

ESERCIZIO DEL POTERE DI PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO, DISCREZIONALITÀ E INTRODUZIONE DI VINCOLI PER LA CONSERVAZIONE DELL'AMBIENTE E DEL PAESAGGIO

DI ADA LUCIA DE CESARIS

Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 settembre 2023, n. 8325 – Pres. Vincenzo Neri, Est. Luigi Furno – ricorsi nn. R.G. n. 6889/2019 e 6890/2019: O. S.r.l. – (Avv.ti Tortorelli e Corbyons) c. Comune di Arenzano, non costituito in giudizio.

Deve ritenersi assai ampio il margine di intervento dell'Amministrazione comunale nella redazione di un nuovo piano regolatore o di una sua variante, potendo sia ridefinire le regole generali sia quelle relative a una sola parte del territorio, qualora le precedenti non si ritengano più compatibili con gli obiettivi e i principi fondanti le esigenze della nuova pianificazione. Pertanto, le scelte pianificatorie dell'Amministrazione possono legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la conservazione di zone di pregio paesistico e ripianifichino quelle parti del territorio le cui destinazioni d'uso non risultano più compatibili con uno sviluppo complessivo e armonico del medesimo.

Gli strumenti urbanistici di pianificazione territoriale non solo devono conformarsi alle prescrizioni inerenti i vincoli sovraordinati di carattere storico, ambientale e paesaggistico ma possono anch'essi concorrere alla tutela di tali interessi con ulteriori misure conservative.

La vicenda trae origine da due ricorsi promossi, avanti al TAR Liguria, da parte di una società proprietaria di un'area con riferimento alla quale una variante al P.R.G. del Comune di Arenzano aveva introdotto nuovi vincoli procedurali e di destinazione d'uso per gli interventi di riorganizzazione infrastrutturale e di riqualificazione della fascia litoranea “*al fine di mantenere unitariamente l'immagine tipica del paesaggio, connotandone la funzione turistica*”.

In particolare, la società ricorrente ha contestato le nuove regole ritenendole, da una parte, eccessivamente limitanti lo sviluppo edificatorio delle aree interessate dalla variante e, dall'altra, prive di adeguate motivazioni a sostegno della compromissione degli interessi dei privati.

Il TAR Liguria, con due giudizi separati, ha respinto entrambi i ricorsi ritenendo legittima la scelta, assunta dall'Amministrazione comunale nell'ambito della sua attività di pianificazione, di valutare prevalenti le esigenze di conservazione del paesaggio e del territorio sull'interesse dei privati al mantenimento delle capacità edificatorie, riconosciute ai loro fondi dallo strumento urbanistico previgente.

La società ha appellato entrambe le sentenze di primo avanti al Consiglio di Stato, il quale ha riunito gli appelli decidendo su entrambi con un'unica sentenza.

La sentenza di appello si è concentrata, in particolare, sulla individuazione dei confini del potere discrezionale dell'Amministrazione nell'attività di pianificazione e, quindi, sulla legittimità delle scelte che hanno portato a privilegiare la salvaguarda del paesaggio e dell'ambiente sugli interessi dei privati alla conservazione dei diritti edificatori.

Il Consiglio di Stato, innanzitutto, ha ricordato come, ormai per consolidata giurisprudenza, tra gli obiettivi primari della pianificazione urbanistica vadano ricompresi la protezione dell'ambiente e del paesaggio (cfr. TAR Lombardia – Milano, sez. II, 7 luglio 2020, n.1291; Cons. di Stato, sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656), per cui l'esercizio del potere di pianificazione è in tutto *“compatibile con la tutela paesistica, trattandosi di forme complementari di protezione preordinate a curare, con diversi strumenti distinti, interessi pubblici”* (Cons. di Stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734; id. 6 marzo 1998, n. 382).

Sulla base di queste premesse, il Consiglio di Stato ha delineato un principio di carattere generale in base al quale le esigenze ambientali e paesaggistiche non possono essere più valutate esclusivamente alla luce degli specifici vincoli di legge, costituendo esse principio generale di riferimento dell'attività di pianificazione urbanistica. La sentenza, pur non citandolo espressamente, rende operativo il contenuto dell'art. 9 della Costituzione, e le sue più recenti modifiche, che ha assegnato piena tutela costituzionale all'ambiente e al paesaggio. Dal suddetto principio, a parere del Collegio, consegue che l'ambito di discrezionalità del Comune, nel determinare le scelte che incidono sull'assetto del territorio, debba ritenersi assai esteso *“sia nel quid che nel quomodo”*.

Deve ritenersi, quindi, assai ampio il margine di intervento dell'Amministrazione comunale nella redazione di un nuovo piano regolatore o di una sua variante, potendo sia ridefinire le regole generali sia quelle relative a una sola parte del territorio, qualora le precedenti non si ritengano più compatibili con gli obiettivi e i principi fondanti le esigenze della nuova pianificazione.

L'attività di pianificazione è frutto di una esteso potere discrezionale, che permette all'Amministrazione di pianificare anche riducendo i diritti edificatori già previsti, con il solo limite dell'operare scelte razionali che non travolgano ingiustificatamente pregressi affidamenti qualificati a favore della proprietà. Un potere che l'Amministrazione può esercitare senza che sia necessario, di volta in volta, rinnovare le motivazioni delle scelte in quanto queste conseguono ai principi fondanti e sottostanti l'attività di pianificazione stessa.

La decisione in commento conferma, dunque, e ribadisce quanto già affermato dal Consiglio di Stato con riferimento ad un caso analogo nella c.d. *“sentenza Cortina”* (Cons. Stato. Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710), nella quale il Collegio aveva osservato che la finalità della pianificazione consiste nello sviluppo complessivo e armonico del territorio, che deve tenere conto *“sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, [...], 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”* (così richiamata nella sentenza in commento a pag. 6).

Si è fatto cenno pocanzi al fatto che un limite all'ampia discrezionalità a cui fa riferimento la sentenza è costituito dai pregressi affidamenti qualificati del privato, quali, ad esempio, una preesistente convenzione di lottizzazione o accordi tra i privati e il Comune. Tuttavia, secondo il Collegio, neppure la presenza di una situazione di legittimo affidamento costituisce di per sé un limite assoluto alla discrezionalità concessa nell'attività di pianificazione, laddove sussista una specifica motivazione, da evidenziare, connessa alla necessità di garantire una migliore configurazione del territorio anche ai fini della tutela del paesaggio.

Piuttosto dirompente è quindi la conclusione a cui si arriva leggendo la sentenza in commento, laddove il Consiglio di Stato sembra sostenere una nuova concezione della funzione di pianificazione urbanistica che consente all'Amministrazione di modificare in termini assai ampi le regole precedenti, travolgendo anche le situazioni di affidamento, con necessità di motivazioni differenziate, e di introdurre specifiche misure conservative e di tutela del paesaggio e dell'ambiente anche in assenza di vincoli sovraordinati di carattere storico, ambientale e paesaggistico.