

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER L'EMILIA ROMAGNA
- BOLOGNA -
- SEZIONE SECONDA -

Sent. 2632/2003
RG. n. 1234/00;1041/

Composto dai Signori:

Dott. Luigi Papiano - Presidente
Dott. Bruno Lelli - Consigliere rel.st.
Dott. Lydia Orsola Spiezia - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 1234-2000 proposto da Evaristo srl, rappresentata e difesa dagli avv. R. Vicini e E. Falcinelli ed elettivamente domiciliata presso il secondo in Bologna, Galleria Falcone & Borsellino n. 2;

contro

Comune di Ravenna, rappresentato e difeso dagli avv.ti P. Giulianini, G. Donati, E. Baldrati ed elettivamente domiciliato presso l'avv. M. C. Lista in Bologna, Piazza Aldrovandi n.3;

e sul ricorso n. 1041-2001 proposto da Ghigi Marianna, rappresentata e difesa dagli avv. R. Pezzi, R. Menniti, ed elettivamente domiciliato presso l'avv. G. Mascioli in Bologna, via S. Stefano n. 29;

contro

Comune di Ravenna, rappresentato e difeso dagli avv.ti A. carullo, P. Giulianini, G. Donati, E. Baldrati ed elettivamente domiciliato presso l'avv. M. C. Lista in Bologna, Piazza Aldrovandi n.3;

e nei confronti di

Evaristo srl rappresentata e difesa dagli avv. R. Vicini e E. Falcinelli ed elettivamente domiciliata presso il secondo in Bologna, Galleria Falcone

& Borsellino n. 2;

per l'annullamento

ric. 1234/2000:

- del provvedimento del dirigente dell'area pianificazione territoriale ed economica - servizio e gestione e controllo edilizio del comune di Ravenna, datato 22 maggio 2000, con cui si sospende ogni determinazione sulla domanda di concessione presentata dalla ricorrente ai sensi e per gli effetti dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952 n. 1902 e dell'articolo 12 della legge regionale n. 20/2000 (salvaguardia).
- della nota del sindaco di Ravenna del 1 giugno 2000 avente ad oggetto la conferma del provvedimento di cui sopra.

Ric. 1041/2001

- deliberazione del consiglio comunale di Ravenna n. 3/2656 del 9 gennaio 2001 modificativa dell' articolo XI. 4 c. 4 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore del 1993 consentendo l'accoglimento (a certe condizioni) delle istanze di concessione presentate prima del 27/4/2000, data di adozione della variante alla tavola 27 relativa all'abitato di Marina di Ravenna.
- della deliberazione del consiglio comunale di Ravenna n. 73 del 15 marzo 2001 concernente la riformulazione del comma 7 dell'art. XV.5 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore del 1993;
- concessione edilizia 711 del 3/4/2001 rilasciata alla alla società Evaristo.

Visti gli atti e i documenti depositati con i ricorsi;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti intimato;

Designato relatore il Cons. Bruno Lelli;

E uditi altresì i procuratori delle parti presenti come da verbale;

FATTO

Col ricorso numero 1234/2000, la società ricorrente impugna il provvedimento del dirigente dell'area pianificazione territoriale ed economica - servizio e gestione e controllo edilizio del comune di Ravenna, datato 22 maggio 2000, con cui si sospende ogni determinazione sulla domanda di concessione presentata dalla ricorrente ai sensi e per gli effetti dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952 n. 1902 e dell'articolo 12 della legge regionale n. 20/2000 (salvaguardia). Impugna altresì la nota del sindaco di Ravenna del 1 giugno 2000 avente ad oggetto la conferma del provvedimento di cui sopra.

Le censure dedotte attengono alla violazione di legge ed all'eccesso di potere sotto vari profili.

Le parti intimare si sono costituite in giudizio deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Con ricorso n. 1041/2001 Ghigi Marianna impugna la deliberazione del consiglio comunale n. 3/2656 del 9 gennaio 2001 modificativa dell'articolo XI. 4 c. 4 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore del 1993 consentendo l'accoglimento (a certe condizioni) delle istanze di concessione presentate prima del 27/4/2000, data di adozione della variante alla tavola 27 relativa all'abitato di Marina di Ravenna; la deliberazione del consiglio comunale n. 73 del 15 marzo 2001 concernente la modifica del comma 7 dell'art. XV.5 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore del 1993; la concessione edilizia n. 711 del 3/4/2001 rilasciata alla società Evaristo.

Le censure dedotte attengono alla violazione di legge ed all'eccesso di potere sotto vari profili.

Le parti intimare si sono costituite in giudizio deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

DIRITTO

I ricorsi in epigrafe devono essere riuniti stante la loro connessione oggettiva.

1. Col ricorso numero 1234/2000, la società ricorrente impugna il provvedimento del dirigente dell'area pianificazione territoriale ed economica - servizio e gestione e controllo edilizio del comune di Ravenna, datato 22 maggio 2000, con cui si sospende ogni determinazione sulla domanda di concessione presentata dalla ricorrente ai sensi e per gli effetti dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952 n. 1902 e dell'articolo 12 della legge regionale n. 20/2000 (salvaguardia). Impugna altresì la nota del sindaco di Ravenna del 1 giugno 2000 avente ad oggetto la conferma del provvedimento di cui sopra.

Occorre premettere che la società ricorrente aveva proposto domanda di concessione edilizia in data 26/1/2000.

Nel corso dell'istruttoria della pratica, prima del rilascio della concessione, in data 27 aprile 2000 il consiglio comunale con deliberazione n. 66/22, adottava una variante cartografica al piano regolatore del 1993 in base alla quale l'area oggetto di intervento da parte della società ricorrente diventava inedificabile.

Ciò posto, il dirigente del servizio gestione e controllo edilizio, previa acquisizione del parere della commissione edilizia, disponeva la sospensione di ogni ogni determinazione in merito all'istanza di concessione in applicazione delle disposizioni contenute all'articolo unico della legge 3 novembre 1952 e dell'articolo 12 della legge regionale n. 20/2000 (salvaguardia).

Successivamente, con nota del 23/5/2000, la società ricorrente intimava al comune di Ravenna di rilasciare la concessione edilizia considerato che il responsabile del procedimento aveva già formulato da tempo parere positivo alla data di adozione della variante.

Rispondendo alla suddetta nota il sindaco del comune di Ravenna confermava la legittimità dell'applicazione delle misure di salvaguardia.

I suddetti provvedimenti sono stati impugnati dalla società Evaristo col ricorso n. 1234/00.

Nel contempo il comune di Ravenna, con deliberazione del consiglio comunale del 9 gennaio 2001 modificava l'articolo XI. 4 c. 4 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore del 1993 consentendo l'accoglimento delle istanze di concessione (complete) presentate prima del 27/4/2000, data di adozione della variante alla tavola 27 relativa all'abitato di Marina di Ravenna.

Successivamente, con atto impugnato, la regola dell'accogliibilità delle istanze di concessione presentate anteriormente all'adozione di varianti è stata estesa (a certe condizioni) a tutto il territorio comunale.

Per effetto delle suddette modifiche apportate al piano regolatore del 1993 è stata poi rilasciata alla società Evaristo la concessione edilizia n. 711 del 3/4/2001.

I suddetti atti di modificazione del piano regolatore e la conseguente concessione edilizia sono stati impugnati con ricorso numero 1041/2001 da Ghigi Marianna.

2. Ciò posto, seguendo l'ordine cronologico, occorre esaminare innanzitutto il ricorso proposto dalla società Evaristo n. 1234/2000.

Detto ricorso è infondato.

Al momento dell'adozione della variante, invero, la concessione edilizia non era stata rilasciata con provvedimento esplicito e tanto basta per giustificare l'applicazione delle misure di salvaguardia.

La ricorrente deduce che il responsabile del procedimento aveva già formulato fin dal 2 marzo 2000 parere favorevole al rilascio della concessione sicchè, in applicazione dell'articolo 4 della legge n. 493/1993, il funzionario preposto al rilascio avrebbe dovuto adottare il

provvedimento entro 15 giorni, vale a dire prima della data di adozione della variante.

Si deve però osservare che il mancato rispetto dei termini previsti dall'articolo 4 della legge n. 493/1993 (che, nel testo modificato dalla L. n. 622/1996, prevede tempi e modi per il rilascio delle concessioni edilizie), non ha valore di accoglimento tacito (silenzio-assenso), integrando un'ipotesi di silenzio-inadempimento.

Ciò risulta inequivocabilmente dal tenore della norma che configura la scadenza dei termini quale presupposto per diffidare l'amministrazione ad adempiere entro 15 giorni, (come risulta dal comma 5° dell'articolo) e, in caso di perdurante inerzia, inoltrare richiesta di sostituzione al presidente della Giunta Regionale.

Nel caso di specie la diffida ad adempiere non è stata formulata né, conseguentemente, col ricorso all'esame, viene impugnato il silenzio inadempimento, bensì il provvedimento esplicito rappresentato dall'adozione della misura di salvaguardia.

Invero solo in epoca successiva all'adozione della variante e del provvedimento di salvaguardia, con nota del 23/5/2000, la società ricorrente intimava al comune di Ravenna di rilasciare la concessione edilizia, ma per la sopravvenienza della variante al P.R.G. l'amministrazione, ope legis, aveva ormai perso il potere di concludere il procedimento.

Quanto sopra è sufficiente a ritenere infondate le censure del ricorrente nei confronti degli atti amministrativi impugnati, con conseguente rigetto del ricorso, ivi compresa la richiesta di risarcimento dei danni, in quanto la stessa potrebbe essere esaminata solo in caso di annullamento dell'atto impugnato.

Per completezza si osserva che dall'esame della documentazione depositata dall'amministrazione, in particolare dalla domanda di

concessione edilizia e dagli allegati alla stessa compilati nella fase istruttoria dagli uffici, risulta che alla data di adozione della variante (27 aprile 2000) il termine di 120 giorni per il rilascio della concessione di cui all'articolo 4 della legge 493/1993, come modificato dall'articolo 2, comma 60, della legge n. 622/1996 (per i comuni con più di 100.000 abitanti) non era ancora scaduto (la domanda di concessione è stata ricevuta dal comune di Ravenna in data 26 gennaio 2000).

3. Per quanto riguarda invece il ricorso di Ghigi Marianna proposto nei confronti delle modifiche al piano regolatore del 1993 e della concessione edilizia rilasciata alla società Evaristo, si deve osservare che le censure attengono essenzialmente al fatto che, una volta adottata la variante modificativa al piano regolatore, non è possibile sottrarre le domande di concessione in itinere alla sospensione prevista dalla legge n. 1092/1952 e dall'articolo 12 della legge regionale n. 20/2000 e che, quindi, non è possibile introdurre regole che prevedano l'ultraattività del piano in fase di modifica.

Innanzitutto sono infondate le eccezioni di inammissibilità del ricorso, in quanto la giurisprudenza ammette l'impugnabilità delle Norme tecniche di attuazione del P.R.G. in una con l'atto applicativo che rende concreta ed attuale la lesione all'interesse legittimo (C. St. IV, n. 3929/2002).

Ciò posto si osserva che, la previsione normativa di misure di salvaguardia in materia urbanistica ha lo scopo di evitare la realizzazione di modificazioni del territorio in contrasto con le previsioni di una variante ad uno strumento urbanistico in formazione che risulti formalmente adottata, fermo restando che la sospensione non può essere disposta a tempo indeterminato.

La L. n. 1902/1952 come integrata dall'art. 3 della L. n. 765/1967 prevede l'obbligatorietà delle misure di salvaguardia.

A sua volta l'articolo 12 della legge regionale n. 20/2000 prevede che, a decorrere dalla data di adozione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica le amministrazioni pubbliche “sospendono” ogni determinazione in merito all'autorizzazione di interventi di trasformazione del territorio che siano in contrasto con le previsioni dei piani adottati.

Detta sospensione opera fino alla data di entrata in vigore del piano e, comunque, per non più di cinque anni dalla data di adozione, salvo diversa previsione di legge.

La suddetta normativa ha carattere cogente ed inderogabile, sicché non sono ammesse eccezioni quali, in ipotesi, quelle attinenti alle domande di concessione presentate prima dell'adozione.

Il comune nel controricorso sostiene che fa parte del potere di pianificazione anche la facoltà di stabilire tempi e modi di applicazione della nuova disciplina urbanistica e, quindi, la possibilità di concludere l'iter delle istanze di concessione già presentate, evidentemente allo scopo di introdurre norme transitorie idonee a tutelare aspettative qualificate.

Il collegio, non condivide tale interpretazione, in quanto la già citata normativa statale e regionale impone la salvaguardia prevedendo senza eccezioni la sospensione delle determinazioni.

Conseguentemente la discrezionalità del comune in materia pianificatoria è limitata allo stabilire se adottare o meno la modifica del piano regolatore, mentre le conseguenze (sospensione) di tale modifica sulle domande di concessione in fase istruttoria e su quelle presentate durante il processo di pianificazione discendono direttamente dalla normativa in materia di salvaguardia.

Nel caso di specie, inoltre, si deve considerare che la variante che consente la conclusione dell'esame delle concessioni in itinere è

intervenuta dopo l'adozione della misura di salvaguardia configurandosi come modifica alla variante originaria disposta quando ormai gli effetti della stessa sulle concessioni in itinere si erano realizzati.

Per quanto sopra il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Considerata la vicenda nel suo complesso e le difficoltà interpretative sussistono giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese di giudizio relativamente al ricorso 1234/2000 e per condannare il comune di Ravenna e la S.R.L. Evaristo al pagamento ciascuno della somma di euro 2500,00 (duemilacinquecento/00) a favore della ricorrente nel ricorso 1041/2001 con compensazione per la restante parte.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia- Romagna – Bologna, Sezione Seconda, riuniti i ricorsi in epigrafe, rigetta in toto il ricorso n. 1234/00 ed accoglie il ricorso n. 1041/2001 con conseguente annullamento degli atti con quest'ultimo impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 12.11.2003.

f.to Luigi Papiano Presidente (L. Papiano)

f.to Bruno Lelli Cons. rel.est. (B. Lelli)

Depositata in Segreteria in data 10 DIC. 2003

Bologna, lì 10 DIC. 2003

Il Segretario

f.to Livia Monari