

N. 00192/2012 REG.PROV.COLL.

N. 02100/1997 REG.RIC.

N. 01200/1998 REG.RIC.

N. 01838/1999 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 la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2100 del 1997, proposto da:
Societa' Immobiliare Osteria S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Francesco Paolucci, Vittorio Paolucci, con domicilio eletto presso Francesco Paolucci in Bologna, via Nazario Sauro 8;

contro

Comune di Monterenzio, rappresentato e difeso dall'avv. Cristian Giangrande, con domicilio eletto presso Segreteria Tar in Bologna, Strada Maggiore 53;
Responsabile del IV Settore Ufficio Tecnico Monterenzio;

nei confronti di

Carea - Consorzio Artigianale Edili ed Affini Soc. Coop.;

sul ricorso numero di registro generale 1200 del 1998, proposto da:
Societa' Immobiliare Osteria S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Francesco

Paolucci, Silvia Marchi, con domicilio eletto presso Francesco Paolucci in Bologna,
via Nazario Sauro 8;

contro

Comune di Monterenzio, rappresentato e difeso dall'avv. Cristian Giangrande, con
domicilio eletto presso Segreteria Tar in Bologna, Strada Maggiore 53;

nei confronti di

Carea Consorzio Artigianale Edili e Affini Soc. Coop. A R.L.;

sul ricorso numero di registro generale 1838 del 1999, proposto da:
Societa' Immobiliare Osteria S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Francesco
Paolucci, Vittorio Paolucci, con domicilio eletto presso Francesco Paolucci in
Bologna, via Nazario Sauro 8;

contro

Comune di Monterenzio, rappresentato e difeso dall'avv. Cristian Giangrande, con
domicilio eletto presso Segreteria Tar in Bologna, Strada Maggiore 53;
Provincia di Bologna, rappresentata e difesa dagli avv. Sabrina Scalini, Cristina
Barone, domiciliata per legge in Bologna, via Benedetto X i V, 3;

nei confronti di

Carea Soc. Coop. A R.L.;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 2100 del 1997:

della variante al P.R.G adottata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35
del 27 luglio 1997;

dell'atto applicativo della misura di salvaguardia 12/9/1997,

quanto al ricorso n. 1200 del 1998:

per l' accertamento

dell'eccedenza dell'area ceduta per ampliamento cimiteriale, in esecuzione della convenzione del 27 febbraio 1991 rispetto agli standards del piano particolareggiato disciplinato da tale convenzione;

quanto al ricorso n. 1838 del 1999:

per l'annullamento

della variante al P.R.G. di Monterenzio approvata con deliberazione della Giunta della Provincia di Bologna n. 462 del 5 ottobre 1999 e degli atti presupposti tra cui l'adozione del Consiglio Comunale 25 luglio 1997 n. 35 e delle delibere di controdeduzioni dello stesso Consiglio Comunale n. 74 del 21 dicembre 1998 e n. 3 del 5 marzo 1999;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Monterenzio e di Comune di Monterenzio e di Comune di Monterenzio e di Provincia di Bologna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2012 il dott. Ugo Di Benedetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente, proprietaria di alcune aree nel comune intimato, ottenne l'approvazione di un Piano particolareggiato di iniziativa privata nonché la stipulazione della conseguente convenzione urbanistica in data 14/2/1991 con la quale si impegnava a realizzare alcune opere di urbanizzazione primaria (strade, parcheggi fognature, acquedotto ed altre) nonché a cedere alcune aree da destinare a verde pubblico, parcheggi ed ampliamento area cimiteriale, in funzione degli indici di fabbricabilità assentiti.

Dopo avere realizzato alcuni interventi edilizi presentava un progetto per realizzarne altri rispetto al quale il comune applicava la misura di salvaguardia conseguente all'adozione di una variante che aveva ridotto gli indici di fabbricabilità e disposto che l'area ceduta non sarebbe più stata utilizzata per l'ampliamento cimiteriale. .

Con ricorso sub. R.g. 2100 del 1997 la società ricorrente ha impugnato la suddetta variante unitamente al provvedimento di applicazione della misura di salvaguardia richiedente altresì la restituzione dell'area ceduta concernente l'ampliamento cimiteriale, deducendone l'illegittimità.

2. Con successivo ricorso sub. R.g. 1200/1998 la società ricorrente insisteva per la restituzione dell'area ceduta concernente l'ampliamento cimiteriale, previo accertamento che detta cessione è eccedente rispetto agli standard previsti, nonché per il risarcimento dei danni da quantificare in corso di causa per la ritardata restituzione e per l'eccedenza delle opere di urbanizzazione realizzate effettuata in relazione dagli indici di fabbricabilità previsti originariamente e poi ridotti con la variante.

3. Con ulteriore ricorso sub. R.g. 1838 del 1999 veniva impugnata l'approvazione della variante ad opera della Provincia, per vizi di illegittimità derivata e per vizi propri.

Si costituivano in giudizio le amministrazioni intimato che contro deducevano alle avverse doglianze e concludevano per la reiezione del ricorso.

Venivano disposti incumbenti istruttori e la causa veniva trattenuta in decisione all'odierna udienza.

4. Vanno riuniti i tre ricorsi in epigrafe indicati per evidente connessione oggettiva ed in parte soggettiva.

5. Come emerge dalla relazione illustrativa deposita in adempimento alle richieste istruttorie la capacità edificatoria del Piano particolareggiato è stata ripristinata soltanto in parte e conseguentemente permane l'interesse alla decisione delle cause.

6. In linea di diritto va osservato che secondo l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, in sede di pianificazione urbanistica, la P.A. gode di un ampio potere discrezionale, da esercitare nel rispetto dei limiti e vincoli derivanti dalle superiori fonti normative e dei criteri di logicità e razionalità delle scelte da effettuare.

A ciò consegue l'insindacabilità delle scelte pianificatorie dell'Ente, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o siano evidentemente illogiche (Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 agosto 2003, n. 4568).

Tale ampia discrezionalità si riflette sui contenuti e sull'ampiezza dell'obbligo motivazionale incombente sull'amministrazione: le scelte discrezionali, infatti, non necessitano di una specifica motivazione, ulteriore rispetto alla indicazione delle ragioni che possono evincersi dai criteri generali seguiti nella impostazione del piano, ad accezione però delle ipotesi in cui sussistano (come nel caso di specie) particolari situazioni che abbiano creato aspettative o situazioni qualificate di affidamento in favore di soggetti le cui posizioni appaiono meritevoli di specifica considerazione (Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 febbraio 2002, n. 664; idem, 6 maggio 2003, n. 2386; idem, 6 ottobre 2003, n. 5869; idem, 24 febbraio 2004, n. 738).

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa ha individuato tra le posizioni di aspettativa qualificata proprio quella nascente dall'intervenuta stipulazione di una lottizzazione convenzionata. È stato osservato che le nuove previsioni urbanistiche che travolgano tali posizioni qualificate, contemplando destinazioni incompatibili con quelle previgenti o imponendo vincoli e limitazioni che comunque incidano su di esse, importano uno specifico obbligo di motivazione, al fine di esternare e

rendere conoscibili le valutazioni effettuate in ordine alle ragioni di pubblico interesse alla base delle previsioni stesse ed in ordine alla comparazione di tali ragioni con gli interessi privati coinvolti (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4407).

Le situazioni considerate dalla giurisprudenza come idonee a determinare il sorgere di legittime aspettative sono varie; in particolare, è stato ritenuto che sussista una aspettativa qualificata del privato (con conseguente obbligo di specifica motivazione) nelle ipotesi in cui preesisteva una convenzione di lottizzazione ovvero era intervenuta una sentenza dichiarativa dell'obbligo di addivenirvi, o si era formato un giudicato di annullamento del diniego di concessione edilizia o di decadenza di un vincolo preordinato all'esproprio (cfr. T.A.R Piemonte 26 gennaio 2012, n. 112; Consiglio di Stato, sez. IV n. 2827/2003).

6.1 Nel caso concreto, pertanto, sussisteva quella particolare situazione di legittima aspettativa avendo l'amministrazione già stipulato una convenzione per l'attuazione del piano particolareggiato ed avendo la stessa già preteso ed ottenuto la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria coerenti con i maggiori indici di fabbricabilità riconosciuti in convenzione rispetto a quelli ridotti per effetto della variante.

6.2. L'Amministrazione, in sede di variante ha ridotto gli indici di fabbricabilità anche sul piano particolareggiato, oggetto di convenzione, semplicemente in applicazione dei nuovi criteri generali di impostazione della variante stessa e senza prendere in considerazione con una idonea ed adeguata motivazione, la situazione particolare del comparto "Osteria".

Né ha rilievo la considerazione difensiva del comune, che non trova riscontro negli atti e nella relazione tecnica prodotta in adempimento delle richieste istruttorie, dell'esistenza di una linea elettrica che non risulta essere successiva all'approvazione della convenzione e che, anche se successiva, giustificherebbe

soltanto il rispetto delle fasce di rispetto imposte dalla legge, nel rispetto egli indici di fabbricabilità complessivi del comparto indicati in convenzione, in sede di rilascio dei singoli titoli edilizi attuativi del piano particolareggiato stesso.

6.3. Per tali ragioni, di carattere assorbente rispetto alle ulteriori censure dedotte vanno annullati i provvedimenti di adozione ed approvazione della variante nonché il provvedimento di applicazione della misura di salvaguardia.

7. Quanto all'area ceduta concernente l'ampliamento cimiteriale i ricorsi vanno respinti.

Non sussiste la nullità per difetto di forma dedotta.

Infatti, è inappropriato richiamare la disciplina della donazione mancando evidentemente ogni spirito di liberalità nella cessione dell'area in parola essendo ciò avvenuto nell'ambito degli accordi convenzionali per l'attuazione del piano particolareggiato di iniziativa privata, come ammesso nel ricorso introduttivo in cui si precisa che la cessione è "avvenuta nel contesto della convenzione".

7.1. Del resto ove la cessione dell'area in contestazione venisse ricondotta ad un negozio privatistico sussisterebbe il difetto di giurisdizione, quale atto civilistico esterno ed autonomo rispetto alla convenzione di lottizzazione, in ordine al quale le questioni inerenti la relativa validità ed efficacia non potrebbero che ricadere nella generale giurisdizione del G.O. sulle posizioni di diritto soggettivo (Cassazione Sezioni Unite 18 luglio 2008 n. 19805, id. Sez. Un. 28 dicembre 2007 n. 27169)

7.2. E' da escludere, però, che si possa configurare la causa del suddetto negozio di cessione nello schema privatistico in quanto la cessione è riconducibile sotto il profilo causale alla convenzione di lottizzazione come precisato pacificamente nella stessa domanda introduttiva in cui si chiede l'accertamento che la cessione dell'area per l'ampliamento cimiteriale, "per effetto della convenzione" è eccedente gli standards propri del piano particolareggiato

7.3. La questione, pertanto, ricade nell'ampia giurisdizione esclusiva del G.A. codificata dall'art. 11 l. 241/90 (oggi art. 133 c. 1 a) 2) Codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104), in materia di "formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni". Infatti, la giurisprudenza sia della Cassazione che del G.A. è pacifica nell'inquadrare le convenzioni di lottizzazione tra gli accordi sostitutivi di provvedimento (Cassazione Sezioni Unite 1 luglio 2009 n. 15288, id. 30 marzo 2009 n. 7573, id. 20 novembre 2007 n. 24009, 25 maggio 2007 n. 12186, Consiglio di Stato sez IV 23 agosto 2010 n. 5904)

7.4. Quanto alla circostanza dell'eccedenza rispetto agli standards si tratta di una mera affermazione difensiva non soltanto non provata ma genericamente affermata senza fornire ulteriori specificazioni che consentano di apprezzarne la rilevanza.

7.5. Va, comunque precisato che gli standars previsti costituiscono sempre misure minime ben potendo le parti nell'ambito del rapporto convenzionale stipulato concordarne una misura maggiore nell'ambito, quindi, di una pattuizione vincolante in base agli articoli 1322 e 1372 c.c. "pacta sunt servanda" che costituisce un principio civilistico applicabile all'attività non autoritativa della P.A., ai sensi dell'articolo 1 bis della legge n. 241 del 1990, cui riconducibile la convenzione urbanistica liberamente sottoscritta tra le parti.

8.Va, infine, respinta la pretesa risarcitoria in quanto l'annullamento della variante che ha ridotto gli indici di fabbricabilità ha ripristinato la situazione antecedente reintegrandola pienamente e non avendo la ricorrente dimostrato ulteriori specifici danni subiti non sussistendo danni risarcibili con riferimento alle opere di urbanizzazione realizzate coerenti con gli indici di fabbricabilità originari e ripristinati per effetto della presente decisione.

9. Sussistono giustificate ragioni per la compensazione tra le parti delle spese di causa attesa la novità delle questioni dedotte, in fatto e diritto, e la soccombenza reciproca nei tre ricorsi complessivamente considerati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, li accoglie in parte ed in parte li respinge e dispone come in motivazione, previa riunione degli stessi,.

Spese compensate

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Ugo Di Benedetto, Consigliere, Estensore

Sergio Fina, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/03/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)