

**Pubblicato il 19/07/2018**

**Sent. n. 670/2018**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 113 del 2008, proposto da Fischer Hans Georg e Bazzu Paolino, nella qualità di legale rappresentante della Società La Pinnetta s.r.l., rappresentato e difeso dagli avvocati Benedetto Ballero e Stefano Ballero, con domicilio eletto presso il loro studio in Cagliari, corso Vittorio Emanuele n. 76;  
contro

Comune di Loiri Porto San Paolo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Asara, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo De Magistris in Cagliari, via G. Deledda n. 74;

per l'annullamento

con il ricorso principale:

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Loiri Porto San Paolo n. 47 del 29.10.2007 avente ad oggetto "Piano di Lottizzazione Rainer Besuch e più - Zona F in località Porto Taverna. determinazioni"

nonchè anche come atti presupposti

- della deliberazione di adozione del Commissario Straordinario del Comune di Loiri Porto San Paolo n. 11 del 27.3.2007 avente ad oggetto "L.R. 8/2004 art. 6 - Dimensionamento dei volumi in Zona F ricompresa nella fascia di 2000 metri dalla linea di battigia" unitamente ai documenti ad essa allegati, nella parte in cui non conteggiano i volumi della lottizzazione di proprietà dei ricorrenti tra quelli disponibili ai sensi dell'art. 6 della Legge Regionale 8/2004;

- della deliberazione di approvazione del Commissario Straordinario del Comune di Loiri Porto San Paolo n. 34 del 22.5.2007 avente ad oggetto "L.R. 8/2004 art. 6 - Dimensionamento dei Volumi in Zona F ricompresa nella fascia di 2000 metri dalla linea di battigia. Approvazione definitiva" unitamente ai documenti ad essa allegati, nella parte non conteggiano i volumi della lottizzazione di proprietà dei ricorrenti tra quelli disponibili ai sensi dell'art. 6 della L.R. 8/2004;

con i motivi aggiunti depositati in data 21.4.2008:

- della Nota del Dirigente del Comune di Loiri Porto San Paolo prot. n. 2215 del 15.2.2008 con la quale si dispone la cessione in favore del Comune delle aree del piano di lottizzazione in oggetto, attuato solo in parte, così come originariamente previsto nella convenzione di lottizzazione;

- oltre che, per quanto possa eventualmente occorrere, e pur subordinatamente

- della Delibera della Giunta Regionale della Regione della Sardegna del 5.9.2006, n. 36/7 "Approvazione del Piano Paesaggistico - Primo Ambito Omogeneo" e del PPR con essa approvato;

- degli atti tutti allegati alla deliberazione di approvazione, ed in particolare: a) della Relazione generale (articolata in relazione introduttiva, relazione del Comitato Scientifico, relazione tecnica generale, schede e glossario) e relativi allegati, che motiva e sintetizza le scelte operate dal P.P.R.; b) n.2 carte in scala 1:200.000, contenenti la perimetrazione degli ambiti di paesaggio costieri e la

struttura fisica; c) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto ambientale; d) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto storico-culturale; e) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto insediativo; f) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa delle aree grave degli usi civici; g) n. 141 carte in scala 1:25.000 illustrative dei territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri; h) n. 27 schede illustrative delle caratteristiche territoriali e degli indirizzi progettuali degli ambiti di paesaggio costieri corredate da 27 tavole cartografiche in scala 1:100.000 e dall'atlante dei paesaggi; i) n. 38 carte in scala 1:50.000 relative alla descrizione del territorio regionale non ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri; j) le norme tecniche di attuazione e relativi allegati;

- ove e per quanto ossa occorrere, di tutti gli atti preparatori ed istruttori anche oggi non conosciuti, compresi, eventualmente e per quanto necessario, i pareri della quarta Commissione del Consiglio Regionale della Sardegna resi in data 8.8.2006, e del 5.9.2006, pur conosciuti solo in data odierna;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o comunque collegato, anche se oggi non conosciuto, inerente alla procedura di cui trattasi, ivi compresa la deliberazione presupposta del 24.5.2006 n. 22/3, con la quale la Giunta Regionale ha adottato il "Piano Paesaggistico Regionale - Primo Ambito Omogeneo - Area Costiera", e conseguentemente, dello stesso Piano Paesaggistico Regionale adottato, e delle relative Norme Tecniche di Attuazione;
- di tutti gli altri documenti allegati a detta deliberazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Loiri Porto San Paolo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 14 marzo 2018 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## **FATTO e DIRITTO**

1. - Con il ricorso in esame, è impugnata la deliberazione del Consiglio Comunale di Loiri Porto San Paolo, n. 47 del 29 ottobre 2007, con la quale è stata dichiarata la decadenza della convenzione di lottizzazione stipulata il 18 luglio 1977 e registrata il 5 agosto 1977, tra gli odierni ricorrenti e l'amministrazione comunale. Decadenza pronunciata per il decorso del termine decennale di efficacia della convenzione di lottizzazione, entro il quale si sarebbero dovute completare le opere di urbanizzazione.

