

Pubblicato il 22/10/2018

Sent. n. 702/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 419 del 2017, proposto da
- Biagio Acucella, in qualità di amministratore dell'Impresimm s.r.l., rappresentato e difeso dall'avv. Gerardo Di Ciommo, da intendersi domiciliato, ai sensi dell'art. 25, n. 1, lett. a) cod. proc. amm., presso la segreteria di questo Tribunale;

contro

- Comune di Rapolla, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Gramegna, da intendersi domiciliato, ai sensi dell'art. 25, n. 1, lett. a) cod. proc. amm., presso la segreteria di questo Tribunale;

- Regione Basilicata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento di approvazione del regolamento urbanistico del Comune di Rapolla, di cui alla deliberazione comunale n.4 dell'1 marzo 2017, pubblicata il 1.6.2017;

- di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali;

- nonché per il risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rapolla;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore, alla pubblica udienza del 9 maggio 2018, il Primo Referendario avv. Benedetto Nappi;

Uditi i difensori delle parti come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con atto affidato alla notificazione il 27 luglio 2017, depositato il successivo 25 di agosto, Biagio Acucella, nella qualità di amministratore unico della società Impresimm s.r.l., è insorto avverso il provvedimento in epigrafe, recante l'approvazione del regolamento urbanistico del Comune di Rapolla.

1.1. In punto di fatto, dagli atti di causa emerge quanto segue:

- in data 21 maggio 1996, Antonio Ghiura, in qualità di proprietario di un terreno edificabile, sito un Rapolla alla c.da Piano di chiesa, ha presentato istanza di rilascio di concessione edilizia per la costruzione di un complesso residenziale per civile abitazione con struttura in c.a., sull'area censita in catasto al foglio 18 particella n. 168;

- il Comune suddetto ha rilasciato tale concessione edilizia, avente n. 2361 del 12 dicembre 1997;
 - il 18 aprile 1998 la Impresimm s.r.l. ha acquistato da Antonio Ghiura, per effetto della stipulazione di un contratto di permuta, la proprietà di tale fondo ed è stata immessa, «nel legittimo possesso dell'immobile acquistato, che le viene consegnato nello stato in cui si trova con gli accessori e le pertinenze; in particolare con la concessione edilizia n. 2361 rilasciata dal sindaco del Comune di Rapolla in data 12 dicembre 1997»;
 - in data 26 febbraio 1999 la concessione edilizia n. 2361 è stata volturata alla Impresimm s.r.l.;
 - l'11 luglio 2001 il Comune intimato ha autorizzato una proroga annuale per l'ultimazione dei lavori di cui trattasi;
 - in data 11 novembre 2002, con prot. n. 42, è stata rilasciata la concessione edilizia in variante per il completamento ed ampliamento di un complesso residenziale sito in Rapolla alla c.da Piano di Chiesa;
 - il 5 maggio 2003 la suddetta società ha acquistato un terreno edificabile contiguo al lotto già di proprietà distinto in catasto terreni al foglio 18 particelle nn. 408 e 167 di complessivi mq. 1725;
 - in data 4 maggio 2005 la Impresimm s.r.l. ha chiesto il rilascio di permesso a costruire per la realizzazione di opere di urbanizzazione e sistemazione esterna delle aree di accesso agli immobili già da essa già edificati, nonché la preparazione dello scavo inerente il III lotto da adibire ad abitazione, relativo alle particelle 167 e 618 del foglio 18;
 - in data 10 luglio 2007 è stata presentata un'ulteriore istanza di rilascio di permesso di costruire il III lotto a completamento del complesso residenziale con richiesta di esonero degli oneri di urbanizzazione;
 - non è seguito alcun riscontro, nonostante diffida del 14 luglio 2009 e successivo esposto alla competente Procura della Repubblica del 3 gennaio 2011;
 - in data 24 agosto 2015 è stata reiterata la richiesta del permesso di costruire già proposta nel 2006, sempre senza esito;
 - con deliberazione del Consiglio comunale di Rapolla n 20 del 29 giugno 2016 è stato adottato il regolamento urbanistico di Comune di Rapolla;
 - con nota del 15 settembre 2016 sono state prodotte osservazioni al predetto regolamento, rigettate dall'Ente intimato;
 - l'impugnato regolamento urbanistico è stato quindi approvato con deliberazione consiliare n. 4 dell'1 marzo 2017.
- 1.2. In diritto, la ricorrente ha dedotto per più profili la violazione di legge e l'eccesso di potere.
 2. L'Amministrazione comunale intimata, costituitasi in giudizio, ha concluso per il rigetto del ricorso.
 3. Alla camera di consiglio del 13 settembre 2017 è stata fissata l'udienza di trattazione del ricorso nel merito.
 4. Alla pubblica udienza del 9 maggio 2018, previo deposito di memorie, i procuratori delle parti hanno precisato le rispettive posizioni e il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato, alla stregua della motivazione che segue.
 - 1.1. Va in via preliminare rilevato che l'atto di impugnazione, pur difettando di linearità espositiva, si snoda lungo tre direttrici, rispettivamente riguardanti talune pretese illegittimità del contestato regolamento urbanistico approvato dal Comune intimato, l'inerzia comunale avverso l'istanza di rilascio di permesso di costruire del 2006 e i suoi successivi sviluppi, il risarcimento del danno da ritardo.
 - 1.1.1. Ritiene il Collegio di prendere l'abbrivo dalla disamina delle censure proposte contro lo strumento urbanistico comunale, ovvero sia l'unico atto effettivamente investito dall'azione di annullamento spiegata col presente ricorso.

1.1.1.1. Per tale versante, in buona sostanza si lamenta che, fino all'approvazione del nuovo regolamento urbanistico, il terreno censito al foglio n. 18, particella n. 480, è stato destinato, a zona "B12", residenziale di completamento, mentre quello censito al foglio n. 18 particella n. 167 è stato destinato per la maggior parte a zona B12, residenziale di completamento e per circa 200,00 mq. a zona "BR". Allo stato, diversamente, l'area in questione è stata destinata a "verde privato".

1.1.1.2. In tal senso, con apposita "osservazione" presentata a seguito dell'adozione di tale strumento urbanistico, il ricorrente ha chiesto la riproposizione delle previsioni del PRG o, in subordine, la modifica della destinazione dell'area da "verde privato" a "tessuto di completamente ad attuazione diretta" «inserendo nel lotto la sagoma approvata dal Comune e depositata al Genio civile». In tal modo, infatti, verrebbe a essere impedita la realizzazione del III lotto in questione.

1.1.1.3. Tale osservazione, riportata al n. 32 della relazione tecnica allegata alla deliberazione consiliare di definitiva approvazione del regolamento, è stata respinta dall'Amministrazione con la seguente motivazione: «Per quanto riguarda i riferimenti dell'osservazione al fabbricato esistente si ricorda che lo stesso è stato inserito in zona e I del RU che consente il completamento degli edifici esistenti, senza incrementi volumetrici. Per quanto riguarda l'area residua, oggetto di osservazione, classificata "verde privato" dal RU, si svolgono le seguenti considerazioni: - è adiacente ad una delle zone con maggiore carico insediativo previsto dal PRG (3 mc./mq) e quindi appare opportuno mantenere una circostante fascia inedificata; - si registra una parziale inedificabilità dell'area stessa per motivi geologici (tav.10, Zona III, area marginale ad una zona di rischio classificata PG3 dal PAI) - l'area risulta molto acclive nella sua configurazione originaria».

1.1.2. Parte ricorrente ha in primo luogo lamentato l'insufficienza e l'erroneità della motivazione dello strumento urbanistico, in quanto in particolare difetterebbero le condizioni di cui agli artt. 32 e 33 dello stesso regolamento. Inoltre, la richiesta di permesso di costruire e gli accadimenti successivi avrebbero imposto al Comune una congrua motivazione ed una ponderazione dell'interesse pubblico e dell'interesse privato coinvolti.

1.1.2.1. In senso contrario va tuttavia osservato che, secondo una consolidata giurisprudenza dalla quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono rappresentate: dal superamento degli standard minimi di cui al D.M. 2 aprile 1968; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione o accordi di diritto privato intercorsi con il Comune, o delle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione; dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo; al contrario, nessun affidamento deriva dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area o dalla volumetria prevista nel previgente piano regolatore e non confermata nel successivo piano strutturale (*ex multis*, T.A.R. Toscana, sez. I, 12 settembre 2016, n. 1335; T.A.R. Umbria, sez. I, 11 settembre 2015, n. 402). Ed è pacifico che nel caso di specie, alcuno dei predetti casi risulta ricorrere, segnatamente in ordine alla mancata stipulazione di accordi e all'assenza di pronunce di annullamento dell'inerzia dell'Amministrazione.

1.1.2.2. Del resto, le scelte di politica urbanistica, espresse negli strumenti generali di pianificazione, si caratterizzano per la loro ampia discrezionalità in ordine ai tempi e alle modalità di intervento sul proprio territorio circa la destinazione di singole aree, in funzione delle concrete possibilità operative che solo l'Amministrazione è in grado di accertare e che, pertanto, non sono sindacabili in sede di giudizio di legittimità, se non per la loro manifesta illogicità, contraddittorietà o insussistenza dei presupposti" (T. A. R. Basilicata, sez. I, 21 dicembre 2017, n. 792); ciò, al fine d'evitare un indebito sconfinamento del giudice nel c.d. "merito amministrativo" (Cons.Stato, sez. IV, 11 ottobre 2017, n. 4707).

