



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2026 del 2011, proposto dalla s.a.s. Ambassador, in persona del legale rappresentante “pro tempore”, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimo Carlin e Mario Sanino, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

contro

Il Comune di San Michele al Tagliamento, in persona del legale rappresentante “pro tempore”, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Fiorilli e Raffaele Bucci, con domicilio eletto presso lo studio dell’avv. Paolo Fiorilli in Roma, via Cola di Rienzo, 180;

nei confronti di

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti “pro tempore”, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. VENETO -VENEZIA -SEZIONE II, n. 6169 del 2010, resa tra le parti, concernente l'approvazione del piano particolareggiato dell'arenile di Bibione;

Visto il ricorso in appello, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Michele al Tagliamento e dei Ministeri appellati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 2 febbraio 2017 il cons. Marco Buricelli e uditi per le parti l'avvocato Massimo Carlin per la parte appellante, l'avvocato Gabriele Pafundi, in dichiarata delega dell'avvocato Raffaele Bucci, per il Comune di San Michele al Tagliamento e l'avvocato dello Stato Marco Stigliano Messuti, per i Ministeri appellati;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la deliberazione 4 agosto 2008, il Consiglio comunale di San Michele al Tagliamento ha approvato, ai sensi dell'art. 50 della l. r. n. 61 del 1985, il piano particolareggiato dell'arenile (PPA) di Bibione, in variante parziale al piano regolatore generale (PRG), dopo averlo adottato in via definitiva con deliberazione 16 giugno 2006, n. 60.

Con ricorso notificato il 5 febbraio 2009, la società Ambassador, titolare di un albergo in piazzale Zenith, posto in prossimità dell'arenile, ha impugnato dinanzi al Tar del Veneto, con svariati motivi, anzitutto l'art. 11 delle norme tecniche di attuazione del PPA, il quale così dispone: «art. 11 - area per spettacoli e manifestazioni. Viene registrata l'area di arenile antistante piazzale Zenith

classificato dal P.P.A. vigente come “aree ed edifici di intervento architettonico unitario per attrezzature complesse - area n° 5”. Gli interventi previsti, in parte già in fase di progettazione, riguardano la realizzazione di un complesso attrezzato per spettacoli e manifestazioni e di una piazza. Viene ammessa la realizzazione di una volumetria max pari a mc. 10.500».

Oltre a tale previsione – ritenuta lesiva, perché la struttura di volumetria pari a m³ 10.500, destinata ad edilizia ricettiva, commerciale e direzionale, sarebbe realizzata davanti all'albergo Ambassador, pregiudicandone la veduta del mare – la ricorrente ha contestato avanti al Tar anche la determinazione, introdotta nel piano dal Consiglio comunale, di modificare il perimetro del piano dell'arenile, nuovamente innanzi al suo albergo, facendolo coincidere con la linea demaniale che corre avanti l'esercizio e ricomprendendovi, come "area verde", una superficie, di fatto detenuta dalla ricorrente, la quale fa parte dello scoperto a servizio della sua attività ricettiva, e tuttavia di proprietà del Demanio statale.

Nella resistenza del Comune e dell'Amministrazione statale dei trasporti, il Tar, con la sentenza in epigrafe, ha definito la causa giudicando il ricorso irricevibile per tardività, con spese a carico della ricorrente, motivando come segue:

«La deliberazione consiliare di approvazione 57/08 fu pubblicata all'albo pretorio il seguente 18 agosto 2008, dove rimase affissa per i successivi quindici giorni: il termine per impugnare il piano, dopo le ferie giudiziarie, è dunque iniziato a decorrere dal seguente 16 settembre ed è spirato il 15 novembre 2008, mentre il ricorso è stato consegnato per la notificazione soltanto il successivo 5 febbraio 2009, sicché è palesemente tardivo».

«Diversamente da quanto sostiene parte ricorrente, il termine non può essere fatto decorrere dal 12 dicembre 2008, giorno in cui essa ricevette dal Comune l'ultima parte della documentazione inerente il piano, richiesta ancora nel precedente mese di agosto: la piena conoscenza di uno strumento urbanistico si perfeziona con la

pubblicazione all'albo della deliberazione di approvazione, e con il deposito degli elaborati (normativa, cartografie, tavole di progetto) presso gli uffici dell'Ente (cfr. C.d.S., IV 12 giugno 2009, n. 3730) e non risulta che l'Amministrazione non abbia provveduto anche al secondo incombenza entro il 16 settembre 2008, o, comunque prima dei sessanta giorni anteriori al 5 febbraio 2009».

«In ogni caso, è da sottolineare come Ambassador abbia ricevuto buona parte della documentazione richiesta, e segnatamente quella correlabile alle previsioni poi impugnate, prima del 3 dicembre 2008, quando depositò in Comune la richiesta di un'integrazione documentale».

«Pertanto, almeno da questa data essa aveva un'adeguata conoscenza del piano, e disponeva della documentazione necessaria per accertarne, almeno parzialmente, i vizi: ma il termine di sessanta giorni non risulta rispettato neppure con tale decorrenza».

«È infine anche da escludere che Ambassador S.a.s. sia da considerare "persona direttamente contemplata" nel piano approvato, cui, a norma del previgente art. 2 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642, doveva essere notificato o comunicato l'atto stesso, facendo decorrere il termine d'impugnazione solo da quel momento: il piano, nella parte d'interesse, potrà determinare conseguenze di fatto pregiudizievoli, ma non modifica situazioni giuridiche riferibili alla società ricorrente».

2. Con l'appello in esame, la società Ambassador, premesso di avere domandato al Comune (il giorno dopo l'avvenuta pubblicazione della delibera all'albo pretorio, vale a dire il 12 agosto 2008) la copia di tutti gli elaborati del piano, osserva in primo luogo che l'affermazione svolta in sentenza (secondo la quale la DCC "fu pubblicata all'albo pretorio il seguente 18 agosto 2008, dove rimase affissa per i successivi quindici giorni (sicché) il termine per impugnare il piano, dopo le ferie giudiziarie, (era) dunque iniziato a decorrere dal seguente 16 settembre ed è spirato il 15 novembre 2008, mentre il ricorso è stato consegnato per la notificazione

soltanto il successivo 5 febbraio 2009”), essendo riferita a un piano urbanistico composto da un grande numero di elaborati, relazioni, normativa di attuazione e cartografie, e da un gran numero di pareri rilasciati da tutti gli enti coinvolti, potrebbe essere corretta solo se all’albo pretorio fosse stato pubblicato l’intero contenuto del PPA e cioè tutte le tavole, tutte le relazioni, tutte le cartografie e tutti pareri, le osservazioni e le attività istruttorie svolte tra l’adozione del piano (con la DCC n. 108 del 21 ottobre 2004) e l’approvazione dello stesso (DCC n. 57 del 4 agosto 2008).

Invece, all’albo pretorio è stata affissa solo la deliberazione consiliare di approvazione n. 57 del 2008, come si ricava dalla "relazione di pubblicazione impressa nell’ultima facciata della delibera, ove “si attesta che la presente deliberazione viene pubblicata all’Albo Pretorio l’11 agosto 2008 dove rimarrà esposta per quindici giorni consecutivi –n. 1333 reg. pubbl. ai sensi dell’art. 124, comma 1, del d. lgs. n. 267/2000”.

Ad avviso dell’appellante, la pubblicazione della sola delibera non fa decorrere il termine per l’impugnazione, poiché da quella pubblicazione non è derivata ad alcuno, e quindi nemmeno ad Ambassador, la benché minima conoscenza dei contenuti concreti del PPA con riferimento all’area di interesse, dato che quei contenuti concreti potevano essere desunti solo dalle tavole progettuali, dalle norme, dalle relazioni e dall’esame delle osservazioni dell’Ufficio accolte, relativamente all’assoggettamento a verde di un’area, a est di piazzale Zenith, posta a confine con quella della società Ambassador, fino ad allora destinata a servizio del prospiciente hotel come giardino sistemato a prato alberato, e all’ampliamento del perimetro di piano verso nord.

Per l’appellante, qualsiasi credibile impugnazione contro la previsione, di cui al citato art. 11 delle NTA - relativamente all’ammissibilità della realizzazione, sull’area di arenile antistante piazzale Zenith, di una volumetria massima di 10.500

mc, e avverso la disposizione grafico –progettuale sul perimetro di piano - presupponeva la conoscenza completa degli elaborati, modificati e poi integrati, nella versione conforme a quanto adottato, controdedotto e approvato.

Posto che la pubblicazione della deliberazione all'albo pretorio è coeva al deposito degli elaborati (normativa, cartografie e tavole di progetto) presso gli uffici dell'Ente, e che non era possibile trovare la documentazione di variante all'albo pretorio, la società ricorrente si è subito attivata presso gli uffici per avere la documentazione anzidetta (normativa, cartografie e tavole di progetto).

Senonché il Comune non ha consegnato prontamente gli elaborati, ma, dapprima, ha dato alla società, su CD –ROM, qualche giorno prima del 3 dicembre 2008, una parte di essi.

Il 3 dicembre 2008 Ambassador ha presentato una istanza diretta all'acquisizione di documentazione ulteriore (relazione illustrativa e zonizzazione, a quanto consta: v. nota Ambassador 3 dicembre 2008, in atti).

Gli elaborati mancanti le sono stati consegnati il 12 dicembre successivo (anche se, con nota prot. 44552 del 18 dicembre 2008, il Comune ha dichiarato che la documentazione consegnata “non è conforme alla documentazione adottata, adottata definitivamente e controdedotta, approvata con le delibere C. C. n. 108/2004, n. 60/2006 e n. 57/2008”).

In ragione di detta difformità, l'Ufficio ha informato la società che tutta la documentazione corrispondente all'approvato era a disposizione; sicché non è corretta la statuizione di cui al p. 6. della sentenza secondo la quale, avendo la società “ricevuto buona parte della documentazione richiesta, e segnatamente quella correlabile alle previsioni poi impugnate, prima del 3 dicembre 2008”, “almeno da questa data essa aveva un'adeguata conoscenza del piano, e disponeva della documentazione necessaria per accertarne, almeno parzialmente, i vizi: ma il termine di sessanta giorni non risulta rispettato neppure con tale decorrenza”. Il

CD –ROM era privo di valore poiché aveva un contenuto difforme dal piano approvato. Fino a dopo la nota del Comune del 18 dicembre 2008 la società non ha avuto sicurezza che i documenti consegnati il 12 dicembre e parzialmente anticipati il 3 dicembre fossero quelli corrispondenti alla documentazione di variante.

Il termine per impugnare non poteva decorrere prima del 18 dicembre 2008 o, comunque, prima del 12 dicembre 2008, posto che il tempo intercorrente tra la richiesta degli elaborati agli uffici competenti e il loro rilascio in forma attendibile e corrispondente alla realtà non poteva che essere sottratto dal termine decadenziale dei 60 giorni Né poteva ritenersi che la parte fosse tenuta a notificare un ricorso “al buio”.

In ogni caso, la condotta del Comune sarebbe tale da legittimare la rimessione in termini per errore scusabile ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 37 del c.p.a. , venendo in questione una fattispecie di grave impedimento di fatto.

3. Obietta l’appellato:

- che la società Ambassador non era nominativamente contemplata nel PPA, il quale non incideva in modo specifico sulla posizione della ricorrente, sicché alla società non doveva essere notificato o comunicato il piano “ad personam”, ma il termine per l’impugnazione doveva decorrere dall’ultimo giorno della pubblicazione della delibera all’albo pretorio, venendo in questione previsioni di destinazione su aree vicine a quella della interessata, la quale infatti lamenta in particolare la destinazione e le possibilità edificatorie concesse a un lotto confinante;

- che l’istanza di accesso alla documentazione di variante (elaborati, relazioni, ecc.) non può tramutarsi in un “escamotage” per una rimessione in termini ai fini della impugnazione;

- che proprio l'istanza di rilascio di copia della documentazione di variante del PPA comprova il fatto che la ricorrente era a conoscenza del piano.

4. Ritiene la Sezione che l'appello sia infondato e vada respinto.

L'impugnata statuizione di irricevibilità va confermata.

In via preliminare va rilevato che la società Ambassador non era nominativamente contemplata nel PPA, e che il piano stesso non incideva in modo specifico sulla posizione della ricorrente, nel senso che la società Ambassador, in relazione alla previsione di cui all'art. 11 delle NTA, sull'ammissibilità della realizzazione di una volumetria massima di 10.500 mc, era terza confinante, e per quanto riguarda la classificazione quale area verde della superficie utilizzata di fatto a giardino dell'albergo non vengono in questione, come correttamente rilevato in sentenza, modificazioni di situazioni giuridiche riferibili alla società, sicché il Comune non era tenuto a notificare o a comunicare personalmente il piano all'appellante, quale soggetto terzo.

L'Amministrazione non era tenuta a una comunicazione individuale alla società, non perché essa non fosse titolare di una posizione soggettiva qualificata correlata alla "vicinitas" con l'area sulla quale era stato considerato ammissibile realizzare una volumetria massima di 10.500 mc, ma perché, come detto, la posizione dell'albergo non era direttamente incisa dal piano, il quale non si riferiva in via diretta alla parte ricorrente, cosicché il termine per l'impugnazione non poteva che decorrere dall'ultimo giorno della pubblicazione della delibera all'albo pretorio.

E infatti, "nel sistema di pubblicità-notizia disciplinato dalla legislazione urbanistica nazionale e regionale, nonché ai sensi dell'art. 124 t.u.e.l. n. 267/2000, il termine per l'impugnazione dello strumento urbanistico generale decorre non dalla notifica ai singoli proprietari interessati dalla disciplina del territorio, ma dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione o, al più tardi, dall'ultimo giorno della pubblicazione all'albo pretorio dell'avviso di deposito presso gli uffici comunali dei

documenti riferiti al piano approvato, salvo che esso non incida specificatamente, con effetti latamente espropriativi, su singoli, determinati beni” (Cons. Stato, sez. IV, n. 3730 del 2009; conf. Cons. Stato, IV, n. 4890 del 2016: il principio per cui il termine per l’impugnazione dello strumento urbanistico da parte dei confinanti e dei soggetti non direttamente contemplati decorre dalla pubblicazione della deliberazione nell’albo pretorio è correlato al fatto che la conoscenza del contenuto concreto del piano è consentita dal deposito della documentazione relativa presso gli uffici comunali, con libera visione al pubblico –cfr. art. 10 della l. n. 1150 del 1942).

Al riguardo, va aggiunto che nella specie non si fa questione di una “variante particolare”, o “variante puntuale”, riguardante cioè un bene specifico e che incide in via immediata e diretta su un determinato soggetto, nel qual caso l’Amministrazione avrebbe avuto l’obbligo di notificare l’atto lesivo all’interessato, e il termine di sessanta giorni per la impugnazione sarebbe decorso da tale notifica “individuale”.

Viene invece in discussione, come si ricava dalla cospicua documentazione di variante e dall’elevato numero di osservazioni presentate agli uffici del Comune, una variante che incide su zone ampie del territorio e su una molteplicità di soggetti, cosicché trova applicazione il principio, basato su esigenze di certezza delle scelte urbanistiche, secondo cui la piena conoscenza dello strumento urbanistico si perfeziona con la pubblicazione all’albo pretorio della deliberazione di approvazione e –come posto in risalto nella sentenza- “con il deposito degli elaborati...presso gli uffici dell’Ente”, sicché il termine per impugnare decorre dalla scadenza dei quindici giorni dalla pubblicazione della delibera all’albo pretorio.

In altri termini, l’avvenuto deposito della “documentazione di variante”, presso la Segreteria / Ufficio Urbanistica dell’Ente, coevo alla pubblicazione della delibera

all'albo pretorio, è sufficiente a integrare la pubblicità prevista per questo tipo di provvedimento (tranne, s'intende, che nella ipotesi, che qui non ricorre, in cui proprietario dell'area sia un soggetto leso dallo strumento urbanistico in via immediata e diretta e, quindi, qualificato al fine di ricevere una comunicazione individuale).

Ciò posto, da una parte, come correttamente si rileva in sentenza, “non risulta che l'Amministrazione non abbia provveduto” al deposito degli elaborati (normativa, cartografie, tavole di progetto) presso gli uffici dell'ente, di modo che la documentazione di variante ben poteva essere consultata sin già nel mese di agosto del 2008 presso gli uffici comunali mediante presa visione, e la parte interessata ben avrebbe potuto percepire, in tempo utile per ricorrere tempestivamente, la natura lesiva della previsione sull'ammissibilità della realizzazione della volumetria massima di 10.500 mc, e il carattere pregiudizievole della modifica del perimetro con la previsione di assoggettamento “a verde” dell'area (demaniale, allo stato) utilizzata di fatto come giardino dell'albergo.

D'altra parte, l'istanza di accesso alla “documentazione di variante” (elaborati, relazioni, ecc.) non può tramutarsi in un espediente per sospendere i termini di impugnazione o per rimettere in termini ai fini della impugnazione, venendosi a creare incertezze sul momento della inoppugnabilità dello strumento urbanistico.

In questo contesto perde rilievo il concatenarsi degli accadimenti come riprodotto nell'atto di appello e in memoria.

Né, infine, può trovare applicazione il beneficio della rimessione in termini per errore scusabile, di cui all'art. 37 del c.p.a., dato che questo istituto riveste carattere eccezionale, risolvendosi in una deroga al principio fondamentale di perentorietà dei termini processuali, con la conseguenza che l'art. 37 del c.p.a.: nella specie, non sussistono quelle obiettive incertezze normative o gravi impedimenti di fatto, non

imputabili alla parte, che possono invece avere rilievo per la giurisprudenza di questo Consiglio (Cons. Stato, Ad. plen. , sent. n. 33 del 2014).

Nella specie, il dipanarsi della vicenda non consente d'inquadrare il contenzioso odierno nella fattispecie del "grave impedimento di fatto" ex art. 37 del c.p.a. .

5. In conclusione, l'appello va respinto e la sentenza impugnata va confermata.

Tuttavia, le peculiarità della vicenda trattata sono tali da giustificare in via eccezionale la compensazione integrale delle spese del secondo grado del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 2026 del 2011, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del secondo grado del giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 2 febbraio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere, Estensore

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

L'ESTENSORE
Marco Buricelli

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO