

Sentenza n. 112 del 4 febbraio 2005

Pubblica udienza del: 17 novembre 2004.

Presidente: dott. Luigi Ranalli.

Relatore: dott. Luigi Ranalli.

Testo:

“SENTENZA

sui seguenti ricorsi riuniti:

1) n.71 del 2001 proposto da *** e ***, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Pellegrino e Renato Cola ed elettivamente domiciliati presso lo studio del secondo legale in Ancona, Via De Bosis n.3;

contro

- il COMUNE di AUDITORE, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Benedetto Graziosi ed elettivamente domiciliato in Ancona, Via Giannelli n.36, presso lo studio dell'avv. Domenico D'Alessio.

per l'annullamento

- della deliberazione 22.11.2000 n.53 del Consiglio comunale e della deliberazione 6.4.2000 n.51 della Giunta comunale di Auditore;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente e connesso;

2) n. 916 del 2002 proposto da *** e ***, come sopra rappresentati, difesi ed elettivamente domiciliati;

contro

- il COMUNE di AUDITORE, in persona del Sindaco pro-tempore, come sopra rappresentato, difeso ed elettivamente domiciliato;

per l'annullamento

- dell'ordinanza 23.9.2002 n.28 del Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Auditore.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Auditore;

Visto l'atto depositato il 14.2.2001 con cui, mediante motivi aggiunti al primo ricorso, sono state impugnate la deliberazione 20.10.2000 n.70 del Consiglio comunale e la deliberazione 16.12.2000 n.113 della Giunta municipale di Auditore;

Visto l'atto depositato il 4.1.2002 con cui, mediante ulteriori motivi aggiunti al primo ricorso, è stato impugnato il decreto di espropriazione 30.11.2001 n.3 e la deliberazione 20.10.2001 n.106 della Giunta comunale;

Visto l'atto depositato il 19.7.2002 con cui sono stati proposti ulteriori motivi aggiunti per la deliberazione n.106/2001 della Giunta comunale;

Visto l'atto depositato il 3.7.2003 con cui, mediante motivi aggiunti al secondo ricorso, è stato impugnato il provvedimento 26.4.2003 n.1268 del Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Auditore;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 17 novembre 2004, il Cons. Luigi Ranalli;

Uditi l'avv. Pellegrino per i ricorrenti e l'avv. Camilla Mancuso, in sostituzione dell'avv. Graziosi, per il Comune resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

...omissis...

DIRITTO

I- Ai sensi dell'art.52 del R.D. 17 agosto 1907, n.642, richiamato dall'art.19 della legge 6 dicembre 1971, n.1034, i due ricorsi vanno riuniti ai fini della decisione con unica sentenza, attesa la loro connessione soggettiva e, in parte, oggettiva.

II- Il ricorso n.71/2001 è diretto all'annullamento della deliberazione n.51/2000, con cui la Giunta comunale di Auditore ha deciso di proporre azione giudiziaria nei confronti dei ricorrenti per i ritenuti inadempimenti agli obblighi previsti nella convenzione di lottizzazione del 21.6.1978, e della deliberazione n.53/2000, con cui il Consiglio comunale ha nuovamente applicato le misure di salvaguardia sulla domanda di rinnovo della lottizzazione inoltrata dai ricorrenti, essendo stata la precedente approvazione definitiva del P.I.P. annullata dal Consiglio di Stato.

Orbene, la prima impugnazione è inammissibile, perché la deliberazione n.51/2000 costituisce un atto interno senza alcuna efficacia autonomamente e direttamente lesiva nei confronti dei ricorrenti, mentre la seconda impugnazione è improcedibile, in quanto la deliberazione n.53/2000 ha già cessato di avere efficacia a seguito della rinnovata e definitiva approvazione del P.I.P..

Il ricorso introduttivo è, dunque, in parte inammissibile ed in parte improcedibile.

La deliberazione consiliare 20.12.2000 n.70 e la relativa proposta formulata dalla Giunta comunale con deliberazione 16.12.2000 n.113, di definitiva approvazione del P.I.P. già adottato con deliberazione n.16/1998 e non annullata in sede di appello, sono state impuginate con motivi aggiunti notificati il 12.2.2001.

La difesa comunale ha eccepito la nullità di questi motivi perché la notifica è stata effettuata presso il domicilio eletto del procuratore costituito sul ricorso introduttivo e non al domicilio reale del Comune.

Il Collegio considera l'eccezione infondata: la possibilità prevista dall'art.1 della legge n.205/2000 di impugnare gli atti sopravvenuti con motivi aggiunti adempie ad una evidente finalità di semplificazione processuale, cioè di costituire un unico fascicolo di causa per tutte le impugnazioni connesse e, quindi, i motivi aggiunti attengono allo stesso procedimento e vanno notificati proprio presso il domicilio eletto dell'Amministrazione già

costituita e non presso la sua sede legale (Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2002 n.3717).

E' stata dedotta la violazione, per vari profili, dell'obbligo del Comune di conformarsi alla decisione 4.10.2000 n.5310 della Sez. IV del Consiglio di Stato.

Dall'esame di questa decisione si evince che la precedente deliberazione n.44/1998 di definitiva approvazione del P.I.P. è stata annullata ritenendosi fondato l'eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto, contraddittorietà e difetto di motivazione, atteso che:

- la ritenuta inoppugnabilità della deliberazione n.52/1992, di revoca della proroga della lottizzazione, "non precludeva di per sé, né preclude l'esame della successiva istanza di lottizzazione presentata dagli eredi del sig. *** nel 1998. D'altro canto, giova evidenziare che l'istanza lottizzativa del 1998 è stata presentata da soggetti diversi (i sigg. *** e ***) rispetto all'originario lottizzante, sicché ogni considerazione in ordine all'affidabilità dei contraenti privati doveva essere specificatamente riferita ai nuovi, attuali proprietari dei terreni";

- sull'incompatibilità della lottizzazione convenzionata con il P.d.F. vigente e con il P.R.G. adottato "la Giunta comunale prima ed il Consiglio comunale poi, hanno erroneamente percepito il contenuto della domanda lottizzativa avanzata dagli appellanti. L'istanza, infatti, manifesta la disponibilità dei proprietari a completare la lottizzazione con le modifiche del piano di lottizzazione eventualmente ritenute necessarie dal Comune (i richiedenti si dichiarano "pronti alle integrazioni che si dovessero rendere necessarie ad istanza di codesta Amministrazione") anche al fine di adeguarlo ai vigenti strumenti urbanistici, sicché il contrasto del piano privato con il programma di fabbricazione e con il nuovo piano regolatore generale non appare motivo idoneo a fondare come tale la reiezione della domanda";

Di conseguenza, "(...) l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto prendere in considerazione in modo più puntuale e completo la sopravvenienza costituita dalla

presentazione da parte degli appellanti della nuova istanza di lottizzazione del 17 giugno 1998”.

Ad avviso del Collegio, anche se la possibilità di approvare ugualmente il P.I.P. in modo definitivo non è stata esclusa dalla suindicata decisione, è evidente che tanto non poteva prescindere da un effettivo e motivato riesame dell'istanza di lottizzazione che tenesse conto delle illegittimità sopra evidenziate.

Orbene, dall'esame della deliberazione-proposta n.113/2000 della Giunta comunale, la conclusione finale “sull'inesistenza di alcun ragionevole motivo perché questo Comune non porti a compimento il P.I.P. già adottato”, è stata giustificata:

- innanzi tutto, con la finalità di garantire, tramite questo piano, la disponibilità di aree produttive a basso prezzo a causa dei previsti contributi pubblici, mentre la “riproposizione del vecchio piano di lottizzazione, oltre a vanificare la natura e le funzioni del P.I.P. in salvaguardia, comporterebbe una situazione in cui essendo tutte le aree produttive (sia di espansione che di completamento) nella disponibilità di pochi soggetti privati (come risulta dall'allegata relazione tecnica) ne deriverebbe una obiettiva difficoltà ed aleatorietà di progetti di nuovi insediamenti industriali”: “in altri termini, l'obiettiva situazione di mercato, caratterizzata da penuria di disponibilità di aree produttive, sconsiglia un aumento di quelle in mano privata”;

- inoltre, “il vecchio piano di lottizzazione contrariamente a quanto ritenuto dai proprietari (...), è in palese contrasto con il P.R.G. vigente per quanto riguarda l'ubicazione delle strade, verde pubblico e parcheggi, il tutto come evidenziato dall'allegato stralcio del P.R.G. vigente e le allegate tavole del vecchio piano di lottizzazione; addirittura parte degli *standard* a verde di lottizzazione sono ubicati fuori della zona produttiva e precisamente in zona agricola cosicché l'istanza non potrebbe comunque essere approvata e nemmeno messa in istruttoria per una rinegoziazione senza che prima l'Amministrazione comunale modifichi

lo stesso P.R.G.” e “la ditta ***/*** non detiene il 100% della proprietà dell’area in oggetto”.

Queste considerazioni sono state recepite dal Consiglio comunale nella deliberazione n.70/2000, con l’ulteriore rilievo della “inaffidabilità dei soggetti proponenti la rinnovazione del vecchio piano di lottizzazione in quanto a tutt’oggi inadempienti nei confronti di questo Comune”, atteso che “a quattro anni dal decesso dell’originario lottizzante, gli eredi *** e ***, non hanno ancora provveduto ad assolvere agli obblighi di convenzione per la parte di lottizzazione non compresa nel P.I.P. (...), per cui, giusta deliberazione di G.M. n.51 del 6.4.2000, questo Comune ha intrapreso un’apposita azione giudiziaria presso il T.A.R. delle Marche”.

Considera al riguardo il Collegio che, in effetti, la rinnovata approvazione ha ancora disatteso quella necessaria motivazione, soprattutto per gli aspetti evidenziati nella sentenza di secondo grado, idonea a giustificare la preferenza accordata al P.I.P. rispetto ad una nuova approvazione di un piano di lottizzazione ad integrazione di quello precedente.

Innanzitutto, la confermata inaffidabilità degli eredi di ***, che avevano presentato l’istanza, è ancora una volta giustificata con il mancato adempimento di tutti gli obblighi previsti nella precedente lottizzazione, ma, come fondatamente dedotto nel ricorso, si è ommesso di considerare che, nel frattempo, le aree erano state espropriate dal Comune e che l’annullamento del relativo provvedimento è intervenuto solo di recente.

Inoltre, proprio perché nella sentenza di secondo grado era stata pur sempre prevista la necessità di una comparazione fra l’interesse sotteso alla realizzazione di un P.I.P. e quello al rinnovo della lottizzazione, è evidente che le richiamata natura e le richiamate finalità istituzionali proprie di un P.I.P., compresa quella di contenimento del prezzo delle aree, non potevano comunque considerarsi di per sé ancora prevalenti, essendo altrimenti inspiegabile la stessa possibilità di una nuova lottizzazione, in linea di principio pur sempre ammessa

nella sentenza di secondo grado.

Ancora, l'impossibilità di aderire all'istanza di lottizzazione in relazione alla sua incompatibilità con il P.R.G. approvato, così come evidenziata nelle deliberazioni impugnate, ancora una volta presuppongono che l'istanza debba essere intesa come diretta ad ottenere una nuova approvazione della precedente lottizzazione in modo sostanzialmente identico, anche se limitata alla parte non attuata, mentre nella sentenza di secondo grado era stato espressamente chiarito che l'istanza ben poteva essere intesa come diretta ad ottenere un'approvazione di un nuovo e diverso piano di lottizzazione e conforme alle nuove previsioni del P.R.G. approvato.

I motivi aggiunti sono, dunque, fondati e vanno accolti con conseguente annullamento sia della deliberazione 21.12.2000 n.70 del Consiglio comunale sia della deliberazione 16.12.2000 n.113 della Giunta comunale di Auditore.

Tanto comporta la fondatezza dell'illegittimità derivata sia della deliberazione 20.10.2001 n.106, con cui la Giunta comunale ha re-spinto le osservazioni formulate ai sensi dell'art.10 della legge n.865/ 1971, sia del decreto d'esproprio del 30.11.2001 n.3, illegittimità dedotta con i motivi aggiunti notificati il 27.12.2001 e depositati il 4.1.2002 ed entrambi gli atti vanno annullati, restando assorbito l'esame degli altri motivi di gravame, compresi quelli aggiunti proposti con l'atto notificato il 16.7.2002 e depositati il 19 successivo.

III- Il ricorso n.916/2002 è, ad avviso del Collegio, improcedibile in quanto l'impugnata ordinanza 23.9.2002 n.28 con cui è stata ingiunta la demolizione delle opere abusive è stata revocata dal provvedimento 26.4.2003.

Per inciso, poiché la vertenza in esame ha per oggetto solo la legittimità o meno della sanatoria nei limiti in cui concessa con il sopravvenuto provvedimento del 26.4.2003, neppure si applica la sospensione del giudizio prevista dall'art. 44 della legge 28 febbraio

1985 n.47, richiamato dall'art.32 del D.L. 30 settembre 2003 n.269, convertito nella legge 24 novembre 2003 n.326.

Vanno, dunque, esaminati i motivi aggiunti proposti con l'atto notificato il 24/25.6.2003 con cui si impugna, appunto, il provvedimento 26.4.2003 n.1268, con cui la sanatoria richiesta ai sensi dell'art.13 della legge n.47/1985 è stata rilasciata, ma con esclusione:

a) delle opere di urbanizzazione comprese nella parte di lottizzazione acquistata al patrimonio del Comune con il decreto di esproprio n.3/2001, cioè con il decreto di esproprio per l'acquisizione delle aree necessarie all'attuazione del P.I.P. di iniziativa pubblica approvato dal Comune;

b) dell'impianto di distribuzione dell'acqua potabile, perché non prevista nella concessione edilizia a suo tempo rilasciata e dell'impianto di pubblica illuminazione, in quanto realizzato dopo la sua scadenza.

Di contro, è stato stabilito che l'impianto di pubblica illuminazione e quello di distribuzione dell'acqua potabile erano sanabili a condizione che fossero adeguati, il primo, alle norme UNI e CEI ed il secondo alle norme sanitarie vigenti: a tale scopo, è stato ordinato ai ricorrenti di presentare i progetti di adeguamento entro 90 giorni, provvedendosi, altrimenti alla disattivazione degli impianti con possibilità dell'Amministrazione di eseguire in danno dei destinatari le opere necessarie per la loro efficienza e sicurezza.

Nei motivi aggiunti l'illegittimità del provvedimento è stata dedotta per sviamento di potere, dal momento che la sua finalità effettiva non è di natura urbanistica o edilizia, ma quella di contenere l'indennizzo dovuto per la disposta espropriazione delle aree su cui insistono le opere non sanate e di porre a carico dei ricorrenti l'onere necessario per l'adeguamento della rete di illuminazione e della rete idrica, sebbene già da tempo nella piena disponibilità del Comune.

Il Collegio considera fondato il gravame.

Infatti, l'esclusione dalla sanatoria delle opere sub a) è stata giustificata nella motivazione del provvedimento impugnato sul presupposto che si tratta di "opere di urbanizzazione già acquisite al patrimonio del Comune e, in quanto abusive, *senza diritto ad alcun indennizzo*": è, dunque, l'esonero dall'indennizzo l'effettiva finalità della loro esclusione, essendo, tra l'altro, ben noto che la sanatoria può essere richiesta sia dal proprietario delle opere abusive sia dal responsabile dell'abuso.

Inoltre, la condizione apposta per la sanatoria delle opere sub b), anziché disporre la loro demolizione una volta escluse dalla sanatoria stessa, non solo non è prevista dalla legge n.47/1985, ma neppure attiene alla loro conformità urbanistica, essendo l'adeguamento alle norme richiamate (UNI, CEI e sanitarie) attinenti, più correttamente, alla concreta possibilità di continuare utilizzarle: la finalità perseguita è, quindi, effettivamente quella di accollare ai destinatari del provvedimento le spese dell'adeguamento, richiamando, a giustificazione dell'esclusione, impedimenti affatto configurabili, essendo ben noto che la sanatoria prevista dall'art.13 della legge n.47/1985 può essere chiesta e rilasciata, alla nota condizione della c.d. doppia conformità urbanistica, oltre che in presenza di opere abusive realizzate in difformità dalla concessione edilizia, anche in sua assenza e così devono essere considerate non solo le opere non previste nella concessione edilizia a suo tempo rilasciata (rete idrica) ma anche le opere realizzate dopo la sua scadenza (impianto di pubblica illuminazione), né nel caso specifico sussisteva l'impedimento dell'intervenuto provvedimento di demolizione, in quanto contestualmente revocato.

L'impugnazione proposta con l'atto notificato il 24/25.6.2003 va dunque accolta e il provvedimento 26.4.2003 del Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Auditore deve essere annullato, restando assorbito l'esame degli altri motivi aggiunti.

IV- Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nell'importo in dispositivo indicato.

P . Q . M .

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche, previa loro riunione:

- dichiara in parte inammissibile ed in parte improcedibile il ricorso n.71/2001, mentre accoglie l'impugnazione proposta con i motivi aggiunti notificati il 12.2.2001 ed il 27.12.2001 e, per l'effetto, annulla la deliberazione 20.12.2000 n.70 del Consiglio comunale e la deliberazione 16.12.2000 n.113 della Giunta comunale di Auditore ed annulla, altresì, la deliberazione 20.12.2001 n.106 della stessa Giunta comunale ed il decreto 30.11.2001 n.3 del Responsabile dell'Ufficio tecnico dello stesso Comune;
- dichiara improcedibile il ricorso n.916/2002, mentre accoglie l'impugnazione proposta con i motivi aggiunti notificati il 24/25.6.2003 e, per l'effetto, annulla il provvedimento 26.4.2003 n.1268 del Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Auditore.

Condanna il Comune di Auditore al pagamento della somma complessiva di Euro 3000,00 (tremila/00) a favore dei ricorrenti *** e ***, per spese di giudizio.”