1.1.2.3. A ben vedere, peraltro, la puntuale motivazione ben può essere enucleata nell'ambito del rigetto delle opposizioni svolte (Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2017, n. 3834), anche in relazione alla ravvisata parziale inedificabilità per "motivi geologici". A tal riguardo, risulta generica l'affermazione del ricorrente secondo cui l'intera area edificabile ricadente nel PRG con la sigla

“B12” non sarebbe interessata da criticità segnalate sul versante geologico, posto che l’Ente comunale ha richiamato nei propri scritti i pareri dell’Autorità di Bacino della Puglia prot. A00_AFF_ del 29-02-2016 e dell’Ufficio Geologico prot.32832/11AQ del 25-02-2016, che non hanno formato oggetto di contestazione specifica.

1.1.3. E’ poi stata dedotta la “violazione del dovere di imparzialità”, con riguardo alla “zona C5” del piano regolatore generale. A detta di parte ricorrente, l’Amministrazione comunale avrebbe ritenuto di «confermare l’edificabilità nell’area C5 ormai fuori da interesse anche da parte dei proprietari», mentre avrebbe rigettato «la richiesta e le osservazioni fatte dalla società Impresimm s.r.l. al regolamento urbanistico adottato ed approvato, creando danni economici rilevanti facilmente immaginabili e quantificabili».

1.1.3.1. La censura è inammissibile per genericità, non essendo state neppure allegare le ragioni per le quali sussisterebbe una situazione comparabile tra la zona “C5” e quella su cui ricadono i fondi di cui è questione, rispetto alla quale sarebbero effettuate parzialità nella formazione dello strumento urbanistico. D’altro canto, la possibilità, da parte del giudice, di sindacare sotto il profilo della disparità di trattamento l’esercizio del potere di pianificazione territoriale è contenuta entro limiti rigorosi. E ciò in considerazione della circostanza che, di per sé, il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile solo nel caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità di trattamento riservato alle stesse. Inoltre, l’Amministrazione dispone di una ampia discrezionalità nel compimento delle scelte pianificatorie, le quali comportano necessariamente, per loro stessa natura, la differenziazione del trattamento dei suoli (T.A.R. Lombardia, sez. II, 30 settembre 2016, n. 1766).

1.1.4. E’ stata anche la violazione dell’art.33, n. 3 della legge 23 del 1999, in quanto non sarebbe stata fatta alcuna valutazione dei valori da compensare nell’ambito della perequazione urbanistica, nonostante il fatto che «senza alcuna specifica richiesta da parte dei proprietari dei lotti è stata resa edificabile l’intera lottizzazione ampiamente scaduta nel 2011 della zona C5, priva persino dell’interesse dei proprietari, ed è stata viceversa dichiarata la inedificabilità della zona di costruzione del 3° lotto della Impresimm, già dotata di progetto esecutivo depositato, con scavi di sbancamento eseguiti e con le opere di presidio di cemento armato realizzate».

1.1.4.1. La censura è inammissibile per genericità, per quanto già evidenziato *supra* al § 1.1.3.1.. In ogni caso, l’invocato art. 33, n. 3, non trova applicazione nel caso di specie, bensì nell’ambito degli strumenti attuativi della pianificazione urbanistica generale. In tal senso, la «norma va interpretata nel senso che il valore dei suoli, da porre a base delle diverse modalità di perequazione urbanistica, è quello derivante dallo stato di fatto e di diritto originato dal regolamento urbanistico, tenuto conto della circostanza che l’art. 15, comma 4, l.r. n. 23/1999, nel disciplinare i piani operativi, collega espressamente le “politiche perequative” nell’ambito dei distretti urbani, previsti da tali strumenti attuativi, con i “regimi immobiliari interessati” dall’attuazione dei piani operativi e perciò con i regimi urbanistici stabiliti dal nuovo assetto urbanistico» (T.A.R. Basilicata, 8 settembre 2014, n. 609; *id.* 31 luglio 2013, n. 451).

1.1.5. E’ inammissibile per genericità e indeterminatezza la doglianza relativa alla “violazione del principio di legittimo affidamento”, secondo cui «Tutto l’iter procedimentale analiticamente descritto in precedenza, le autorizzazioni comunali rilasciate, gli atti notarili di permuta (onerosi), l’autorizzazione di opere prodromiche alla realizzazione del III lotto con le notevoli spese sostenute finora e con gli impegni già assunti (e non potuti mantenere per colpa del Comune di Rapolla e dei suoi inescusabili ritardi, al punto da vedersi sottoposti a pignoramento immobiliare tutti gli appartamenti ancora in proprietà già realizzati nel I° e II° lotto) rendono quanto mai illogica ed irragionevole la trasformazione della zona urbanistica in questione. Non esiste una sola ragione per la quale tale trasformazione possa essere ritenuta accettabile ed anzi ne esistono infinite per definirla illegittima, illogica, irragionevole, antieconomica per la intera collettività». Sul punto, è invero agevole osservare che alcuna di queste “infinite ragioni” è stata indicata, sicché non soltanto ne è stata preclusa l’indagine al Collegio, ma è anche stata inibita alla controparte una congrua ed appropriata difesa a scapito del principio del contraddittorio (T.A.R. Abruzzo, Pescara, sez. I, 19 ottobre 2015, n. 395). In

ogni caso, non sussiste una posizione di affidamento o di aspettativa qualificata, in quanto il permesso di costruire richiesto dai ricorrenti e relativo al III lotto non è mai stato rilasciato dall'Amministrazione, né sono stati posti in essere da quest'ultima atti inequivocabilmente diretti a far insorgere il convincimento che ciò sarebbe accaduto, avendo di contro parte ricorrente fatto ricorso finanche a una diffida stragiudiziale e a un esposto querela avverso la lamentata inerzia dell'Ente comunale.

1.2. Il ricorso reca poi diffuse considerazioni in ordine alla condotta inerte dell'Amministrazione a fronte dell'istanza di rilascio di permesso di costruire del 2006 e dei suoi successivi sviluppi.

1.2.1. Sul punto, osserva il Collegio che tali censure risultano inammissibili per difetto d'interesse, posto che il silenzio dell'Ente comunale non refluirebbe comunque sulla legittimità del regolamento urbanistico, ovverosia, giova ribadire, l'unico atto impugnato col presente ricorso.

1.2.2. Fermo quanto innanzi, si deve comunque osservare come, ai sensi dell'art. 20, n. 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nel testo vigente *ratione temporis*, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, sulla domanda di permesso di costruire si intendesse formato il silenzio-rifiuto. Ebbene, è evidente che parte ricorrente non ha mai contestato in sede giurisdizionale il silenzio in questione, tramite il rimedio di cui all'art. 21-bis della legge n. 1034 del 1971. Neppure la deducente risulta essersi avvalsa del rimedio costituito dall'intervento sostitutivo regionale di cui all'art. 21 del medesimo decreto.

1.2.3. Inoltre, il Comune ha effettivamente dato riscontro alla diffida a pronunciarsi sul punto dell'avvocato della deducente acquisita al protocollo comunale in data 24 marzo 2009, al n. 2238. Invero, l'Ente intimato, con nota del 27 aprile 2009 ha espressamente comunicato che «Le opere di urbanizzazione primaria della zona "B12" del PRG sono state tutte interamente realizzate in conformità alle previsioni dello strumento urbanistico generale; la realizzazione di ulteriori opere nella zona dovrà avvenire sulla base di programmazione da effettuarsi in conformità alla vigente normativa sui lavori pubblici». Si tratta di atto che indubitabilmente ha escluso la possibilità attuale di realizzare opere da ammettere a scomputo del contributo urbanistico, ai sensi dell'art. 16 del ripetuto decreto n. 380 del 2001, come tale immediatamente lesivo e da impugnare nel termine decadenziale di rito, cosa che non risulta essere avvenuta.

1.2.4. Neppure a giudizio del Collegio, assume valenza di nuova richiesta di permesso a costruire la nota depositata al protocollo comunale il 24 agosto 2015, al n. 4192, la quale richiama meramente la domanda già prodotta il 10 luglio 2007, sollecitandone il rilascio e chiedendo le motivazioni del ritardo.

1.3. A quanto innanzi consegue, anche in relazione alla ritenuta assenza dei profili di illegittimità dell'atto impugnato e a quanto previsto dall'art. 1227 del codice civile, il rigetto della domanda di risarcimento pure spiegata col presente ricorso, in disparte la genericità della natura e dell'entità del danno lamentato, oltre alla mancata prova di esso, tale da non consentirne, in ogni caso la favorevole delibazione.

2. Dalle considerazioni che precedono discende il rigetto del ricorso.

3. Sussistono giusti motivi, in ragione delle peculiarità della questione, per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, per come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2018, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Pasquale Mastrantuono, Consigliere

Benedetto Nappi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Benedetto Nappi

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO