



REPUBBLICA ITALIANA

N. 204/2006 Reg.Dec.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 1735 Reg.Ric.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia-Sezione di Lecce ANNO 2004

Prima Sezione

Composto dai Signori Magistrati:

Aldo Ravalli	Presidente
Enrico d'Arpe	Componente est.
Carlo Dibello	Componente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n° 1735/2004 presentato dalla S.r.l. "Corso Italia", in persona dell'amministratore unico Sig. Nicola Fanizza, rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Cristina Lenoci ed elettivamente domiciliata in Lecce, Via Augusto Imperatore n° 16, presso lo Studio dell'Avv. Valeria Pellegrino,

contro

- il Comune di Taranto, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;
- il Commissario ad acta Dr. Pantaleo Sallustio, nominato giusta ordinanze della V Sezione del Consiglio di Stato nn° 2126/2000, 5579/2000 e 4697/2003;

e nei confronti

dell'Impresa Edile La Torre Cosimo, controinteressata, rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Lucia Venneri;

per l'annullamento

- della determinazione del Commissario ad acta Dr. Pantaleo Sallustio del 12 Febbraio 2004, avente ad oggetto: “OO. C.S. SEZ. V[^] n° 2126/00, n° 5579/00, n° 4697/03 - Ricorso n° 2811/00 - Impresa edile La Torre Cosimo c/o Comune di Taranto - Assegnazione, all’impresa ricorrente, del diritto di superficie su suolo ricadente nel p.d.z. “167” - comprensorio n° 3 - del Comune di Taranto, finalizzata alla realizzazione di autorimessa interrata;
- di ogni altro atto connesso, sia esso presupposto che consequenziale, volto alla formalizzazione e conclusione del procedimento amministrativo di cui alla suindicata assegnazione di suolo pubblico, ivi compresi: il verbale di consegna di area pubblica della Direzione Gestione del Patrimonio e LL.PP. del Comune di Taranto del 20 Luglio 2004; la nota via fax a firma del Dirigente Direzione Gestione del Patrimonio e LL.PP. del Comune di Taranto prot. n° 1176 del 9 Agosto 2004.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti, ex art. 1 Legge n° 205/2000, notificati in data 29 Novembre 2005;

Visti i motivi aggiunti, ex art. 1 Legge n° 205/2000, notificati in data 5 Dicembre 2005;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della controinteressata Impresa La Torre Cosimo;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza dell'11 Gennaio 2006 il Relatore Cons. Dr. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'Avv. Maria Cristina Lenoci per la Società ricorrente e l'Avv. Maria Lucia Venneri per l'Impresa controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La Società ricorrente espone:

- che, con il ricorso contrassegnato dal n° 267/2000, l'Impresa La Torre Cosimo impugnava dinanzi a questo T.A.R. la deliberazione del Commissario Prefettizio del Comune di Taranto n° 25 del 27 Agosto 1999, con la quale era stata assegnata alla S.r.l. "Corso Italia" in diritto di superficie l'area ricadente nel p.d.z. "167" (comprensorio n° 3), per la realizzazione di un'autorimessa interrata, nonché tutti gli atti presupposti ed, in particolare, il parere della C.U.A.T. n° 85 del 16 Aprile 1999;
- che, avverso l'incidentale pronuncia cautelare negativa di questa Sezione n° 449/2000 (emessa nel ricorso n° 267/2000), l'Impresa La Torre proponeva appello cautelare, che veniva accolto dalla V Sezione del Consiglio di Stato, con l'ordinanza n° 2126 del 2 Maggio 2000;
- che, con successiva ordinanza n° 5579 del 31 Ottobre 2000, la medesima V Sezione del Consiglio di Stato ordinava al Comune di Taranto di dare esecuzione alla precedente ordinanza n° 2126/2000, nel senso di provvedere sull'istanza di assegnazione dell'Impresa La Torre Cosimo "tenendo conto dell'istruttoria già compiuta e dei criteri espressi dall'ordinanza n° 2126/2000 entro il termine di

- sessanta giorni”, nominando Commissario ad acta l’Assessore Regionale ai LL.PP., con facoltà di sub-delega nell’ipotesi di persistente inerzia del Comune;
- che il Commissario ad acta Dr. Pantaleo Sallustio, nominato su delega dell’Assessore Regionale ai LL.PP., in data 18 Dicembre 2002, redigeva una relazione di riesame (in dichiarata attuazione della ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n° 5579/2000);
 - che, con successiva ordinanza n° 4697 del 4 Novembre 2003, la V Sezione del Consiglio di Stato “considerato che per completare l’esecuzione dell’ordinanza cautelare della Sezione n° 5579/2000 è necessario che l’Amministrazione Comunale o, in mancanza, il Commissario ad acta adotti il provvedimento di assegnazione del diritto di superficie all’impresa ricorrente”, ordinava al Comune di Taranto di adottare entro sessanta giorni il provvedimento di assegnazione del diritto di superficie sull’area de qua all’Impresa edile La Torre Cosimo, contestualmente disponendo che, in caso di persistente inerzia del Comune, il Commissario ad acta assumesse le necessarie determinazioni sostitutive;
 - che, con nota dirigenziale prot. n° 10505 del 4 Dicembre 2003, il Comune di Taranto comunicava (sia alla S.r.l. Corso Italia, sia all’Impresa La Torre Cosimo) l’avvio del procedimento di annullamento, in via di autotutela, della delibera del Commissario Prefettizio n° 25/1999;
 - che, ciononostante, il suindicato Commissario ad acta, con determinazione del 12 Febbraio 2004, in dichiarata esecuzione delle

predette ordinanze cautelari del Consiglio di Stato, provvedeva alla definitiva assegnazione dell'area pubblica di che trattasi all'Impresa La Torre Cosimo;

- che, conseguentemente, il Comune di Taranto procedeva (in forza di verbale del 20 Luglio 2004) alla consegna dell'area stessa all'Impresa edile odierna controinteressata (comunicandolo, con nota via fax prot. n° 1176 del 9 Agosto 2004, alla S.r.l. "Corso Italia").

La Società ricorrente, ritenendo illegittimi i provvedimenti indicati in epigrafe, li ha impugnati dinanzi all'intestato Tribunale formulando i seguenti motivi di gravame.

1) Violazione di legge – Violazione del principio di buon andamento e di affidamento del cittadino nell'azione della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione – Violazione del principio del giusto procedimento, anche in relazione alla violazione ed errata applicazione dell'art. 27 n° 4 del R.D. n° 1054/1924 – Violazione dei principi generali sulla trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla Legge n° 241/1990 – Violazione ed errata applicazione dell'art. 3 della Legge n° 241/1990 – Eccesso di potere per erronea presupposizione, travisamento dei fatti, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta – Illegittimità autonoma e derivata.

2) Violazione di legge – Violazione del principio di buon andamento e di affidamento del cittadino nell'azione della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione – Violazione del principio del giusto procedimento – Violazione dei principi generali sulla trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla Legge n° 241/1990, ed in particolare violazione e

mancata applicazione degli artt. 2, 7, 8 e 10 – Violazione e mancata applicazione dell'art. 3 della Legge n° 241/1990 – Eccesso di potere per erronea presupposizione, travisamento dei fatti, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta – Sviamento.

Con atto notificato alle controparti in data 29 Novembre 2005, la ricorrente ha altresì impugnato, ai sensi dell'art. 1 della Legge n° 205/2000, la convenzione redatta per atto notarile Rep. n° 109928 del 13 Settembre 2004 con cui il Comune di Taranto ha concesso il diritto di superficie (per la durata di 90 anni) sull'area de qua all'impresa La Torre (e gli atti comunali alla stessa allegati) e la determinazione del Commissario ad acta prot. n° 751 del 23 Febbraio 2004, proponendo i seguenti motivi aggiunti.

A) Illegittimità derivata: “Violazione di legge – Violazione del principio di buon andamento e di affidamento del cittadino nell'azione della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione – Violazione del principio del giusto procedimento, anche in relazione alla violazione ed errata applicazione dell'art. 27 n° 4 del R.D. n° 1054/1924 – Violazione dei principi generali sulla trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla Legge n° 241/1990 – Violazione ed errata applicazione dell'art. 3 della Legge n° 241/1990 – Eccesso di potere per erronea presupposizione, travisamento dei fatti, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta – Illegittimità autonoma e derivata”.

B) Illegittimità derivata: “Violazione di legge – Violazione del principio di buon andamento e di affidamento del cittadino nell'azione della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione – Violazione del principio del giusto

procedimento – Violazione dei principi generali sulla trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla Legge n° 241/1990, ed in particolare violazione e mancata applicazione degli artt. 2, 7, 8 e 10 – Violazione e mancata applicazione dell’art. 3 della Legge n° 241/1990 – Eccesso di potere per erronea presupposizione, travisamento dei fatti, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta – Sviamento”.

Con atto notificato alle controparti in data 5 Dicembre 2005, la ricorrente ha altresì impugnato, ai sensi dell’art. 1 della Legge n° 205/2000, il permesso di costruire per la realizzazione dell’autorimessa interrata (costituita da n° 89 box auto) e la sistemazione dell’area in superficie con verde attrezzato d’uso pubblico in Via Caduti di Nassirya rilasciato dal Comune di Taranto con provvedimento dirigenziale prot. n° 695 del 15 Novembre 2005 in favore dell’impresa controinteressata (unitamente agli atti comunali in esso richiamati) ed ha proposto domanda di risarcimento dei danni subìti, formulando i seguenti ulteriori motivi aggiunti.

AA) Illegittimità derivata: “Violazione di legge – Violazione del principio di buon andamento e di affidamento del cittadino nell’azione della P.A. di cui all’art. 97 della Costituzione – Violazione del principio del giusto procedimento, anche in relazione alla violazione ed errata applicazione dell’art. 27 n° 4 del R.D. n° 1054/1924 – Violazione dei principi generali sulla trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla Legge n° 241/1990 – Violazione ed errata applicazione dell’art. 3 della Legge n° 241/1990 – Eccesso di potere per erronea presupposizione, travisamento dei

fatti, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta – Illegittimità autonoma e derivata”.

BB) Illegittimità derivata: “Violazione di legge – Violazione del principio di buon andamento e di affidamento del cittadino nell’azione della P.A. di cui all’art. 97 della Costituzione – Violazione del principio del giusto procedimento – Violazione dei principi generali sulla trasparenza del procedimento amministrativo di cui alla Legge n° 241/1990, ed in particolare violazione e mancata applicazione degli artt. 2, 7, 8 e 10 – Violazione e mancata applicazione dell’art. 3 della Legge n° 241/1990 – Eccesso di potere per erronea presupposizione, travisamento dei fatti, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, illogicità, ingiustizia manifesta – Sviamento”.

Dopo avere diffusamente illustrato il fondamento in diritto delle pretese azionate, la ricorrente concludeva chiedendo, oltre all’annullamento di tutti i provvedimenti impugnati, il risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell’adozione dei provvedimenti gravati con il ricorso e con i motivi aggiunti.

Non si è costituito in giudizio il Comune di Taranto.

Si è costituita in giudizio la controinteressata Impresa La Torre Cosimo, depositando articolate memorie difensive con le quali ha replicato, ampiamente e puntualmente, alle argomentazioni della Società ricorrente, concludendo per la declaratoria di inammissibilità ed, in ogni caso, per la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti.

La ricorrente ha presentato, in via incidentale, istanze di sospensione dell’efficacia dei provvedimenti impugnati con il ricorso e con i motivi

aggiunti, che sono state abbinate al merito nelle Camere di Consiglio del 26 Ottobre 2005 e dell'11 Gennaio 2006.

Alla pubblica udienza dell'11 Gennaio 2006, su richiesta di parte, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Come illustrato in narrativa, la S.r.l. "Corso Italia" impugna la determinazione del Commissario ad acta (nominato giusta le ordinanze cautelari della V Sezione del Consiglio di Stato nn° 2126/2000, 5579/2000 e 4697/2003) del 12 Febbraio 2004 con la quale è stato assegnato all'impresa edile controinteressata La Torre il diritto di superficie sull'area comunale di mq. 3.300 in via Caduti di Nassirya ricadente nel Piano di zona 167 del Comune di Taranto (comprensorio n° 3) al fine della costruzione di una autorimessa interrata, da destinare a pertinenza di immobili privati, nonché ogni altro atto connesso volto alla conclusione dello stesso procedimento amministrativo, ivi compresi, il verbale di consegna di area pubblica all'impresa edile La Torre redatto dal Comune di Taranto in data 20 Luglio 2004 e la nota dirigenziale comunale prot. n° 1176 del 9 Agosto 2004 (di comunicazione dell'avvenuta consegna dell'area all'impresa controinteressata). Con motivi aggiunti notificati in data 29 Novembre 2005 la ricorrente ha altresì impugnato, ex art. 1 L. n° 205/2000 (per illegittimità derivata), la convenzione redatta per atto notarile Rep. n° 109928 del 13 Settembre 2004 con cui il Comune di Taranto ha concesso il diritto di superficie (per la durata di 90 anni) sull'area de qua all'impresa La Torre (e gli atti comunali alla stessa allegati) e la determinazione del Commissario ad acta prot. n° 751 del 23 Febbraio 2004. Con successivi motivi aggiunti

notificati in data 5 Dicembre 2005 la ricorrente ha altresì impugnato, ex art. 1 L. n° 205/2000 (per illegittimità derivata), il permesso di costruire per la realizzazione dell'autorimessa interrata (costituita da n° 89 box auto) e la sistemazione dell'area in superficie con verde attrezzato d'uso pubblico in Via Caduti di Nassirya rilasciato dal Comune di Taranto con provvedimento dirigenziale prot. n° 695 del 15 Novembre 2005 in favore dell'impresa controinteressata (unitamente agli atti comunali in esso richiamati) ed ha proposto domanda di risarcimento dei danni subiti in conseguenza dell'adozione di tutti i provvedimenti impugnati con il ricorso e con i motivi aggiunti.

In via preliminare, osserva il Collegio che l'impugnazione (proposta con il ricorso introduttivo del presente processo) della determinazione 12 Febbraio 2004 del Commissario ad acta (nominato giusta le ordinanze cautelari della V Sezione del Consiglio di Stato nn° 2126/2000, 5579/2000 e 4697/2003, emesse in sede di appello cautelare interposto dall'impresa La Torre Cosimo avverso l'ordinanza reiettiva n° 449/2000 pronunciata da questa Sezione nell'ambito del giudizio contrassegnato con il n° 267/2000), con la quale è stato assegnato all'impresa edile controinteressata La Torre il diritto di superficie sull'area comunale di mq. 3.300 in via Caduti di Nassirya ricadente nel Piano di zona 167 del Comune di Taranto (comprensorio n° 3) al fine della costruzione di una autorimessa interrata da destinare a pertinenza di immobili privati, è ammissibile.

Il Tribunale – pur consapevole che l'insegnamento giurisprudenziale configura, in linea generale, come inammissibile l'impugnativa contro un atto adottato dall'Amministrazione ovvero dal Commissario ad acta in sede

di ottemperanza ad un'ordinanza cautelare del Giudice Amministrativo, destinata a regolare medio tempore la situazione in attesa della definitiva disciplina della fattispecie derivante dalla emananda decisione di merito sulla controversia (ex multis: T.A.R. Lazio, III Sezione, 23 Giugno 1994 n° 1362) – rileva, però, che nel particolare caso oggetto del presente giudizio, il Commissario ad acta nominato (in sede cautelare) dal Consiglio di Stato non ha adottato un atto dotato di efficacia temporanea e provvisoria, destinato a regolare medio tempore la fattispecie concreta nell'attesa della sentenza di merito di questo T.A.R. definitiva del ricorso n° 267/2000, ma (con l'impugnata determinazione del 12 Febbraio 2004) ha provveduto ad assegnare **a titolo definitivo** all'impresa edile controinteressata il diritto di superficie sull'area comunale di che trattasi (al fine della realizzazione, da parte di quest'ultima, di una autorimessa interrata da destinare a pertinenza di immobili privati), nella totale obliterazione della pendenza della fase di merito del giudizio di primo grado e nella dichiarata (erronea) convinzione che l'ordine impartito dal Consiglio di Stato con le menzionate ordinanze cautelari comportasse l'implicito annullamento della deliberazione del Commissario prefettizio del Comune di Taranto n° 25 del 27 Agosto 1999 (vedi pagina 8 della impugnata determinazione del 12 Febbraio 2004).

Il Collegio è dell'avviso meditato che, nell'assumere tale decisione di carattere definitivo (che ha dato la stura ai consequenziali provvedimenti del Comune di Taranto), il Commissario ad acta intimato non abbia agito in qualità di mero ausiliario del Giudice che ha emesso le ordinanze cautelari, ma ha operato – oggettivamente – come organo straordinario del Comune di Taranto (Ente dotato per legge delle attribuzioni amministrative di carattere

definitivo in relazione alla fattispecie), che – d'altra parte – con i provvedimenti consequenziali successivamente adottati (impugnati dalla ricorrente anche con i motivi aggiunti) ha in qualche modo “ratificato” (o comunque fatto propria) la decisione assunta dal Commissario ad acta in data 12 Febbraio 2004, visto che tutti i predetti atti comunali consequenziali (all'assegnazione del diritto di superficie all'impresa La Torre) sono stati emanati sicuramente a titolo definitivo (senza alcuna riserva dell'esito di merito del giudizio n° 267/2000 pendente dinanzi a questo T.A.R.).

