

N. 04816/2014REG.PROV.COLL.
N. 05203/2012 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 in appello nr. 5203 del 2012, proposto da TECNEDIL 90 S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Giacomo Valla, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2,

contro

- il COMUNE DI BARI, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Chiara Lonero Baldassarra, con domicilio eletto presso l'avv. Roberto Ciociola in Roma, viale delle Milizie, 2;
- la REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Anna Bucci, con domicilio eletto presso la propria delegazione in Roma, via Barberini, 6;
- EDICOS S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nino Sebastiano Matassa e Rosa Volse, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. della Puglia, Sezione Terza, nr. 179 del 13 gennaio 2012, resa *inter partes* e non notificata, che ha dichiarato inammissibile l'impugnativa proposta in primo grado (e ha respinto le domande di accertamento e condanna proposte con il ricorso introduttivo).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bari, della Regione Puglia e di Edicos S.r.l.;

Viste le memorie prodotte dalla appellante (in date 23 e 30 maggio 2014), dal Comune di Bari (in data 24 maggio 2014), dalla Regione Puglia (in data 20 maggio 2014) e da Edicos S.r.l. (in data 23 maggio 2014) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2014, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Valla per la appellante, l'avv. Roberto Ciociola su delega dell'avv. Lonero Baldassarra per il Comune, l'avv. Tiziana Colelli su delega dell'avv. Bucci per la Regione e l'avv. Matassa per Edicos S.r.l.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Tecnedil 90 S.r.l. ha impugnato, chiedendone la riforma, la sentenza con cui il T.A.R. della Puglia ha in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto il ricorso, da questa proposto, per l'accertamento dell'inefficacia sopravvenuta della cessione a titolo gratuito del 28 dicembre 1988 avente ad oggetto le aree della lottizzazione "Gaslini - Birra Peroni"

approvata nel 1985, la condanna del Comune di Bari al pagamento di quanto versato dalla ricorrente per polizze fideiussorie per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione nelle aree predette, e l'annullamento degli atti e provvedimenti inerenti la serie procedimentale preordinata al perfezionamento dell'Accordo di programma stipulato tra il Comune di Bari, la Regione Puglia ed Edicos S.r.l. (proprietaria di suoli confinanti già interessati dalla predetta lottizzazione).

A sostegno dell'appello sono stati dedotti i seguenti motivi:

- 1) in via preliminare, erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto l'azione di annullamento inammissibile per difetto di interesse e di legittimazione;
- 2) errore di fatto laddove la sentenza ha ritenuto che i terreni del comparto B di proprietà dell'appellante fossero estranei al nuovo assetto urbanistico della lottizzazione.

Conseguentemente, parte appellante ha riproposto i motivi dedotti in primo grado e non esaminati dal T.A.R. afferenti la supposta scadenza della lottizzazione, l'erroneità del modello procedimentale dell'Accordo di programma, l'illegittimità delle varianti al P.R.G. per violazione dell'art. 55 della legge regionale della Puglia 31 maggio 1980, nr. 56, e da ultimo la violazione dell'art. 97 Cost., del giusto procedimento e dei principi di buon andamento, imparzialità e buona amministrazione.

Si è costituita l'appellata Edicos S.r.l., la quale ha controdedotto ai motivi di appello, chiedendone la reiezione perché inammissibile e infondato in fatto e in diritto, e inoltre reiterando le ulteriori eccezioni di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso di prime cure, non esaminate dal T.A.R.

Ugualmente si sono costituiti la Regione Puglia e il Comune di Bari,

chiedendo entrambi la reiezione dell'appello perché inammissibile e/o infondato.

Di poi, le parti hanno affidato a memorie l'ulteriore svolgimento delle rispettive tesi.

All'udienza del 24 giugno 2014, questa Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. Giunge all'attenzione della Sezione l'appello proposto dalla società Tecnedil 90 S.r.l. avverso la sentenza con la quale il T.A.R. della Puglia ha respinto il ricorso da questa proposto avverso la variante al P.R.G. del Comune di Bari riguardante terreni già in sua proprietà, acquisiti dall'Amministrazione comunale in virtù del risalente piano di lottizzazione del 1985, lottizzazione disposta a seguito di Accordo di programma stipulato tra l'Amministrazione comunale stessa, la Regione Puglia ed Edicos S.r.l.

2. In fatto, giova premettere una sintetica ricostruzione delle vicende amministrativa e processuale per cui è causa.

2.1. Nei primi anni Ottanta le società Gaslini S.p.a. e Birra Peroni S.p.a. presentavano due distinti piani di lottizzazione, interessanti le maglie 21 e 22 del P.R.G. del Comune di Bari.

Nel 1984, con delibera del Consiglio Comunale nr. 1102, recante l'adozione del Piano di lottizzazione, veniva disposta l'unificazione delle due lottizzazioni pur rimanendo le stesse distinte in due comparti (comparto A e comparto B) corrispondenti alle due maglie suindicate.

In data 27 marzo 1985 veniva approvato il Piano di lottizzazione con delibera Consiliare nr. 1551, e mesi dopo veniva stipulata la convenzione di

lottizzazione.

In data 28 dicembre 1988 Tecnedil 90 S.r.l. (proprietaria dei suoli del comparto B) cedeva con atto pubblico rep. nr. 310390, racc. nr. 7377, le aree destinate alla realizzazione dell'anello stradale previsto nel P.R.G. del Comune di Bari, così come previsto dall'art. 2 della convenzione di lottizzazione.

In seguito, mentre il comparto B veniva interamente definito, il comparto A era solo parzialmente edificato, risultando realizzati solo i volumi con destinazione residenziale e in minima parte quelli con destinazione a terziario.

2.2. Più di recente, il Consiglio Comunale di Bari con delibera nr. 33 del 2003 ha preso atto del mancato completamento di alcune lottizzazioni e ha disposto la proroga dell'efficacia dei Piani di lottizzazione già convenzionati (ivi compresa quella suindicata).

Peraltro, a seguito di richiesta in tal senso pervenuta dalla Circoscrizione territorialmente competente, tendente a ottenere la realizzazione di un mercato coperto sull'area a *standard* già ceduta al Comune nell'ambito del Piano di lottizzazione in questione, detto intervento di urbanizzazione è stato inserito nel Piano triennale delle opere pubbliche del 2007.

A tal fine, la società Edicos S.r.l. – da tempo subentrata nella realizzazione del comparto A – ha chiesto e ottenuto il permesso di costruire per il comparto stesso, offrendosi, alla luce del suddetto Piano triennale, di realizzare a proprie spese la struttura mercatale, e pertanto presentando una nuova proposta progettuale con parziale modifica della destinazione d'uso delle volumetrie residue, al fine di realizzare delle residenze in luogo del terziario.

Tale proposta è stata valutata positivamente dall'Amministrazione comunale, che ha chiesto alla Regione Puglia la sottoscrizione di un Accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, nr. 267, al fine di consentire la realizzazione dell'intervento costruttivo *de quo*.

Con delibera nr. 536 del 2009, la Giunta Regionale ha autorizzato il Presidente della Regione alla sottoscrizione del suddetto Accordo, poi ratificato dal Consiglio Comunale con delibera nr. 82 del 2009 e approvato con d.P.G.R. nr. 43 del 2010.

2.3. Avverso tali determinazioni ha proposto ricorso dinanzi al T.A.R. della Puglia la società Tecnedil 90 S.r.l. al fine di ottenere la declaratoria di inefficacia della cessione a titolo gratuito, avvenuta nel 1988, dei suoli a favore del Comune di Bari, nonché l'annullamento della modifica al Piano di lottizzazione in variante al P.R.G. relativa al comparto A della maglia 21 di P.R.G., dell'Accordo di programma suindicato, del permesso di costruire rilasciato ad Edicos S.r.l. e di tutti gli atti endoprocedimentali, istruttori e preparatori.

2.4. Con la sentenza oggetto dell'odierna impugnazione il T.A.R. adito:

a) ha ritenuto la propria giurisdizione anche in relazione alle domande di accertamento e condanna relative alla convenzione di lottizzazione, respingendo l'opposta eccezione sollevata dalle parti intime;

b) ha dichiarato inammissibile la domanda di annullamento relativa alle varianti e agli ulteriori atti relativi agli interventi da realizzare nel comparto A, evidenziando come l'istante non fosse legittimata a contestare interventi non coinvolgenti aree in sua proprietà, e inoltre non avesse alcun interesse a censurare la diversa destinazione impressa dal Comune alle aree a suo

tempo cedute nell'ambito della pregressa lottizzazione;

c) ha respinto, ritenendole infondate, le azioni di accertamento e condanna, evidenziando come le scelte urbanistiche successive operate dal Comune sulle aree a suo tempo cedute dalla ricorrente rientrassero pienamente nella potestà dell'Amministrazione, non potendo predicarsi una carenza sopravvenuta della causa della cessione, tale da determinarne una nullità o inefficacia.

3. Con l'odierno appello, l'originaria ricorrente espressamente circoscrive le proprie doglianze alla sola parte della sentenza di primo grado indicata *sub b)*, ossia quella relativa alla ritenuta inammissibilità della domanda di annullamento articolata col ricorso introduttivo.

4. Tanto premesso, l'appello è infondato e va conseguentemente respinto.

5. In particolare, risulta condivisibile la statuizione di inammissibilità cui è pervenuto il primo giudice, sia pure per ragioni non del tutto coincidenti con quelle individuate nella sentenza in epigrafe.

5.1. Ed invero, da una piana lettura della sentenza gravata emerge che la ragione principale per la quale il giudice di prime cure ha ritenuto carente in capo alla parte attrice l'interesse a ricorrere – e, prima ancora, la stessa legittimazione processuale – consiste nell'estraneità della proprietà della ricorrente al perimetro del comparto A, cui si riferisce l'Accordo di programma per cui è causa (accordo che, come sopra esposto, va a incidere sul Piano di lottizzazione del 1985).

A fronte di tale ricostruzione, parte appellante reitera la propria tesi circa la sostanziale unitarietà della lottizzazione *de qua*, con la conseguente applicazione del noto principio del necessario coinvolgimento di tutti i proprietari lottizzanti nelle successive scelte urbanistiche che interessano il

perimetro del Piano medesimo.

In effetti, risulta dalla documentazione in atti che fu proprio il Comune a proporre l'unificazione delle due proposte di lottizzazione, inizialmente distinte, in un unico strumento attuativo (come confermato dalla successiva stipulazione di un'unica convenzione, ferma restando l'autonomia della fase attuativa per i due comparti interessati); né risulta smentito l'assunto di parte appellante secondo cui la ragione alla base di tale unificazione era costituita dallo scambio di volumetrie edificabili tra i due comparti, in modo da determinare un'oggettiva interferenza tra i due comparti.

5.2. Se, dunque, sotto il profilo testé esaminato la prospettazione di parte istante appare non priva di fondatezza, a diverse conclusioni deve pervenirsi se si esaminano le ulteriori eccezioni di difetto di legittimazione o interesse non esaminate dal T.A.R. e qui riproposte da Edicos S.r.l.

5.2.1. In particolare, parte appellata sottolinea in primo luogo l'avvenuta cessione unilaterale, da parte della società istante al Comune, della porzione di immobile di sua proprietà ricadente nel comparto B, poi interessata dai progettati interventi di demolizione per la realizzazione delle nuove opere di urbanizzazione programmate con l'Accordo di programma: ciò consentirebbe, nella prospettiva dell'odierna appellata, di escludere ogni legittimazione e interesse a censurare scelte incidenti su immobili che sono ormai parte integrante della proprietà comunale.

La Sezione condivide il rilievo, dovendo sottolinearsi come la mancata impugnazione della sentenza di primo grado nella parte in cui ha respinto le azioni di accertamento e di condanna relative alla cessione unilaterale del 1988, determinandone il passaggio in giudicato *in parte qua*, rende ormai definitivi, anche nei confronti della società esponente, gli effetti della

cessione in questione; pertanto, nessun interesse può avere la appellante ad agire in relazione alla sorte di un immobile che non è più in sua proprietà, e del quale il Comune può ormai liberamente disporre.

In altri termini, quand'anche si dubitasse dell'originaria carenza di interesse a ricorrere in capo alla società istante (con riguardo a un momento in cui il reagire avverso gli atti posti in essere dal Comune in relazione al comparto A era strettamente connesso alla pretesa di riottenere la proprietà degli immobili ricadenti in detto comparto, mercé la caducazione della cessione a suo tempo compiuta), tale interesse certamente non è più sussistente oggi, a seguito del definitivo consolidarsi degli effetti della cessione di quegli immobili.

Ed è appena il caso di aggiungere che a nulla rileva, rispetto alle conclusioni testé raggiunte, la circostanza che, all'atto della cessione del 1988, fu previsto il mantenimento del possesso dell'edificio in capo alla società odierna appellante fino al materiale avvio dei lavori da parte del Comune, trattandosi di vicenda afferente alla disponibilità *de facto* dell'immobile che non può in alcun modo interferire con l'ormai definitivo e inattaccabile trasferimento della proprietà.

5.2.2. Per vero, parte appellante insiste anche nell'affermare che – pur volendo considerare ormai definitivo il trasferimento della proprietà degli edifici oggetto della cessione del 1988 – vi sarebbe comunque una “*minima parte*” di sua proprietà interessata dalle modifiche introdotte con l'Accordo di programma oggetto della presente impugnazione: ci si riferisce specificamente alla viabilità di accesso all'area mercatale, che sarebbe destinata a intersecare una porzione di proprietà della società istante, ricadente nel comparto B della lottizzazione *de qua*.

Tuttavia, la Sezione non ritiene che parte appellante abbia adeguatamente provato l'assunto: non nel senso che sia revocabile in dubbio che la detta strada di accesso al mercato abbia l'ubicazione e l'andamento descritti, ma nel senso che tale stato dei luoghi debba essere effettivamente ricondotto all'Accordo di programma per cui è causa e non invece, come assume l'appellata Edicos S.p.a., ad un assetto già stabilito ed accettato dalle parti fin dall'epoca dell'originaria lottizzazione del 1985.

Ed invero, le planimetrie prodotte in primo grado da Edicos S.r.l. (ben più analitiche e puntuali di quelle prodotte dalla ricorrente) confermano la prospettazione della stessa, nel senso che quella che è oggi la strada di accesso al mercato coperto – che l'appellante lamenta fendere la sua proprietà – si rinviene identica già nel progetto di cui al Piano di lottizzazione del 1985, di modo che non si tratta di una novità rispetto alla quale la società istante possa oggi lamentare una qualsivoglia lesione.

5.2.3. Nemmeno può trovare ingresso l'ulteriore prospettazione, che parte istante torna a proporre in sede di appello, per cui la legittimazione e l'interesse a impugnare nella specie rinverrebbero il proprio fondamento nel rapporto di *vicinitas* esistente fra la proprietà della società esponente e l'area interessata dall'intervento per cui è causa.

Siffatta impostazione è stata disattesa dal primo giudice con rilievi che la Sezione reputa senz'altro condivisibili siccome in linea col prevalente indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in sede di impugnativa di strumenti urbanistici generali o attuativi – a differenza di quanto comunemente si afferma laddove sia contestato direttamente un titolo abilitativo all'edificazione –, la semplice *vicinitas* (ossia la situazione di stabile collegamento esistente fra la proprietà del ricorrente e quella interessata dal

provvedimento censurato) non è sufficiente a fondare l'interesse all'impugnazione, occorrendo che il ricorrente alleghi e dimostri anche l'esistenza di uno specifico e concreto pregiudizio derivantegli dagli atti impugnati (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 12 ottobre 2010, nr. 7439).

Nel caso che qui occupa, come già più sopra evidenziato, parte istante in primo grado non risulta aver documentato l'esistenza di uno specifico pregiudizio alla sua proprietà, ulteriore e diverso rispetto all'assetto già concordato e attuato in esecuzione dell'originario Piano di lottizzazione, tale da giustificare il proprio interesse all'annullamento dell'Accordo di programma e degli atti connessi.

6. La conferma della statuizione di inammissibilità dell'impugnativa attorea, per le ragioni fin qui esposte, esime la Sezione dall'esame dei motivi di primo grado qui riproposti dalla parte appellante.

7. In considerazione della complessità in fatto della vicenda esaminata, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Goffredo Zaccardi, Presidente

Marzio Branca, Consigliere

Michele Corradino, Consigliere

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/09/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)