

**Pubblicato il 21/11/2019**

**Sent. n. 1840/2019**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**Lecce - Sezione Prima**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 459 del 2019, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Luigi Volpe, Mario Guagliani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mariagabriella Spata in Lecce, via G. Zanardelli, 66; contro

Comune di Ostuni, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Tanzarella, Mary Capriglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Puglia non costituita in giudizio;

per l'annullamento dei seguenti atti e provvedimenti:

- 1)- nota provvedimento del Comune di Ostuni – Settore Urbanistica in data [omissis];
- 2)- nota provvedimento del Comune di Ostuni – Settore Urbanistica in data [omissis];
- 3)- nonché i seguenti provvedimenti concreti:
  - 3a)- verbale della Commissione Locale per il Paesaggio n. [omissis] nella parte in cui esprime parere contrario relativamente ai lotti A1 – A2 della [omissis], pratica [omissis];
  - 3b)- verbale della Commissione Locale per il Paesaggio n. [omissis] nella parte in cui esprime parere contrario relativamente alle opere di urbanizzazione primaria, proponente [omissis], pratica prot. [omissis];
  - 3c)- verbale della Commissione Locale per il Paesaggio n. [omissis] nella parte in cui esprime parere contrario relativamente al lotto (bivilla)-B16, proponente Sig. [omissis], pratica [omissis], nonché nella parte in cui esprime parere contrario relativamente al lotto (bivilla)-B17, proponente Sig. [omissis], pratica [omissis], nonché nella parte in cui esprime parere contrario relativamente ai lotti A1-A2, proponente [omissis], pratica [omissis];
  - 3d)- verbale della Commissione Locale per il Paesaggio n. [omissis] nella parte in cui esprime parere contrario relativamente alla bivilla B18, proponente Sig. [omissis], pratica [omissis];
  - 3e)- nota del SUAP del Comune di Ostuni in data [omissis] recante preavviso di diniego di permesso di costruire relativo al predetto lotto B16;
  - 3f)- nota del SUAP del Comune di Ostuni in data [omissis] recante preavviso di diniego di permesso di costruire relativo al lotto B17;
  - 3g)- nota del SUAP del Comune di Ostuni in data [omissis] recante preavviso di diniego di permesso di costruire relativo ad opere di urbanizzazione;
  - 3h)- nota del SUAP del Comune di Ostuni in data [omissis] recante preavviso di diniego di permesso di costruire relativo alla bivilla B18;
  - 3i)- nota del SUAP del Comune di Ostuni in data [omissis] recante preavviso di diniego di permesso di costruire relativo ai predetti lotti A1 – A2;

31)- ogni altro provvedimento concreto eventualmente recante parere negativo della Commissione Locale per il Paesaggio, ovvero preavviso di diniego di permesso di costruire, nonché per la declaratoria della “ultrattività” della convenzione di lottizzazione stipulata in data [omissis]2006 rep. [omissis] e, ove occorra, per l’annullamento dell’illegittimo rifiuto di riconoscimento di detta “ultrattività”, ovvero dell’illegittimo rifiuto di proroga.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ostuni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2019 il Cons. dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

I. [omissis] ricorrente espone quanto segue:

- con delib. [omissis] in data [omissis]2002 del Comune di Ostuni veniva definitivamente approvato il Piano di Lottizzazione in contrada [omissis] di Ostuni, Piano di Lottizzazione già adottato con delib.Cons.n. [omissis].

- l’area interessata non era vincolata paesaggisticamente ai sensi della L.29/6/1939 n.1497 bensì unicamente alla normativa di tutela introdotta dal PUTT/p.

Con atto per Notar Capozzi in Ostuni, in data [omissis]2006 rep. [omissis], veniva sottoscritta la convenzione di lottizzazione, di cui vanno richiamate, per quanto rileva in questa sede, le seguenti clausole: art.3: i lottizzanti firmatari si obbligavano, per sé e per i loro aventi causa a qualsiasi titolo, alla integrale esecuzione della lottizzazione in maniera “unitaria o anche in differita”;art.4: i lottizzanti firmatari si obbligavano, per sé e per i loro aventi causa a qualsiasi titolo, a “cedere gratuitamente, anche tramite esproprio, al Comune di Ostuni, le aree per urbanizzazione secondaria e per l’urbanizzazione primaria”; art.5: si prevedeva che la cessione delle aree di cui all’art.4 sarebbe stata effettuata “con atto pubblico entro tre anni dalla stipula della presente convenzione...e comunque prima del rilascio del primo certificato di agibilità relativo a qualsiasi edificio previsto nel piano di lottizzazione”; art.6: veniva previsto che i lottizzanti firmatari, per sé e per i loro aventi causa, si obbligavano “a realizzare a propria cura e spese tutte le opere di urbanizzazione primaria” conformemente ai progetti esecutivi approvati con delib.G.M.n.36 del 10/2/2005.

Con il ricorso all’esame, parte ricorrente lamenta che del tutto illegittimamente il Comune di Ostuni:

- ha messo in dubbio che il Piano di lottizzazione possa completare la sua esecuzione oltre il termine del decennio dalla sottoscrizione della convenzione (termine ora incrementato di un triennio dall’art.30, comma 3 bis, D.L.21/6/2013 n.69 conv. in L. 9/8/2013 n.98);

-ha stabilito come debba essere interpretato il disposto contenuto nel provvedimento di approvazione della lottizzazione, nonché nella convenzione, a proposito del termine triennale per le cessioni di aree e per l’esecuzione delle opere di urbanizzazione;

- ha prospettato che l’attuazione del programma negoziale lottizzativo risulta sottoposta (ora) alle normative del PUTT pubblicato in BURP del 17/1/2002 n.8 suppl., rilevando anche la sopravvenuta normativa del PPTR approvato con delib.G.R. del 16/2/2015 n.176 in BURP n.40 L. 23/3/2015.

I.I. A sostegno del ricorso sono dedotte le censure di seguito sintetizzate:

1)-Violazione di legge: art.28 comma IV n.3 L.17/8/1942 n.150 - Art.28 comma I, art.21 comma IX e art. 37 comma V, L.R.31/5/1980 n.56. Eccesso di potere per omessa considerazione dei presupposti.

Violazione di legge: art.1375 c.c. – Violazione di legge: violazione della convenzione stipulata in data 17/2/2006 rep.3411 – Eccesso di potere per arbitarietà e omessa ponderazione del “diritto vivente” – Violazione ed erronea interpretazione dell’art.5.02 punto 2.4 e dell’art.106 del PPTR.

- 2)- Violazione di legge: art.15 D.P.R.6/6/2001 N.380 – Eccesso di potere per intima contraddizione ed illogicità.
- 3)- Violazione di legge: artt.5 e 6 della convenzione stipulata in data 17/02/2006 rep.3411, nonché art.1372 c.c. – Eccesso di potere per illogicità ed intima contraddizione – Omessa considerazione dei presupposti.
- 4)- Eccesso di potere per omessa considerazione dei presupposti – Violazione della convenzione stipulata in data 17/2/2006 rep.3411 (artt.5 e 6).
- 5)- Violazione di legge: violazione (ed in subordine erronea interpretazione) dell'art.5.02 punto 2.4 del PUTT e degli artt.106, 96 e 97 del PPTR – Art.1372 c.c. - Art.15 comma IV D.P.R. 6/6/2001 n.380 – Falsa applicazione della delib. Cons.5 del 26/3/2013 e conseguente violazione dell'art.18 comma III D.P.R. 6/6/2001 n.380 – Violazione di legge: art.145 D.Lgs.23/1/2004 n.42.
- 6)- Violazione di legge: art.21 septies L.7/8/1990 n.241. Eccesso di potere per arbitarietà – Incompetenza.
- 7)- Violazione di legge: artt.28 L.17/8/1942 n.1150 – Artt. 21, 28 e 37 L.R.31/5/1980 – Art.1375 c.c. – Convenzione stipulata in data 17/2/2006 rep.3411 – In subordine violazione di legge: art.106 PPTR, nonché carente applicazione di legge (art.5.02 punto 2.4 del PUTT) – Eccesso di potere per insufficiente istruttoria – Travisamento – Contraddizione con precedenti manifestazioni.

Il Comune di Ostuni, costituendosi in giudizio, ha eccepito la inammissibilità e infondatezza del ricorso

Nella pubblica udienza del 23 ottobre 2019 la causa è stata trattenuta per la decisione.

II. Il ricorso è in parte infondato e, come rilevato dal Presidente all'udienza odierna ai sensi dell'art.73, in parte inammissibile per le ragioni di seguito esplicitate.

II.I. Con un primo ordine di censure, parte ricorrente assume l'efficacia ultradecennale (c.d."ultrattività") del piano di lottizzazione.

Ricorda, innanzitutto, il Collegio che, nel sistema urbanistico vigente, il Piano di Lottizzazione - previsto dall'art. 28 della Legge nazionale 17 agosto 1942 n. 1150 e ss.mm.ii. - assume la valenza di specifico strumento urbanistico (convenzionato) di attuazione, ossia di pianificazione di dettaglio, destinato in prevalenza a disciplinare (convenzionalmente e sulla base dell'accordo fra parte pubblica e parte privata) interventi a carattere residenziale su aree non ancora urbanizzate.

E' stato anche recentemente ribadito che i Piani di Lottizzazione cc.dd. convenzionati "sostituiscono i piani particolareggiati d'esecuzione e rappresentano uno strumento concordato, costituito da un accordo tra i proprietari e da un atto di approvazione del comune" (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 22 gennaio 2019, n. 536).

Tale specifico e peculiare strumento attuativo di secondo livello deve ritenersi perfezionato definitivamente con la stipula dell'apposita convenzione (che cristallizza i rispettivi e reciproci diritti e obblighi della parte pubblica e di quella privata), cui resta subordinato lo stesso rilascio dell'autorizzazione edilizia alla realizzazione della lottizzazione stessa.

Ed invero, la convenzione costituisce, di regola, il punto di approdo nel quale si formalizzano a livello negoziale i reciproci obblighi dei lottizzanti e dell'Amministrazione dopo che quest'ultima ha approvato il Piano stesso: detta convenzione è atto autonomo e indipendente rispetto al provvedimento di approvazione del Piano di Lottizzazione, sia pure allo stesso accessiva e consequenziale. Essa è atto negoziale tipico, nel quale l'incontro delle volontà trova formalizzazione. Pertanto, il Piano di Lottizzazione diviene fonte attuale di diritti e di obblighi nei rapporti tra le parti solo quando il procedimento di formazione dello strumento attuativo si è completato con la stipula della relativa convenzione" (T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione Terza, 7 ottobre 2014, n. 2444).

Ciò opportunamente premesso, con riferimento alla specifica questione di diritto di cui al presente giudizio, è sufficiente osservare come sia pacifico l'orientamento giurisprudenziale per il quale il Piano di lottizzazione ha durata decennale, di talché decorso infruttuosamente il suddetto termine lo strumento attuativo perde efficacia (Cons. Stato Sez. VI 20/1/2003 n. 200; idem 25/7/2001 n.4073).

La tesi della dedotta ultrattività delle previsioni del Piano di lottizzazione decennale va disattesa in quanto la prosecuzione degli effetti delle previsioni urbanistiche di secondo livello oltre il detto

termine decennale confligge con la finalità sottesa alla fissazione del termine de quo coincidente con l'esigenza di assicurare effettività e attualità alle previsioni urbanistiche, non potendo le lottizzazioni convenzionate condizionare a tempo indeterminato la pianificazione urbanistica futura (Cons. Stato Sez. IV 29/11/2010 n.8384; idem 13/4/2005 n. 1543).

II.II. Non coglie nel segno neppure l'assunto della ultrattività del piano di lottizzazione in questione in quanto, a dire dei ricorrenti, nella convenzione stipulata in data [omissis]2006 rep. [omissis] non risulterebbe contrattualizzato il termine di dieci anni per il completamento delle unità abitative previste in progetto.

L'art.3 della convenzione stipulata in data [omissis]2006 rep. [omissis] prescrive che *“i lottizzanti firmatari si obbligano, per sé e per i loro aventi causa a qualsiasi titolo, a dare integrale esecuzione alla lottizzazione così come specificato al precedente art.2 della presente convenzione impegnandosi ad attuarla in ogni sua parte, con esecuzione unitaria o anche in differita, ma in ogni caso ad adempiere a quanto previsto nei successivi articoli 4,5,6 della presente convenzione nei termini temporali ivi previsti, decorsi i quali si attiveranno le procedure previste dal successivo art.10”*;

I successivi articoli prevedevano la cessione delle aree entro tre anni dalla stipula della convenzione e comunque prima del rilascio del certificato di agibilità relativo a qualsiasi edificio.

Da tanto discende che l'eventuale esecuzione non poteva spingersi oltre i tre anni previsti o comunque nel termine legislativamente fissato per l'efficacia del piano. In tal senso, del tutto legittimo è l'assunto dell'A.C., la quale ha ritenuto che il predetto termine triennale non fosse perentorio, applicando invece quello decennale previsto in via generale dagli artt. 28 L. 1150/1942 e 37 L.r. 56/80; per effetto di ciò, ha potuto trovare applicazione l'articolo 30, co. 3-bis del D.L. 21.6.2013, n. 69, conv. in L. 9.8.2013, n. 98, beneficiando così il PdL della disposta proroga triennale del termine di validità dei termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012. In definitiva, il PdL in discorso veniva a definitiva scadenza il 17 febbraio 2019.

II.III. Del tutto irrilevante è la circostanza che il piano di lottizzazione risulti già in parte posto in esecuzione, dato che, secondo la giurisprudenza consolidata (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 01/04/2015, n. 4920; Cons. Stato, Sez. V, 30.04.2009, n. 2768; Sez. IV, 27.10.2009, n. 6572), decorso il termine stabilito per l'esecuzione del piano di lottizzazione, questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

Inoltre, *“il termine massimo di dieci anni di validità del piano di lottizzazione, stabilito dall'art. 16, quinto comma, della L. 17 agosto 1942 n. 1150 per i piani particolareggiati, non è suscettibile di deroga neppure sull'accordo delle parti e decorre dalla data di completamento del complesso procedimento di formazione del piano attuativo (Cons. Stato, Sez. IV, 11 marzo 2003 n. 1315). Ciò in quanto la convenzione è per certo un atto accessorio al Piano di lottizzazione, deputato alla regolazione dei rapporti tra il soggetto esecutore delle opere e il Comune con riferimento agli adempimenti derivanti dal Piano medesimo, ma che non può incidere sulla validità massima, prevista in legge, del sovrastante strumento di pianificazione secondaria”* (cfr. Consiglio di Stato n. 1574/2013).

II.IV. Non può neppure condivisibilmente sostenersi che il Comune abbia ingenerato nella ricorrente un consistente affidamento nella “ultrattività” del piano di lottizzazione, atteso che la declaratoria di decadenza di un piano di lottizzazione costituisce atto strettamente vincolato e necessitato (cfr Cons. Stato Sez. IV 18/1/2011 n.1411; Cons. Sez. V 11/7/1985 n.260; idem 23/4/1982 n.295).

Inoltre non può negarsi che l'atto dichiarativo della decadenza si configuri come manifestazione di tipo ricognitivo di un dato storico costituito dalla scadenza del termine di efficacia di un pregresso titolo o convenzione come effetto automatico contemplato dalla legge, tanto da non richiedere nemmeno una deliberazione dichiarativa di decadenza (cfr Cons. Stato Sez. IV 4/12/2007 n. 6170).

II.V. Del pari infondata è la censura con cui i ricorrenti sostengono la illegittimità della nota impugnata, nella parte in cui la stessa rileva che i permessi di costruire, rilasciabili non oltre la data

del 16/02/2019, “potranno produrre effetti, anche posteriormente al 16 febbraio 2019, per un periodo massimo non prorogabile di quattro anni a decorrere dalla data del loro rilascio”(termine pari alla somma del termine annuale per iniziare i lavori e del termine triennale di ultimazione).

Invero, la acclarata non ultrattività del piano in questione impedisce che i titoli edilizi eventualmente rilasciati entro la data di efficacia degli stessi possano acquisire efficacia ulteriore oltre quella prevista nei p.d.c.

II.VI. Del pari non condivisibile è la contestazione della nota impugnata, nella parte in cui la stessa stabilisce che i permessi di costruire relativi alle unità residenziali dovranno contenere le seguenti prescrizioni: “*preventiva cessione gratuita con atto pubblico al Comune di Ostuni delle aree per urbanizzazione secondaria previste in convenzione; preventiva cessione gratuita con atto pubblico al Comune di Ostuni delle aree per urbanizzazione primaria previste in convenzione; preventiva realizzazione e cessione gratuita con atto pubblico al Comune di Ostuni di tutte le opere di urbanizzazione primaria previste in convenzione come strade e parcheggi pubblici, reti pubbliche idrico-fognanti AQP, elettrica ENEL, telefonica. Telecom, antincendio, gas metano, fognante pluviale, pubblica illuminazione, tutte debitamente collaudate e realizzate conformante ai progetti approvati con delibera di Giunta Comunale n.36 del 10/02/2005; preventiva realizzazione di parte della viabilità interna di lottizzazione che resta di proprietà privata, con le annesse reti idrico-fognanti, elettrica, telefonica, antincendio, gas metano, fognante pluviale, pubblica illuminazione, tutte realizzate conformante ai progetti approvati con delibera di Giunta Comunale n.36 del 10/2/2005, soltanto nella estensione necessaria a servire le rispettive unità residenziali richieste con i singoli permessi di costruire”.*

La giurisprudenza ha affermato che l’obbligazione di provvedere alla realizzazione delle opere di urbanizzazione assunta dal lottizzante è di natura propter rem. Essa fa carico al soggetto che si trovi ad esserne proprietario ed ha la caratteristica di basarsi su fatti relativi ad una cosa immobile.

A ciò consegue che l’obbligazione assunta dal soggetto che ha stipulato una convenzione urbanistica va adempiuta, non solo da costui, ma anche da colui, se soggetto diverso, che richiede la concessione edilizia o, oggi, il permesso di costruire (TAR Lombardia, Brescia, 13 agosto 2003 n. 1157; Cass. sez. I, 20 dicembre 1994 n. 10947; id., sez. II, 26 novembre 1988 n. 6382).

La necessità che tali obbligazioni siano adempiute giustifica le prescrizioni citate.

In ogni caso, la possibilità che le opere di urbanizzazione siano realizzate prima del rilascio del certificato di agibilità investe un aspetto e un interesse attinente all’eventuale diniego di permesso di costruire, allo stato insussistente, con conseguente inammissibilità della relativa censura.

II.VII. Del tutto inammissibili, come rilevato all’udienza odierna con avviso ex art.73 c.p.a., sono le censure con le quali si contesta l’assunto comunale a tenor del quale:

- la lottizzazione oggetto del giudizio sarebbe (rimasta) assoggettata alla transitoria applicabilità del PUTT (a quel che pare: fino al 16/2/2019);

-oltre tale data, in forza dell’art.106 cit. PPTR, verrebbe a scadere la norma transitoria di applicabilità del PUTT;

- sicché oltre la data del 16/2/2019 i singoli permessi di costruire dovrebbero essere corredati da autorizzazioni paesaggistiche conformi al PPTR;

A giudizio del Collegio, le precisazioni effettuate dal Comune in ordine ai profili paesaggistici assumono la veste di mere affermazioni di principio, del tutto ipotetiche e comunque non attuali, dato che lo stesso Comune riconosce che su di esse dovrà esprimersi la Regione.

Dette precisazioni non comportano alcuna lesività, rappresentando mere dichiarazioni di scienza o di giudizio, non intese a produrre effetti in senso tecnico, tanto più che le stesse riguardano un momento procedimentale non ancora attuale, investono poteri spettanti ad altri organi e, pertanto, sono del tutto inidonee a produrre effetti attuali e concreti in ordine alle posizioni dei ricorrenti.

In quanto mere affermazioni di principio e in assenza di alcun potere amministrativo, non sono neppure affette da vizio di incompetenza.

II.VIII. Del pari non lesivi, oltre che intempestivi, sono i dinieghi espressi dalle Commissioni locali per il paesaggio trattandosi di atti endoprocedimentali e non definitivi.

III. In definitiva, il ricorso deve essere in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto.  
Sussistono nondimeno giustificati motivi (fra cui la complessità della questione) per disporre la compensazione delle spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Manca, Presidente FF

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Francesca Ferrazzoli, Referendario

L'ESTENSORE

Patrizia Moro

IL PRESIDENTE

Ettore Manca

IL SEGRETARIO