punto di nuova concezione della funzione urbanistica, consegue, pertanto, che la tutela di questi ulteriori interessi, oggi, non deve più necessariamente essere imposta alla pianificazione urbanistica da vincoli eteronomi, potendo essere, come avvenuto nel caso in esame, espressione della discrezionalità pianificatoria del comune.

Alla luce delle considerazioni che precedono vanno pertanto respinti i primi due motivi di appello.

Con un terzo mezzo di gravame (erroneamente indicato come quarto nell'atto di appello) si deduce l'erroneità della sentenza per la ritenuta infondatezza del secondo motivo del ricorso di primo grado, col quale era stata denunciata l'illegittimità della proposta di modifica del PTCP da IDMOA ad IDMA. A sostegno della ritenuta irragionevolezza della modifica in esame viene evidenziato che:

- l'edificabilità residua è ridottissima e marginale (mc 10.000) rispetto all'insediamento residenziale (mc 900.000);
- la zona è ritenuta satura, ma insediabile dagli strumenti urbanistici acquisiti ed adottati in precedenza;
- l'indice di fabbricabilità residuo è stato ancora ridotto;
- lo stato di urbanizzazione dell'insediamento è stato, a seguito di istruttoria a sostegno dei precedenti strumenti urbanistici, ritenuto più che sufficiente.

Il motivo non è fondato.

Il Collegio ricorda che, secondo un costante indirizzo interpretativo (cfr. Cons. St., sez. IV, 2839 del 21 marzo 2023; sez. II, 6 aprile 2021, n. 2777; sez. IV, 13 aprile 2016, n. 1434; cfr. sez. IV, 21 agosto 2013, n. 4200), pure in presenza di una zona (in tesi) già urbanizzata, la necessità dello strumento attuativo è

esclusa solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo (ad es. il lotto residuale ed intercluso in area completamente urbanizzata), ma non anche nell'ipotesi in cui, per effetto di una edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona (ad esempio, completando il sistema della viabilità secondaria nella zona o integrando l'urbanizzazione esistente per garantire il rispetto degli standard minimi per spazi e servizi pubblici e le condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione).

L'esigenza di un piano di ricucitura del tessuto urbano, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, si impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate. Per escludere la necessità della pianificazione attuativa è necessario, pertanto, valutare la sufficienza dell'urbanizzazione esistente, considerando a tal fine un rapporto di proporzionalità fra i bisogni degli abitanti insediati con quelli ancora da insediare nella zona con la previsione e la quantità e qualità degli impianti urbanizzati già disponibili destinati a soddisfarli.

Applicando tali coordinate al caso di specie, il Collegio evidenzia che, a supporto del mutamento urbanistico contestato, l'amministrazione ha rilevato, con affermazione non adeguatamente scalfita da evidenze documentali di segno contrario, la necessità di rivedere la situazione dei servizi a standard realizzati anni prima.

Da ciò si desume che, contrariamente a quanto ritenuto nell'atto di appello, nel caso di specie l'amministrazione ha dubitato della residua capacità dei servizi a standard di far fronte alle esigenze derivanti dal potenziale implementato del carico urbanistico.

Né la parte appellante ha, tal riguardo, fornito una prova contraria, atta a dimostrare l'adeguatezza quantitativa e qualitativa delle esistenti opere di urbanizzazione primaria a soddisfare le esigenze scaturenti da un aumento del carico urbanistico, oltre che l'inutilità della funzione di ricucitura del tessuto urbano:

Ne deriva, pertanto, la non illogicità della la proposta di modificazione del regime del lotto BC5 da modificazione (MO) a mantenimento (MA) e la conseguente non fondatezza del motivo appena esaminato.

Con un quarto mezzo di gravame, Orinvest reitera il motivo con il quale in primo grado aveva dedotto l'illegittimità dello strumento utilizzato per azzerare l'edificabilità di tutta la zona BC5, ovvero l'utilizzo di strumento urbanistico attuativo unitario.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario il Collegio evidenzia che è oramai superata la tradizionale visione gerarchica dei piani, essendosi oramai largamente affermato, in sua vece, il criterio della competenza.

