

N. 05123/2016REG.PROV.COLL.

N. 00008/2009 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 8 del 2009, proposto da:

Sapone Francesco, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Adinolfi, con domicilio eletto presso B Bei Anna C/O Studio Rosati in Roma, via Ovidio, 10;

contro

Comune di Caserta, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Fulvio Merlino, con domicilio eletto presso Gennaro Terracciano in Roma, largo Arenula n.34;

Garofalo Nicola, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Marino, Gennaro Mingione, domiciliato ex art. 25 cpa presso Cons. di Stato Segreteria in Roma, p.za Capo di Ferro 13;

Ente Nazionale Strade – Compartimento Viabilità Campania, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA – NAPOLI: SEZIONE VIII n. 15806/2007, resa tra le parti, concernente concessione edilizia per ampliamento autolavaggio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Garofalo Nicola;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2016 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Adinolfi e Caianiello (per delega di Marino);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con istanza presentata presso lo Sportello Unico per le Attività Produttive del Comune di Caserta (prot. n. 42756 del 16 ottobre 2001), il sig. Garofalo Nicola domandava il rilascio delle necessarie autorizzazioni amministrative volte all'installazione di un insediamento produttivo di autolavaggio sul terreno di proprietà, accatastato al N.C.T. di Caserta al fg. 45 "ex p.lla 35g, ora p.lla 5076" e intercluso dalla Via Campania, dalla Via Nazionale Appia e – in sopraelevata – dalla Variante Anas Capua-Maddaloni. Ai fini della valutazione dell'istanza, il S.U.A.P. attivava a tal punto la procedura prevista dal D.P.R. n. 447/1998.

Alla luce della destinazione urbanistica dell'area oggetto di intervento, di proprietà dell'istante e classificata dal P.R.G. comunale quale zona omogenea "F1 – Verde di rispetto stradale" e pertanto "inedificabile, destinato alla sola attività di coltivazione" e soggetta ai vincoli di distanza di rispetto stradale di cui al D.M. n. 1444/68, il Dirigente del Settore VII Urbanistica, con relazione istruttoria n. 655/2002 riteneva di rigettare il progetto presentato dal Garofalo, precisando, da un lato, che "trattandosi di intervento finalizzato all'insediamento di specifica attività produttiva e non di un complesso insediativo la verifica di conformità va riferita alla congruità del progetto specifico alle [...] normative [di cui alla L.R. Campania n. 14/1982, all'art. 5, comma 1 del D.M. n. 1444/1968 e all'art. 18 L. n. 122/1989]" e subordinando, d'altra parte, la realizzazione dell'intervento al mutamento della destinazione d'uso del suolo da "area F1 – territorio inedificabile" ad "area D – destinata alla installazione di autolavaggio".

Convocata la Conferenza di Servizi prevista ai sensi dell'art. 5 D.P.R. n. 447/1998 – cui partecipavano l'UOPC ASL CEI/1, la Regione Campania, il Responsabile dello Sportello Unico e il Dirigente dell'Ufficio Urbanistica comunale – e acquisiti i relativi pareri istruttori, sull'istanza del sig. Garofalo veniva rilasciato parere positivo, parere che pertanto assumeva la natura di proposta di variante al Piano Urbanistico comunale.

Con Delibera n. 21 dell'1 agosto 2002, il Consiglio Comunale di Caserta, alla luce delle risultanze della citata Conferenza di Servizi, approvava la Variante di P.R.G. – già

precedentemente approvata da parte della Regione Campania, con Delibera di Giunta n. 0152/AC – in tal modo modificando la destinazione d'uso del suolo di proprietà del Garofalo in “Area D – Realizzazione Impianto di Autolavaggio” (senza tra l'altro specificare in quale delle sottocategorie di zone omogenee – D1, D2, D3 e D4 – la stessa dovesse più precisamente inquadrarsi).

La Delibera veniva pubblicata, ai sensi dell'art. 124 T.U.E.L., tramite affissione all'Albo Pretorio del Comune, fino alla data del 22 agosto 2002.

In base alle modifiche di Piano derivanti dalla richiamata Delibera di Consiglio Comunale, il sig. Garofalo vedeva così rilasciarsi sia, in data 16 ottobre 2002, la concessione edilizia n. 241/2002, per la realizzazione dell'impianto già oggetto dell'istanza presentata il 16 ottobre 2001, sia, il 7 ottobre 2002, l'autorizzazione SUAP necessaria per il concreto esercizio dell'attività produttiva di autolavaggio.

In data 13 novembre 2002 il sig. Garofalo dava così avvio ai lavori, domandando e ottenendo dal proprietario frontista dei terreni, il sig. Sapone Francesco, la fornitura dell'apporto idrico necessario per la realizzazione delle operazioni di cantiere.

Successivamente all'inizio dei lavori, il Sapone – come detto, proprietario frontista del Garofalo – presentava, in data 18 febbraio 2003, istanza di accesso agli atti al Comune di Caserta, in esito alla quale lo stesso prendeva visione dei vari passaggi procedurali che avevano consentito l'attività edilizia del sig. Garofalo.

Con ricorso notificato in data 10 marzo 2003, pertanto, il sig. Sapone impugnava dinanzi al Tar per la Campania, sede di Napoli (R.G. n. 3038/2003), sia la concessione edilizia n. 214/2002, che le Delibere di Consiglio Comunale n. 21/02 e di Giunta Regionale della Campania n. 152/02, chiedendo l'annullamento dei citati provvedimenti e deducendo l'illegittimità dell'attività edilizia, ancora in corso d'opera.

Nelle more del citato giudizio, il sig. Garofalo domandava ed otteneva dal Comune di Caserta due ulteriori concessioni edilizie – n. 43 del 19 giugno 2003 e n. 291 del 6 novembre 2003 – in variante della precedente concessione n. 214/02, provvedimenti che venivano impugnati dallo stesso Sapone con autonomo ricorso (R.G. n. 5605/04) notificato in data 1 aprile 2004.

In particolare, il ricorrente affidava la propria impugnazione a cinque motivi, volti ad evidenziare, da un lato, l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati, per illegittimità dei provvedimenti già oggetto del precedente ricorso (R.G. n. 3038/03),

nonché per mancato rispetto delle norme in materia di distanza dalle sedi stradali, che avrebbero nella sostanza comportato l'inedificabilità dell'area.

All'esito del giudizio di primo grado, il Tar campano, con sentenza n. 15806 del 6 dicembre 2007, dichiarava il proposto ricorso irricevibile per tardività.

Il giudice di prime cure, difatti, evidenziava che “le ragioni di contrasto delle impugnate concessioni edilizie sono state individuate nella circostanza che le relative opere hanno completamente stravolto la naturale destinazione dell'area in quanto vincolata da norme in materia di sicurezza stradale” e che di conseguenza il ricorso, volto nella sostanza ad affermare l'inedificabilità assoluta del fondo di proprietà del controinteressato, si sarebbe dovuto proporre entro il termine di 60 giorni decorrente dall'effettiva conoscenza della lesività dell'intervento, ovvero, nel caso di specie, fin dal momento di avvio dei lavori e di conoscenza degli estremi dei provvedimenti impugnati, noti fin dalla data di apposizione della relativa cartellonistica di cantiere.

Essendo stati i citati lavori iniziati, in base alle risultanze di primo grado, a far data dal 25 giugno 2003 (per quanto concerne la C.E. n. 43/03) e dal 25 novembre 2003 (per le opere oggetto di C.E. n. 291/03), pertanto ben oltre 60 giorni dalla data di notifica del ricorso introduttivo (1 aprile 2004), i termini di legge per la proposizione dell'impugnazione risultavano oramai decorsi, con relativa decadenza del sig. Sapone dall'azione di annullamento.

Con atto di appello depositato in data 2 gennaio 2009, il sig. Sapone impugna la citata sentenza n. 15806/07, domandandone l'annullamento per erroneità della dichiarazione di irricevibilità del ricorso di primo grado, nonché l'integrale riforma, previo accoglimento dei motivi evidenziati nell'atto di ricorso di primo grado, cui lo stesso interamente rinvia e si rimette.

Con atti di costituzione, tutti ritualmente depositati, le Amministrazioni e il controinteressato appellati chiedono la conferma della sentenza di primo grado impugnata e il rigetto del proposto appello.

Con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica di trattazione del merito della controversia, l'appellante ha confermato le proprie posizioni e conclusioni. All'udienza pubblica del 7 luglio 2016, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Esaminata la questione preliminare inerente l'irricevibilità del ricorso di primo grado per tardività dello stesso, questo Giudice ritiene di dover confermare la sentenza n. 15806/07 del Tar Campania oggetto di impugnazione.

Come specificato anche nella stessa memoria di parte appellante, depositata in data 11 aprile 2016 in vista dell'udienza pubblica di trattazione del merito della controversia, il ricorso di primo grado – volto alla dichiarazione di illegittimità e all'annullamento delle concessioni edilizie n. 43 del 19 giugno 2003 e n. 291 del 6 novembre 2003 – risultava basato su cinque motivi, così articolati: a) illegittimità derivata degli impugnati titoli edilizi per illegittimità degli atti già oggetto di R.G. n. 3038/03, in quanto l'area di proprietà del sig. Garofalo sarebbe stata pur sempre sottoposta al vincolo di "verde di rispetto" relativo alle tre sedi viari intercludenti il citato terreno; b) mancato rispetto delle norme in tema di distanza dalle strade statali a garanzia della sicurezza stradale; c) carenza, nel procedimento volto al rilascio dei permessi edilizi, del necessario parere dell'Anas; d) erroneità del presupposto, posto a base dei provvedimenti impugnati, da parte del Comune di Caserta, circa l'automatico effetto declassificatorio delle strade statali derivante dalla delimitazione del centro abitato effettuato dalla Delibera di Giunta Regionale n. 0152/AC; e) errore nel calcolo delle distanze dalle sedi stradali intercludenti il fondo di proprietà del sig. Garofalo.

Come può agevolmente evincersi da quanto testé specificato, tutti i motivi di impugnazione miravano sostanzialmente a confermare la permanenza del vincolo di rispetto stradale asseritamente sussistente sul terreno di proprietà del controinteressato, sig. Garofalo Nicola, e la relativa inedificabilità dell'area oggetto dei provvedimenti impugnati.

Ebbene, stanti tali premesse, non può sorgere dubbio che l'odierno appellante ben poteva essere pienamente cosciente della lesività dei provvedimenti a far data dall'inizio dei lavori di cantiere che, in base alle risultanze del primo grado di lite, deve essere individuata nel 25 giugno 2003 (C.E. n. 43/03) e nel 25 novembre 2003 (C.E. n. 291/03).

Il noto principio, citato anche da parte appellante, per cui "ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione di una concessione edilizia da parte di un proprietario di immobile limitrofo occorre la piena conoscenza della stessa, che si verifica con la consapevolezza del contenuto specifico della concessione o del progetto edilizio ovvero quando la costruzione realizzata rivela in modo certo e univoco le essenziali caratteristiche dell'opera" (C.G.A.R.S. Sez. I, 28 maggio 2007 n. 421; Cons. Stato Sez. V, 23 settembre 2005 n. 5033), difatti, va letto all'interno della singola controversia e alla luce dei motivi di impugnazione fatti valere dal ricorrente.

Laddove lo stesso impugnò un titolo edilizio sulla base dell'asserita divergenza dell'intervento realizzato (o in corso di realizzazione) con quello astrattamente autorizzabile in base alla disciplina urbanistica vigente, il termine per la proposizione del ricorso (correttamente) non potrà che decorrere dal momento – anche successivo all'avvio dell'attività di cantiere e all'apposizione dell'apposito cartello di inizio lavori – in cui il soggetto acquisisca piena coscienza e cognizione degli elementi essenziali dell'opera, in base ai quali si renda evidente l'incompatibilità della stessa con i parametri urbanistici vigenti.

