

N. 01344/2013REG.PROV.COLL.

N. 05265/2010 REG.RIC.

N. 05266/2010 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 numero di registro generale 5265 del 2010, proposto da: Regione Piemonte, rappresentato e difeso dagli avv. Gabriele Pafundi, Ilaria Chesta, Eugenia Salsotto, con domicilio eletto presso Gabriele Pafundi in Roma, viale Giulio Cesare N.14;

contro

Precollina Vernea S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Sciacca, Riccardo Ludogoroff, con domicilio eletto presso l'avv. Giovanni Crisostomo Sciacca in Roma, via della Vite, 7;

nei confronti di

Comune di Torino, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Lacognata, Massimo Colarizi, con domicilio eletto presso il secondo, in Roma, via Panama, 12; Pro Natura Torino Onlus, Bruno Morra;

sul ricorso numero di registro generale 5266 del 2010, proposto da: Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Ilaria Chesta, Gabriele Pafundi, Eugenia Salsotto, con domicilio eletto presso il secondo, in Roma, viale Giulio Cesare N.14;

contro

Comune di Torino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Massimo Colarizi, Maria Lacognata, con domicilio eletto presso il primo, in Roma, via Panama, 12;

nei confronti di

Pro Natura Torino Onlus, Bruno Morra;

per la riforma

quanto al ricorso n. 5265 del 2010:

della sentenza del T.a.r. Piemonte - Torino n. 01295/2010, resa tra le parti, concernente adozione variante parziale al vigente prg

quanto al ricorso n. 5266 del 2010:

della sentenza del T.a.r. Piemonte - Torino: Sezione I n. 01306/2010, resa tra le parti, concernente adozione variante parziale al vigente prg

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Precollina Vernea S.r.l. e del Comune di Torino (quest'ultimo, per entrambi gli appelli)

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2012 il Cons. Andrea Migliozi e uditi per le parti gli avvocati Gabriele Pafundi, Riccardo Ludogoroff e Giovanni Sciacca ;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione n.133 dell'11 aprile 2006 il Consiglio Comunale di Torino adottava ai sensi dell'art.7 comma 17 della legge regione Piemonte n.56&77 la variante parziale n.144 al PRG concernente le aree di piazza Modena e strada Cartman, in relazione ad un progetto di trasformazione della Z.U.T Modena Nord e creazione di una nuova Z.U.T. denominata Ambito 10.4 Cartman.

Con detta Variante veniva quindi definita, contestualmente alla soppressione dell'ambito "10.1 Modena Nord una nuova area di "atterraggio" di diritti edificatori in ambito compreso tra via Mongreno e via Cartman, in zona ricadente nel Parco della Collina Torinese.

Successivamente, venivano presentate avverso la delibera di adozione della variante osservazioni da parte dell'Associazione Pro natura Torino onlus e dal sig. Bruno Morra e il Comune di Torino con deliberazione consiliare n.176 del 1dicembre 2008 dopo aver controdedotto alle osservazioni approvava in via definitiva la variante parziale al PRG n.144, confermando i contenuti della precedente delibera di adozione.

L'Associazione Pro Natura Torino onlus e il sig. Morra Bruno proponevano avverso l'approvazione della variante parziale de qua, con distinti ricorsi, gravame gerarchico al Presidente della Giunta Regionale ai sensi dell'art. 17 comma 10 bis della legge regionale n.56 del 1977

Il Presidente della Giunta con decreti dell'8 giugno 2009 n.36 (riguardante il ricorso dell'Associazione pro natura) e 37 (riguardante il ricorso Morra)

accoglieva i predetti gravami e annullava la deliberazione comunale n.176/08 e tanto in ragione di due rilievi :

a) le previsioni della variante parziale da un lato violerebbero le misure di salvaguardia sulla variante del Piano Territoriale Regionale adottata dalla Giunta Regionale con delibera n.13/2008 in quanto introduce la realizzazione di nuovi volumi in zona inedificata del Parco collinare, assoggettata a vincolo di non edificabilità;

b) non è applicabile nella specie la procedura di approvazione prevista per la variante parziale essendosi superati i limiti posti dell'art.17 della legge regionale n.56/77.

La Società Precollina Vernea s.r.l. , proprietaria di terreni siti in zona compresa nel parco naturale della collina torinese impugnava innanzi al Tar del Piemonte i decreti del Presidente della Regione di annullamento della delibera di approvazione della variante parziale n.144, denunciando la illegittimità degli anzidetti atti regionali sotto vari profili .

L'adito Tribunale territoriale con sentenza n.1295/2010 accoglieva il proposto gravame, giudicando fondate le doglianze formulate ai motivi indicati sub I, II e III del gravame.

La Regione Piemonte con ricorso in appello rubricato al n.5265/2010 ha impugnato tale decisum, ritenuto errato ed ingiusto, deducendo a sostegno del proposto gravame i seguenti motivi:

1) Erroneità della sentenza di primo grado (paragrafi 1.1,1.2,1.2.2,1.2.3 della motivazione) Violazione dell'art.4 del DPR n.1199/971 e della legge n.241/90; erroneità in relazione alla individuazione della portata e nell'applicazione dei principi del contraddittorio e di partecipazione.

La statuizione del primo giudice che ha rilevato la mancata partecipazione dell'appellante nella procedura di contenzioso attivata col ricorso gerarchico è errata, atteso che Precollina Vernea non è un soggetto direttamente interessato ai sensi dell'art.4 del DPR n.1199/971 , non ha partecipato al procedimento di formazione della variante e non può qualificarsi come controinteressato nella procedura di definizione del predetto rimedio amministrativo.

2) Erroneità in fatto e in diritto della pronuncia (paragrafi 2.1,2.2.1,2.2.2,2.2.3,2.2.4): violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato: palese travisamento, contraddittorietà e incongruenza in relazione in relazione all'interpretazione dell'art.12 delle NTA del P.T. R. come modificato dalla D.G.R. n.13-8784 del 19 maggio 2008, dell'art.17 comma 7 della legge regionale n.56/1977 e della motivazione dei provvedimenti impugnati

Nella specie non è ammesso procedere con lo strumento di una variante parziale in ragione della previsione di cui all'art.12 delle NTA del Piano Territoriale Regionale, in virtù della quale la prevista localizzazione di nuovi volumi in un ambito inedificato (P4) compreso in zona (Parco Collinare)qualificata come area ad elevata qualità paesistico-ambientale costituisce condizione ostativa all' adozione dello strumento urbanistico in forma semplificata.

Sotto un profilo di diritto sostanziale poi la ZUT Cartman come individuata dalla variante n.144 , è inserito nel complesso delle aree costituenti il Parco della Collina, collocato nel c.d. ambito P4 che è inedificato e precisamente esterno all'ambito attualmente edificato: tali aree sono qualificate dalla legislazione regionale (l.r. n.56/1977) di interesse paesistico ambientale e considerate inedificabili dalla normativa urbanistica di cui all'art.22 delle NTA del PRG comunale.

Stante la normativa di tutela e di conservazione dettata dall'art.22 delle NTA, "l'atterraggio" dei nuovi edificatori deve interessare aree poste al di fuori del Parco Collinare e l'individuazione della nuova ZUT Cartman collide con i principi informativi del Piano oltreché con le stesse previsioni recanti il divieto di nuova edificazione nel Parco.

3) Erroneità della pronuncia (paragrafi 3.2,3.3 e 3.4 della motivazione)
Travisamento , contraddittorietà, irragionevolezza:

La statuizione del primo giudice secondo cui alla Regione è precluso muovere rilievi di tipo sostanziale, tenuto conto dei limiti inerenti al rimedio giustiziale di tipo amministrativo, è del tutto errata sia perché gli aspetti contenutistici sono intimamente legati a quelli procedurali, sia perché , in ogni caso anche uno solo dei due motivi posti a fondamento del disposto annullamento rende legittima la decisione adottata .

Si è costituita in giudizio la Sr.l. Precollina Vernea che ha contestato la fondatezza dell'appello chiedendone la reiezione.

Anche il Comune di Torino costituitosi in giudizio ha chiesto la reiezione del gravame

Intanto anche il suddetto Comune, con autonomo ricorso, impugnava i decreti del Presidente della Regione nn.36 e 37 dell'8 aprile 2009 innanzi al Tar del Piemonte che con sentenza n.1306/2010 accoglieva il ricorso, annullando i provvedimenti de quibus.

Avverso tale sentenza ha proposto appello la Regione Piemonte (rubricato al n.5266/2010) deducendo a sostegno del proposto gravame i seguenti motivi:

1) erroneità in fatto e in diritto della pronuncia (paragrafi 1.1., 1.2.1,1.2.2,1.2.3,1.2.4 della motivazione). Violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato; palese travisamento, contraddittorietà ed incongruenza in relazione all'interpretazione dell'art.12 delle NTA al PTR , come modificato dalla D.G.R. n.13-8784 del 19 maggio 2008 , dell'art.17 comma 7 della legge regionale n. 56/1977 e della motivazione dei provvedimenti impugnati.

Secondo parte appellante la variante n.144 è da considerarsi illegittima in quanto l'Amministrazione ha utilizzato uno strumento di disciplina urbanistica cui non poteva fare ricorso, andando a prevedere, con l'istituzione della ZUT Cartman la realizzazione di nuovi volumi in un ambito non edificato (P4) qualificato come area di elevata qualità paesistica , sottoposta a vincolo di in edificabilità, in violazione della normativa recata dalla norme tecniche di attuazione del PRG (art.22).;

2) erroneità della pronuncia (paragrafi 2.1,2, 3.4 della motivazione).
Travisamento, contraddittorietà, irragionevolezza

La statuizione del primo giudice, secondo cui alla Regione era precluso muovere rilievi di tipo sostanziale in ragione della limitatezza del rimedio giustiziale amministrativo previsto dall'art.10 bis dell'art.17 della legge regionale n.56/1977, è del tutto errata atteso che la verifica della legittimità o meno della procedura semplificata implica l'analisi della coerenza dei contenuti sostanziali della variante parziale con la procedura prescelta.

Si è costituito in giudizio il Comune di Torino che ha contestato la fondatezza dei motivi d'appello di cui ha chiesto la reiezione.

Le parti hanno ulteriormente illustrato le loro tesi difensive con apposite memorie. All'odierna udienza pubblica la causa viene introitata per la decisione.

DIRITTO

La Sezione deve in via preliminare disporre la riunione dei due appelli all'epigrafe, stanti gli evidenti legami di connessione di carattere quanto meno soggettivo intercorrenti fra gli stessi e tenuto conto della sostanziale identità degli atti amministrativi in contestazione e della causa petendi rilevabile in entrambi i gravami.

Ritiene il Collegio, con riferimento al primo degli appelli proposti, che la sentenza del TAR Piemonte qui impugnata, la n. 1295/2010, con cui è stato accolto il ricorso della Società Precollina Vernea avverso i decreti regionali di annullamento della variante n.144, meriti di essere integralmente riformata in ragione della palese erroneità delle osservazioni e statuizioni assunte dal primo giudice in ordine alle questioni giuridiche introdotte con l'originario ricorso.

Fondate in primo luogo si rilevano le doglianze di cui al primo motivo d'appello con cui si denuncia la errata applicazione dell'art.44 del DPR n.1199 del 1971.

Il Tar ha rilevato a carico degli atti impugnati il vizio in procedendo individuato nel fatto che la Regione in sede di istruttoria e definizione del ricorso gerarchico ha omesso di far partecipare al procedimento contenzioso in questione la Società Precollina Vernea proprietaria di alcuni suoli siti nel parco collinare, ma l'addebito mosso, come fondatamente eccepito dalla Regione Piemonte, è del tutto insussistente.

Invero, la statuizione resa sul punto dal primo giudice è frutto di una non corretta interpretazione della disposizione di cui all'art.44 del DPR n.1199/71 che prevede la comunicazione da parte dell'organo decidente del ricorso gerarchico agli "altri soggetti direttamente interessati ed individuabili sulla base dell'atto impugnato" e tale ultima condizione nella specie non è rinvenibile per almeno tre ordini di ragioni:

- a) nel provvedimento oggetto di contestazione, costituito dall'approvazione della variante n.144, non si rinviene un espresso riferimento alla Precollina Vernea nella sua posizione di proprietaria di aree;
- b) la variante al PRG è atto di pianificazione urbanistica di carattere generale recante la disciplina di una significativa porzione del territorio comunale ed in

relazione alle scelte di carattere generale ivi recate non è individuabile la posizione di soggetto controinteressato in senso stretto (Cons. Stato Ad. Pl. 8 maggio 1996 n.2; Cons. Stato Sez. IV 27 marzo 2002 n.1736) ;

c) la predetta Società non ha partecipato all'iter di formazione della variante né ha prodotto a suo tempo osservazioni in ordine alle determinazioni del consiglio comunale di creazione di una nuova Z.U.T nel Parco della Collina torinese con atterraggio dei diritti edificatori.

Da quanto sopra si deduce agevolmente che non essendo Precollina Vernea individuabile come soggetto direttamente interessato, non sussisteva a carico della Regione alcun obbligo di comunicare il gravame giustiziale alla predetta Società.

Quanto poi al richiamo più volte sottolineato nella sentenza ai principi relativi all'obbligo di partecipazione procedimentale e di contraddittorio sanciti concretamente dalla legge n.241/90 agli artt.7- 10, il riferimento alle suindicate disposizioni legislative è fuori luogo dal momento che nella specie esiste una precisa e specifica disciplina dettata in tema di gestione del procedimento di definizione del ricorso gerarchico (il DPR n.1199/71), senza che si possa rendere applicabile e/o sovrapponibile la normativa di carattere generale dettata per il procedimento amministrativo non di tipo contenzioso.

Le doglianze formulate col secondo e terzo mezzo di impugnazione attengono al nucleo fondante e sostanziale della problematica giuridica sottoposta all'attenzione del Collegio ed esse meritano piena condivisione, rivelandosi le osservazioni rese sul punto dal Tar del tutto errate ed incongruenti.

L'amministrazione comunale nell'approvare la citata variante n.144 ha effettuato una operazione di tipo perequativo consistita nella soppressione della ZUT Modena Nord, sita nella parte pianeggiante della Città, con la contestuale creazione di una nuova ZUT in zona collinare ivi trasferendo (c.d. atterraggio) i diritti edificatori , ma una siffatta determinazione non può ritenersi consentita con riferimento al contenuto, ai fini e alle modalità procedurali poste in essere.

Quanto ai primi due aspetti, la variante in questione prevede la realizzazione di nuovi volumi nel c.d. ambito P4 inserito nel Parco collinare in aree che in realtà non consentono alcuna nuova edificazione per ostative ragioni di tutela paesaggistico-ambientale ed urbanistica in senso stretto.

Ed invero, l'area individuata come nuova ZUT Cartman (urbanisticamente definita come ambito P4) rientra tra le aree localizzate in zona collinare che le NTA del Piano Territoriale Regionale classifica come area ad elevata qualità paesistico ambientale :

V'è di più.

L'area deputata all'atterraggio di nuovi diritti edificatori, in quanto interna al Parco della Collina Torinese è assoggettata specificatamente a vincolo di inedificabilità per effetto della previsione in tal senso recata dall'art.22 commi 1 e 12 delle NUEA al PRG, di talché non vi sono margini di configurabilità di una scelta urbanistica sub specie di variante parziale al PRG che preveda un insediamento residenziale comportante una superficie lorda di pavimento di 5.000mq in edifici con altezza

massima di tre piani fuori terra: la contrarietà di tali previsioni alla normativa illustrata si appalesa di tutta evidenza e se così non fosse si consentirebbe un intervento edilizio suscettibile di compromettere un sito, la Collina Torinese, oggetto di specifica tutela in quanto bene meritevole di relativa conservazione.

I rilievi sopra illustrati, per la loro intrinseca ed oggettiva consistenza, come opposti dalla Regione con la motivazione di cui alla lettera sub a) in fatto, sono di per sé assorbenti nel senso che da soli evidenziano ragioni ostative alla previsione in sede di variante urbanistica di un insediamento edilizio nelle aree site nel Parco della Collina torinese individuate come ambito P4 della ZUT Cartman e perciò stesso si rivelano giustificativi del disposto annullamento tutorio e tanto anche in ragione della nota regola giurisprudenziale per cui in presenza di un provvedimento sorretto da un pluralità di motivi, la validità di una sola delle argomentazioni autonomamente addotte è sufficiente a sorreggere l'assunta determinazione (cfr Cons. Giustizia Regione siciliana 12 febbraio 2004 n. 31)

Ad ogni buon conto, venendo al profilo procedurale, l'addebito mosso a carico dell'Amministrazione comunale circa l'improprio e non corretto utilizzo del modulo procedimentale dell'approvazione di una variante parziale, pure fatto valere dalla Regione in sede di esplicitazione delle ragioni di annullamento (argomentazione sub b) in fatto) si appalesa giuridicamente fondato.

Occorre andare a verificare se nella specie sia stato o meno rispettato il disposto legislativo che ha cura di disciplinare l'utilizzo della procedura della c.d. variante parziale di cui all'art.17 della legge urbanistica della Regione Piemonte, la n. 56 del 5 dicembre 1977, lì dove al citato articolo è previsto che non sono ammesse varianti parziali al piano regolatore generale che prevedono la realizzazione di nuovi volumi se non localizzati all'interno di ambiti già edificati.

Ora la condicio iuris posta dalla norma per fare ricorso alla procedura della variante parziale (localizzazione dei diritti edilizi in area già edificata) nella specie non è rinvenibile dal momento che l'ambito P4 Cartman è limitrofo e/o contiguo a fondi edificati ma non coincidente con un ambito appunto edificato.

Sul punto, nella sentenza si afferma testualmente che " in occasione dell'ispezione il Collegio ha potuto constatare che la piccola collina ove è prevista la contestata variante 144 è costituita da un insieme complessivamente urbanizzato ...", ma tali osservazioni non appaiono esaustive e da sole non valgono a smentire la circostanza della classificazione di ambito non edificato (P4) operata dallo stesso Comune di Torino.

Invero, si fa cenno ad un'ispezione, ma non sono forniti altri necessari ragguagli e/o risultanze documentali in ordine all'utilizzo e alle modalità di espletamento di tale mezzo istruttorio, sicché non è possibile, in ragione della genericità del richiamo operato, inferirne le conseguenze giuridiche affermate dal Tar.

La Regione, dunque bene ha fatto a rilevare il non corretto utilizzo da parte del Comune di Torino della procedura semplificata di cui al comma 7 dell'art.17 della legge urbanistica regionale n.56/77, avendo dovuto l'Amministrazione comunale, in relazione alla natura, consistenza, e finalità perseguite con le previsioni operate,

tutt'al più ricorrere all'approvazione di una variante strutturale come contemplata dal comma 4 del citato articolo 17 : di qui la non compatibilità sostanziale delle determinazioni comunali adottate con lo strumento procedurale della variante parziale , deputato a contenere scelte urbanistiche diverse da quelle assunte con l'atto deliberativo consiliare in contestazione.

Insomma, per concludere, all'esito di una compiuta disamina della normativa in tema di regime urbanistico sia in senso stretto che lato sensu dettata per il territorio comunale in rilievo, va dato atto che all'interno del Parco Collinare Torinese non è consentita la possibilità di nuovi interventi edilizi, potendo i diritti edificatori "atterrare" unicamente al di fuori del parco stesso , in zona pianeggiante e non collinare stante , appunto, l'esistenza di disposizioni di tipo preclusivo all'edificazione, come sopra evidenziato.

In forza delle suesposte considerazioni le censure dedotte con i dedotti tre mezzi di gravame si appalesano fondate e ciò comporta l'accoglimento del proposto appello, con riforma della sentenza n.1295/2010.

Passando alla disamina del secondo degli appelli in epigrafe indicati, quello proposto questa volta avverso la sentenza del Tar Piemonte n.1306/2010 che accoglie il ricorso inoltrato dal Comune di Torino avverso l'annullamento disposto in via tutoria dalla Regione, va rilevato come in tale impugnativa sono riprodotti in termini sostanzialmente identici i profili di doglianza già dedotti dalla stessa parte appellante con i motivi 2) e 3) del gravame sopra esaminato e definito.

Anche qui allora non possono non valere le osservazioni e prese conclusioni esposte ed assunte in ordine alla legittimità delle determinazioni assunte dalla Regione Piemonte nel rimuovere la deliberazione del Consiglio Comunale di Torino recante l'approvazione della variante parziale n.144, dovendosi evidenziare la erroneità delle statuizioni rese dal primo giudice con la sentenza di accoglimento del gravame del Comune, per le stesse ragioni già ampiamente trattate.

Le spese e competenze del doppio grado del giudizio seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi in appello in epigrafe indicati e così dispone :

- a) accoglie l'appello n.5265/2010 e, per l'effetto, in riforma della sentenza n.1295/2010, rigetta il ricorso di primo grado;
- b) accoglie l'appello n.5266/2010 e, per l'effetto, in riforma della sentenza n.1306/2010, rigetta il ricorso di prime cure.

Condanna le parti resistenti al pagamento, inn favore dell'appellante Regione Piemonte, delle spese e competenze del doppio grado del giudizio che si liquidano complessivamente in 6.000,00 oltre IVA e CPA, di cui euro 3.000,00 in solido tra s.r.l. Precollina Vernea e Comune di Torino (relativamente al primo appello) e altri 3.000,00 a carico dell'Amministrazione comunale di Torino (per il secondo appello).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2012 con
l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente
Sergio De Felice, Consigliere
Diego Sabatino, Consigliere
Andrea Migliozi, Consigliere, Estensore
Giulio Veltri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/03/2013

IL SEGRETARIO

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