E' opportuno sottolineare che, ove invece si optasse per una soluzione della delicata questione preliminare diversa da quella prescelta dal Tribunale, si finirebbe con il precludere una piena ed effettiva tutela giurisdizionale alla Società odierna ricorrente, che si vedrebbe costretta ad assistere – impotente – alla completa realizzazione dell'opera finale (parcheggio interrato e sistemazione a verde dell'area sovrastante) da parte dell'Impresa controinteressata.

Esiste, poi, l'interesse strumentale della S.r.l. “Corso Italia” a coltivare l'impugnazione (nonostante – come chiarito dalla Sezione nella contestuale decisione di merito del ricorso n° 267/2000 – la stessa non possa giovare del criterio preferenziale della “viciniorità” contemplato dal n° 5 della deliberazione consiliare del Comune di Taranto n° 140/1997), in vista della rinnovazione ab imis da parte dell'Autorità Comunale del procedimento di valutazione delle richieste concorrenti di assegnazione dell'area pubblica in questione.

Nel merito, appare evidente la sussistenza dei principali vizi di legittimità denunciati nel ricorso introduttivo del presente giudizio, ove si consideri che

il Commissario ad acta intimato – adottando la determinazione di assegnare a titolo definitivo all’impresa edile La Torre il diritto di superficie sull’area comunale di che trattasi (peraltro, esorbitante palesemente dal compito interinale affidatogli dalle ordinanze cautelari del Consiglio di Stato) – ha abnormemente stoppato l’iniziativa di autotutela (in relazione alla delibera n° 25/1999) razionalmente avviata dall’Autorità Comunale con la nota dirigenziale prot. n° 10505 del 4 Dicembre 2003, così impedendo a quest’ultima di rinnovare il procedimento comparativo sin dall’inizio e di eliminare quelle gravi carenze istruttorie del procedimento stesso (omessa acquisizione dei pareri previsti dai criteri vincolanti 3.1 e 4 della delibera consiliare n° 140/1997 ed omessa verifica tecnica delle ipotesi progettuali, di cui al criterio vincolante 3.2 della medesima delibera) rilevate – contraddittoriamente – dallo stesso Commissario ad acta nella sua “relazione di riesame” prodotta al Consiglio di Stato.

Gli atti consequenzialmente adottati dal Comune di Taranto (impugnati dalla ricorrente sia con il ricorso che con i motivi aggiunti notificati in data 29 Novembre 2005 e 5 Dicembre 2005), compreso il finale permesso di costruire n° 695/2005, sono, con evidenza solare, affetti dal denunciato vizio di illegittimità derivata.

La domanda di risarcimento danni proposta (con i motivi aggiunti del 5 Dicembre 2005) dalla S.r.l. Corso Italia va invece respinta in quanto, tenuto conto che l’annullamento della determinazione di assegnazione impugnata (e degli atti consequenziali) impone al Comune di Taranto (soltanto) di rinnovare ab imis il procedimento di valutazione delle richieste concorrenti di che trattasi, esistono in proposito dei residui margini di discrezionalità

amministrativa e tecnica dell'Autorità Comunale che impediscono – allo stato – al G.A. di effettuare il giudizio prognostico circa l'effettiva lesione del bene della vita al quale si collega l'interesse legittimo pretensivo azionato nel presente processo dalla Società ricorrente (Corte di Cassazione, S.U., 22 Luglio 1999 n° 500); e, comunque, quest'ultima non ha quantificato né dimostrato in alcun modo il danno patrimoniale asseritamente subito.

Per le ragioni sopra illustrate il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti parzialmente nei limiti sopra indicati.

Le spese processuali, ex art. 91 c.p.c., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia – Prima Sezione di Lecce – definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie parzialmente nei limiti precisati in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati con l'atto introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti.

Respinge la domanda risarcitoria.

Condanna il Comune di Taranto e l'Impresa controinteressata, in via solidale, al pagamento in favore della Società ricorrente delle spese del presente giudizio, liquidate in complessivi € 2.000,00 (Duemila/00), oltre I.V.A. e C.A.P. nelle misure di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità Amministrativa.

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio dell'11 Gennaio 2006.

Aldo Ravalli -

Presidente

Enrico d'Arpe -

Consigliere Relatore-Estensore
Pubblicata mediante deposito
in Segreteria il 13 gennaio 2006