Pertanto, deve essere ribadita, quale regola generale, quella secondo cui, ai fini della decorrenza dei termini per l'impugnazione di una concessione edilizia (oggi permesso di costruire), occorre che le opere rivelino, in modo certo ed univoco, le loro caratteristiche e, quindi, l'entità delle violazioni urbanistiche e della lesione eventualmente derivante dal provvedimento (cfr. Cons.Stato, IV, 23-7-2009, n. 4616) e che, di conseguenza, in mancanza di altri ed inequivoci elementi probatori, il termine decorre con il completamento dei lavori, a meno che, tuttavia, non venga provata una conoscenza anticipata oppure – come nel caso di specie – si deducano censure di assoluta inedificabilità dell'area o analoghe censure, nel qual caso risulta sufficiente la conoscenza dell'iniziativa in corso (cfr. Cons.Stato, IV, 10-12-2007, n. 6342).

Dunque, nel caso in cui, come nella fattispecie, il ricorrente affermi l'inedificabilità assoluta dell'area, già la prima forma di intervento sul fondo rende lo stesso perfettamente cosciente dell'incompatibilità dell'opera con la disciplina applicabile. Ne deriva che, in quest'ultimo caso, il termine decadenziale per la proposizione dell'azione deve ritenersi decorrente dal giorno in cui il soggetto “abbia conoscenza dell'attività edilizia in corso.

A tale fine, va ulteriormente specificato che, al di là di qualsiasi questione circa l'avvenuta apposizione del cartello di inizio lavori sul cantiere del Garofalo, il sig. Sapone, in quanto fornitore dell'apporto idrico necessario per l'attività cantieristica e in quanto frontista del fondo del controinteressato, non poteva che essere venuto a conoscenza dell'attività edilizia fin dai primi momenti della sua realizzazione.

Ne deriva che lo stesso avrebbe potuto (e dovuto) proporre la propria domanda di annullamento entro il termine decadenziale di 60 giorni dalla data di inizio lavori e pertanto non oltre il 9 ottobre 2003 (per l'impugnazione della C.E. n. 43/03) e il 24 gennaio 2004 (C.E. n. 291/03).

Avendo l'odierno appellante notificato il ricorso di primo grado in data 1 aprile 2004, appare evidente come lo stesso fosse oramai irrimediabilmente decaduto dalla relativa

azione. Bene, quindi, ha fatto il Tar campano nel dichiarare il ricorso irricevibile per tardività, pronuncia che deve essere pertanto confermata anche in sede di appello.

Le considerazioni sopra svolte, tra l'altro, prescindono, per evidenti ragioni di ordine logico-giuridico, da qualsiasi valutazione circa l'inammissibilità dell'atto di appello il quale, dopo aver puntualmente contestato l'erroneità della pronuncia di primo grado in rito di irricevibilità del ricorso di primo grado, rimette in modo del tutto generico, per quanto attiene i motivi di merito dell'impugnazione, alle doglianze già presentate in primo grado, nonostante l'insegnamento di questo Giudice, secondo cui "un rinvio indeterminato agli atti di primo grado, senza alcuna ulteriore precisazione del loro contenuto, è inidoneo ad introdurre giudizio di appello motivi in tal modo dedotti, trattandosi di formula di stile insufficiente a soddisfare l'onere di espressa riproposizione (Cons. Stato, V, 28 dicembre 2012 n. 6684; id., 16 agosto 2010, n. 5702, e giur. ivi. cit.)" (Cons. Stato Sez. V, 1 dicembre 2014 n. 5939).

Da quanto sopra specificato, in definitiva, deriva il rigetto del proposto appello e, per l'effetto, la conferma della declaratoria di irricevibilità del ricorso di primo grado per tardività dello stesso e della sentenza n. 15806/07 del Tar Campania, sede di Napoli, oggetto di impugnazione.

Alla luce delle peculiarità della vicenda, si rinvencono giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Nicola Russo Antonino Anastasi