Pubblicato il 23/05/2017

Sent. n. 352/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 476 del 2015, proposto da:
COOP.“SA MARINA A.R.L.”, con sede in Nuoro, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Ballero e Nicola Melis, con elezione di domicilio come da procura speciale in atti;
contro
Comune di Budoni, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Palermo, elettivamente domiciliato presso la Segreteria del T.A.R. Sardegna, in Cagliari, via Sassari n.17;
per l'annullamento
- della nota prot. 2625 del 25.2.2015, comunicata in data 01.04.2015, con la quale il Responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Budoni ha rigettato e definitivamente archiviato l'istanza, acquisita al protocollo n. 14494 del 28.11.2014, di rimodulazione ai 300 mt della linea di battigia del piano di lottizzazione convenzionato in data 27.04.1989 presentata dalla soc. coop. Sa Marina;
- per quanto occorrer possa della nota prot. n. 527 del 15.1.2015 con la quale è stato comunicato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 bis della L. n. 241/90, di non poter accogliere l'istanza acquisita al protocollo n. 14494 del 28.11.2014, di rimodulazione ai 300 mt. della linea di battigia del piano di lottizzazione convenzionato in data 27.04.1989 presentata dalla soc. coop. Sa Marina.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Budoni;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2017 il dott. Marco Lensi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Col ricorso in esame la parte ricorrente avanza le richieste indicate in epigrafe, rappresentando quanto segue.
L’intervento edilizio in questione afferisce ad un progetto di lottizzazione riferito ad un’area da Comune di Budoni, località Sa Marina, in zona urbanistica F, sub 1 Insula III/3.
Tale piano fu approvato paesaggisticamente il 22 agosto 1984, fu convenzionato il 27 aprile 1989 e in data 30 giugno 1989 fu rilasciata la concessione edilizia.

Sostiene la ricorrente che in data 14 novembre 1989 furono avviati i lavori per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, che furono sospesi a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 45 del 22 dicembre 1989 che, all'articolo 12, prevedeva il divieto di costruzione nella fascia dei 2 km dal mare.
La società ricorrente evidenzia nel ricorso tutta una serie di accadimenti (modifiche introdotte dall'articolo 2 della legge regionale n. 23/1993 e necessità dell'acquisizione di un nuovo nulla osta paesaggistico; necessità di presentazione di una variante per le sopraggiunte esigenze di tutela del paesaggio; intervenuto annullamento dei P.T.P.; annullamento da parte della Soprintendenza di Sassari dell'autorizzazione rilasciata dal comune anche ai sensi dell'articolo 151 del D.lgs. n. 490/99 e conseguente ricorso al Tar Sardegna che ha accolto il ricorso e annullato il provvedimento ministeriale, ridando piena efficacia all'atto autorizzativo comunale; entrata in vigore del PPR; entrata in vigore dell'articolo 13 della legge regionale n. 4 del 23 ottobre 2009; rilievi della Regione nella procedura di verifica di coerenza di cui al tavolo tecnico del 29 ottobre 2012) che avrebbero impedito alla ricorrente di attuare il progetto di lottizzazione in questione.
A seguito del richiamato tavolo tecnico del 29 ottobre 2012, la ricorrente, in recepimento delle indicazioni regionali, in data 28 novembre 2014 ha quindi presentato un nuovo progetto di rimodulazione dell'intervento avendolo collocato interamente oltre i 300 m dalla linea di battigia.
Il comune di Budoni, con provvedimento del 25 febbraio 2015, ha opposto un diniego al progetto, disponendo di archiviare definitivamente l'istanza.
La parte ricorrente ha quindi proposto il ricorso in esame, col quale si chiede l'annullamento della nota prot. 2625 del 25.2.2015, comunicata in data 01.04.2015, con la quale il Responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Budoni ha rigettato e definitivamente archiviato l'istanza, acquisita al protocollo n. 14494 del 28.11.2014, di rimodulazione ai 300 mt della linea di battigia del piano di lottizzazione convenzionato in data 27.04.1989 presentata dalla soc. coop. Sa Marina; per quanto occorrer possa della nota prot. n. 527 del 15.1.2015 con la quale è stato comunicato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 bis della L. n. 241/90, di non poter accogliere l'istanza acquisita al protocollo n. 14494 del 28.11.2014, di rimodulazione ai 300 mt. della linea di battigia del piano di lottizzazione convenzionato in data 27.04.1989 presentata dalla soc. coop. Sa Marina.
A tal fine, la parte ricorrente avanza articolate censure di violazione di legge ed eccesso di potere sotto vari profili e conclude per l'accoglimento del ricorso.
Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito del ricorso, di cui si chiede il rigetto.
Con successive memorie le parti hanno approfondito le proprie argomentazioni, insistendo per le contrapposte conclusioni.
Alla pubblica udienza del 12 aprile 2017, su richiesta delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.
Il ricorso è infondato.
Il provvedimento impugnato si fonda - tra l'altro - sull'intervenuta "perdita di efficacia della lottizzazione convenzionata per scadenza del termine decennale".
Ritiene il collegio che tale rilievo dell'Amministrazione comunale risulti fondato.
Considerato che il piano di lottizzazione in questione è stato convenzionato in data 27 aprile 1989, si rileva che l'istanza della ricorrente oggetto del provvedimento impugnato, risulta essere stata proposta in data 28 novembre 2014 e cioè a distanza di oltre 15 anni e mezzo dalla data di scadenza - in via normale - del piano di lottizzazione medesimo, da individuarsi - si ribadisce in via normale - nel 10º anno dalla data in cui la lottizzazione è stata convenzionata (nel caso di specie 27 aprile 1989).
La ricorrente, a tale riguardo, invoca la sussistenza di "cause di forza maggiore, del tutto indipendenti dalla volontà della Lottizzante, idonei a determinare la sospensione dei termini della lottizzazione" e quindi la sussistenza dell'"oggettiva impossibilità di realizzare l'intervento costruttivo per factum principis", che "pacificamente, impedisce la decadenza del piano di lottizzazione".

Relativamente al sopra esposto assunto della ricorrente, ritiene il collegio di dovere ribadire i principi giurisprudenziali in materia affermati da questo Tribunale e confermati dal Consiglio di Stato, secondo cui:
"Nel sistema vigente il piano di lottizzazione ha durata decennale sicché, decorso infruttuosamente detto termine, lo strumento attuativo perde efficacia" (Consiglio di Stato sez. IV 27 aprile 2015 n. 2109 che conferma TAR Sardegna, sez. II, n. 553 del 2013).
"È irrilevante ai fini delle conseguenze connesse alla scadenza del termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione la circostanza che la mancata attuazione del piano sia dovuta alla p.a. o al privato lottizzante" (Consiglio di Stato sez. IV 27 aprile 2015 n. 2109 che conferma T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, n. 553/2013).
"La declaratoria di decadenza del piano di lottizzazione, per la mancata esecuzione nel decennio decorrente dalla stipula della convenzione delle opere di urbanizzazione, ha natura vincolata, configurandosi come atto ricognitivo di un dato storico costituito dalla scadenza del termine di efficacia della convenzione con effetto automatico contemplato dalla legge" (Consiglio di Stato sez. IV 27 aprile 2015 n. 2109 che conferma T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, n. 553/2013).
Per quanto concerne inoltre la rilevanza dell'insorgenza di cause di forza maggiore e quindi della rilevanza del c.d. factum principis, ritiene il collegio di dovere ribadire l'indirizzo giurisprudenziale affermato nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 04/04/2013 n. 1870, recepito e ribadito da questo tribunale con la sentenza T.A.R. Sardegna, sez. II, 08 novembre 2016 n. 848 - principio affermato in materia di sospensione del termine di durata del titolo edilizio, ma da ritenersi valido anche relativamente alla fattispecie in esame di sospensione del termine di validità della lottizzazione - secondo cui "il termine di durata del permesso edilizio non può mai intendersi automaticamente sospeso, essendo al contrario sempre necessaria, a tal fine, la presentazione di una formale istanza di proroga, cui deve comunque seguire un provvedimento da parte della stessa Amministrazione, che ha rilasciato il titolo ablativo [rectius abilitativo], che accerti l'impossibilità del rispetto del termine, e solamente nei casi in cui possa ritenersi sopravvenuto un factum principis ovvero l'insorgenza di una causa di forza maggiore (Consiglio di Stato sez. IV, n. 974/2012, cit.)".
Si confronti altresì al riguardo: Consiglio di Stato sez. IV 18 maggio 2012 n. 2915; T.A.R. Valle d'Aosta, 05 dicembre 2016 n. 59; T.A.R. Liguria sez. I, 31 agosto 2016 n. 922 ; T.A.R. Lombardia – Milano, sez. II, 04 agosto 2016 n. 1564.
La questione rimane nei sensi sopra indicati anche a seguito della nuova formulazione dell'art. 15, comma 2 e 2 bis, del D.P.R. n. 380 del 2001, posto che la giurisprudenza anche successiva alla novella contenuta nell'art. 17, comma 1, lett. f) del D.L. 12/9/2014 n. 133, convertito nella Legge n. 164 del 2014, è nel senso di ritenere comunque necessaria la presentazione di una formale istanza di proroga (T.A.R. Valle d'Aosta, 05 dicembre 2016 n. 59; TAR Veneto n. 375 del 2016).
Deve infatti ritenersi che, secondo un canone di ordinaria diligenza, sia onere del soggetto che invoca la sussistenza di cause di forza maggiore e quindi l'oggettiva impossibilità di realizzare l'intervento costruttivo per factum principis, di attivarsi nel termine di validità o del titolo edilizio o, come nel caso di specie, del piano di lottizzazione, al fine di ottenere dall'amministrazione una proroga, sottoponendo al vaglio dell'amministrazione medesima la ritenuta sussistenza delle predette cause di forza maggiore, per le valutazioni e i provvedimenti (eventuale provvedimento di proroga) di competenza dell'amministrazione medesima.
Non risultando essere stati adottati formali provvedimenti di proroga del termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione (risulta prodotta in giudizio solamente un'istanza del 15 aprile 1999 di proroga della convenzione stipulata in data 27 aprile 1989, non firmata e priva di protocollo di ricevimento del Comune, alla quale non risulta avere fatto seguito un provvedimento di proroga da parte dell'Amministrazione comunale), non può che prendersi atto che il termine decennale di efficacia del piano di lottizzazione in questione risultava ampiamente scaduto di oltre 15 anni al momento della presentazione dell'istanza in questione concernente il nuovo progetto di rimodulazione dell'intervento collocato oltre i 300 m dalla linea di battigia.

Infondata risulta infine la censura, avanzata in via subordinata, secondo cui l'articolo 13 della legge regionale n. 4/2009 (norma regionale in forza della quale è stata presentata l'istanza in esame) non richiederebbe, quale presupposto di assentibilità, la sussistenza di una convenzione efficace, limitandosi a prevedere che "possono essere realizzati gli interventi previsti dagli strumenti attuativi già approvati e convenzionati, a condizione che le relative opere di urbanizzazione siano state legittimamente avviate prima dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale".
Non può essere condiviso l'assunto della ricorrente secondo cui la formulazione della norma in questione consentirebbe l'esame e l'accoglimento delle istanze presentate ai sensi della suddetta disposizione regionale "anche indipendentemente dalla sussistenza di una lottizzazione ancora efficace".
Deve infatti ritenersi che il disposto della norma in questione secondo cui "possono essere realizzati gli interventi previsti dagli strumenti attuativi già approvati e convenzionati….. omissis…", debba essere ragionevolmente interpretato - contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente - nel senso della sussistenza di una lottizzazione ancora efficace.
Per le suesposte considerazioni, disattese le contrarie argomentazioni della parte ricorrente, stante l'infondatezza delle censure avanzate, il ricorso deve essere respinto.
Le spese del giudizio devono essere poste a carico della parte ricorrente e sono liquidate in favore dell'Amministrazione resistente nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.
Condanna la parte ricorrente al pagamento in favore dell'Amministrazione comunale resistente, delle spese del giudizio, che liquida forfettariamente in complessivi € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:
Francesco Scano, Presidente
Marco Lensi, Consigliere, Estensore
Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Marco Lensi

IL PRESIDENTE
Francesco Scano

IL SEGRETARIO