

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5180 del 2005, proposto da:

Z.R., rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Sperati, Paolo Colombo, con domicilio eletto presso Alessandro Sperati in Roma, piazza G. Mazzini 27;

contro

Comune di Acquanegra Sul Chiese, rappresentato e difeso dagli avv. Cesare Nicolini, Guido Francesco Romanelli, con domicilio eletto presso Guido Francesco Romanelli in Roma, via Cosseria N. 5;

nei confronti di

Impresa Edile P.F. di L., rappresentato e difeso dagli avv. Vincenzo Sinopoli, Carlo Binelli, con domicilio eletto presso Vincenzo Sinopoli in Roma, viale Angelico 38;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA - SEZ. STACCATA DI BRESCIA n. 00118/2005, resa tra le parti, concernente variante al prg vigente

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2013 il Cons. Umberto Realfonzo e uditi per le parti gli avvocati Paolo Colombo e Guido Francesco Romanelli;

Svolgimento del processo

Con il presente gravame si chiede l'annullamento della sentenza con cui il TAR Brescia ha respinto i suoi due ricorsi diretti rispettivamente all'annullamento delle delibere di approvazione della variante al P.R.G. e di alienazione dell'area in questione all'impresa odierna appellata; e dei relativi permessi di costruire n. 58/2003 e n. 59/03.

L'appello è affidato alla denuncia di quattro motivi di gravame relativi alla violazione dell'art. 22 della L.R. Lombardia n. 51 del 1975 e s.m.i, in relazione all'articolo 17 della L. n. 675 del 1967 e degli artt. 3 e seguenti del D.M. 2 aprile 1968.

Si è costituito in giudizio il Comune che, con le proprie memorie:

-- in punto di fatto ha ricordato che l'immobile dell'appellante, moglie di un ex sindaco degli anni '80, era stato realizzato su un'area -- in precedenza destinata ad standard -- acquistata dal Comune nel 1990 dopo una variante urbanistica. Per cui singolarmente oggi la stessa contesta un'operazione del tutto identica a quella che in precedenza l'aveva avvantaggiata;

-- sotto il profilo processuale ha eccepito, in linea preliminare, la sua carenza di interesse al gravame e in particolare la tardività della terza censura;

-- nel merito ha confutato analiticamente le affermazioni di controparte.

La controinteressata impresa edile Pettenati con la propria memoria di costituzione, a sua volta ha eccepito l'inammissibilità della terza e della quarta censura che non risulterebbero state sollevate in primo grado, e nel merito ha contestato le affermazioni dell'appellante, concludendo per il rigetto.

Con memoria conclusiva l'appellante ha ribattuto alle affermazioni di controparte ed ha insistito per l'accoglimento dell'appello.

A sua volta il Comune con memoria di replica ha insistito nelle proprie argomentazioni.

Chiamata all'udienza pubblica di discussione, uditi i patrocinatori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione dal Collegio.

Motivi della decisione

 1.par.. Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione preliminare di difetto di interesse della Z. introdotta dalla difesa dell'amministrazione comunale.

L'appellante, quale comproprietaria di un edificio fronteggiante il lotto di proprietà comunale reso edificabile, non avrebbe alcun interesse giuridicamente tutelabile alla "non-edificazione" dell'area, in precedenza destinata standard, in quanto questa avrebbe potuto essere interessata anche dalla realizzazione di un'opera d'urbanizzazione.

L'eccezione va respinta.

In linea di principio, i proprietari di immobili in zone confinanti o limitrofe con quelle interessate da un permesso di costruzione sono sempre legittimati ad impugnare i titoli edilizi che, incidendo sulle condizioni dell'area, possono pregiudicare la loro proprietà e, più in generale, possono modificare l'assetto edilizio, urbanistico ed ambientale della zona. Né è necessaria la prova di un danno specifico, in quanto il danno a tutti i membri di quella collettività è insito nella violazione edilizia (cfr. Consiglio Stato sez. IV n. 284 del 23/01/2012; Consiglio Stato sez. IV 13 gennaio 2010 n. 72).

Infatti, se l'art. 31 comma 9 L. 17 agosto 1942, n. 1150 (come modificato dall'art. 10 L. 6 agosto 1967, n. 765) non ha introdotto un'azione popolare, nondimeno ha riconosciuto una posizione qualificata e differenziata in favore dei proprietari di immobili siti nella zona in cui la costruzione è ubicata e a coloro che si trovano in una situazione di "stabile collegamento" con la zona stessa.

La legittimazione alla proposizione del ricorso in materia edilizia discende dalla c.d. vicinitas, cioè da una situazione giuridica di collegamento stabile con la zona oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato.

Il che esime da qualsiasi indagine al fine di accertare, in concreto, se i lavori assentiti dall'atto impugnato comportino o meno un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'impugnazione atteso che l'esistenza della suddetta posizione legittimante abilita il soggetto ad agire per il rispetto delle norme urbanistiche, che assuma violate, a prescindere da qualsiasi esame sul tipo di lesione, che i lavori in concreto gli potrebbero arrecare (cfr. Consiglio Stato, Sez. VI 15 giugno 2010 n. 3744)

Pertanto, nel caso di specie, la proprietaria di un edificio fronteggiante un lotto comunale ha comunque un interesse processuale ad impugnare una variante volta a rendere edificabile un'area in precedenza destinata a standard all'interno di un piano di lottizzazione del 1982 e già completamente attuato, essendo evidente che la sottrazione del verde comunque costituisce un nocumento per gli immobili confinanti.

___ 2.par.. Nel merito l'appello è però infondato.

___ 2.par..1. Con il primo motivo l'appellante lamenta l'erroneità di una decisione assunta sulla sola base della relazione tecnica del 5 luglio 2000, per cui la dotazione degli standard dei 30,7 mq/ab sarebbe stata comunque superiore al limite di 26 m³/abitanti previsto dalla L.R. n. 51 del 1975.

Il Tar avrebbe così confuso tra "standard di PRG" e "standard di P.d.L.".

La norma regionale imporrebbe invece una dotazione minima di standard sia all'interno degli strumenti generali che all'interno dei piani attuativi, per cui non si poteva modificare la destinazione di un'area che era in precedenza stata asservita alla dotazione minima del singolo piano attuativo, fino a ridurlo a 16,48 mq/abitante come del resto affermato dallo stesso Comune in risposta alle osservazioni dei lottizzati.

L'assunto non convince.

Deve infatti ricordarsi in via di principio che le attività dirette alla realizzazione di uno strumento urbanistico, sia convenzionale che autoritativo, non possono essere attuate oltre il termine di validità del Piano, per cui una volta scaduto l'Autorità competente in materia urbanistica riacquista il potere-dovere di dare un differente assetto urbanistico relativamente alle parti non realizzate (cfr. Consiglio Stato sez. IV 19 febbraio 2007 n. 851).

In tale prospettiva, la variante di un piano regolatore generale, che conferisce nuova destinazione ad aree che risultavano già urbanisticamente classificate, necessita di apposita motivazione solo nel caso in cui queste classificazioni siano assistite da specifiche aspettative in capo ai rispettivi titolari, cioè da individuate situazioni giuridiche concrete (come ad esempio quelle derivanti da un piano di lottizzazione approvato; da un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia, o ancora dalla reiterazione di un vincolo scaduto: cfr. Consiglio Stato sez. V 16 ottobre 2006 n. 6134; Consiglio Stato sez. IV 05 agosto 2005 n. 4166; Consiglio Stato sez. IV 30 giugno 2005 n. 3496).

In caso di perdita di efficacia della lottizzazione per scadenza del termine decennale, ai

soggetti estranei alla proprietà delle aree interessate non può essere riconosciuto alcun peculiare affidamento all'intangibilità della precedente destinazione urbanistica, anche in caso di aree prima destinate a standard.

La differenziazione tra standard del Piano di lottizzazione e standard del PRG ha un rilievo solo in costanza di validità del primo, per cui una volta realizzato l'intervento - fatto salvo il diritto al mantenimento dello status quo dei terreni completamente edificati - ovvero decorso il termine decennale di validità del P.d.L. , non sussiste alcun specifico vincolo al mantenimento dei precedenti standard.

La scadenza della validità del P.d.L. determina il venir meno dei presupposti dello ius aedificandi e della posizione qualificata del lottizzante (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 01 aprile 2011 n. 2071), e comporta l'inefficacia di tutte le previsioni del piano di lottizzazione che non hanno avuto concreta attuazione (cfr. Consiglio Stato sez. V 30 aprile 2009 n. 2768).

LA valutazione dell'incidenza dei nuovi insediamenti sugli standard urbanistici, in caso di variante al P.R.G., deve essere complessivamente riferita all'intero territorio comunale e la considerazione della zona precedentemente interessata dalla lottizzazione, va ricollocata nell'ambito della valutazione globale di tutte le infrastrutture.

Infine si deve notare, sotto il profilo sostanziale, che la censura non è sostenuta da una qualsiasi dimostrazione in concreto della reale carenza di verde nell'ambito del centro abitato (ma sul punto vedi infra sub 2.par.3.3.).

___ 2.par.2. Sulla scia delle precedenti considerazioni deve disattendersi anche il secondo motivo con cui si contesta l'affermazione del TAR per cui non sarebbe stata necessaria una dettagliata motivazione delle ragioni di interesse pubblico per deliberare la variante urbanistica in esame in considerazione del fatto che questa non avrebbe inciso su aspettative giuridicamente tutelate in maniera specifica.

Tale assunto sarebbe confermato anche dall'articolo 54 delle NTA del vigente PRG, che renderebbe insensibile i P.d.L. già approvati in precedenza alle eventuali varianti sopravvenute.

In ogni caso la variante sarebbe totalmente immotivata e sarebbe motivato unicamente dalle esigenze di natura finanziaria dell'ente.

La sentenza perciò traviserebbe la realtà in quanto:

-- erroneamente si sarebbe affermato che l'odierna appellante non sarebbe titolare di un'aspettativa specifica in relazione al lungo tempo trascorso dall'approvazione del P.d.L.;

-- in ogni caso non sarebbero stati rispettati gli standard di P.d.L.;

-- sarebbe poi del tutto irrilevante che stessa non era stata una lottizzante originaria in quanto una nuova edificazione avrebbe inciso negativamente sul valore commerciale del suo immobile dell'appellante e sulla sua qualità della vita, dato che la stessa avrebbe confidato della vicinanza del verde.

L'assunto non ha pregio.

Le scelte urbanistiche relative alla zonizzazione delle aree del territorio comunale sono rimesse al potere ampiamente discrezionale dell'Ente locale, rispetto alle quali le posizioni dei privati sono necessariamente recessive.

Tali determinazioni, di norma, non necessitano di specifica motivazione a meno che non vadano ad incidere su posizioni giuridicamente differenziate quali quelle collegate all'esistenza di piani e/o progetti di lottizzazione già approvati (cfr. Consiglio di Stato sez. IV 12 giugno 2012 n. 3449; Consiglio di Stato sez. IV 12 febbraio 2013 n. 826; Consiglio di Stato sez. IV 26 ottobre 2012 n. 5492).

Nel caso deve escludersi che l'appellante fosse titolare di una qualsiasi aspettativa specifica al riguardo.

A tal proposito è del tutto irrilevante il richiamo all'articolo 54 delle NTA del vigente PRG fatto dall'appellante, in quanto la predetta norma si limita ad affermare che, in caso di eventuali varianti al P.R.G., i P.d.L. già approvati in precedenza "...potranno essere attuati in ossequio agli impegni assunti con la convenzione urbanistica".

Ma, come visto, tale limite resta privo di un qualunque rilievo una volta cessata la validità del Piano e con esso gli standard ivi previsti.

___ 2.par..3. Per ragioni di unitarietà sostanziale delle questioni devono essere affrontati unitariamente le due restanti rubriche.

___ 2.par..3.1. Con il terzo motivo afferma che l'interpretazione dell'articolo 44 delle NTA da parte del TAR sarebbe stata riduttiva e distorta. Per il Tar l'edificazione in zona C2 mediante intervento diretto, sarebbe subordinata solo al collaudo delle opere di urbanizzazione senza necessità di ulteriori convenzioni o lottizzazioni in quanto concernerebbe aree già completamente urbanizzate.

Al contrario per l'appellante la predetta disposizione consentirebbe la destinazione C2:

- solo in aree comprese nei piani attuativi di iniziativa privata già approvati, e quindi non scaduti;
- mediante "intervento diretto": il che sarebbe inconcepibile rispetto a piani integralmente attuati e sarebbe addirittura illegittima, laddove sarebbe riferita a "zone di espansione" che sono, come tali, del tutto prive di urbanizzazione;
- con un indice fondiario stabilito dalle convenzioni in atto che per questo devono essere ancora efficaci. Nel caso la convenzione urbanistica era scaduta da un decennio.

In conseguenza, i permessi di costruire rilasciati sull'area in questione risultano illegittimi perché risultano rilasciate sull'erroneo presupposto che la loro area fosse ricompresa in un piano attuativo ancora vigente ed efficace.

Mentre del tutto contraddittoriamente sarebbe fatto riferimento ad aree comprese nel perimetro di un P.d.L. da tempo esaurito.

In definitiva i permessi sarebbero fondati su falsi presupposti.

___ 2.par..3.2 Con il quarto motivo si lamenta l'erroneità dell'affermazione del TAR per cui i

permessi di costruire sarebbero conformi alla destinazione impressa all'area in forza dei provvedimenti di variante impugnati e che l'articolo 10 delle NTA sarebbe estraneo all'oggetto del giudizio in quanto i nuovi standard sarebbero stati legittimamente ridefiniti in forza di una variante generale al PRG e non già in sede di attuazione di un piano di lottizzazione.

Al contrario, per l'appellante i permessi di costruire con l'incremento degli insediamenti e la diminuzione degli standard avrebbero violato la predetta norma che, in caso di variazione delle originarie previsioni, impone il bilanciato mantenimento degli standard originariamente previsti.

___ 2.par..3.3. Entrambi i motivi devono essere respinti.

Può prescindere dalle eccezioni di tardività, sollevata dal Comune. e di inammissibilità, eccepita dalla società appellata, in quanto entrambi i motivi appaiono sprovveduti di pregio giuridico.

L'art. 44 delle NTA del PRG laddove fa riferimento a piani "già approvati" non richiede affatto che questi siano ancora in corso di validità e, in presenza di un'area già pressoché urbanizzata, ammette il rilascio di singoli permessi di costruire nel comparto.

Al riguardo del tutto corretta l'utilizzazione del medesimo indice fondiario dell'originaria lottizzazione del 1982 ancorché fosse scaduta costituiva pur sempre un piano "già approvato".

Il richiamo ai piani già approvati, anche se scaduti appare logicamente ineccepibile, in quanto è diretto ad assicurare

l'omogeneità delle realizzazioni successivamente attuate in via di completamento.

I permessi di costruzione trovano il loro fondamento proprio nella variante al PRG che mutando la destinazione dell'area in questione ne autorizzava l'edificazione.

In tale direzione ha dunque ragione il Tar quando afferma che, anche volendo in via di ipotesi seguire l'appellante nella sua impostazione, si finirebbe per giungere alla paradossale conclusione della necessità di un piano di lottizzazione anche quando si attua l'edificazione su aree già completamente urbanizzate.

Alla luce delle considerazioni di cui ai punti precedenti, si deve anche rilevare che la asserita alterazione degli standard a livello di strumento attuativo costituisce un'insinuazione in concreto inconferente.

Il fabbisogno teorico insediativo di standard che nel PRG è dichiarato in misura pari a 29,40 mq/abitante, era comunque superiore alla dotazione globale minima prevista dalla L.R. n. 51 del 1975 in 26,50 mq/abitante.

Né si può tralasciare a tale riguardo che, comunque, Acquafredda Sul Chiese, è un piccolo Comune con meno di tremila abitanti, toccato dal Parco Regionale dell'Oglio Sud ed immerso nel verde della pianura mantovana, che si incunea ancora tra i suoi assi di espansione.

In questo quadro lo stralcio di un'area di metri quadri 2323 pari al 5% della superficie

abitabile non pare potesse realmente sovvertire gli standard.

In conclusione entrambi i motivi vanno respinti.

___ 3.par.. In definitiva, l'appello è infondato e deve essere respinto con la conseguente integrale conferma della sentenza impugnata.

Le spese, secondo le regole generali e sono complessivamente liquidata come in dispositivo.

P.Q.M.

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

___ 1. respinge l'appello, come in epigrafe proposto.

___ 2. Condanna l'appellante al pagamento delle spese che vengono liquidate in complessive Euro 3.000,00, da ripartirsi rispettivamente a favore dell'Amministrazione Comunale per Euro 1.500,00 oltre all'IVA e ed alla CPA, ed a favore dell'Impresa Edile P.F. Euro 1.500,00 oltre ai predetti accessori.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente FF

Andrea Migliozi, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere