

## IL CONSIGLIO DI STATO SI PRONUNCIA SUL TEMA DEL TEMPESTIVO ONERE DI IMPUGNAZIONE IN MATERIA DI APPROVAZIONE DEL PIANO REGOLARE COMUNALE - CONS. DI STATO, SEZ. IV, 1° APRILE 2025, N. 2729

A cura di **Alessio RUOTOLO\***

### **MASSIMA<sup>1</sup>**

*L'approvazione del piano regolatore dà vita ad un atto formalmente e sostanzialmente diverso da quello di adozione del piano (diverso per l'efficacia giuridica, per l'autorità emanante, per l'esercizio di un'autonomia e piena discrezionalità): ciò comporta che contro di esso deve ammettersi piena tutela mediante una facoltà d'impugnazione altrettanto piena, stabilendo l'unico limite nell'eventuale giudicato formatosi sulla precedente delibera di adozione. Di conseguenza, è impugnabile la delibera comunale di adozione di un piano regolatore, in relazione ai vincoli concreti che da esso immediatamente derivano per le proprietà dei singoli. La mancata impugnazione rende inoppugnabile la successiva e consequenziale applicazione di misure di salvaguardia, ma non preclude l'impugnazione del piano regolatore una volta intervenuta l'approvazione regionale.*

### **SOMMARIO**

<b>Massima.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Il fatto .....</b>	<b>1</b>
<b>2. La decisione .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Conclusioni .....</b>	<b>5</b>

### **1. IL FATTO**

Il Consiglio di Stato, con la sentenza 2729/2025, si è pronunciato in merito all'onere riconosciuto in capo alla parte legittimata di tempestiva impugnazione nei confronti degli atti del procedimento di formazione del piano regolatore comunale.

\* Dottore Magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. Componente del Comitato Editoriale della Rivista "De Iustitia".

<sup>1</sup> Massima non ufficiale.

Nello specifico, il Comune di Agropoli ha impugnato la sentenza con la quale il TAR Campania - sezione staccata di Salerno ha accolto il ricorso di primo grado proposto dal signor Conconi Romolo per l'annullamento dei seguenti atti:

- della deliberazione di G.C. n. 222 del 21 agosto 2017, avente ad oggetto "*Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) - Esame delle osservazioni sul piano adottato con deliberazione n. 102 del 06.04.2017 come rettificata con atto n. 120 del 13.04.2017*", nella parte in cui sono state rigettate le osservazioni formulate dal signor Conconi sulla proposta di P.U.C. (presentate, ai sensi dell'art. 7 del regolamento regionale n. 5/2011, in data 15 giugno 2017);

- della nota prot. n. 024049 del 16 agosto 2017, recante "*Relazione illustrativa della valutazione delle osservazioni al Piano Urbanistico Comunale di Agropoli*", nella parte in cui le predette osservazioni sono state ritenute "*non accoglibili*";

- della delibera di G.C. n. 102 del 6 aprile 2017, avente ad oggetto "*Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) corredato di Rapporto Ambientale, Sintesi non tecnica, Valutazione di Incidenza e Piani Settore - Adozione*", nella parte in cui l'area di proprietà del signor Conconi Romolo era stata ricompresa in zona agricola "E2"

Di conseguenza, il Comune di Agropoli ha impugnato la sentenza di primo grado, rilevando diversi motivi di appello.

Con il primo motivo di appello, l'Amministrazione appellante contesta la sentenza in rito, avendo il Giudice di prime cure ritenuta ammissibile l'impugnativa di un atto endoprocedimentale, specificamente la deliberazione di G.C. n. 222 del 21 agosto 2017, con la quale erano state esaminate e respinte le osservazioni formulate dal signor Conconi, e ricevibile l'impugnativa di un atto di natura deliberativo impugnato tardivamente, ovvero la deliberazione di G.C. n. 102 del 6 aprile 2017, di adozione del piano urbanistico comunale,

contestato dal ricorrente in primo grado nella parte in cui un'area di sua proprietà era stata ricompresa in zona agricola "E2.

Al fine di sostenere le proprie ragioni caducatorie, il Comune di Agropoli evidenziava che la delibera di adozione del PUC è stata impugnata unitamente alla deliberazione di G.C. n. 222 del 21 agosto 2017, con la quale sono state esaminate e respinte le osservazioni formulate dal sig. Conconi.

A tal riguardo, l'Amministrazione ha puntualmente rilevato che, trattandosi di atto avente natura endoprocedimentale, privo di autonoma portata lesiva degli interessi giuridici della parte nei cui confronti è destinata a produrre effetti non è autonomamente impugnabile.

Pertanto, vi è da aggiungere che la deliberazione di approvazione definitiva del PUC non è stata impugnata dal signor Conconi.

Di conseguenza, denunciava l'inconferenza del richiamo alla giurisprudenza in materia di c.d. "effetti caducanti" dell'annullamento in sede giurisdizionale della deliberazione di adozione del PUC, rispetto alla delibera consiliare di approvazione (del piano), in quanto la giurisprudenza richiamata dal giudice di primo grado si riferisce alle ipotesi di tempestiva impugnazione della delibera di adozione del PUC, il cui annullamento travolge anche la delibera di approvazione del piano (c.d. effetto caducante e non meramente viziante); nel caso di specie, infatti, la deliberazione di adozione del piano è stata impugnata tardivamente.

A tal proposito, inoltre, a nulla rileva che la delibera di adozione del PUC era stata contestata per violazione/elusione del giudicato (in relazione a precedenti decisioni del T.a.r. intervenute sulla proprietà Conconi).

Infatti, non vi è alcun dubbio che, l'azione di nullità per violazione o elusione di giudicato si propone con giudizio di ottemperanza, ai sensi dell'art. 114, co. 4, lett. b), c.p.a.; la domanda giudiziale proposta nel caso di specie aveva, invece, carattere impugnatorio, avendo riguardato l'annullamento e non la declaratoria di nullità della delibera di G.M. n. 102/2017 di adozione del PUC; detto ricorso non avrebbe avuto nemmeno i

requisiti di forma per la proposizione dell'azione di ottemperanza, non essendo stato notificato al comune di Agropoli nel domicilio eletto, di volta in volta, nei giudizi conclusi con le decisioni del T.a.r., in relazione alle quali si deduce la violazione/elusione del giudicato; in ogni caso, il giudice di primo grado non ha convertito il giudizio impugnatorio in giudizio di ottemperanza, con la conseguenza che sarebbe precluso, in sede di appello, l'esame di profili di nullità della delibera di adozione del PUC per violazione del giudicato;

Con il secondo motivo di appello, l'Amministrazione contesta la fondatezza della censura relativa al dedotto difetto di motivazione della decisione di respingere le osservazioni formulate dal signor Conconi.

A tal riguardo, specifica che le operazioni di zonizzazioni, effettuate nell'ambito del procedimento di pianificazione urbanistica, rientrano nel potere di discrezionalità tecnica (di governo del territorio) e, in quanto tale, censurabile solo per vizi di illogicità manifesta o travisamento.

Inoltre, continua l'Amministrazione, le osservazioni formulate nell'ambito di tale procedimento costituiscono meri apporti collaborativi; di conseguenza, il loro rigetto non necessita di alcuna analitica motivazione, risultando sufficiente che le osservazioni siano state esaminate e prese in considerazione in sede di giudizio di bilanciamento degli interessi in gioco effettuato dall'Amministrazione procedente.

Di guida, il comune di Agropoli ha esposto le ragioni di rigetto delle osservazioni, rappresentando nel merito che, la modifica di una zona agricola in zona residenziale avrebbe avuto ricadute significative sulla struttura del piano, stravolgendone l'impostazione e rendendo necessaria una rielaborazione sostanziale del piano.

L'Amministrazione appellante, inoltre, sul presupposto della piena discrezionalità in materia di pianificazione urbanistica, non poteva neppure considerarsi limitata dai piani di lottizzazione precedentemente approvati, essendo essi ormai scaduti.

Inoltre, non si potrebbe arrivare a sostenere il riconoscimento di un legittimo affidamento in capo al privato, neppure nella denegata ipotesi in cui si

voglia far riferimento ai provvedimenti del Commissario ad acta di autorizzazione alla lottizzazione in quanto queste ultime risalgono al 1991 e, dunque, sarebbero irrimediabilmente scadute per decorso del termine decennale di validità; pertanto, tali provvedimenti non sarebbero idonei ad assurgere a provvedimenti vincolanti per le scelte deliberative del Comune, né tanto meno sarebbero idonee a fondare uno specifico obbligo di motivazione rafforzata.

Nel giudizio di appello si sono costituiti in giudizio i signori Conconi Consuelo e Conconi Silvio, in qualità di eredi di Conconi Romolo (ricorrente in primo grado), contestando le deduzioni di parte appellante, in quanto la deliberazione di adozione del PUC è stata impugnata e ne è stata dedotta la nullità per violazione/elusione del giudicato; in aggiunta hanno evidenziato che il piano di lottizzazione non era scaduto per effetto delle ripetute proroghe disposte dal legislatore (art. 30, comma 3 - *bis*, d.l. n. 69/2013; art. 10, comma 4 - *bis*, d.l. n. 76/2020; art. 10 - *septies* d.l. n. 21/2022).

Alla camera di consiglio del 1° giugno 2023, fissata per la deliberazione della istanza cautelare, il difensore della Amministrazione appellante, ha dichiarato di rinunciare alla predetta istanza, sulla base dell'impegno della controparte a non chiedere l'esecuzione della sentenza fino alla definizione nel merito del grado di appello.

Alla udienza pubblica del 7 dicembre 2023, la trattazione della causa è stata rinviata.

Con memoria depositata in data 4 novembre 2024 il comune di Agropoli ha insistito per l'accoglimento dell'appello.

All'udienza pubblica del 5 dicembre 2024, sulle conclusioni delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## **2. LA DECISIONE**

Il Consiglio di Stato, all'esito del giudizio in appello, accoglie le doglianze formulate dall'Amministrazione appellante, ritenendo assorbente quanto sostenuto nel primo motivo di appello.

Prima di pronunciarsi nel merito della vicenda, il Consiglio di Stato ritiene prioritario ricostruire le

coordinate ermeneutiche fissate nella decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 9 marzo 1983 n. 1:

In primo luogo vi è da dire che l'approvazione del piano regolatore dà vita ad un atto formalmente e sostanzialmente diverso da quello di adozione del piano (diverso per l'efficacia giuridica, per l'autorità emanante, per l'esercizio di un'autonomia e piena discrezionalità): ciò comporta che contro di esso deve ammettersi piena tutela mediante una facoltà d'impugnazione altrettanto piena, stabilendo l'unico limite nell'eventuale giudicato formatosi sulla precedente delibera di adozione.

Di conseguenza, è impugnabile la delibera comunale di adozione di un piano regolatore, in relazione ai vincoli concreti che da esso immediatamente derivano per le proprietà dei singoli; di guisa, la mancata impugnazione rende inoppugnabile la successiva e consequenziale applicazione di misure di salvaguardia, ma non preclude l'impugnazione del piano regolatore una volta intervenuta l'approvazione regionale;

Ancora, la delibera comunale di adozione del piano regolatore generale è, contemporaneamente, atto dotato di efficacia esterna lesiva propria e atto interno di un procedimento ancora in corso, il quale si definisce solo con l'emanazione del provvedimento regionale di approvazione. Pertanto essa è immediatamente impugnabile solo in relazione al primo aspetto, mentre deve escludersi che una mancata o comunque non utile impugnazione della parte immediatamente lesiva dal piano adottato sia idonea a limitare le possibilità di tutela in ordine agli effetti lesivi conseguenti al successivo provvedimento di approvazione.

Di talchè, il provvedimento di adozione del piano regolatore generale, nella misura in cui è suscettibile di applicazione (mediante le misure di salvaguardia o negli altri modi consentiti dalla legge) è immediatamente lesivo e dunque suscettibile di diretta e autonoma impugnazione nello stesso modo e alle stesse condizioni in cui ciò è tradizionalmente ammesso per il provvedimento di approvazione: sono dunque direttamente impugnabili, del piano adottato, tutte le prescrizioni che tali sarebbero ritenute nel piano

approvato, secondo i principi comunemente accettati; mentre saranno impugnabili solo congiuntamente agli atti applicativi quelle altre prescrizioni che, anche se appartenenti ad un piano approvato, non sarebbero ritenute direttamente impugnabili.

Anche la successiva evoluzione giurisprudenziale che si è formata sull'argomento, ha stabilito *che l'atto di adozione del piano regolatore può essere autonomamente impugnato, ove immediatamente lesivo della posizione giudica soggettiva del ricorrente, e che l'omessa impugnazione della deliberazione approvativa della variante di un piano regolatore generale non determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro la delibera comunale di adozione, in quanto l'eventuale annullamento di quest'ultima esplica effetti automaticamente caducanti, e non meramente viziati, sul successivo provvedimento di approvazione, per la parte in cui la delibera di approvazione abbia confermato le previsioni già contenute nel piano adottato e oggetto di impugnativa* (Consiglio di Stato, sez. IV, 24 aprile 2023 n. 4130; sez. II, 20 gennaio 2020 n. 456; sez. IV, 14 luglio 2014 n. 3654; 15 febbraio 2013 n. 921).

Ebbene, nel caso di specie, con il ricorso di primo grado, notificato al comune di Agropoli in data 15 - 17 novembre 2017, il signor Conconi Romolo ha proposto la domanda giudiziale di annullamento della deliberazione della Giunta comunale n. 222 del 21 agosto 2017, con la quale erano state respinte le osservazioni formulate dal signor Conconi in ordine al piano adottato e *"ove e per quanto occorra"* della deliberazione di G.C. n. 102 del 6 aprile 2017 di adozione del PUC.

Sul punto vi è da dire che, alla luce della giurisprudenza amministrativa in materia e sulla base della legislazione urbanistica statale e regionale, *gli atti del procedimento di formazione del p.r.g. dotati di rilevanza esterna, e in quanto tali autonomamente impugnabili, sono la deliberazione comunale di adozione del piano e il provvedimento regionale di approvazione e non, invece, l'atto, con cui il Comune controdiede alle osservazioni, in quanto trattandosi di atto privo di contenuto provvedimentale, assolve ad una mera*

*funzione endoprocedimentale, ad un tempo consultiva e propositiva nei confronti della Regione, cui compete la pronuncia definitiva sulle osservazioni in sede di approvazione del piano, essendo le stesse idonee ad acquisire contenuto precettivo solo all'esito della loro assunzione nel piano definitivamente approvato dalla Regione* (Consiglio di Stato, sez. IV, 8 agosto 2008 , n. 3925)

Dunque, facendo corretta applicazione dei summenzionati principi, il Consiglio di Stato dichiara inammissibile per difetto di interesse la domanda di annullamento della deliberazione di Giunta comunale n. 222 del 21 agosto 2017 (avente ad oggetto l'esame delle osservazioni formulate sul piano urbanistico adottato), concernendo un atto di natura endoprocedimentale, privo di rilevanza esterna e non autonomamente impugnabile.

Inoltre dichiara irricevibile, per tardività, l'impugnazione della deliberazione di G.C. n. 102 del 6 aprile 2017 di adozione del PUC, perché proposta oltre il termine decadenziale previsto per la domanda di annullamento.

Inoltre, il collegio specifica che anche volendo riqualificare l'impugnativa della deliberazione di G.C. n. 102/2017 come domanda di nullità, per violazione/elusione del giudicato, essa sarebbe comunque inammissibile, non ricorrendone sul piano sostanziale i presupposti.

In ultimo, il Consiglio di Stato osserva che la deliberazione di adozione del PUC non può considerarsi violativa del giudicato, sul presupposto del significativo lasso di tempo intercorso dalle determinazioni del Commissario ad Acta in materia di lottizzazione e del fatto che il piano urbanistico comunale (oggetto del presente contenzioso) è stato adottato sulla base di un quadro normativo modificato (per effetto del regolamento regionale del 4 agosto 2011 n. 5, approvato in attuazione dell'art. 43 - bis della l.r. della Campania n. 16/2004 e s.m.i.).

Ne consegue che le censure relative al difetto di motivazione e all'eccesso di potere avrebbero dovuto essere proposte negli ordinari termini decadenziali nei confronti dell'atto deliberativo di adozione del piano urbanistico comunale (che è

stato impugnato tardivamente) o nei confronti dell'atto deliberativo di approvazione definitiva del predetto piano (che invece non è stato impugnato.

### ***3. CONCLUSIONI***

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile, per difetto di interesse, la domanda di annullamento della deliberazione G.C. n. 222/2017 e irricevibile, per tardività, la domanda di annullamento della deliberazione di G.C. n. 102/2017.