



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 8695 del 2010, proposto da:
Comune di Velletri, rappresentato e difeso dagli avv. Andrea C. Maggisano,
Alessandra Capozzi, con domicilio eletto presso Andrea C. Maggisano in Roma,
via Costantino Morin, 1;

contro

Giuliani Srl (già Immobiliare Orti Ginnetti S.r.l.), rappresentato e difeso dagli avv.
Eugenio Picozza, Annalisa Di Giovanni, con domicilio eletto presso Eugenio
Picozza in Roma, via San Basilio, 61;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE II n. 13817/2009, resa tra
le parti, concernente PROGETTO PER CAMBIO DESTINAZIONE D'USO E
MODIFICHE INTERNE FABBRICATO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Giuliani Srl, già Immobiliare Orti Ginnetti S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2011 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Andrea Maggisano e Annalisa Di Giovanni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in esame, il Comune di Velletri impugna la sentenza 29 dicembre 2009 n. 13817, con la quale il TAR per il Lazio, sez. II, ha accolto due ricorsi proposti dalla s.r.l. "Immobiliare Orti Ginnetti".

Con il primo di tali ricorsi, la società aveva impugnato la comunicazione 11 giugno 1996 n. 25527, avente ad oggetto "progetto per cambio di destinazione d'uso e modifiche interne del fabbricato sito in loc. Via Orti Ginnetti"; oggetto di impugnazione del secondo ricorso era, invece, la delibera della Giunta Comunale di Velletri n. 814/1996, avente ad oggetto affitto locali da adibire a sede uffici P.U., con revoca delle precedenti delibere nn. 379/1995 e 857/1995.

La sentenza appellata afferma:

- è illegittimo il diniego di cambio di destinazione d'uso del fabbricato di proprietà della società appellata, emesso per effetto del parere negativo della Commissione Edilizia, motivato in riferimento ad un eccesso di cubatura e di superficie coperta, posto che la stessa Commissione edilizia "chiamata a pronunciarsi sulla originaria concessione e sulle successive richieste di varianti, non ha mai mosso alcuna osservazione sul punto, né tanto meno ha mai evidenziato i vizi delle costruzioni, poi lamentati";

- è illegittima la delibera con la quale la Giunta Comunale ha preso in affitto altri locali da adibire a sede di uffici di Polizia Urbana e scuola elementare, revocando precedenti delibere con le quali era stato individuato come immobile da prendere in locazione il fabbricato della soc. Immobiliare Orti Ginnetti. Ciò in quanto, “il Comune aveva scelto i locali della società all’esito di apposita procedura selettiva, ponendo come unica condizione che la società ricorrente effettuasse entro tre mesi i lavori per completare l’adeguamento funzionale”; e poiché tali lavori sono stati “correttamente effettuati ed approvati dal Comune”, ne consegue l’illegittimità della delibera di revoca.

Avverso tale decisione, il Comune di Velletri propone i seguenti motivi di appello: error in iudicando, poiché “il giudice di I grado non ha correttamente valutato il procedimento avente ad oggetto la domanda di titolo edilizio”, e ciò in quanto:

a) la società “nel corso degli anni ha ripetutamente realizzato opere abusive, in parte sanate, e non si è attenuta alle prescrizioni inerenti le caratteristiche tecnico-urbanistiche degli edifici né ai limiti di cubatura e superficie a cui la stessa si era fatto carico di attenersi con l’atto di obbligo stipulato nel 1985”. Poiché vi erano elementi ostativi alla stipula del contratto, l’amministrazione non poteva che procedere alla revoca della delibera afferente alla locazione;

b) non sussiste il riscontrato vizio di eccesso di potere, poiché “il Comune di Velletri si è limitato a prendere atto della carenza dei presupposti ineludibili per dar corso alla locazione presso gli immobili della Orti Giannetti s.r.l.”;

c) non sussiste alcuna lesione dell’affidamento nella legittimità dell’operato della P.A., posto che era del tutto chiaro che “la locazione si sarebbe perfezionata una volta che fossero eseguite le opere necessarie all’uso pubblico, e comunque previo imprescindibile parere favorevole della Commissione edilizia circa la conformità degli edifici in oggetto alle norme urbanistiche ed edilizie”;

d) la revoca è idoneamente motivata sulla scorta di “assunti logico-giuridici”, quali “la non conformità agli strumenti urbanistici degli edifici che sarebbero dovuti essere adibiti ad uso pubblico” e “l’eccesso di cubatura e superficie degli edifici nedesimi riscontato dalla Commissione edilizia”.

Si è costituita in giudizio la società Giuliani s.r.l. (già Immobiliare Orti Ginnetti srl), che ha preliminarmente eccepito l’inammissibilità dell’appello, per difetto di legittimazione processuale, poiché il Comune ha agito in giudizio solo sulla base di mandato in calce al ricorso conferito dal Sindaco, senza che vi fosse a ciò autorizzazione da parte della Giunta Comunale; ha comunque concluso richiedendo il rigetto dell’appello, stante la sua infondatezza.

All’odierna udienza, la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

1. L’appello del Comune di Velletri è fondato e deve essere, pertanto, accolto, con conseguente riforma della sentenza appellata.

Preliminarmente, il Collegio deve rigettare l’eccezione di difetto di legittimazione dell’appellante Comune di Velletri.

Negli enti locali, nella vigenza della legge n. 142/1990, il potere di autorizzazione a stare in giudizio era di competenza della Giunta Comunale e il potere di conferire la procura del Sindaco (Cass. civ., sez. I, 21 dicembre 2002 n. 18224 e 10 settembre 2003 n.13218).

Dopo l’entrata in vigore del Testo Unico Enti Locali (d. lgs. n. 267/2000), la giurisprudenza ha affermato che la rappresentanza in giudizio dell’ente locale spetta al Sindaco o al Presidente della Provincia, senza necessità di preventiva autorizzazione a stare in giudizio, e ciò salvo diversa previsione dello Statuto, il quale può sia prevedere la necessità della persistenza dell’autorizzazione, attribuendone il relativo potere, sia affidare la rappresentanza dell’ente ad un dirigente, o anche al dirigente dell’ufficio legale, con riferimento all’intero

contenzioso (Cass. Sez. Un., 27 giugno 2005 n. 13710; Cons. St., sez. V, 7 settembre 2007 n. 4721; Cass. civ., sez. I, 13 gennaio 2010 n. 387; sez. III, 5 agosto 2010 n. 18158).

Ne consegue che, in difetto di prova in ordine alla persistenza, nell'ambito dell'ordinamento proprio del singolo ente locale dell'autorizzazione a stare in giudizio, l'eccezione non può essere accolta.

3. Nel merito, il Collegio ritiene opportuno, innanzi tutto, effettuare alcune precisazioni in punto di fatto:

- con concessione edilizia 19 agosto 1980 n. 19359 e con successiva concessione edilizia in variante 16 maggio 1988 n. 21019, il Sindaco di Velletri ha assentito la costruzione di due palazzine la prima, denominata "A" con destinazione produttiva, la seconda denominata "B", con destinazione abitativa;

- con delibera 27 aprile 1995 n. 379, la Giunta Comunale di Velletri, premesso che "necessita reperire con urgenza locali idonei per ivi trasferire gli uffici di Polizia Urbana", stante l'inagibilità dei locali adibiti a tale scopo, disponeva di prendere in affitto i locali della società Immobiliare Orti Ginnetti, ad uso uffici e garage di Polizia Urbana "a condizione che la società proprietaria provveda a propria cura e spese ad effettuare entro tre mesi . . . tutti i lavori necessari . . . e a rimettere la seguente documentazione ove risulta che i locali corrispondono alla vigente normativa per l'uso previsto", e cioè certificato di idoneità statica, certificato dell'Ufficiale Sanitario, certificazione relativa all'impianto elettrico e termico";

- in allegato alla predetta deliberazione, vi è lo schema di contratto di locazione, con il quale (art. 7) "il locatore dichiara che l'immobile è in regola con le norme edilizie ed urbanistiche", oltre ad impegnarsi ad effettuare, entro tre mesi, "tutti i lavori necessari a rendere utilizzabili i locali per l'uso convenuto";

- con delibera 29 agosto 1995 n. 857, attesa la necessità di “reperire locali per ivi trasferire le scuole elementari durante il periodo in cui i relativi immobili sono oggetto dei lavori di ristrutturazione”, la Giunta Comunale delibera di prendere in locazione ulteriori locali dalla società Immobiliare Orti Ginnetti, con le medesime condizioni di cui alla precedente delibera n. 379/1995;
- con nota 11 giugno 1996 n. 25527 (oggetto del I ricorso), il Comune di Velletri comunica che la Commissione edilizia ha espresso parere contrario sul progetto per cambio di destinazione d’uso e modifiche interne presentato dalla società e ciò per eccesso di cubatura ed eccesso di superficie coperta, anche se “non risulta possibile valutare con estrema precisione gli eccessi di cui sopra a seguito dei limiti di rappresentazione negli elaborati progettuali espressi nell’istruttoria”;
- infine, la Giunta Comunale, con delibera 24 settembre 1996 n. 814 (oggetto del II ricorso), ha provveduto per la revoca delle delibere nn. 379/1995 e 857/1995. Ciò in quanto le deliberazioni adottate dal Comune erano fondate sul presupposto “che la disponibilità dei locali salvo i lavori di adattamento funzionale, fosse piena ed immediata”, mentre questa non si è rilevata tale “in quanto sono sorte problematiche inerenti la regolare costruzione dell’immobile, ancora irrisolte”; e ciò mentre permangono le urgenti esigenze di provvedere a reperire locali ove collocare gli uffici di Polizia Municipale e le scuole elementari.

Alla luce di quanto esposto, il Collegio rileva che il provvedimento di revoca (oggetto di impugnazione per il tramite del II ricorso proposto in I grado) è legittimo e congruamente motivato, con riferimento alla oggettiva indisponibilità dei locali da adibire ad uffici della Polizia municipale e a sede delle scuole elementari (come si evince dalla stessa richiesta di mutamento di destinazione d’uso in itinere, e poi rigettata) e alla persistente, anzi aggravata, urgenza di reperire locali idonei a tali scopi (quella medesima urgenza, peraltro, che causalmente

sorreggeva l'adozione delle delibere, poi oggetto di revoca, con le quali si è disposta la locazione).

Non appare, quindi, né sufficiente né condivisibile quanto considerato dalla sentenza appellata, laddove afferma (quale considerazione volta a determinare l'accoglimento del secondo ricorso proposto) che “il Comune aveva scelto i locali della società all'esito di apposita procedura selettiva, ponendo come unica condizione che la società ricorrente effettuasse entro tre mesi i lavori per completare l'adeguamento funzionale”; e poiché tali lavori sono stati “correttamente effettuati ed approvati dal Comune”, ne consegue l'illegittimità della delibera di revoca.

Se è esatto che quelle rappresentate dal I giudice erano effettivamente condizioni riportate nelle delibere (e negli schemi di contratto ad esse allegati), è del tutto evidente, per un verso, che la stipulazione del contratto di locazione da parte di una Pubblica amministrazione presuppone la legittima edificazione ed utilizzazione (in relazione alla destinazione urbanistica) dell'immobile; per altro verso, che l'immobile, proprio in virtù del presupposto consistente nell'urgenza che ha determinato l'amministrazione alla locazione, deve essere legittimamente e concretamente disponibile in tempi ristretti; come invece non è avvenuto nel caso di specie, inducendo quindi l'amministrazione alla revoca, proprio per garantire l'interesse pubblico alla corretta prosecuzione dei servizi.

Quanto al diniego di mutamento di destinazione d'uso, appare del tutto inconferente quanto affermato nella sentenza appellata, secondo la quale la Commissione edilizia che ha espresso il parere negativo sulla domanda è la stessa Commissione edilizia che “chiamata a pronunciarsi sulla originaria concessione e sulle successive richieste di varianti, non ha mai mosso alcuna osservazione sul punto, né tanto meno ha mai evidenziato i vizi delle costruzioni, poi lamentati”.

E' del tutto evidente che l'eventuale mancato rilievo di contrarietà del progetto presentato con la disciplina urbanistico – edilizia, e quindi l'eventuale rilascio della concessione edilizia, non “regolarizza” il progetto, né preclude all'amministrazione (ed al medesimo organo) di rilevare successivamente l'illegittimità dell'atto.

Tale situazione, lungi dall'impedire (come nel caso di specie) l'espressione di un parere contrario - non essendo ammissibile che l'amministrazione perseveri nell'illegittimità - pone, semmai, la necessità di valutare l'esercizio del potere di annullamento in via di autotutela.

Né, a maggior ragione, può escludersi che l'espressione di un parere contrario al mutamento di destinazione d'uso non possa fondarsi su difformità del manufatto rispetto al titolo autorizzatorio, intervenute in sede di esecuzione.

Per le ragioni sin qui esposte, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, devono essere rigettati entrambi i ricorsi proposti in I grado.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello proposto dal Comune di Velletri (n. 8695/2010 r.g.), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta entrambi i ricorsi proposti in I grado da Immobiliare Orti Ginnetti s.r.l...

Compensa tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/02/2012

IL SEGRETARIO

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