

Pubblicato il 04/11/2022

N. 09663/2022REG.PROV.COLL.

N. 05351/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5351 del 2019, proposto dalla signora Candelori Nicoletta e da Pepe Costruzioni Civili S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Livio Lavitola, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Di Leo, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune Santa Marinella, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 01049/2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2022 il Cons. Ugo De Carlo e viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Gli appellanti hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe che aveva respinto il ricorso da loro proposto avverso il diniego di permesso di costruire emesso dal Comune di Santa Marinella.

2. Il provvedimento impugnato giunge all'esito di una complessa vicenda amministrativa che deve essere sinteticamente illustrata: il terreno oggetto del permesso di costruire, era classificato, dal Programma di fabbricazione vigente nel territorio del Comune di Santa Marinella sin dal 1953, come «1[^] zona» edificabile.

Con deliberazioni di adozione del 12.7.1971 il Comune aveva qualificato l'area in questione come «zona C-1 - completamento» e, limitatamente ad una “striscia” di terreno prossima alla Via Aurelia, come parcheggio pubblico e con indice di edificazione pari a 1 mc/mq.

In sede di approvazione la Giunta Regionale nel 1975 modificò in particolare la destinazione urbanistica del lotto, da C-1 – completamento a N-5 – verde pubblico.

Il provvedimento di approvazione in relazione tale modifica fu impugnato innanzi al giudice amministrativo che annullò la modifica con sentenza del Tar Lazio n. 386 del 1976 poi confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 738 del 1978.

Dopo le pronunce giurisdizionali né il Comune di Santa Marinella né la Regione Lazio hanno mai adottato nuovi atti concernenti la pianificazione urbanistica dell'area in esame ed il Comune in sede di rilascio di certificato di destinazione urbanistica la considerava zona bianca. Su richiesta degli appellanti il Comune ha chiesto un parere alla Regione nel 2014. Quest'ultima ha risposto che il Comune avrebbe dovuto assumere i provvedimenti per confermare o meno l'originaria destinazione. Ma il Comune, anche alla luce di un parere acquisito nel 2001, riteneva

che la zona fosse da considerarsi bianca per assenza di una destinazione in conseguenza dell'annullamento giurisdizionale e pertanto aveva respinto la richiesta del permesso di costruire.

3. La sentenza impugnata ha respinto il ricorso perché ha seguito la tesi per cui l'annullamento delle modifiche regionali inserite in sede di approvazione comportano una nuova adozione da parte del Comune perché l'annullamento del giudice amministrativo ha impedito che il normale *iter* procedimentale si completasse per cui deve essere assunta una nuova delibera sulla destinazione urbanistica dell'area in questione che dovrà nuovamente essere portata all'attenzione della Regione.

Per quanto attiene alla nota della Regione del 2014 i ricorrenti ne hanno frainteso il contenuto poiché l'invito al Comune era nel senso che doveva determinarsi assumendo un nuovo provvedimento urbanistico.

Non vi sarebbe, infine, alcuna violazione del giudicato in quanto la sentenza di annullamento fa salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione comunale assumerà.

4. L'atto di appello si fonda su tre motivi:

a) il primo contesta la valutazione degli effetti dell'annullamento giurisdizionale, parziale, della delibera di approvazione regionale che ha introdotto modifiche al Piano adottato e che il primo giudice ha fatto propria rifacendosi al diverso orientamento presente in giurisprudenza in virtù del quale l'annullamento della delibera di approvazione, limitatamente alla introduzione d'ufficio di alcune modifiche, determina la "reviviscenza" nel piano approvato delle disposizioni pianificatorie originariamente contenute nella delibera di adozione, antecedentemente alla loro modifica d'ufficio;

b) il secondo motivo censura l'interpretazione che il primo giudice ha dato della nota regionale del 2014 nella quale si afferma espressamente la possibile reviviscenza delle

originarie previsioni urbanistiche a seguito della intervenuta sentenza del TAR, confermata dal Consiglio di Stato e fa riferimento ai poteri del Comune nel senso di eventuale possibile variazione della destinazione;

c) il terzo motivo ripropone la tesi della nullità del provvedimento *ex art. 21 septies l. 241/1990* per elusione del giudicato.

5. Il Comune di Santa Marinella non si costituiva in giudizio.

6. Con ordinanza n. 2997 del 23 giugno 2022 la Sezione ha respinto l'istanza cautelare del comune.

7. L'appello è fondato in relazione al primo motivo di ricorso che ha carattere assorbente rispetto alle ulteriori censure.

Il P.R.G. è un atto complesso e più precisamente a complessità diseguale: E' prevista l'adozione da parte del Consiglio comunale all'esito di un procedimento di esame delle osservazioni pervenute ed una successiva approvazione da parte della Regione. Deve rilevarsi come il Comune rivesta una posizione preponderante nella regolazione degli interessi urbanistici comunali; la Regione svolge una funzione di copianificazione urbanistica ma nei limiti di rilevanza di interessi regionali coinvolti nella pianificazione territoriale comunale (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1346).

Durante la fase dell'approvazione può accadere che la Regione stralci alcune previsioni e le rimandi al Comune per un nuovo esame alla luce dei rilievi formulati o può operare direttamente delle modifiche che rettificano le previsioni contenute nel Piano come adottato dal Comune.

Quando, come nel caso di specie, nasce un contenzioso sulle modifiche apportate dalla Regione in caso di accoglimento delle censure sollevate, laddove non vi sia un atto di annullamento della delibera di approvazione, il P.R.G. risulta definitivamente approvato con l'eliminazione delle modifiche operate su singoli punti dalla Regione che fanno rivivere le originarie scelte del Consiglio comunale.

In questo senso si è già espresso questo Consiglio con n. sentenza 2592 del 2002.

Si trattava di un caso perfettamente sovrapponibile a quello in esame nel quale il Consiglio provinciale aveva modificato alcune previsioni dello strumento urbanistico trasmesso dal Comune, variazioni che erano state annullate con sentenza passata in giudicato.

Sul punto oggetto del primo motivo di ricorso la sentenza afferma quanto segue.

“E’ necessario premettere che nel caso di specie le deliberazioni del Consiglio provinciale di Pescara (...) avevano ad oggetto l’integrale approvazione con modifiche del PRG adottato dal Comune di Pescara e non operavano uno stralcio in senso proprio rispetto alle aree in esame.

Tanto premesso deve precisarsi che - diversamente da quanto sostenuto dal Comune di Pescara – la manifestazione di volontà dell’Autorità provinciale (competente in base alla legislazione urbanistica della Regione Abruzzo) di approvazione del PRG o di successivi deliberati comunali di variante ha carattere unitario e non può essere scissa in tante distinte dichiarazioni quante sono le prescrizioni o gruppi di esse contenute nello strumento pianificatorio adottato dal Consiglio comunale.

Da ciò discende che, qualora in sede di approvazione del PRG il Consiglio provinciale introduca modifiche d’ufficio, il loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale incide sul contenuto sostanziale del piano, privandolo di prescrizioni aggiuntive di cui sia stata accertata l’illegittimità, ma non fa venire meno l’effetto provvedimentale proprio della delibera di approvazione che conclude in via definitiva la fattispecie complessa di formazione dello strumento urbanistico. Pertanto, una volta venuta meno la prescrizione introdotta in sede di approvazione provinciale, con la quale l’area in esame era sottoposta ad un piano attuativo ad iniziativa pubblica denominato P.P. 3A, il PRG deve intendersi approvato e vigente, anche in relazione ai terreni per cui è causa, secondo l’originaria scelta pianificatoria

effettuata dal Comune stesso” (analogo orientamento è stato espresso anche dal T.a.r. per la Lombardia con la sentenza n. 1917 del 2008).

In conseguenza di quanto appena illustrato la proprietà degli appellanti non si trova all'interno di una zona bianca per effetto dell'annullamento delle modifiche regionali ad opera del giudice amministrativo, ma deve ritenersi vigente la destinazione che era stata data nel 1971 in occasione dell'adozione del P.R.G. Oltretutto è censurabile la condotta del Comune che, pur ritenendo che per effetto delle sentenze del giudice amministrativo si fosse creata una zona bianca, non abbia avviato un procedimento per assegnare una destinazione urbanistica a quella porzione del suo territorio.

8. Le spese possono essere compensate poiché sulla questione non vi era un orientamento giurisprudenziale consolidato.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, la accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla il provvedimento impugnato con il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Claudio Tucciarelli, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ugo De Carlo

IL PRESIDENTE

Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO