



REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LIL CONSIGLIO DI STATO Sezione IV

Sentenza n. 5347 del 23 settembre 2011

In presenza di una disciplina analitica del centro storico, è del tutto recessivo il principio secondo cui può escludersi la necessità di strumenti attuativi per il rilascio di concessioni in zone già urbanizzate. Lo strumento pianificatorio è infatti indispensabile per garantire il rispetto degli standards minimi per spazi e servizi pubblici e la sussistenza delle condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione. In ogni caso, l'apprezzamento discrezionale circa l'utilità o meno della pianificazione esecutiva spetta unicamente al Comune (arg. ex Consiglio Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3699).

FATTO E DIRITTO

Con il presente gravame, il ricorrente chiede l'annullamento della sentenza di cui in epigrafe, con cui il TAR previa la loro riunione Sardegna ha dichiarato improcedibili:

-- un primo ricorso (n 1265/97) diretto avverso il rigetto della domanda di concessione edilizia relativa a due palazzi nell'ambito di un piano attuativo in via Tigellio - viale Fra Ignazio (nonché della relazione dell'Ufficio Tecnico comunale e del parere della Commissione edilizia reso nella seduta del 26 marzo 1997);

-- i relativi motivi aggiunti, notificati il 2 marzo 2002, con cui il ricorrente ha chiesto la condanna del Comune di Cagliari al risarcimento del danno conseguente alla nuova destinazione impressa al suolo di sua proprietà dalle delibere C.C. n. 115/1999 n.

25/2001, che avrebbero definitivamente compromesso la possibilità di una sua utilizzazione edilizia;

-- un secondo gravame (n. 1572/99) concernente la richiesta di annullamento della delibera consiliare di approvazione del "Piano Quadro del Centro Storico" n. 115/1999, nonché di ogni altro atto connesso e presupposto (in particolare le delibere del Consiglio comunale n. 270/1997, n. 98/1998 e n. 19/1999).

L'appello, dopo una diffusa premessa e la trascrizione di tutti i numerosi motivi di primo grado ed una sintesi delle motivazioni della sentenza, contesta le conclusioni del TAR denunciando diversi motivi di gravame (a partire dalla rubrica n. VII a pag. 55). Si è costituito in giudizio il comune di Cagliari che, con la propria memoria, ha contestato le affermazioni di controparte concludendo per il rigetto dell'appello.

L'appellante, con memoria e documenti per la discussione, ha conclusivamente insistito nelle proprie argomentazioni.

Chiamata all'udienza di discussione la causa, uditi i difensori delle parti, è stata trattenuta in decisione dal collegio,

L'appello va respinto.

1. Nell'ordine logico delle numerose questioni deve essere affrontata preliminarmente la censura, articolata in più profili, di cui ai numeri 2-7 (da pag.55 e segg.) concernente l'erroneità, in punto di diritto e di fatto, ed ingiustizia della decisione di dichiarare l'improcedibilità del secondo ricorso. Sotto il profilo giuridico, erroneamente il TAR:

- avrebbe qualificato il PUC come una nuova determinazione, completamente autonoma. Al contrario, lo strumento urbanistico sopravvenuto avrebbe comportato solamente alcune determinazioni in autotutela sulle osservazioni e sulle opposizioni. In conseguenza in considerazione dell'assenza di una nuova approvazione, l'atto sarebbe risolto in un mero atto di conferma. Sotto il profilo fattuale la stessa amministrazione con tre suoi atti avrebbe escluso la modificabilità e quindi il proprio potere di assumere nuove determinazioni, sul contenuto del Piano Quadro del Centro Storico;

- ha rigettato tutte le numerose doglianze dei due ricorsi e dei relativi motivi aggiunti introdotti dal ricorrente, per cui quest'ultimo non avrebbe tempestivamente impugnato anche il PUC, che peraltro non aveva minimamente modificato la sua

situazione, e non era stato oggetto di alcuna istruttoria nuova né di ponderazione degli interessi coinvolti;

- contro un atto contenente delle mere integrazioni formali delle precedenti deliberazioni avrebbe preteso un nuovo ricorso, in tutto e per tutto identico ai precedenti, mentre in tal caso sarebbe stato un caso di litispendenza ex art. 39 c.p.c.;

L'assunto non convince.

Deve infatti concordarsi con la sentenza impugnata che, la mancata tempestiva impugnazione da parte del ricorrente della delibera n. 25 del 13 febbraio 2001, di adozione del nuovo PUC aveva determinato la conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso n. 1572/99, perché anche in caso di accoglimento delle censure proposte avverso il Piano Quadro del Centro Storico, il soddisfacimento dell'interesse dell'appellante al rilascio del titolo edificatorio incontrerebbe l'insormontabile ostacolo delle specifiche prescrizioni del nuovo PUC, ormai sul punto divenuto definitivo.

Considerando poi che, la zona della quale si discute ricade nell'ambito proprio del Centro Storico, non poteva modificare giuridicamente la situazione il fatto che la destinazione urbanistica dell'area di proprietà del ricorrente sia del tutto analoga a quella precedente classificata come zona "A" – sottozona "A 1", regolamentata dall'art. 15 delle norme di attuazione – parte generale. Tale fatto, di per sé, non costituisce né indizio dell'assenza di una nuova istruttoria né la mancanza di una rinnovata valutazione delle situazioni. Con l'entrata in vigore del nuovo strumento urbanistico per l'area in questione si era determinato comunque il superamento degli strumenti pianificatori oggetto di gravame.

Pregnanti esigenze di certezza delle situazioni giuridiche impongono infatti che ciascun provvedimento di revisione della pianificazione urbanistica debba ritenersi autonomo rispetto ai precedenti (o rispetto alle revisioni o ridelimitazione di confini, anche se parziali), e, anche quando non dispone specifiche variazioni di singole particelle rispetto ai precedenti assetti. Per questo un piano attuativo di uno strumento urbanistico generale non può mai essere configurato come atto meramente confermativo della precedente pianificazione generale: trattandosi di atti adottati in tempi diversi, su presupposti non necessariamente identici (quali es. es., tra gli altri, l'aumento o la diminuzione della popolazione, la diversa dislocazione topografica degli abitanti, le modifiche urbanistiche del territorio interessato, e così via).

Ne consegue che l'annullamento giurisdizionale di una precedente modifica non può comportare la caducazione automatica degli atti di pianificazione urbanistica successivamente adottati su diversi ed autonomi presupposti procedurali.

Il Collegio condivide dunque pienamente la sentenza del TAR nella parte in cui esclude la natura meramente confermativa del PUC rispetto alle previsioni espressamente richiamate del Piano Quadro del Centro Storico "mancando senz'altro, in relazione alla natura pianificatoria dell'atto in questione ed allo speciale procedimento di approvazione che lo caratterizza, il presupposto stesso dell'atto confermativo consistente nel fatto che con il secondo atto l'Amministrazione non procede ad un riesame della situazione che aveva portato all'emanazione dell'atto precedente (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 5947 del 29 ottobre 2002)".

Pertanto, nell'ipotesi di sopravvenienza di un nuovo provvedimento che incida negativamente sulla situazione e che non sia stato impugnato, il ricorso originario non sfugge ad una pronuncia d'improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 21 settembre 2010, n. 7000).

Va dunque confermata l'improcedibilità del ricorso di I grado in questione per sopravvenuto difetto di interesse ove — come nel caso di specie — nelle more del giudizio, il provvedimento impugnato venga specificato ulteriormente da un provvedimento successivo che non ha carattere meramente confermativo che è il frutto di uno specifico procedimento di ulteriore approfondimento ed esame delle singole destinazioni.

2. Possono essere affrontati congiuntamente i profili di cui:

-- al n.7. (a pagina 58), per cui -- con riferimento al secondo ricorso -- il primo Giudice avrebbe omesso di pronunciarsi, sull'espressa domanda di indennizzo del ricorrente, che era stata avanzata in via subordinata, qualora il Tribunale avesse deciso per ritenere definitivamente consolidata la destinazione dell'area in discussione.

-- al n.8. (a pagina 58), per cui -- con riguardo ai motivi aggiunti -- il primo Giudice non avrebbe tenuto conto che il ricorrente non aveva comunque perso l'interesse all'annullamento, con riferimento al risarcimento del danno quantificato in Euro 3.635.856,56, con le maggiorazioni di legge.

Entrambi gli assunti vanno disattesi.

Notoriamente nella pianificazione urbanistica e nelle relative norme tecniche, i vincoli

“non ablatori” (riguardanti destinazioni, indici di fabbricabilità, altezza, cubatura, superficie coperta, distanze, zone di rispetto, limiti e rapporti per zone territoriali omogenee e simili) sono vincoli conformativi normalmente connaturali alla proprietà, e come tali non comportano indennizzo (cfr. da ultimo Consiglio Stato, sez. IV, 22 giugno 2011, n. 3797). La previsione di una determinata tipologia urbanistica quando non configura un vincolo preordinato all'espropriazione, costituisce una disposizione urbanistica che non è indennizzabile in quanto, va come tale ricondotta alle limitazioni delle facoltà del proprietario di cui al comma 2, dell'art. 42, Cost. .

Inoltre, anche a voler prescindere dalle considerazioni che precedono, è indubbio che qui sia del tutto carente l'elemento primario costituito della colpa dell'amministrazione, in relazione alla riconosciuta piena legittimità degli atti adottati. Infine nel caso in esame la mancata realizzazione dell'attività edificatoria appare conseguente più che altro al comportamento del ricorrente:

-- il quale dopo il 4.9.1990, data del primo parere preliminare dalla Commissione Edilizia sul suo primo progetto, non aveva poi dato ulteriore seguito alla predetta iniziativa;

-- e successivamente, aveva scelto di allocare in spazi ricadenti nella zona A, la realizzazione della viabilità di accesso ai nuovi corpi edilizi.

3. Deve essere poi respinto il profilo di cui al n.8. (a pagina 58) con cui il ricorrente censura l'erroneità della dichiarazione di inammissibilità degli ulteriori motivi aggiunti per tardività:

contrariamente a quanto affermato dal TAR, questi avrebbero avuto a fondamento la successiva approvazione del PQCS, che aveva modificato integralmente la precedente destinazione edificatoria della sua area.

I motivi aggiunti sul primo ricorso del 2 marzo 2002, per la parte diretta avverso la delibera C.C. n. 115 del 30 luglio '99, erano infatti certamente tardivi proprio perché diretti a censurare una modifica in pejus dell'indice di edificazione ad oltre 2 anni a mezzo della relativa delibera.

Quanto poi alla relativa richiesta risarcitoria si rinvia per relationem al punto che precede.

4. Con il profilo di cui al n.10. (a pagina 59) deve essere parimenti disattesa la censura con cui il ricorrente contesta il rigetto della sua domanda risarcitoria sul primo ricorso.

4.1. Erroneamente non sarebbe stata apprezzata la denuncia dell'incompetenza della commissione edilizia, dell'assessore ma anche dello stesso sindaco delegante, ad emanare la reiezione della richiesta di piano attuativo: l'articolo 43 delle n.d.a. alle PRG del Comune prevedevano, per le zone G.-G1, l'approvazione preliminare da parte del consiglio comunale che quindi doveva essere considerato l'unica autorità competente anche al rigetto.

Esattamente invece il TAR ha ritenuto la sufficienza della firma dell'assessore delegato alla materia urbanistica in quanto, una volta accertata la non corrispondenza del piano attuativo proposto dall'appellante alle pertinenti prescrizioni urbanistiche, non era necessaria la delibera consiliare.

Depongono in tal senso le ragioni di ordine letterale e logico:

- l'articolo 43 invocato dall'appellante prevede testualmente l'obbligo dell' " approvazione preliminare" del consiglio comunale nel caso di rilascio di un permesso per nuove costruzioni da realizzarsi nelle zone G-G1;

- sotto il profilo logico-giuridico, la preventiva approvazione del Consiglio Comunale trovava la sua ragion d'essere nell'esigenza di garantire un utilizzo del territorio in armonia con le indicazioni programmatiche generali. Tale necessità chiaramente non sussiste quando non vi sono i presupposti per far luogo alla "approvazione preliminare", vale a dire in caso di reiezione dell'istanza prospettata dal privato. Il principio di economia dei mezzi giuridici consentiva dunque al responsabile dell'istruttoria, e della decisione, di determinare direttamente l'arresto procedimentale.

4.2. Con il secondo profilo il ricorrente contesta la decisione sul punto concernente il rigetto del 2° motivo del primo ricorso, che il Tar ha ritenuto infondato. Per l'appellante nel caso in esame:

-- non poteva farsi applicazione dell'articolo 19 della n.d.a. che concernerebbe unicamente nell'ipotesi di aree coinvolte da forti fenomeni di trasformazione che appunto necessitavano dell'accordo tra tessuto originario e le recenti sovrapposizioni, dato che l'area sarebbe caratterizzata da costruzioni precedenti la fine degli anni 60

consolidatesi da almeno trent'anni. Pertanto non vi sarebbe stata alcuna necessità di procedere ad una ristrutturazione urbanistica (tale sarebbe la "ricostruzione urbanistica" del PRG del comune di Cagliari). Ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 457/1978 l'utile strumento nel recupero del patrimonio edilizio che sarebbe del tutto sproporzionato al contenuto minimale e circoscritto dell'intervento richiesto dal ricorrente, peraltro quasi integralmente ricadente nella zona G-G1 con sole due rampe di accesso insistenti su vie, di proprietà dell'appellante, che sarebbero esistenti da oltre un secolo.

-- sarebbe stato assurdo estendere l'obbligo del piano di attuazione per una rampa della superficie di soli 40 m² in quanto il terreno è un lotto non edificato, inserito in un contesto ed in un comprensorio completamente urbanizzato, nella migliore parte della Zona A del centro storico di Cagliari, sulla quale non sarebbe possibile nessun altro intervento se non quello proposto dal ricorrente.

L'assunto va respinto.

Proprio l'esame delle planimetrie e dei "rendering" (esemplificazioni tridimensionali dell'intervento progettato) e delle stesse tavole progettuali presentate dal ricorrente (vedi tav. 6), l'accesso alla zona G di sua proprietà era previsto attraverso due aree (via Tigellio e vico Tigellio) ictu oculi ricadenti in zona A. Pertanto, contrariamente a quanto vorrebbe l'appellante, del tutto correttamente l'Amministrazione comunale:

-- aveva qualificato l'intervento proposto quale "ristrutturazione urbanistica" ai sensi dell'art. 19, comma 2°, punto 3 delle norme di attuazione del PRG, essendo volto a realizzare un'operazione di raccordo tra il tessuto originario urbano e la nuova edificazione proposta;

-- di conseguenza, avrebbe richiesto un apposito piano attuativo esteso a tutto l'isolato in cui ricade la zona A interessata dalla viabilità del ricorrente.

Infatti la previsione di due edifici alti di quasi sedici metri su di un'area del centro storico di soli 2200 m² (cfr documento 12 del deposito dell'appellante in data 20 aprile 2011) ad immediato ridosso del centro storico, ben necessitava, anche solo per il problema degli accessi, di una valutazione complessiva degli effetti sulla circolazione connessi all'intervento richiesto e dalle conseguenti modifiche dei flussi di traffico, dell'intero "block" interessato.

In scia sono inoltre del tutto inconferenti:

a) i richiami alla normativa della Denuncia di Inizio Attività per i passaggio-rampa, ovvero al punto b. della lettera D del comma dell'articolo 19 del NdA al PRG, per l'appellante in quanto opere di consolidamento statico e sostituzione di elementi strutturali, che avrebbero dovuto essere consentiti in quanto opere di modifiche "degli orizzontali e delle scale".

Al contrario invece la normativa in materia di DIA di cui all'art. 19 del NdA al PRG presuppone evidentemente la preesistenza di un edificio del quale gli accessi (come le recinzioni) costituiscono una pertinenza. L'istanza di permesso di costruire si configura come atto unitario, del quale non è ipotizzabile una sua scomposizione (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 07 marzo 2006, n. 1121). Pertanto in difetto di una preesistente edificazione, è evidente che non era possibile separare gli accessi dal relativo fabbricato al fine di aggirare la normativa urbanistica;

b) l'eventuale illegittimità dell'approvazione di un progetto di risistemazione e consolidamento senza richiedere l'estensione dello studio l'intero isolato non avrebbe in nessun caso potuto essere di alcuna utilità al ricorrente.

c) l'affermazione per cui il Tar non avrebbe rilevato che l'area in questione avrebbe dovuto essere qualificata come "lotto intercluso": per l'appellante in base alla giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 12/1992 non sarebbe stata necessaria alcuna pianificazione urbanistica. Al contrario, la fattispecie del c.d. "lotto intercluso" costituisce una deroga eccezionale al divieto per i comuni di rilasciare un permesso di costruire in assenza della preventiva approvazione dei piani attuativi previsti dallo strumento urbanistico generale (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3699) per cui, in presenza di una disciplina analitica del centro storico, è del tutto recessivo il principio secondo cui può escludersi la necessità di strumenti attuativi per il rilascio di concessioni in zone già urbanizzate. Lo strumento pianificatorio è infatti indispensabile per garantire il rispetto degli standards minimi per spazi e servizi pubblici e la sussistenza delle condizioni per l'armonico collegamento con le zone contigue, già asservite all'edificazione. In ogni caso, l'apprezzamento discrezionale circa l'utilità o meno della pianificazione esecutiva spetta unicamente al Comune (arg. ex Consiglio Stato, sez. IV, 10 giugno 2010, n. 3699).

5. In conseguenza delle considerazioni che precedono deve poi respingersi la dedotta violazione dell'art. 112 c.p.c. perché il TAR non avrebbe esaminato le censure che presupponevano comunque, la necessità del piano attuativo della zona A.

Al riguardo, a parte la correttezza logica dell'assunto del TAR, si deve ricordare come il vizio di omessa pronuncia su una censura del provvedimento impugnato deve essere accertato con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché non può ritenersi sussistente nell'ipotesi in cui risulti che la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 08 giugno 2009, n. 3480).

Nel caso di specie il Tar ha comunque puntualmente esaurito il contendere affermando la necessità del piano attuativo essendo inconferente le censure che presupponevano il contrario.

6. In conclusione, l'appello è infondato in tutti i suoi profili e deve essere respinto. Le spese, ai sensi dell'art. 26 del c.p.a., seguono la soccombenza e sono liquidate in € 3.000,00 in favore del Comune di Cagliari.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando:

1. respinge l'appello, come in epigrafe proposto e, per l'effetto, conferma integralmente la decisione impugnata.
2. Condanna l'appellante al pagamento in favore del Comune di Cagliari delle spese del presente giudizio che vengono liquidate in € 3.000,00 oltre ad IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella di consiglio del giorno 7 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Guido Romano, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore