

Pubblicato il 13/10/2017

Sent. n. 4748/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 4562 del 2012, proposto da:
Michele Calamita e Francesco Calamita, rappresentati e difesi dagli avvocati Pasquale Medina e Marco Vitone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello, 55;

contro

Comune di Bitonto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacomo Valla, domiciliato, ai sensi dell'art. 25 c.p.a., presso la Segreteria del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;

Regione Puglia, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia, sede di Bari, n. 1812 del 30 novembre 2011, resa tra le parti, concernente una variante al Piano Regolatore Generale del comune di Bitonto.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Bitonto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2017 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi, per gli appellanti, l'avvocato Medina e, per il comune di Bitonto, l'avvocato Valla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con due distinti ricorsi (n.r.g. 1294 e 1853 del 2004), i signori Michele e Francesco Calamita hanno impugnato dinanzi al T.a.r per la Puglia, sede di Bari, le delibere del comune di Bitonto e della regione Puglia con le quali è stata approvata una variante al PRG di Bitonto nella quale sono state reiterate le previsioni urbanistiche che hanno qualificato un terreno di loro proprietà come zona F, destinata ad "*attrezzature e servizi di quartiere*", nonché il Piano particolareggiato relativo alla stessa area.

2. Il T.a.r. adito, con la sentenza indicata in epigrafe, dopo aver riunito i due ricorsi, li ha dichiarati improcedibili, rilevando che gli stessi ricorrenti avrebbero esposto, nel corso del giudizio, la possibilità di conciliare l'interesse pubblico e quello privato, con una ritipizzazione che equiparasse, per destinazione d'uso ed indice di fabbricabilità, il suolo in questione ai terreni circostanti, con il contestuale loro impegno a realizzare un parcheggio pubblico da cedere poi al Comune. I ricorrenti, in particolare, avrebbero presentato con questa finalità una istanza l'11 ottobre 2010 per avviare la procedura per la sottoscrizione di un accordo di programma con l'Amministrazione.

3. Contro la suddetta sentenza i signori Calamita hanno tuttavia proposto appello per le seguenti ragioni.

3.1. Il T.a.r. ha utilizzato una motivazione inidonea al fine di giustificare la rilevata sopravvenuta carenza di interesse. L'istanza presentata al Comune dagli appellanti recava infatti l'espressa precisazione che la stessa non costituiva una rinuncia ai conteziosi in atto.

3.2. La declaratoria di improcedibilità dei ricorsi presentati in primo grado ha impedito l'esame nel merito delle censure formulate con gli stessi.

3.2.1. In sintesi, nel ricorso n.1294/2004, con il quale sono state impugnate le delibere del Consiglio comunale relative all'approvazione della variante nn. 100/1998, 79/1999 e 26/2004, nonché la delibera della Giunta regionale della Puglia n. 2263/2003, è stata dedotta:

- la violazione nella redazione della variante del DM 1444 del 1968 e dei criteri di redazione degli strumenti urbanistici in essa contenuti (con riferimento al sovradimensionamento degli standard minimi sulla dotazione di parcheggi pubblici);
- l'assenza di una puntuale motivazione per il sovradimensionamento e per la reiterazione delle previsioni urbanistiche sostanzialmente soppressive delle potenzialità edificatorie del loro terreno;
- la illegittima reiterazione di un vincolo espropriativo scaduto senza la previsione di un indennizzo;
- la violazione del procedimento tipico di adozione della variante, soprattutto con riferimento alla delibera della Giunta regionale n. 2263/2003 (di approvazione della variante e di indicazione di talune prescrizioni) che in modo contraddittorio ha "chiuso" e "riaperto" il procedimento di definizione della stessa variante, introducendo modifiche essenziali.

3.2.2. Quanto al ricorso n.1853/2004, con il quale sono state impugnate le delibere del Consiglio comunale n. 176 del 1997 e n. 118 del 1998, aventi ad oggetto la rielaborazione del Piano particolareggiato relativo al centro urbano e alle zone di completamento B1 e B2, sono stati invece prospettati i seguenti motivi di censura:

- il Piano particolareggiato, collegato alla variante impugnata, interessando una zona divenuta bianca per scadenza dei vincoli, non poteva essere approvato come semplice variante al PRG, ma avrebbe dovuto essere approvato all'esito della disciplina speciale prevista dall'art. 21 della legge regionale della Puglia n. 56 del 1980 (cioè con lo stesso procedimento di adozione e di approvazione del PRG)
- la reiterazione del vincolo è stata disposta in assenza della previsione di un indennizzo ed in assenza di un'adeguata comparazione degli interessi.

4. Il comune di Bitonto si è costituito in giudizio il 6 agosto 2012, chiedendo il rigetto dell'appello, ed evidenziando la tardività del ricorso n.1853/2004. Ha poi depositato ulteriori documenti ed infine una memoria di replica il 3 giugno 2017.

5. Anche i signori Calamita hanno depositato ulteriori scritti difensivi, per ultimo una memoria di replica il 5 giugno 2017.

6. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 27 maggio 2017.

7. L'appello non è fondato, seppure per una diversa motivazione rispetto a quella della sentenza impugnata.

9. Infatti, a prescindere dalla fondatezza delle eccezioni mosse dagli appellanti alla declaratoria di improcedibilità contenuta nella stessa decisione, va innanzitutto rilevata la non fondatezza delle censure mosse in primo grado con il ricorso n. 1294/2004.

10. Con il primo motivo di ricorso, i signori Calamita lamentano il sovradimensionamento degli standard nella variante al P.R.G. Quest'ultima immotivatamente avrebbe previsto una maggiore dotazione di parcheggi pubblici rispetto a quella che sarebbe stata necessaria applicando i criteri di pianificazione previsti dal DM n. 1444 del 1968.

11. La censura non è condivisibile. Come ha sottolineato il comune di Bitonto nella sua memoria di costituzione, in sede di risposta alle osservazioni proposte dai signori Calamita era stato evidenziato che la riproposizione della destinazione dell'area di loro proprietà era già prevista nel Piano particolareggiato per le zone B/1 e B/2, approvato con la citata delibera del Consiglio comunale n. 118 del 1998. In sostanza, nella sua risposta il Comune evidenziava che la variante confermava quanto in precedenza definito in ordine alla dotazione di standard pari a 18,51 mq/ab., di poco superiore a

quella minima di legge, senza alcun intento vessatorio, ma per una scelta ispirata solo da ragioni di carattere urbanistico e di pubblico interesse.

12. La destinazione urbanistica dell'area e la relativa motivazione era dunque già presente nel Piano particolareggiato e nella sua relazione tecnica, cioè in uno strumento urbanistico in vigore, rispetto al quale la variante non ha fatto altro che registrarne le previsioni (peraltro, il Piano particolareggiato non è stato impugnato se non con il successivo ricorso n. 1853/2004).

13. Sussiste quindi un sovradimensionamento contenuto nella variante impugnata, che si discosta minimamente dagli standard di cui al DM n. 1444 del 1968, laddove quest'ultimo prevede il rapporto 18 mq/ab. e 2,5 mq abitante per parcheggi mentre, come detto, il rapporto nella variante è di 18,51 mq/ab. e 2,56 mq./ab. per i parcheggi. Con la conseguenza che tale discostamento minimo non necessita di una motivazione rafforzata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1° marzo 2010, n. 1176).

14. Non è poi fondata la censura relativa alla illegittima reiterazione di un vincolo espropriativo. La destinazione dell'area di proprietà degli appellanti ad "attrezzature e servizi di quartiere", specificata nel Piano particolareggiato a "parcheggio pubblico", non ha infatti natura di vincolo espropriativo, tenuto conto che ai sensi dell'art. 23 della NTA al PRG non riservava la realizzazione delle attrezzature e dei servizi di quartiere alla sfera pubblica. Da ciò ne discende la natura conformativa e non espropriativa di tale destinazione.

15. Infatti, secondo un avviso costante di questa Sezione (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2017, n. 1196), la destinazione a parcheggio pubblico impressa in base a previsioni di tipo urbanistico, non comportando automaticamente l'ablazione dei suoli ed, anzi, ammettendo la realizzazione anche da parte dei privati, in regime di economia di mercato, delle relative attrezzature destinate all'uso pubblico costituisce vincolo conformativo e non anche espropriativo della proprietà privata per cui la relativa imposizione non necessita della contestuale previsione dell'indennizzo, né delle puntuali motivazioni sulle ragioni poste a base della eventuale reiterazione della previsione stessa.

16. Più in generale, va attribuita natura non espropriativa, ma conformativa del diritto di proprietà sui suoli a tutti quei vincoli che non solo non siano esplicitamente preordinati all'esproprio in vista della realizzazione di un'opera pubblica, ma nemmeno si risolvano in una sostanziale ablazione dei suoli medesimi, consentendo al contrario la realizzazione di interventi da parte dei privati (cfr Cons. Stato sez. IV 7 aprile 2010 n. 1982) e ciò in linea con quanto statuito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.179 del 20 maggio 1999 che ha sancito appunto il principio per cui non sono annoverabili tra i vincoli espropriativi quelli derivanti da scelte urbanistiche realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata. In sostanza, sono conformativi e al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo (non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio e quindi non sussiste un dovere di ritipizzazione) i vincoli che importano una destinazione, anche di contenuto specifico, realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e, quindi, siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2017, n. 1700).

17. Quanto poi alla necessità di una puntuale motivazione delle scelte urbanistiche operate dal Comune, nella sostanza, come detto, essa è riferita al vigente Piano particolareggiato. In ogni caso, non può ammettersi l'obbligo di una specifica motivazione per tutte le scelte operate. Nel caso di specie si tratta di una variante generale che non necessita una motivazione articolata in modo diverso rispetto a quella propria di un Piano regolatore, cioè non una motivazione specifica circa la destinazione di zona delle singole aree, essendo sufficiente una motivazione sulle esigenze urbanistiche che sono a fondamento della variante medesima (cfr. Cons. Stato. A.P. n. 24 del 1999 e sez. IV, 28 settembre 2016, n. 4022).

18. E' altrettanto infondata la censura relativa alle modalità di 'approvazione della variante da parte della regione Puglia. Nella delibera della Giunta regionale n. 26 del 2004 non sono prescritte modifiche che hanno stravolto l'impianto della variante adottata dal Comune di Bitonto, ma sono state date talune parziali indicazioni (es. adeguamento elaborati grafici e normativi derivanti dall'accoglimento delle osservazioni).

19. Peraltro, il procedimento di approvazione della stessa variante di Bitonto è già stato oggetto di sindacato da parte di questa Sezione, giudizio che si è concluso con l'accertamento della sua legittimità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2017, n. 1915, cui sul punto si fa espresso rinvio).

20. Ritenute pertanto immuni da vizi le delibere di approvazione della variante generale impugnate con il ricorso n. 1294 del 2004, va poi rilevata, come peraltro evidenziato dal Comune appellato, la manifesta irricevibilità del secondo ricorso di primo grado n. 1853 del 2004, posto che con lo stesso sono state tardivamente impugunate le delibera del Consiglio comunale di Bitonto n. 176 del 1997 e n. 118 del 1998, aventi ad oggetto la rielaborazione del Piano particolareggiato relativo al centro urbano e alle zone di completamento B1 e B2.

21. Il ricorso è stato infatti proposto nel 2004, sei anni dopo l'approvazione degli atti relativi al Piano particolareggiato, atti comunque conosciuti dagli appellanti quantomeno perché citati nella risposta, di cui alla delibera consiliare n. 79 del 1999, alle loro osservazioni all'adozione della variante generale.

22. Per le suddette ragioni, l'appello va respinto e per l'effetto va riformata la sentenza impugnata, respingendo il ricorso di primo grado n. 1294 del 2004 e dichiarando irricevibile il ricorso n. 1853 del 2004.

23. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, tra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati pertanto dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

24. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Troiano, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE

Paolo Troiano

IL SEGRETARIO