

Pubblicato il 11/09/2019

N. 00958/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00459/2004 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 459 del 2004, proposto da Genziana S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e poi da Roberto Dal Borgo e Andrea Dal Borgo, in qualità di acquirenti in piena proprietà dalla Genziana S.a.s. di Dal Borgo Luigi & C. dei beni immobili siti in Cortina d'Ampezzo Via Pezziè nonché assegnatari, giusta atto in data 24 settembre 2015, rappresentati e difesi dagli avvocati Annamaria Tassetto e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo studio degli avvocati Annamaria Tassetto e Franco Zambelli in Venezia Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Comune di Cortina d'Ampezzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dapprima dall'avvocato Sergio Dal Prà e poi dall'avvocato Chiara Cacciavillani, con domicilio digitale *ex lege* come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Romano Morra, Francesco Zanlucchi e Luisa Londei

dell'Avvocatura regionale, con domicilio eletto presso la sede della stessa Avvocatura regionale in Venezia, Fondamenta Santa Lucia Cannaregio, n. 23;

per l'annullamento

della deliberazione, e relativi allegati, della Giunta regionale del Veneto n. 3534 del 14 novembre 2003, avente ad oggetto: “Comune di Cortina d'Ampezzo (BL) Piano Regolatore Generale Approvazione definitiva Art. 46 – L.R. 27.6.1985 n. 61”, pubblicata nel B.U.R. Veneto n. 115 del 9 dicembre 2003;

del parere n. 284 del 22 ottobre 2003 della Commissione Tecnica Regionale, sezione Urbanistica, avente ad oggetto: “Comune di Cortina d'Ampezzo (BL). Piano Regolatore Generale. Approvazione definitiva Art. 46 L.R. 61/1985”;

della deliberazione, e relativi allegati, del Consiglio Comunale di Cortina d'Ampezzo n. 25 del 5 maggio 2003 avente ad oggetto: “Piano Regolatore Generale – Controdeduzioni alle proposte di modifica regionali”;

se ed in quanto necessario, della nota n. 10022 del 22 maggio 2003, con cui il Comune di Cortina ha trasmesso alla Regione Veneto la delibera consiliare n. 25 del 5 maggio 2003;

se ed in quanto necessario, dei pareri espressi in sede di commissione P.R.G., pareri relativi alle proposte di modifica pervenute alla Regione, nelle sedute del 17 febbraio 2003, 24 febbraio 2003, 3 marzo 2003, 17 aprile 2003, 22 aprile 2003, 24 aprile 2003, 13 febbraio 2003, 22 aprile 2003, 29 aprile 2003;

se ed in quanto necessario, della delibera della Giunta regionale del Veneto n. 192 del 31 gennaio 2003, e dei relativi allegati, avente ad oggetto: “Comune di Cortina d'Ampezzo (BL) Piano Regolatore Generale e variante alle N.T.A. Approvazione con proposte di modifica. Art. 46 – L.R. 27.6.1985, N. 61”;

se ed in quanto necessario, del parere n. 12 del 9 gennaio 2003 della Commissione Tecnica Regionale, Sezione Urbanistica, avente ad oggetto: “Comune di Cortina d'Ampezzo (BL). Piano Regolatore Generale e P.R.G. variante N.T.A.”;

se ed in quanto necessario, della nota n. 17951 in data 9 settembre 2003 con cui il Comune di Cortina ha trasmesso la delibera consiliare n. 32 del 17 giugno 2002 per la superiore approvazione regionale;

della delibera n. 32 in data 17 giugno 2002 avente ad oggetto: “Modifica parziale punto 2.1 art. 6 NN.TT.A. del P.R.G. adottato”, con cui il Consiglio comunale di Cortina ha adottato una variante al Piano Regolatore Generale adottato;

della delibera n. 51 in data 5 settembre 2002, avente ad oggetto: “Modifica parziale punto 2.1 art. 6 NN.TT.A di P.R.G. adottato: presa d’atto della mancata presentazione di osservazioni”;

della deliberazione, e relativi allegati, del Consiglio Comunale di Cortina d’Ampezzo n. 13 del 10 aprile 2002, avente ad oggetto: “Esame delle osservazioni al piano regolatore generale adottato con deliberazione n. 16 del 30 maggio 2001 – Art. 42 legge regionale 61/1985 – Controdeduzioni”, con cui l’Amministrazione comunale si è espressa sulle osservazioni;

se ed in quanto necessario, delle deliberazioni della commissione consiliare del Comune di Cortina con cui sono state esaminate le osservazioni, deliberazioni assunte in data 18, 22, 25, 29 gennaio 2002, 4, 5, 8, 15 febbraio 2002, 4, 6, 8, 11, 18, 21, 26, 28 marzo 2002, 4, 5, 8, aprile 2002;

della delibera n. 124 del 3 agosto 2001 con cui la Giunta comunale del Comune di Cortina ha prorogato fino al 14 agosto 2001 i termini per la presentazione delle osservazioni;

se ed in quanto necessario, della certificazione n. 35313 del 23 luglio 2001 con cui la Provincia ha comunicato al Comune di Cortina l’avvenuto deposito degli atti dello strumento urbanistico e che non sono pervenute osservazioni;

della deliberazione, e relativi allegati, del Consiglio Comunale di Cortina d’Ampezzo n. 16 del 30 maggio 2001, avente ad oggetto: “Piano regolatore generale: Adozione”, con cui è stato adottato il Piano Regolatore Generale del Comune di Cortina d’Ampezzo;

se ed in quanto necessario, del parere della deputazione delle Regole d'Ampezzo, pervenuto al Comune il 29 maggio 2001 con prot. n. 11341;

se ed in quanto necessario, delle deliberazioni in data 20, 24, 26, 27 aprile 2001 con cui la competente Commissione consiliare del Comune di Cortina ha esaminato il P.R.G. di Cortina;

se ed in quanto necessario, delle delibere in data 18, 22, 28 maggio 2001 con cui la competente Commissione Piano Regolatore ha esaminato il P.R.G. di Cortina;

della nota n. 2724/IV in data 9 aprile 2001 dell'U.L.S.S. n. 1, con cui è stato espresso in merito alla variante parere favorevole con prescrizioni;

della nota n. 12784 del 13 dicembre 2002 con cui la Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici del Veneto Orientale ha segnalato la necessità di tutelare le particolari situazioni ambientali e paesaggistiche del territorio;

di ogni altro atto procedimentale e/o finale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cortina d'Ampezzo e della Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica straordinaria del giorno 2 luglio 2019 il dott. Giovanni Giuseppe Antonio Dato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Genziana S.a.s., originaria parte ricorrente, era proprietaria di un terreno ubicato alle porte del Comune di Cortina d'Ampezzo, località Pezziè, individuato al fg. 80, p.f. n. 1247/1, della superficie di circa 1759 mq prospiciente la strada S.S. Alemagna, inserito in un conteso edificato e servito da tutte le opere di urbanizzazione primaria: si tratta – espone la società –

dell'unico lotto di terreno che nell'ambito di uno stesso isolato non ha mai ricevuto la destinazione edificatoria che – sempre ad avviso della società – gli spetterebbe.

La società ricorrente rappresenta di aver più volte avanzato istanza al Comune di Cortina d'Ampezzo per l'adeguamento delle previsioni dello strumento urbanistico alla vocazione edificatoria dell'area, ma l'Amministrazione comunale avrebbe sempre opposto – nella prospettazione della stessa esponente - un costante ed immotivato rifiuto, prodigandosi a qualificare detto terreno nei modi più diversi nelle delibere di adozione del P.R.G. susseguitesì negli anni.

In particolare, nella variante generale al P.R.G. adottata con delibera n. 38/1999 (successivamente annullata) l'area in questione veniva classificata come agricola e nelle osservazioni a suo tempo presentate era stata lamentata l'illogicità di tale classificazione per un'area inserita in un contesto edificato; si era poi sottolineata la disponibilità, manifestata per anni della Genziana S.a.s., ad accettare una destinazione non solo ad uso residenziale (per continuità con il resto dell'isolato) ma anche a scopi turistici e di servizi alla viabilità (trattandosi di terreno posto all'ingresso di Cortina) ovvero, in generale, di pubblico servizio.

Proprio una destinazione a pubblici servizi (zona "F") sarebbe stata, del resto, riconosciuta ad un terreno ubicato di fronte a quello di proprietà della ricorrente sul lato opposto della statale Alemagna, pur se del tutto avulso da qualsiasi contesto edificato.

In occasione dell'adozione del nuovo piano regolatore generale (deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 30 maggio 2001), il Comune di Cortina d'Ampezzo ha qualificato il medesimo fondo – non più come agricolo, bensì - come area "A/3", ossia di interesse paesaggistico, ove sono consentite solamente costruzioni interrato.

La Genziana S.a.s., dopo il deposito del piano presso la segreteria del Comune, presentava le proprie osservazioni, lamentando l'incongruenza per

più versi di tale nuova destinazione urbanistica.

Con delibera n. 13 del 18 aprile 2001, il Consiglio comunale di Cortina, tuttavia, controdeduceva alle osservazioni pervenute esprimendo parere sfavorevole all'accoglimento di quelle avanzate dalla Genziana S.a.s. (che analoghe osservazioni aveva depositato presso la Regione).

Con nota n. 8100 del 29 aprile 2002 il Comune di Cortina trasmetteva alla Regione la delibera n. 16/2001, unitamente alle controdeduzioni, per la relativa approvazione.

In data 9 gennaio 2003, la Commissione Tecnica Regionale – sezione Urbanistica esprimeva parere n. 12 ritenendo corrette le argomentazioni esposte dalla Genziana S.a.s. e non concordando con la destinazione urbanistica A3 dell'area in questione, per le seguenti ragioni: *“55. Non si concorda con il parere espresso dal comune in merito alle osservazioni n. 32 ... In quanto: a) Oss. 32: riguarda un'area inserita in un contesto urbanizzato e la destinazione assegnata dal PRG (verde urbano di interesse paesaggistico) non appare del tutto congruente con le effettive caratteristiche dell'area (posta in adiacenza alla strada statale e rappresentando un relitto della limitrofa zona B). Pertanto risulta maggiormente coerente una classificazione di tipo residenziale o per servizi stradali assumendo parametri edilizi coerenti con le limitrofe zone residenziali. Pertanto si invita il Comune a rideterminarsi con apposita scheda al fine di disciplinare l'intervento più opportuno”*.

Con delibera n. 192 del 31 gennaio 2003, la Giunta regionale del Veneto, facendo proprie le motivazioni e conclusioni contenute nel menzionato parere n. 12 della C.T.R., riteneva meritevole di approvazione il P.R.G. di Cortina d'Ampezzo, previa introduzione di alcune proposte di modifica. A tal fine, inviava il provvedimento n. 192 ed il relativo parere all'Amministrazione comunale affinché quest'ultima assumesse le conseguenti determinazioni.

Con deliberazione n. 25 del 5 maggio 2003 il Consiglio comunale di Cortina approvava il documento *“Controdeduzioni alle proposte di modifica regionali”*.

Per quanto qui interessa, sulla proposta di modifica regionale relativa alle osservazioni avanzate dalla società ricorrente (osservazione diretta al Comune n. 32, valutata al punto n. 55/a nel parere della C.T.R. n. 12 del 9 gennaio 2003, e osservazione diretta alla Regione n. 20, di identico contenuto) il Comune di Cortina si esprimeva in tal senso: *“Parere dettagliato a controdeduzioni del Comune. Favorevole: ... oss. 32 (vedi nota)... Oss. a Regione n. ... 20 (vedi nota)... Nota: oss. n° 32 e oss. a Regione n° 20. Valutare l’opportunità di lasciare l’area come A/3 ma svincolando i manufatti interrati dalla legge n. 122, permettendone l’uso anche come depositi/magazzini...”*.

Ed ancora, nelle controdeduzioni alle proposte di modifica regionale il Comune così argomentava: *“Proposta di modifica regionale n. 55... Proposta di controdeduzione: Parere favorevole si ritiene di concordare con la proposta regionale di completamento della zonizzazione B/1, quindi con l’esclusione di zonizzazione A/3, in conformità a tutte le zone B/1 del PRG.”*.

La delibera consiliare n. 25/2003 di controdeduzioni veniva quindi trasmessa alla Regione con nota n. 10022 del 22 maggio 2003 e sottoposta all’esame della Commissione Tecnica Regionale – sezione Urbanistica, la quale si è espressa con parere n. 284 del 22 ottobre 2003, precisando al punto n. 21: *“Alla proposta di modifica n. 55, di cui al parere della Commissione Tecnica Regionale n. 12/2003, il Comune propone un parere parzialmente favorevole e specificatamente: a) In merito all’osservazione n. 32 il Comune propone la condivisione del parere regionale, proponendo la classificazione dell’area oggetto dell’osservazione come zona B/1. Tuttavia si rileva come nei fatti l’accoglimento dell’osservazione risulti solo parziale, in quanto il Comune propone il mero accoglimento della classificazione di tipo residenziale senza rideterminarsi con apposita scheda al fine di disciplinare l’intervento più opportuno, come era stato richiesto dal parere regionale. Sotto questo profilo, pur trattandosi di un recepimento parziale dell’osservazione, si prende atto della volontà comunale di non concedere al privato la possibilità di edificazione del lotto (...) Quindi si prende atto delle controdeduzioni formulate dal Comune in merito alle osservazioni n. 32 e 239.1 e pertanto l’osservazione n. 32 è da considerarsi parzialmente accolta come da parere comunale,*

sottolineando che il Comune potrà, se lo riterrà opportuno, risolvere la questione attraverso la predisposizione di una variante ai sensi del 9° comma della LR 21/98...”.

Con delibera 3534 in data 14 novembre 2003 la Giunta Regionale del Veneto approvava definitivamente, ai sensi dell'art. 56 della L.R. 61/1985, il piano regolatore generale del Comune di Cortina d'Ampezzo, facendo proprie le motivazioni e conclusioni contenute nel parere della C.T.R. – Sezione Urbanistica n. 284/2003, citato da ultimo.

L'area della Genziana S.a.s. risulta, quindi, classificata come zona residenziale consolidata B/1, ossia zona coincidente con quelle parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalla zona A, per le quali il P.R.G. prevede il mantenimento della situazione esistente.

Invero, come precisa l'art. 11 delle N.T.A. del P.R.G. del 6 luglio 2001: *“1.1. Le zone residenziali consolidate (B/1) comprendono le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A, per le quali il P.R.G. prevede il mantenimento della situazione esistente. 1.2. Le zone residenziali consolidate (B/1) sono considerate di categoria B ai sensi dell'art. 24 della L.R. 61/1985”.*

Lamenta la società ricorrente, dunque, che l'Amministrazione avrebbe ancora una volta negato la naturale vocazione edificatoria dell'area in questione, contraddittoriamente riconoscendo, tuttavia, che l'area stessa sia residenziale. Si sarebbe, così, ritenuto edificato e non ulteriormente edificabile il lotto della società, che, in realtà, non è affatto edificato.

Avverso la succitata delibera regionale di approvazione del P.R.G. (n. 3534/2003) e gli ulteriori atti presupposti e connessi elencati in epigrafe è, quindi, insorta la Genziana S.a.s., impugnando tali atti con il ricorso del pari indicato in epigrafe, notificato in data 5 e 6 febbraio 2004 e depositato il 14 febbraio 2004.

1.1. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Cortina d'Ampezzo e la Regione Veneto, contrastando le domande avanzate dalla parte ricorrente.

1.2. Con memoria depositata in data 9 dicembre 2016, si sono costituiti in giudizio il dott. Roberto Dal Borgo ed il sig. Andrea Dal Borgo, facendo

valere la loro qualità di acquirenti ed assegnatari dei beni ubicati in Cortina, Via Pezziè, oggetto del presente contenzioso. I medesimi, dopo aver premesso che la Genziana S.a.s. è stata posta in liquidazione e dopo aver evidenziato il proprio interesse alla prosecuzione del giudizio, si sono dunque costituiti nella loro veste di pieni proprietari dei beni stessi, facendo proprio il ricorso introduttivo e tutte le difese esplicate nei precedenti atti.

1.3. In vista dell'udienza pubblica straordinaria del 2 luglio 2019 le Amministrazioni resistenti hanno depositato documenti.

Tutte le parti hanno poi depositato memoria; la parte ricorrente ed il Comune resistente hanno depositato anche replica.

1.4. All'udienza pubblica straordinaria del 2 luglio 2019 presenti i difensori delle parti, come da verbale, i quali si sono riportati alle conclusioni già prese chiedendone l'accoglimento, il Collegio si è riservato di provvedere e ha trattenuto il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Possono essere esaminati congiuntamente il primo ed il secondo motivo di ricorso, con i quali l'esponente ha dedotto, rispettivamente, i vizi di *Eccesso di potere per illogicità. Contraddittorietà. Difetto di presupposto. Difetto di motivazione: violazione dell'art. 3 L. n. 241/1990. Carenza di istruttoria* ed i vizi di *Contraddittorietà. Eccesso di potere per travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria sotto altro profilo. Sviamento di potere. Disparità di trattamento.*

In sintesi, parte ricorrente con il primo motivo lamenta che l'Amministrazione comunale nel breve arco di pochi anni ha classificato l'area di proprietà nei modi più disparati: zona agricola, zona di interesse paesaggistico "A3" e, da ultimo, zona "B1".

La parte ricorrente richiama, anzitutto, l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui le scelte della P.A. in materia di pianificazione urbanistica, pur nella discrezionalità che le caratterizza, non devono essere inficiate da errori di fatto o da illogicità: quindi, la particolare ubicazione di un'area, ovvero il contesto in cui essa è inserita, rappresentano imprescindibili presupposti di

fatto, i quali non possono essere negletti all'atto di classificare l'area in un senso, piuttosto che in un altro.

Nel caso in esame il Comune di Cortina d'Ampezzo si sarebbe determinato scegliendo, di volta in volta, destinazioni che consentissero di disconoscere la naturale vocazione edificatoria del terreno in questione, e ciò a prescindere da elementari canoni di coerenza relativi sia alle caratteristiche, sia all'ubicazione dell'area *de qua*.

Invero, detta area, pur essendo inserita in un isolato delimitato dalla statale Alemagna, da un lato, e da una strada comunale, dall'altro, suddiviso in lotti tutti edificati e già serviti dalle relative opere di urbanizzazione primaria e con dimensioni simili a quelle degli altri proprietari, non ha mai ricevuto la destinazione urbanistica propria di tale zona.

Tale anomalia sarebbe apparsa di tutta evidenza all'Amministrazione regionale, che con delibera n. 192/2003 (punto 55/a) avrebbe ritenuto fondate le osservazioni della Genziana S.a.s. e avrebbe perciò invitato il Comune a rideterminarsi tenendo conto delle “*effettive caratteristiche dell'area (posta in adiacenza alla strada statale e rappresentando un relitto della limitrofa zona B)*”.

La Giunta Regionale ha ritenuto, insomma, che la discrezionalità della P.A. nell'adottare il P.R.G. trovasse un limite logico nell'obbligo di rispettare l'effettivo contesto in cui l'area è inserita. E proprio tale contesto – rappresentato nel caso *de quo* dalla presenza di una strada statale e dall'adiacenza alla zona “B” – avrebbe imposto secondo la parte ricorrente, sempre per un canone di coerenza, “una classificazione di tipo residenziale o per servizi stradali, assumendo parametri edilizi coerenti con le limitrofe zone residenziali” (punto 55/a delibera n. 192/2003).

Il ragionamento della Regione sarebbe, quindi, in linea con l'orientamento giurisprudenziale più sopra menzionato, che riconosce l'illegittimità del P.R.G. ove esso sia viziato da errori di fatto ed illogicità.

Il Comune di Cortina, lamenta l'esponente, invece di determinarsi conformemente alle indicazioni espresse dalla Regione nell'ora vista delibera

n. 192/2003, ha classificato l'area *de qua* come "B1", ossia totalmente edificata e non ulteriormente edificabile.

In tal guisa l'Amministrazione comunale avrebbe sì attribuito alla proprietà della società ricorrente una destinazione urbanistica identica a quella dell'intero isolato, ma non avrebbe considerato che la condizione dei lotti all'interno dell'isolato stesso è totalmente diversa. Si sarebbe, cioè, riconosciuta la qualità di area edificata ad un'area che, invece, non lo è affatto, o per lo meno non lo è nella stessa misura – qualitativa e quantitativa – degli altri lotti.

In conclusione, il Comune di Cortina solo apparentemente si sarebbe adeguato alla modificazione prospettata dalla Regione: infatti, avendo qualificato come edificabile l'area, ma vincolando tale edificabilità nei limiti della preesistente situazione, avrebbe in concreto escluso qualsiasi possibilità e/o beneficio edificatori (come se avesse considerato l'area edificabile a volume 0).

Con il secondo motivo si lamenta che la società Genziana più volte ha avanzato istanza al Comune di Cortina d'Ampezzo affinché fosse riconosciuta natura edificabile al terreno *de quo*, chiedendo che fosse ivi consentita la costruzione di una abitazione ad uso residenziale (come per tutti gli altri lotti dello stesso isolato) ovvero, in via alternativa e più limitatamente, la realizzazione di opere di minore volumetria con destinazione a servizi pubblici o privati.

Tale richiesta subordinata – precisa la società – faceva leva sulla ubicazione del terreno in fregio alla strada statale e all'ingresso del Comune, che appariva idonea per la realizzazione di un ufficio per le informazioni turistiche, di una stazione di servizio, di un'officina di riparazioni.

Tuttavia, lamenta la parte ricorrente, nessuna delle richieste da essa avanzate – neppure quella più modesta – è stata accolta dall'Amministrazione.

Per l'esponente sarebbe singolare che l'area antistante a quella di sua proprietà sia stata considerata zona "F2b" (con destinazione a pubblici servizi), tanto

più che, a differenza di quella della parte ricorrente (inserita in un contesto abitato ed urbanizzato), la suddetta area antistante costituirebbe una zona isolata senza alcun edificio né opera di urbanizzazione. Detta scelta urbanistica, pertanto, si baserebbe sull'erroneo presupposto che l'area individuata possedesse proprio quelle caratteristiche (edificazione, urbanizzazione) che invece possiede il lotto della parte ricorrente.

La società, quindi, da un lato adombra che la P.A. abbia inteso effettuare un trattamento preferenziale, lamentando, per conseguenza, che una scelta urbanistica non può essere sorretta da criteri inespressi e che non corrispondano all'interesse pubblico e precisando che tale interesse, nel caso in esame, si traduce in una coerente pianificazione urbanistica, preceduta da un'adeguata istruttoria e ricognizione dello stato dei luoghi; donde l'ulteriore illegittimità per sviamento di potere.

Inoltre, benché sia noto l'orientamento giurisprudenziale che esclude la configurabilità di situazioni di disparità di trattamento relativamente alle scelte di zonizzazione, detto orientamento non potrebbe trovare applicazione quando è la stessa Amministrazione ad assumere il principio della parità di trattamento quale criterio di legittimità (parte ricorrente evoca al riguardo il punto n. 21 del parere della C.T.R. allegato alla delibera regionale n. 3534/2003).

D'altro lato parte ricorrente censura la scelta di accettare l'osservazione n. 9: scelta che, considerata l'avvenuta costruzione di *garages* nell'interrato, non può non apparire ulteriormente irragionevole e discriminatoria. All'uopo viene richiamato, sempre del citato parere della C.T.R., il punto 6, relativo alla possibilità di realizzare la sopraelevazione del seminterrato esistente con prescrizione che ogni intervento fosse subordinato a specifiche valutazioni di sicurezza geologica del sito.

Per la parte ricorrente, la disparità di trattamento troverebbe ulteriore conferma nella circostanza che per l'ubicazione dei servizi pubblici il Comune di Cortina d'Ampezzo non avrebbe effettuato una vera e propria

“zonizzazione”, ma una “localizzazione” (lenticolare) di un’opera da eseguire. Infatti, non è stata creata una zona destinata a servizi pubblici sul lato opposto della strada, bensì si è previsto solo che un’area, di dimensioni e conformazioni pressoché identiche a quella della ricorrente, venga destinata, quale unica “isola” nell’ambito di una zona agricola, ai predetti servizi pubblici.

1.1. I motivi ora esposti sono infondati.

Il Collegio intende premettere che costituisce *ius receptum* in giurisprudenza il principio secondo cui il potere di pianificazione urbanistica non è limitato all’individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, e in specie alle potenzialità edificatorie delle stesse e ai limiti che incontrano tali potenzialità.

Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non sia limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità), ma che, per mezzo della disciplina dell’utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale, non in contrasto ma, anzi, in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, nel quadro del rispetto e dell’attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Proprio per tali ragioni, lo stesso Legislatore costituzionale, nel novellare l’art. 117 Cost. (con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ha sostituito - al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente - il termine “urbanistica”, con la più onnicomprensiva espressione di “governo del territorio”, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di “urbanistica”.

Peraltro, già il Legislatore ordinario - sia pure ai fini della attribuzione di giurisdizione sulle relative controversie - con l’art. 34, comma 2, del decreto

legislativo 31 marzo 1998 n. 80 - aveva descritto l'urbanistica come materia che "concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

Tali finalità, per così dire "più complessive" dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150, laddove essa individua il contenuto della "disciplina urbanistica e dei suoi scopi" (art. 1), non solo nell'"assetto ed incremento edilizio" dell'abitato, ma anche nello "sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica".

In definitiva, 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, così offrendone un'inaccettabile visione minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Tale sviluppo deve tenere conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli – non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "*de futuro*" sulla propria stessa essenza, svolta (per autorappresentazione ed autodeterminazione) dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In conclusione, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità, ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori

costituzionalmente garantiti (cfr., fra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 17 gennaio 2019, n. 413; Id., 26 aprile 2018, n. 2529).

Ciò premesso in termini generali, va ora precisato, venendo alla specifica vicenda che ci occupa, che la giurisprudenza della Sezione, anche di recente (cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, 13 maggio 2019, n. 584), ha evidenziato come debba ritenersi legittima la scelta urbanistica del Comune di Cortina d'Ampezzo di escludere in via generale una nuova edificazione residenziale nel proprio territorio (salvo la limitata deroga per nuove edificazioni da eseguirsi sulle sole aree di proprietà comunale e regoliera e destinate ad abitazione per i residenti).

Una scelta "per certo imposta da una situazione socio-economica che il Comune deve comunque affrontare e risolvere in quanto soggetto istituzionalmente esponenziale degli interessi della popolazione insediata nel proprio territorio e che al riguardo è titolare delle funzioni inerenti sia l'assetto e l'utilizzazione del territorio, sia lo sviluppo dell'economia locale".

Lo strumento urbanistico è stato, infatti, utilizzato dal Comune di Cortina al fine di definire, per un verso, il modello di sviluppo del proprio territorio, negandone un'ulteriore "terziarizzazione" o utilizzazione per c.d. "seconde case"; per altro verso, al fine di risolvere il problema abitativo dei cittadini residenti.

Entrambi gli obiettivi sono stati ritenuti dalla giurisprudenza pienamente coerenti con le finalità proprie del piano regolatore e, quindi, per tali versi risulta del tutto legittimo l'esercizio del potere pianificatorio, non avendo l'Amministrazione debordato dalla tipizzazione di quest'ultimo.

Le surriferite argomentazioni svolte dalla giurisprudenza (si richiama, in particolare, Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710) – la quale, in definitiva, ha ritenuto legittima la scelta urbanistica del Comune di Cortina d'Ampezzo di "frenare" uno sviluppo edilizio non funzionale a finalità abitative dei residenti – sono condivise dal Collegio.

Va aggiunto che la già citata T.A.R. Veneto, sez. I, 13 maggio 2019, n. 584 (nel richiamare ancora una volta la sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710) ha condivisibilmente messo in risalto che la qualificazione di un'area in termini di lotto incluso in zona già edificata non comporta affatto la necessaria attribuzione di destinazione edilizia al lotto stesso.

Inoltre, ferma la contestata classificazione come B/1 del fondo della parte ricorrente, nessun rilievo ha il fatto che su tale fondo “non sorge alcun edificio”, essendo presente solo il parcheggio interrato: ciò, giacché l'art. 11 delle N.T.A. del P.R.G., il quale richiama le “parti del territorio totalmente o parzialmente edificate”, non giustifica l'interpretazione “lenticolare” patrocinata dalla parte ricorrente.

Quanto alla censura di eccesso di potere per sviamento, per costante giurisprudenza la stessa deve essere supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dar conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non essendo a tal fine sufficienti semplici supposizioni o indizi che non si traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto dall'organo amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2013, n. 32; Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 2010, n. 1418). In altri termini, affinché la censura di sviamento possa ritenersi fondata occorre che gli elementi emersi rivelino in modo indubbio il dissimulato scopo dell'atto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 5 febbraio 2018, n. 725; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2017, n. 930): ma la parte ricorrente non ha fornito elementi provvisti di un tale significato.

Infine, va evidenziato che le scelte di pianificazione urbanistica relative ad un determinato terreno od immobile appartengono alla sfera degli apprezzamenti di merito dell'Amministrazione per cui, in ordine alla stessa, non sono ipotizzabili censure di disparità di trattamento basate sulla comparazione con la destinazione impressa ad immobili adiacenti, dovendo tali scelte obbedire solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, nell'interesse pubblico alla sicurezza delle

persone e dell'ambiente, e non anche ai criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli (cfr. Cons. Stato, sez. I, 11 gennaio 2012, n. 29).

Orbene, è pacifico il principio per cui in sede di previsioni di zona di piano regolatore, la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare, con riferimento alle possibili destinazioni, specifici interessi urbanistici, rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità - non ricorrenti nel caso di specie -, non è neppure configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento, basato sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2018, n. 4071; Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4150).

Da tutto quanto si è fin qui detto discende, in ultima analisi, l'infondatezza dei due motivi sopra analizzati.

2. Con il terzo motivo di ricorso l'esponente deduce il vizio di *Eccesso di potere per contraddittorietà, sotto altro profilo*.

Argomenta parte ricorrente che a seguito dell'approvazione con proposte di modifica da parte della Giunta Regionale (delibera n. 192/2003), il Comune di Cortina d'Ampezzo si è rideterminato approvando, con emendamenti, il documento "Controdeduzioni alle proposte di modifica regionali" (delibera n. 25/2003). In tale documento apparirebbero, tuttavia, due diverse destinazioni urbanistiche dell'area di proprietà della società Genziana, ed infatti:

- nel "Parere dettagliato a controdeduzioni del Comune" si sarebbe espresso avviso favorevole all'osservazione n. 32 (e all'osservazione, di identico contenuto, n. 20 alla Regione), seppure con la prescrizione di "*Valutare l'opportunità di lasciare l'area come A/3 ma svincolando i manufatti interrati dalla legge 122, permettendone l'uso anche come depositi magazzini [...]*";

- nel parere dettagliato, invece, si sarebbe indicata una zonizzazione B1 e non A3.

Lamenta la parte ricorrente che, avendo il Consiglio comunale approvato detto documento nella sua integralità, non si comprenderebbe quale

destinazione urbanistica abbia l'area in questione.

2.1. Il motivo è infondato.

Va anzitutto evidenziato che, a pag. 10 dell'atto introduttivo del giudizio, parte ricorrente mostra di non nutrire dubbi circa la classificazione - a seguito dell'approvazione definitiva del piano regolatore generale del Comune di Cortina d'Ampezzo giusta delibera n. 3534 del 14 novembre 2003 - dell'area di sua proprietà come *zona residenziale consolidata B/1*, ossia come zona coincidente con quelle parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalla zona A, per le quali il P.R.G. prevede il mantenimento della situazione esistente. Nella memoria depositata il 29 maggio 2019, alle pagg. 8 e 10, parte ricorrente ribadisce l'attuale classificazione dell'area come B/1.

Ciò premesso, deve evidenziarsi che il contenuto di quanto approvato con la deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 5 maggio 2003 si trova precisato chiaramente a pag. 5 della stessa deliberazione: in particolare, dopo la dicitura "*delibera*", si legge al punto 2 "*di modificare in base all'emendamento approvato (All. n. 1) le controdeduzioni del punto n. 32 delle proposte di modifica regionale*" e al punto 3 "*di approvare il documento "Controdeduzioni alle proposte di modifica regionali" con l'integrazione riportata nell'emendamento approvato al punto 2) del presente deliberato*" (l'approvato emendamento – di cui all'allegato 1 – riguarda il punto n. 32 delle proposte di modifica regionale concernente l'art. 31 delle NTA di PRG; il cit. art. 31 è rubricato "*Demani sciabili*").

Non si fa cenno, dunque, al cennato "Parere dettagliato a controdeduzioni del Comune".

Ne discende che non è ravvisabile la contraddittorietà denunciata dalla parte ricorrente.

3. Con il quarto motivo di gravame la parte ricorrente deduce il vizio di *Difetto di motivazione. Contraddittorietà. Violaizione dell'art. 46, IV comma, L.R. 61/1985.*

Espone la ricorrente che la Regione, con la delibera di approvazione "interlocutoria" n. 192/2003, avrebbe evidenziato (correttamente, pur se sinteticamente), gli aspetti di illogicità, travisamento dei fatti, difetto di

istruttoria e disparità di trattamento precisati nelle precedenti censure. Tuttavia, nella delibera di approvazione “definitiva” n. 3534/2003 la Regione accetterebbe come un dato di fatto immodificabile la controdeduzione espressa dal Comune nella delibera n. 25/2003, che avrebbe solo “parzialmente accolto” le prescrizioni della Regione.

Ma le ragioni di illegittimità individuate dalla delibera regionale n. 192/2003 non sarebbero affatto venute meno a seguito delle controdeduzioni del Comune di Cortina d’Ampezzo, che in realtà non avrebbe accolto, nemmeno parzialmente, le osservazioni della ricorrente.

Ed infatti, la società Genziana aveva chiesto che al terreno di sua proprietà fosse attribuita vocazione edificatoria analogamente alle aree limitrofe o, comunque, una più limitata edificabilità per pubblici servizi, come avvenuto per l’area antistante. Nulla di tutto questo sarebbe avvenuto – lamenta la parte ricorrente – per effetto della classificazione dell’area *de qua* quale zona B1.

Non si comprenderebbe, pertanto, quale parziale accoglimento delle osservazioni vi sarebbe stato da parte del Comune né quale emendamento sarebbe stato apportato all’originario P.R.G. in ossequio ai canoni di logicità, coerenza ed imparzialità originariamente evidenziati dalla Regione medesima. Per la parte ricorrente, la Regione avrebbe dovuto adeguare automaticamente il P.R.G., come pure ha fatto per altre osservazioni (cfr. l’oss. n. 81), esercitando il potere discrezionale previsto dall’art. 46, IV comma, L.R. 61/1985.

E che la Regione si sia resa conto che nulla era mutato rispetto alla formulazione originaria del P.R.G. emergerebbe lì dove essa suggerisce al Comune di risolvere la questione attraverso la predisposizione di una variante. La delibera regionale di approvazione “definitiva” del Piano – conclude parte ricorrente – sarebbe, quindi, viziata da eccesso di potere sotto i profili dell’illogicità e della contraddittorietà rispetto alle precedenti determinazioni assunte dalla medesima Regione con la delibera n. 192/2003, nonché sotto il

profilo dell'erroneità del presupposto di fatto, consistente nell'asserito parziale accoglimento dell'osservazione, in realtà mai avvenuto.

3.1. Il motivo è infondato.

Come si avrà modo di chiarire meglio esaminando il settimo motivo di ricorso (cfr. *infra*, punto 6.1.1. in Diritto), in termini generali, il piano regolatore generale è un *atto avente natura complessa* (concorrendo alla sua formazione le volontà del Comune e della Regione) *di tipo diseguale*, poiché una posizione preponderante va riconosciuta al Comune; per conseguenza, l'art. 46 della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61 deve essere interpretato nel senso costituzionalmente orientato del riconoscimento di un *ruolo comunque preponderante del Comune nel procedimento disegnato dalla citata norma regionale*.

Sul punto va ricordato che l'art. 46, comma 4, della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61 – invocato dalla parte ricorrente – laddove stabilisce che “[...] *la Regione introduce nel P.R.G. le modifiche ritenute opportune tra quelle proposte*” va interpretato come espressione della funzione collaborativa (e non sostitutiva) dell'Amministrazione regionale: quest'ultima, pertanto, in caso di dissenso, può legittimamente introdurre, tra le modifiche da essa proposte, solo quelle che il Comune abbia condiviso; invece, in caso di contrasto tra la proposta regionale e il parere del Comune, è la volontà di quest'ultimo che prevale ed il piano dovrà esser approvato in maniera tale da rispettare le determinazioni comunali.

In altri termini, per coerenza con i principi che assegnano la funzione primaria di pianificazione al Comune, l'art. 46 cit. va interpretato nel senso che la Regione, in sede di rinvio del piano con proposte di modifica, possa introdurre definitivamente dette modifiche solo se l'Amministrazione comunale non controdeduca (e in tal caso è il cit. art. 46, ultimo comma, a prevederne l'automatica introduzione) o se, controdeducendo, affermi espressamente di dividerle e di ritenerle “opportune”. La Regione, invece, non può inserire d'ufficio le suddette modifiche laddove l'Amministrazione comunale non le ritenga condivisibili, perché tale potere di modifica *ex officio* è

previsto solo nelle ipotesi di cui al precedente art. 45 della legge regionale *de qua*.

Deve conseguentemente escludersi che attraverso l'utilizzo del procedimento *ex cit.* art. 46 la Regione possa esercitare in forma sostitutiva il potere di pianificazione che compete all'Amministrazione comunale, imponendo, e non solo proponendo, a quest'ultima scelte "discrezionali" di pianificazione difformi da quelle che il Comune ha assunto con il piano adottato (cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, 26 novembre 2012, n. 1442).

Coglie nel segno, alla luce di quanto appena tratteggiato, l'argomentazione sviluppata dalla difesa regionale nella memoria depositata in data 29 settembre 2006.

Invero, la Regione Veneto, dopo aver espresso la propria posizione (parere n. 12 del 9 gennaio 2003, allegato alla deliberazione di Giunta Regionale n. 192/2003) difforme dal parere espresso dal Comune in merito alle osservazioni n. 32 e dopo aver invitato il Comune stesso a rideterminarsi con apposita scheda, al fine di disciplinare l'intervento più opportuno, a fronte delle controdeduzioni comunali ha preso atto del fatto che, pur in presenza di un parziale accoglimento della proposta regionale (con la classificazione dell'area come zona B/1), non era stata predisposta l'apposita scheda disciplinante gli interventi ammissibili, in modo da non concedere al privato la possibilità di edificare il lotto. La Regione ha precisato ulteriormente che il Comune, ove lo avesse ritenuto opportuno, avrebbe potuto risolvere la questione attraverso la predisposizione di una variante.

Orbene, la difesa regionale ha condivisibilmente argomentato (pag. 4 della suindicata memoria) che la Regione, rispettando i poteri comunali in materia di pianificazione territoriale, in sintonia con i principi costituzionali, non poteva prescindere dalla volontà del Comune di uniformarsi, anche nel caso in esame, agli obiettivi generali del P.R.G. tesi a limitare le destinazioni edificatorie dell'intero territorio, per la necessità di tutelare l'ambiente ed il paesaggio dopo l'eccessiva pressione urbanistica venutasi a creare nel tempo.

In argomento, conclusivamente, il Collegio richiama e ribadisce quanto già evidenziato più sopra, al punto 1.1. in Diritto.

4. Con il quinto motivo di ricorso l'esponente deduce il vizio di *Violazione della procedura. Violazione degli artt. 44 – 45 L.R. 61/1985.*

Parte ricorrente sostiene che, anche a voler negare il potere della Regione di accogliere d'ufficio l'osservazione esposta dalla Genziana S.a.s., i provvedimenti impugnati sarebbero nondimeno illegittimi per violazione dell'art. 45 L.R. 61/1985, atteso che, come esposto nelle precedenti censure, per casi diversi da quello della ricorrente la Regione ha esercitato tale potere modificativo al di fuori delle fattispecie previste dal menzionato art. 45.

4.1. Il motivo è infondato.

La Regione, nel caso che occupa, ha esercitato il potere previsto dall'art. 46 (e non dal precedente art. 45) della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61: di ciò, d'altronde, è pienamente consapevole la stessa parte ricorrente (cfr. pagg. 23-24 dell'atto introduttivo, motivo di ricorso n. 7).

Peraltro, fra le fattispecie tipizzate dall'art. 45 della cit. legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 – concernente l'approvazione dello strumento urbanistico con *modifiche d'ufficio* – vi è quella (comma 1, n. 2) dell'accoglimento delle osservazioni presentate durante il procedimento di adozione di cui all'art. 42 del medesimo testo normativo e che abbiano ottenuto *parere favorevole* dal Comune: ipotesi, questa, che non ricorre nella vicenda in esame.

Ed infatti, la stessa parte ricorrente evidenzia (cfr. pag. 6 dell'atto introduttivo del giudizio) che, sulle osservazioni presentate da Genziana S.a.s. a seguito del deposito del piano presso la segreteria del Comune di Cortina d'Ampezzo, l'Amministrazione comunale controdeduceva esprimendo *parere sfavorevole* all'accoglimento delle osservazioni medesime.

5. Parte ricorrente lamenta, con il sesto motivo di gravame, il *Difetto di motivazione. Violazione dell'art. 3 L.n. 241/1990. Violazione degli artt. 7 - 8 - 9 - 10 L. n. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni.*

L'esponente si duole del fatto che i provvedimenti aversati non chiarirebbero perché si sia inteso attribuire all'area in questione la destinazione di zona B1. Secondo la parte ricorrente, nel caso in esame non sarebbe applicabile la limitazione all'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi che il comma 2 dell'art. 3 della legge n. 241/1990 ha previsto per gli atti a contenuto generale.

Infatti, la continua modificazione della destinazione urbanistica dell'area (zona agricola, zona A3, zona B1), le richieste di chiarimenti più volte avanzate dalla società Genziana, la differenziazione di trattamento a danno della ricorrente, l'illogicità di aver considerato edificata un'area che non lo è affatto e, da ultimo, la volontà della P.A. di disattendere le istanze della ricorrente, sarebbero solo alcune delle circostanze che avrebbero imposto una più puntuale motivazione delle scelte compiute dall'Amministrazione.

Sul punto viene invocato l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in presenza delle condizioni ora riferite, anche i piani regolatori generali richiedono una dettagliata motivazione.

Per la parte ricorrente, dunque, la presenza di specifiche osservazioni e l'esistenza di un contrasto tra le Amministrazioni, oltre alle circostanze di fatto esposte nei precedenti motivi di censura, avrebbero dovuto indurre la Regione a precisare perché intendeva accogliere una controdeduzione che, di fatto, negava le istanze della ricorrente, e il Comune a motivare le ragioni di una scelta discriminatoria e contrastante con la situazione di fatto esistente in quell'area.

Nulla di tutto questo sarebbe avvenuto, posto che le ragioni delle scelte amministrative, pur nella riconosciuta discrezionalità, non riceverebbero lumi nemmeno dal raffronto con i principi ispiratori del piano stesso e con le scelte operate per altre osservazioni.

Né, per l'esponente, potrebbe invocarsi la regola della sinteticità delle controdeduzioni, poiché tale regola, oltre a presupporre l'esistenza di controdeduzioni, che nel caso in esame mancherebbero, invece, del tutto,

deve coordinarsi con l'obbligo della P.A., ex l. n. 241/1990, di comunicare l'avvio del procedimento, di vagliare attentamente le osservazioni dei privati e di rispettare, in ultima analisi, il principio del contraddittorio: idoneità del contraddittorio ed articolazione della motivazione che si renderebbero tanto più necessari quanto maggiormente illogica appaia all'esterno la scelta effettuata dalla P.A..

Tali criteri, per il ricorrente, non risulterebbero affatto soddisfatti né dell'Amministrazione Regionale né tanto meno dal Comune di Cortina, che non hanno controdedotto (se non con un asserito parziale accoglimento) alle osservazioni più volte presentate dalla società Genziana.

5.1. Il motivo è infondato.

Secondo i principi generali della materia (cfr. l'art. 3, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241), gli atti di pianificazione urbanistica generale, quali il piano regolatore generale o una sua variante generale, in quanto atti a contenuto generale, non richiedono una *motivazione particolare* (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 4 gennaio 2018, n. 34).

Ed invero, la funzione perseguita dallo strumento di pianificazione generale (piano regolatore o variante generale) è quella di garantire un ordinato assetto del territorio, prescindendo dalle posizioni dei titolari di diritti reali e dai vantaggi o svantaggi che ad essi possano derivare dalla pianificazione medesima. Tale regola generale subisce una deroga nel solo caso di variante "specificata", che abbia per oggetto un'area limitata del territorio e per scopo la realizzazione di una singola opera pubblica, nella quale ipotesi il Comune è obbligato ad effettuare una ponderazione comparativa in ordine alla destinazione di zona delle singole aree (arg. *ex* T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 10 ottobre 2018, n. 2047): ma si tratta di fattispecie derogatoria che non ricorre nel caso di specie.

In altri termini, mentre richiede una motivazione specifica una variante che interessi aree determinate del P.R.G., per le quali quest'ultimo prevedeva diversa destinazione (a maggior ragione in presenza di legittime aspettative dei

privati), non altrettanto può dirsi allorché, come nel caso che occupa, la destinazione di un'area muti per effetto della adozione di un *nuovo strumento urbanistico generale*, che provveda ad una nuova e complessiva definizione del territorio comunale.

In quest'ultima ipotesi, infatti, è in discussione non già la destinazione di una singola area, bensì il complessivo disegno di governo del territorio da parte dell'Ente locale, di modo che la motivazione non può riguardare ogni singola previsione (o zonizzazione), ma deve avere riguardo, secondo criteri di sufficienza e di congruità, al complesso delle scelte effettuate dall'Ente con il nuovo strumento urbanistico (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 maggio 2019, n. 2954; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 19 febbraio 2019, n. 164).

Il Collegio richiama in argomento i principi affermati dalla costante giurisprudenza amministrativa secondo cui le scelte discrezionali dell'Amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree, compiute in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, non necessitano di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo in proposito sufficiente l'espreso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione del piano regolatore generale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019, n. 1151).

Le uniche evenienze che giustificano una più *incisiva e singolare* motivazione degli strumenti urbanistici generali sono ravvisabili nel *superamento degli standards minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968* (con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento) e nella *lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, ovvero aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2019, n. 1831; cit. Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019, n. 1151; Cons. Stato, sez. IV,

20 agosto 2018, n. 4965; Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sez. giur., 22 dicembre 2015, n. 725).

E tuttavia, nel caso che occupa non sussiste alcuna delle ipotesi testè richiamate.

Né, peraltro, è stata assegnata all'area in questione la destinazione quale *zona agricola*, avendo essa ricevuto la qualifica di zona B/1 (come evidenzia la stessa parte ricorrente nell'*incipit* del motivo in esame: cfr. pag. 19), senza che peraltro la vocazione edificatoria fosse stata in passato riconosciuta (cfr. pag. 5 del ricorso).

Sul punto, ancora, va richiamato il costante insegnamento, secondo cui le osservazioni dei privati in materia di pianificazione urbanistica non costituiscono rimedi giuridici, ma un apporto collaborativo (degli stessi privati) alla formazione dello strumento urbanistico, in funzione di interessi generali e non individuali, e non danno luogo a particolari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni poste a base della formazione dello strumento urbanistico (cfr. Cons. Stato sez. IV, 26 ottobre 2018, n. 6094; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 13 marzo 2019, n. 386; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 15 marzo 2018, n. 1652).

In altri termini, ai fini del rispetto del principio del contraddittorio procedimentale in sede di adozione del P.R.G., non è necessario l'esame puntuale delle osservazioni dei privati, risultando sufficiente che risulti dagli atti come le stesse siano state valutate e ritenute non idonee ad orientare diversamente la soluzione adottata dall'Amministrazione.

Infine, giova ricordare che il principio di partecipazione di cui agli artt. 7 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241 non si applica ai procedimenti di adozione degli strumenti urbanistici, non solo in base alla deroga dettata dall'art. 13 della legge n. 241 stessa, ma anche perché l'esigenza del contraddittorio tra le parti pubbliche e private risulta salvaguardata nell'ambito della disciplina

legale di formazione degli strumenti urbanistici primari (arg. ex Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2012, n. 704; T.A.R. Liguria, sez. II, 26 settembre 2014, n. 1391).

Deve sul punto evidenziarsi, infatti, che, secondo consolidato indirizzo interpretativo, proprio in forza dell'art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241 a fronte di un atto di pianificazione territoriale le garanzie di partecipazione al procedimento non sono quelle previste in via *generale* dalla medesima legge n. 241 del 1990, ma quelle contemplate dalle *speciali* norme sul procedimento di formazione dell'atto medesimo (arg. ex T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 6 marzo 2019, n. 224).

6. Con il settimo motivo parte ricorrente lamenta la *Violazione della procedura. Violazione dell'art. 46 L.R. 61/1985 e successive modificazioni ed integrazioni.*

Argomenta il ricorrente che ai sensi dell'art. 46 L.R. 61/1985, quando la Regione ritiene, come nel caso in esame, che il P.R.G. adottato dal Comune richieda delle modifiche, lo rinvia a quest'ultimo per l'adeguamento, che deve avvenire entro il termine di 90 giorni dal ricevimento del provvedimento regionale. In caso di inerzia del Comune, l'ultimo comma del medesimo art. 46 dispone che il decorso del termine di 90 giorni comporti l'automatica introduzione nel piano regolatore generale delle modifiche proposte dalla Regione.

Per la parte ricorrente, se si considera che la delibera regionale di approvazione "interlocutoria" n. 192 è datata 31 gennaio 2003 e che la deliberazione di controdeduzione comunale n. 25, datata 5 maggio 2003, pubblicata il 9 maggio 2003, divenuta esecutiva il 20 maggio 2003, è stata trasmessa alla Regione con nota n. 10022 del 22 maggio 2003, allora è giocoforza ritenere che l'Amministrazione avrebbe dovuto approvare definitivamente il P.R.G. di Cortina con le proposte di modifica formulate nella stessa delibera n. 192/2003.

Il che comporterebbe l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione dell'art. 46 L.R. 61/1985 e ss. mm. ed ii.

6.1. Il motivo è infondato.

6.1.1. Il Collegio ritiene opportuno premettere una breve ricostruzione della disciplina normativa regionale applicabile, vigente *ratione temporis*.

L'art. 45 (*Approvazione con modifiche d'ufficio*) della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61, abrogato dall'art. 49, comma 1, lett. e), legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, stabiliva che <<*Quando la Provincia ravvisa che i criteri informativi e le caratteristiche essenziali del Piano Regolatore Generale sono conformi a quanto previsto nel Piano Territoriale Provinciale e nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, lo approva introducendo d'ufficio le modifiche necessarie per: 1) il rispetto delle prescrizioni e vincoli contenuti nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento e nel Piano Territoriale Provinciale; 2) l'accoglimento delle osservazioni presentate durante il procedimento di adozione di cui all'art. 42 e che abbiano ottenuto parere favorevole dal Comune; 3) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, della Regione e della Provincia; 4) la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e architettonici; 5) l'osservanza dei limiti e dei rapporti di dimensionamento ai sensi del titolo III; 6) l'osservanza di prescrizioni e i vincoli stabiliti da leggi e regolamenti*>>.

Il successivo art. 46 (*Approvazione con proposte di modifica*), anch'esso abrogato dall'art. 49, comma 1, lett. e), legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, recitava: <<*Quando la Provincia ravvisa che i criteri informativi e le caratteristiche essenziali del Piano Regolatore Generale sono conformi a quanto previsto nel Piano Territoriale Provinciale e nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, l'introduzione di modifiche diverse da quelle dell'articolo precedente è soggetta al preventivo rinvio del Piano al Comune per l'adeguamento. In tal caso il Piano è approvato con dettagliate proposte di modifica mediante provvedimento interlocutorio. Entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento della Provincia, il comune può far pervenire le sue controdeduzioni alla Provincia. Entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento del Comune, la Provincia introduce nel Piano Regolatore Generale le modifiche ritenute opportune fra quelle proposte. In caso di inerzia del Comune, il decorso del termine di cui al terzo comma comporta*

l'automatica introduzione nel Piano Regolatore Generale delle modifiche proposte dalla Provincia>>.

Orbene, secondo consolidato orientamento interpretativo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 marzo 2010, n. 1840), dalla lettura delle richiamate disposizioni emerge che il legislatore regionale, nell'individuare i poteri della Regione in tale sede, ha contemplato e distinto *due sole opzioni*, con preclusione quindi di diverse tipologie deliberative difformi, e cioè:

- l'approvazione con modifiche d'ufficio, in casi e per finalità specificamente indicate, che comporta l'efficacia del piano, ma con l'introduzione da parte della Regione delle variazioni necessarie a garantire il rispetto dei parametri dettagliati dal cit. art. 45;
- l'approvazione con proposte di modifica, che comporta l'avvio di una ulteriore fase procedimentale dialettica con il Comune, all'esito della quale viene deliberata l'introduzione nel piano delle modifiche proposte dalla Regione.

In particolare, il regime appena descritto - come evidenziato da condiviso orientamento giurisprudenziale - definisce il perimetro e l'oggetto dell'attività provvedimentale riservata alla Regione ed al Comune in sede di approvazione dei piani regolatori generali, mediante la configurazione di moduli procedimentali *rigidi, tassativi ed esaurienti*, nei loro presupposti e nei relativi esiti deliberativi.

Ne consegue che, per il rilevato carattere *compiuto ed esaustivo* dei parametri di azione stabiliti dai citt. artt. 45 e 46 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, le pertinenti opzioni provvedimentali devono intendersi le uniche ammesse dall'ordinamento, con la duplice conseguenza che le determinazioni regionali e comunali devono iscriversi in uno degli schemi formali previsti dalle menzionate disposizioni e che restano precluse tipologie deliberative difformi dalle due espressamente consentite.

Inoltre, i principii appena affermati comportano che l'approvazione con proposte di modifica lascia integro ed impregiudicato il potere del Comune di

riconsiderazione della disciplina urbanistica, costituendo la motivazione della proposta di modifica, in fin dei conti, una “raccomandazione” dell’autorità regionale in funzione dell’esercizio dell’attività dell’ente locale di primo livello ed in coerenza con i principi di rango anche costituzionale che assegnano la funzione primaria di pianificazione all’amministrazione comunale. Essi comportano, inoltre, che l’art. 46 cit. debba essere interpretato (come sopra anticipato) nel senso costituzionalmente orientato del riconoscimento di un *ruolo comunque preponderante del Comune nel procedimento dallo stesso disegnato*.

Invero, si versa in materia affidata comunque alla co-pianificazione, all’interno della quale si colloca, oltre al Comune procedente, anche la Regione, la cui funzione non può che essere quella della cura degli interessi affidati al proprio livello di governo. Pertanto, è in applicazione dello stesso principio di *sussidiarietà verticale* che il mancato esercizio, da parte del Comune, del potere attribuitogli nei termini assegnatigli finisce, in un’ottica di responsabile ed efficiente distribuzione dell’esercizio del potere fra i livelli di governo interessati, per esaltare il ruolo della Regione nella co-pianificazione. Detto ruolo non è giammai di mero ausilio od apporto istruttorio, conservandosi intatta in capo alla Regione stessa la cogestione degli interessi sovracomunali (di dimensione, appunto, regionale), coinvolti dalla pianificazione territoriale del comune; e ciò si realizza, nel procedimento medesimo, proprio attraverso quel meccanismo di “automatica introduzione nel Piano regolatore generale delle modifiche proposte”, espressamente previsto dal comma 5 dell’art. 46 cit. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 2008, n. 1870).

Sul punto il Collegio ritiene opportuno richiamare - in termini generali, ma vevoli anche per il caso in esame - la tesi (sopra in parte anticipata: cfr. punto 3.1. in Diritto) secondo la quale il piano regolatore generale è un *atto avente natura complessa* in quanto alla sua formazione concorrono le volontà di due enti diversi, il Comune, al quale spetta l’iniziativa e la definizione dei contenuti dell’atto di pianificazione, e la Regione, che deve provvedere alla definitiva approvazione dello strumento urbanistico.

Si tratta, peraltro, di *atto complesso di tipo diseguale*, che vede nel procedimento di formazione, sotto un profilo sostanziale oltreché procedimentale, un ruolo differenziato dei predetti Enti, dovendosi attribuire una *posizione preponderante all'ente locale nella regolazione degli interessi urbanistici comunali*, e a tale conclusione si perviene in coerenza con i principi di rango costituzionale che assegnano la funzione primaria di pianificazione all'Amministrazione comunale e tanto anche dopo la riforma degli artt. 117 e 118 Cost..

Naturalmente il ruolo affidato alla Regione non è quello di mero ausilio e/o di apporto istruttorio e neppure solo quello di esame e controllo dell'attività di iniziativa ed elaborazione delle scelte urbanistiche svolte dal Comune, potendosi ben parlare, come si è già visto, di una funzione di co-pianificazione urbanistica.

In altri termini, i poteri assegnati alla Regione in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali sono quelli funzionali alla cura degli interessi propri del livello di governo regionale, senza che possano interferire nel perimetro decisionale di pianificazione dell'ente locale più prossimo alla comunità per la quale si intende approntare il piano di disciplina dell'assetto urbanistico (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6392; Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1346).

6.1.2. Tutto ciò premesso sul piano normativo e del relativo corredo giurisprudenziale, deve evidenziarsi che l'art. 46 sopra richiamato prevedeva, al comma 3, che entro 90 giorni dal ricevimento del provvedimento, il Comune potesse *far pervenire le sue controdeduzioni*, fissando all'ultimo comma la regola in base alla quale *in caso di inerzia del Comune, il decorso del termine di cui al terzo comma comporta l'automatica introduzione nel Piano Regolatore Generale delle modifiche proposte*.

Orbene, come chiarito da condiviso orientamento interpretativo (cfr. cit. Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 2008, n. 1870), deve escludersi che a seguito dell'intervenuto rinvio del piano con proposte di modifica da parte della Regione il potere di pianificazione che compete all'Amministrazione

comunale possa in qualche modo sottrarsi alle precise scansioni procedurali disegnate dal Legislatore stesso.

Nell'anzidetto modulo procedimentale, invero, il mancato esercizio, nel termine fissato dal Legislatore, del potere decisionale di competenza del Comune, non comporta un arresto procedimentale né il prolungamento *ad libitum* del procedimento stesso ad opera del Comune, quanto piuttosto l'attribuzione del ruolo di Amministrazione decidente alla Regione, le cui proposte di modifica vengono ad assumere la configurazione di determinazioni definitive, tali da risultare automaticamente introdotte "nel Piano Regolatore Generale".

Ciò perché il termine, che scandisce il passaggio comunale nel procedimento *ex art. 46 cit.*, è intrinsecamente riconoscibile come *perentorio*, proprio in ragione dell'effetto esplicitamente attribuito dal Legislatore al suo decorso.

Ritiene, in definitiva, il Collegio che, nella disciplina legislativa in esame, dovesse rinvenirsi una previsione determinativa di un *termine finale*, per il Comune, di provvedere; la sanzione che ne derivava per l'Amministrazione comunale, in caso di mancato rispetto del termine, era quella della perdita della possibilità di azione, non essendo immaginabile la sopravvivenza del potere allorché dal suo mancato esercizio nel termine previsto l'ordinamento avesse fatto derivare precise conseguenze a carattere costitutivo della fattispecie regolata.

Ciò chiarito in via di principio, forma oggetto di contrasto fra le parti l'esatta osservanza - da parte dell'Amministrazione comunale - della scansione procedimentale sopra delineata.

In particolare, parte ricorrente ha lamentato il mancato rispetto da parte del Comune del termine di 90 giorni previsto dal cit. art. 46, comma 4, mentre il Comune resistente ha replicato assumendo che il termine sarebbe stato rispettato, poiché la delibera regionale con le proposte di modifica n. 192/2003 sarebbe stata ricevuta dal Comune il 27 febbraio 2003 ed il

Consiglio si sarebbe pronunciato con deliberazione n. 25 del 5 maggio 2003, ossia entro i 90 giorni previsti dalla norma citata.

Per la parte ricorrente (cfr. la memoria di replica, pagg. 4 -5), tuttavia, emergerebbe dalla stessa deliberazione n. 25 del 5 maggio 2003 che già in data 13 febbraio 2003 si era svolta una seduta consiliare per discutere le proposte di modifica della Regione, sicché, non solo la ricostruzione dei fatti *ex adverso* fornita sarebbe inverosimile ma, altresì, non sarebbe stata fornita alcuna prova che il Comune abbia ricevuto la DGR 192/2003 in data successiva alla sua adozione e pubblicazione, intervenute il 31 gennaio 2003.

Ne conseguirebbe la tardività della delibera n. 25 del 5 maggio 2003, la quale non avrebbe, perciò, potuto costituire elemento di integrazione dello strumento urbanistico.

Inoltre, afferma l'esponente, anche nella denegata ipotesi in cui si facesse coincidere il momento della conoscenza delle proposte di modifica regionali con la prima seduta in cui esse sono state discusse, ossia quella già citata del 13 febbraio 2003, il Comune avrebbe trasmesso le proprie controdeduzioni alla Regione con nota prot. n. 10022 del 22 maggio 2003; le controdeduzioni, dunque, sarebbero pervenute in Regione oltre il termine di 90 giorni più volte rammentato.

Orbene, dalla deliberazione n. 25 del 5 maggio 2003 emerge che già in data 13 febbraio 2003 si era svolta in Comune una seduta (di Seconda commissione) per discutere le proposte di modifica della Regione, e ciò, ad avviso del Collegio, costituisce un serio indizio del fatto che - quanto meno alla predetta data - la deliberazione regionale con le proposte di modifica n. 192/2003 era entrata nella sfera di conoscenza dell'Amministrazione Comunale.

Ne consegue che - ai fini della individuazione del *dies a quo* per il decorso del succitato termine di 90 giorni - deve ritenersi che la deliberazione regionale con le proposte di modifica n. 192/2003 sia entrata nella sfera di conoscenza dell'Amministrazione Comunale in data 13 febbraio 2003 - in assenza di elementi temporali anteriori, il cui onere della prova è a carico della parte

ricorrente – e che, perciò, da quella data sia iniziato a decorrere il termine stesso.

Sul punto, parte ricorrente argomenta che il Comune ha trasmesso le proprie controdeduzioni alla Regione con nota prot. n. 10022 del 22 maggio 2003, cosicchè anche a voler calcolare il decorso del termine di novanta giorni dalla data del 13 febbraio 2003, le controdeduzioni sarebbero pervenute in Regione oltre detto termine e, dunque, tardivamente.

Il Collegio ritiene che detta argomentazione sia fondata su una lettura parziale della norma, limitata al solo comma 3 del cit. art. 46, e comunque priva di base.

Si è già detto che il cit. art. 46 prevedeva, al comma 3, che entro novanta giorni dal ricevimento del provvedimento, il Comune potesse *far pervenire le sue controdeduzioni*; il successivo comma 5 stabiliva che *in caso di inerzia del Comune*, il decorso del termine di cui al comma 3 comportasse l'automatica introduzione nel Piano Regolatore Generale delle modifiche proposte.

Stando ad una prima lettura del comma 3 sopra richiamato, parrebbe che il Comune fosse chiamato, al fine di respingere le “raccomandazioni” di matrice regionale, non solo ad adottare, ma anche ad immettere nella sfera di conoscibilità della Regione (*far pervenire*) le sue controdeduzioni.

Tuttavia, tale lettura non merita di essere confermata alla luce dell'analisi del successivo comma 5 che si occupa di stabilire le conseguenze derivanti dal decorso del termine di cui al citato comma 3, conseguenze sostanziatesi nella *automatica introduzione nel Piano Regolatore Generale delle modifiche proposte*.

Ed invero, il comma 5 della disposizione in esame non fa dipendere l'automatica introduzione delle modifiche proposte dal mancato “recapito” (“*può far pervenire*”, di cui al comma 3) delle *controdeduzioni*, ma dall'ipotesi di contegno omissivo (*inerzia*) del Comune nello stesso arco temporale.

Il Collegio, in definitiva, ritiene che il comma 5 dell'art. 46 cit. – che si occupa, nello specifico, di stabilire le conseguenze derivanti dal decorso del termine di cui al comma 3 – abbia voluto in realtà “sanzionare” il contegno omissivo

serbato dal Comune per il periodo di novanta giorni: in altre parole, ciò che rileva, ai fini della *automatica introduzione nel Piano Regolatore Generale delle modifiche proposte*, è solo l'“assenza dell'adozione di determinazioni comunali entro la stessa data” (cfr. cit. Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 2008, n. 1870), mentre non rileva la data in cui le stesse determinazioni comunali siano entrate nella sfera di conoscibilità della Regione.

Nel caso che occupa, dunque, ribadendo che la deliberazione regionale con le proposte di modifica n. 192/2003 è entrata nella sfera di conoscenza dell'Amministrazione Comunale in data 13 febbraio 2003 (in assenza di elementi temporali diversi), la deliberazione comunale n. 25 è datata 5 maggio 2003 e tale data di adozione si colloca all'interno del succitato termine di novanta giorni. Ne deriva che quest'ultimo deve ritenersi rispettato, poiché nell'arco temporale in questione non può dirsi che l'Amministrazione comunale sia rimasta “inerte”, mentre risulta irrilevante il fatto che la medesima deliberazione sia pervenuta alla Regione dopo la scadenza del termine.

Ad opinare diversamente, del resto, si giungerebbe a conseguenze illogiche ed irragionevoli, quali, in particolare, il far dipendere l'automatica introduzione delle modifiche al piano regolatore generale dalla maggiore o minore speditezza nell'invio alla Regione delle controdeduzioni comunali, e cioè da un fattore estrinseco (la velocità di trasmissione) totalmente estraneo al contenuto delle previsioni urbanistiche da introdurre. Per questo verso, insomma, l'interpretazione sostenuta da parte ricorrente non può essere condivisa, perché porta ad attribuire alla norma di legge regionale un significato illogico e irragionevole.

7. Deduce, inoltre, parte ricorrente il vizio di *Violazione della procedura. Violazione dell'art. 134 D.Lgs. n. 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni.*

L'art. 134 del D.Lgs. n. 267/2000 dispone che “*La deliberazione soggetta al controllo necessario di legittimità deve essere trasmessa a pena di decadenza entro il quinto giorno successivo all'adozione*”.

Le delibere impugnate, lamenta parte ricorrente, non sono mai state trasmesse all'Organo Regionale di Controllo per il necessario riscontro di legittimità.

7.1. Il motivo è infondato.

L'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha espressamente abrogato l'art. 130 Cost. che così recitava: *“Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione”*.

Come chiarito da condiviso orientamento giurisprudenziale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2003, n. 4598), il citato art. 9 ha abrogato le norme costituzionali senza sostituirci ad esse di nuove. Con specifico riferimento al citato art. 130 Cost., la disposizione che lo ha abrogato, a differenza di quella rimossa - che, per il suo carattere programmatico, aveva efficacia indiretta e differita, rimandando a norme di legge ordinaria (poi emanate) per la sua concreta attuazione - ha efficacia precettiva diretta ed immediata: l'abrogazione, quindi, fa venire meno in maniera radicale il regime dei controlli sugli atti degli enti locali, che poggiava sull'art. 130 Cost., senza demandare all'adozione di successive disposizioni la sua concreta attuazione e assunzione di efficacia; del resto, non è stata neppure prevista dal Legislatore costituente alcuna disciplina transitoria correlata a detta abrogazione.

Caduta la fonte normativa, programmatica e di principio, di rango costituzionale, costituente il necessario supporto logico-giuridico della disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali, devono ritenersi, per ciò stesso, caducate tutte le norme che su tale supporto poggiavano.

In altre parole, le disposizioni normative attuative della disposizione ad efficacia differita di cui all'art. 130 Cost. poggiavano su tale norma e facevano, per così dire, “corpo unico” con la stessa, che ne costituiva il fondamento: venuta meno la norma costituzionale di sostegno, sono cadute anche le disposizioni attuative che vi si fondavano.

Deve pertanto ritenersi infondata la censura in esame, essendo la quasi totalità delle delibere avversate successive all'entrata in vigore della citata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ad ogni modo – e ciò vale anche per le avversate delibere anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – l'art. 126, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (ricalcando il contenuto precettivo dell'art. 17, comma 33, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e dell'art. 33 della legge 3 agosto 1999, n. 265) prevedeva il controllo preventivo di legittimità *esclusivamente* sugli *statuti dell'ente*, sui *regolamenti di competenza del consiglio*, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile dello stesso consiglio, sui *bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, adottate o ratificate dal consiglio*, sul *rendiconto della gestione*.

Anche la legge reg. Veneto 12 aprile 1999, n. 18, agli artt. 2 e 3, prevedeva che gli atti dei Comuni sottoposti a controllo preventivo di legittimità fossero unicamente gli *statuti*, i *regolamenti*, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile dei rispettivi organi assembleari, i *bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni*, i *conti consuntivi*.

Non rientrando gli atti avversati in nessuna delle anzidette categorie, la censura si rivela in ogni caso priva in radice di qualunque base.

8. Parte ricorrente deduce, inoltre, il vizio di *Incompetenza. Violazione dell'art. 48 del D.Lgs. n. 267/2000*.

Lamenta parte ricorrente che le controdeduzioni del Comune alle osservazioni rientrano, ai sensi del comma 2 dell'art. 48 del d.lgs. n. 267/2000, nella sfera di competenza della Giunta e non già del Consiglio comunale.

8.1. Il motivo è infondato.

L'art. 42 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel definire il consiglio “*organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo*” (comma 1), stabilisce che lo stesso ha competenza in relazione ai “[...] *piani territoriali ed urbanistici* [...]” (comma 2, lett. b); cfr. anche il previgente art. 32, comma 2, lett. b), della legge 8 giugno 1990, n. 142).

Peraltro, l'art. 42 della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61, anch'esso poi abrogato dall'art. 49, comma 1, lett. e), della legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, stabiliva che il piano regolatore generale fosse adottato dal consiglio comunale.

Orbene, la censura è priva di base perché il cit. art. 42 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 attribuisce al consiglio comunale la competenza in *subiecta materia*, al cui ambito appartiene l'atto avverso (arg. *ex* T.A.R. Veneto, sez. II, 16 febbraio 2016, n. 168; Id., sez. I, 5 marzo 2014, n. 298).

9. Con l'ultimo motivo di ricorso l'esponente deduce la *Violazione degli artt. 42 e 70 L.R. 61/1985*.

Secondo la parte ricorrente, successivamente alla pubblicazione della delibera n. 16 del 30 maggio 2001 di adozione del P.R.G., il Comune di Cortina ha controdedotto alle osservazioni pervenute con delibera n. 25 del 5 maggio 2003, ben oltre, quindi, il termine massimo previsto dall'art. 42, comma 4, della L. R. 61/1985.

Inoltre, l'art. 70 della medesima L.R. 61/1985 prevede che, in seguito al ricevimento delle osservazioni da parte dei privati, il Comune possa modificare lo strumento urbanistico adottato, se ritiene di accogliere le osservazioni, ripubblicando la parte di piano interessata dalla modifica, ovvero esprimere il proprio parere e trasmettere il piano per l'approvazione regionale.

Tuttavia, il Comune di Cortina avrebbe accolto alcune osservazioni con delibera n. 25/2003 senza provvedere alla ripubblicazione ai sensi del menzionato art. 42 e, al contempo, per altre osservazioni accolte favorevolmente, avrebbe invece provveduto alla ripubblicazione *ex* art. 42 (delibere consiliari n. 32 del 17 giugno 2002 e n. 51 del 5 settembre 2002).

9.1. Le censure sono prive di base.

Quanto alla affermata violazione dell'art. 42, comma 4, della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (abrogato dall'art. 49, comma 1, lett. e), legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11), nella parte in cui prevedeva che il Comune con

propria deliberazione si esprimesse sulle osservazioni presentate entro 90 giorni dalla scadenza del termine di cui al comma precedente, v'è da evidenziare che costituisce principio generale del diritto quello secondo cui i termini del procedimento amministrativo devono essere considerati *ordinatori* qualora non siano dichiarati espressamente perentori dalla legge.

È pur vero che l'intenzione del Legislatore non si ricava sempre e necessariamente dall'esplicita disposizione in tal senso, potendo la natura perentoria essere desunta anche implicitamente dalla *ratio legis* e dalle specifiche esigenze di rilievo pubblico che lo svolgimento di un adempimento in un arco di tempo prefissato è indirizzato a soddisfare (cfr. Cons. Stato, sez. I, 2 febbraio 2018, n. 295; Cons. Stato, sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4150). Tuttavia, a differenza di quanto stabilito dal cit. art. 46, ultimo comma, dello stesso testo normativo (cfr. *supra*), da nessun elemento racchiuso nell'art. 42 si ricava che il termine stabilito dal comma 4 possa essere considerato come perentorio.

Quanto all'affermata violazione dell'art. 70 della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (parimenti abrogato dall'art. 49, comma 1, lett. e), legge reg. Veneto 23 aprile 2004, n. 11), giova evidenziare che secondo tale disposizione, in seguito alle osservazioni e opposizioni a uno strumento urbanistico o territoriale generale adottato, il Comune o la Provincia avevano facoltà di modificare lo strumento adottato se condividevano le osservazioni od opposizioni presentate, oppure di esprimere il proprio parere al riguardo prima di trasmettere lo strumento, rispettivamente alla Provincia o alla Regione, per l'approvazione. Solo nel primo caso, il Comune o la Provincia avevano l'obbligo di ripubblicare la parte di piano interessata dalle modifiche apportate.

Ciò premesso, la deliberazione comunale 5 maggio 2003, n. 25 ha avuto ad oggetto, per quanto di interesse, le controdeduzioni alle *proposte di modifica regionale* (come evidenzia la stessa parte ricorrente alle pagg. 7-8 del ricorso), mentre la disciplina stabilita dal cit. art. 70 concerneva le *opposizioni* dei

proprietari e le osservazioni *dei privati*, dunque una fattispecie totalmente diversa da quella qui in esame.

Sul punto il Collegio intende evidenziare che, nella complessiva sistematica della legge reg. Veneto 27 giugno 1985, n. 61 le *opposizioni* sono dei *proprietari* (cfr., a titolo esemplificativo, gli artt. 36, 52, 60, 61) e le *osservazioni* possono essere avanzate da *chiunque* (cfr., a titolo esemplificativo, gli artt. 37, 42, 50, 52, 60, 64).

10. In conclusione, attesa l'integrale infondatezza delle doglianze, il ricorso deve essere respinto.

11. Il carattere risalente della vicenda contenziosa e la peculiarità delle questioni esaminate inducono il Collegio a disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Pietro De Berardinis, Presidente

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario, Estensore

Andrea De Col, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanni Giuseppe Antonio Dato

IL PRESIDENTE
Pietro De Berardinis

IL SEGRETARIO