L'ordinamento urbanistico ligure prevede, infatti, un sistema di pianificazione a due stadi, imperniato sul binomio piano strutturale-piano operativo. Questa articolazione del piano comunale consente di non adottare decisioni puntuali immediate e di modulare progressivamente la prescrittività delle scelte urbanistiche mano a mano che maturano le condizioni propizie alla relativa(concreta) realizzazione. Il piano operativo prende il posto del precedente piano attuativo e contiene, come avvenuto nella specie, prescrizioni conformative della proprietà.

Dal che discende la legittimità della scelta di procedere, nel caso di specie, con un strumento attuativo unitario.

Con un quinto mezzo di gravame Orinvest lamenta testualmente: *“Errori analoghi a quelli descritti sub 3 si rinvergono nel capo di rigetto del motivo aggiunto (punto 7 della sentenza), dovendosi per le ragioni già 18 spiegate sopra, ritenere contraddittoria ed erronea la declaratoria di improcedibilità a fronte di quanto affermato sub 2. D'altro canto,*

*la sentenza non pare cogliere neppure il senso della censura, non superata in ogni caso dagli ulteriori atti pianificatori, anche essi pure impugnati, che era diretta nei confronti di una norma introdotta dalla variante, sulla infrazionabilità della proprietà degli edifici alberghieri, che nulla aveva a che fare con l'assoggettamento dell'edificabilità di uno SUA. Si insiste riproponendo detta censura avverso una certamente illegittima previsione?'*

Il motivo è inammissibile.

In ordine alla natura, al fondamento ed alla consistenza dei doveri di chiarezza e specificità (degli scritti delle parti e in particolare degli atti di impugnazione), ed alle conseguenze discendenti dalla loro violazione, la Sezione non intende discostarsi dai principi elaborati dalla giurisprudenza civile ed amministrativa (da ultimo esaustivamente, anche per i richiami ivi contenuti, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4413/2018; sez. IV n. 247/2019), secondo i quali:

a) gli artt. 3, 40 e 101, c.p.a., intendono definire gli elementi essenziali del ricorso, con riferimento alla *causa petendi* (i motivi di gravame) ed al *petitum*, cioè la concreta e specifica decisione richiesta al giudice; con particolare riguardo alla stesura dei motivi, lo scopo delle disposizioni è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, oltre ad essere poco sintetici non contengono una esatta suddivisione tra fatto e motivi, con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. "motivi intrusi", ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminano tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano nel rischio di revocazione;

b) la chiarezza e specificità degli scritti difensivi (ed in particolare dei motivi) si riferiscono all'ordine delle questioni, al linguaggio da usare, alla correlazione logica con l'atto impugnato (sentenza o provvedimento che sia), alle difese delle controparti; ne consegue che è onere della parte ricorrente operare una sintesi del fatto sostanziale e processuale, funzionale alla piena comprensione

e valutazione delle censure, così evitando la prolissità e la contraddittoria commistione fra argomenti, domande, eccezioni e richieste istruttorie;

c) l'inammissibilità dei motivi di appello non consegue solo al difetto di specificità di cui all'art. 101, co. 1, c.p.a., ma anche alla loro mancata "distinta" indicazione in apposita parte del ricorso a loro dedicata, come imposto dall'art. 40, c.p.a., applicabile a giudizi di impugnazione in forza del rinvio interno operato dall'art. 38, c.p.a.;

d) gli oneri di specificità e chiarezza incombenti sulla parte ricorrente (e sul suo difensore, che tecnicamente la assiste in giudizio) trovano il loro fondamento:

I) nell'art. 24 Cost., posto che solo una esposizione chiara dei motivi di ricorso o, comunque, delle ragioni che sorreggono la domanda consente l'esplicazione del diritto di difesa delle altre parti evocate in giudizio;

II) nella loro strumentalità alla attuazione del principio di ragionevole durata del processo, ex art. 111, comma secondo, Cost., poiché un giudizio impostato in modo chiaro e sintetico, quanto alla *causa petendi* ed al *petitum*, rende più immediata ed agevole la decisione del giudice, evita l'attardarsi delle parti su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero scopo tuzioristico, rende meno probabile il ricorso ai mezzi di impugnazione e, tra questi, in particolare al ricorso per revocazione, a maggior ragione se proposto con finalità meramente dilatorie del passaggio in giudicato della decisione;

III) nella necessità della difesa "tecnica", il che contribuisce a rendere evidente la natura della professione legale quale "professione protetta", ai sensi dell'art. 33, quinto comma, Cost. e degli artt. 2229 e seguenti del codice civile (cfr. Corte cost., 17 marzo 2010 n. 106);

IV) nella necessità di consentire alla controparte e al giudice di individuare chiaramente le censure proposte e conseguentemente consentire alla parte privata di approntare le relative difese nonché al giudice di delimitare correttamente l'oggetto del giudizio;

e) in definitiva, lungi dal porsi come un “ostacolo” alla esplicazione del diritto alla tutela giurisdizionale, i principi di specificità chiarezza e sinteticità sono funzionali alla più piena e complessiva realizzazione del diritto di difesa in giudizio di tutte le parti del processo, in attuazione degli artt. 24 e 111 Cost., e sostengono, una volta di più, le ragioni della necessità di difesa tecnica e, dunque, della natura “protetta” della professione intellettuale legale.

Nel caso di specie, la Sezione rileva che i singoli motivi non sono articolati distintamente, ma esposti confusamente con commistione di considerazioni in fatto, con il conseguente rischio di dare ingresso ai c.d. ‘motivi intrusi’, ossia a motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminino tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano in un vizio revocatorio (v. sul punto, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 8).

Questi principi sono stati ribaditi, di recente, anche dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (sez. I, 28 ottobre 2021, Succi c. Italia), la quale ha avuto modo di chiarire la legittimità della sanzione dell’inammissibilità (del ricorso per Cassazione), a fronte della violazione dei doveri di specificità e sinteticità (nel caso esaminato, si trattava della violazione del c.d. principio di autosufficienza nella predisposizione del ricorso per cassazione).

Il motivo è, peraltro, anche infondato. Esso muove dall’erronea premessa per cui la sentenza di primo grado avrebbe dichiarato improcedibile il motivo aggiunto diretto a lamentare in primo grado la violazione da parte del provvedimento impugnato degli artt. 42 e 117, Cost.

Il che, all’evidenza, non è avvenuto, avendo il giudice di prime cure respinto il motivo nel merito evidenziando che “Anche in questo caso si osserva che è presto (2008) caduto l’obbligo previsto di ricorrere ad un unico strumento di dettaglio al fine di urbanizzare l’area, e che anche il profilo del danno non appare rilevante, atteso che nel breve lasso di tempo in cui la disciplina illegittima restò applicabile non si verificò la presentazione di conclusive



istanze della parte privata che avrebbero potuto consentire l'edificazione del lotto a prescindere dal rispetto della regolamentazione in questione. Oltre a ciò la questione è sottoposta al giudizio del tribunale amministrativo in altra causa chiamata all'odierna udienza”.

Quanto rilevato è sufficiente alla conferma del capo di cui al punto 7 della sentenza impugnata, non essendo l'atto di appello in grado di adeguatamente contestare, e tanto più superare, la relativa *ratio decidendi*.

Le complessive ragioni che precedono consentono di respingere anche l'appello n 6890/2019 con il quale Orinvest srl ha impugnato dinanzi al T.a.r per la Liguria la nota del Comune di Arenzano del 16.11.2007 per invalidità derivata, discendente dalla precedente deliberazione del 16.7.2007, n. 16.

Dalla evidenziata legittimità della variante di cui deliberazione del 16.7.2007, n. 16 discende, infatti, la inconfigurabilità, in radice, di qualsivoglia forma di illegittimità derivata.

Con riferimento, infine, al secondo motivo con il quale viene reiterata la censura di illegittimità del provvedimento consiliare, nella parte in cui subordina l'edificazione nel lotto all'approvazione di un unico strumento attuativo, nonché in cui propone la modificazione, se ne rileva l'infondatezza per le ragioni finora ampiamente esposte, tenuto conto che gli argomenti ivi contenuti sono sostanzialmente ripetitivi di quelli esposti nei motivi precedenti.

In conclusione, per le suesposte ragioni, gli appelli riuniti vanno respinti con conferma delle sentenze di primo grado, pur con la suesposta ampliata motivazione.

Nulla per le spese in considerazione della mancata costituzione di parte appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti,

- li riunisce;

- li rigetta entrambi nei sensi di cui in motivazione.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Luigi Furno**

**IL PRESIDENTE**

**Vincenzo Neri**

**IL SEGRETARIO**