2. - Nondimeno, i ricorrenti impugnano anche le deliberazioni del Commissario Straordinario del Comune di Loiri Porto San Paolo, n. 11 del 23 marzo 2007 e n. 34 del 22 maggio 2007, con le quali, ai sensi degli articoli 4 e 6 della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, è stato approvato il dimensionamento dei volumi in zona F ricompresi nella fascia dei 2000 metri dalla linea di battigia e accertata la volumetria residua destinata al completamento dei piani attuativi «*approvati e convenzionati alla data di pubblicazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004, purché alla stessa data le opere di urbanizzazione siano legittimamente avviate ovvero sia stato realizzato il reticolo stradale, si sia determinato un mutamento consistente ed irreversibile dello stato dei luoghi [...]*» (v. art. 4, comma 2, terzo periodo, della legge regionale n. 8/2004 cit.). Sostengono i ricorrenti che, nell'accertare la volumetria residua, la predetta deliberazione non ha considerato il piano di lottizzazione, che pure rientra tra quelli fatti salvi dalla richiamata norma regionale.

3. - Con i motivi aggiunti, depositati il 21 aprile 2008, i ricorrenti impugnano altresì la nota del dirigente comunale, n. 2215 del 15 febbraio 2008, con la quale – in conseguenza di quanto deciso col richiamato atto di decadenza della convenzione – l'amministrazione ha intimato ai lottizzanti “*il trasferimento al Comune di Loiri Porto San Paolo delle aree di cessione previste nel piano di lottizzazione stabilendo che, in caso di mancata cessione, si proceda ai sensi di legge per il recupero coattivo*”. Inoltre, in via subordinata, impugnano il piano paesaggistico regionale, approvato con la

deliberazione della Giunta Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, del 5 settembre 2006, n. 36/7, e gli altri atti relativi al procedimento di approvazione del PPR.

4. - Avverso gli atti impugnati, i ricorrenti deducono una pluralità di censure che saranno esaminate nella parte in diritto.

5. - Si è costituito in giudizio il Comune di Loiri Porto San Paolo, chiedendo che il ricorso e i motivi aggiunti siano respinti.

6. - All'udienza pubblica del 21 marzo 2018, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. - Con il primo motivo del ricorso introduttivo, i ricorrenti deducono la illegittimità delle deliberazioni del Commissario Straordinario con le quali è stato approvato il dimensionamento delle zone F, per la violazione dell'art. 20 della legge regionale n. 45 del 1989, perché l'amministrazione comunale non ha rispettato la scansione dei termini assegnati agli interessati per la presentazione delle osservazioni, come previsto per il procedimento di approvazione dei piani attuativi. Inoltre, la deliberazione di approvazione definitiva (n. 34 del 22 maggio 2007), sarebbe affetta anche da difetto di istruttoria e di motivazione perché non è stata data alcuna motivazione in merito alle osservazioni presentate dal Sig. Fisher. Infine, deduce l'illegittimità anche per la mancata pubblicazione della predetta delibera sul BURAS.

Dalle dedotte illegittimità deriva, inoltre, anche l'illegittimità della deliberazione consiliare con la quale è stata dichiarata la decadenza della convenzione di lottizzazione, che trae fondamento dalle predette deliberazioni sul dimensionamento delle volumetrie residue.

8. - Con il secondo motivo, i ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2004 e dell'art. 15 delle NTA del PPR, perché le opere di urbanizzazione previste dalla lottizzazione sono state in gran parte realizzate al tempo dell'entrata in vigore della disposizioni regionali richiamate, e quindi essa rientra sicuramente tra le ipotesi fatte salve dapprima dall'art. 4 della legge regionale n. 8/2004 cit., e successivamente anche dall'art. 15 delle norme tecniche di attuazione del P.P.R.; in ogni caso, deve ritenersi che il termine decennale di efficacia della lottizzazione sia rimasto sospeso a seguito delle vicende che coinvolsero il lottizzante (rapito, mai rilasciato, è stata dichiarata la morte presunta nel 2000).

9. - Con il terzo motivo, i ricorrenti sostengono la illegittimità della deliberazione di decadenza della lottizzazione anche per la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, per l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, che ha precluso la partecipazione dei ricorrenti al procedimento.

10. - I motivi esposti, che possono essere esaminati congiuntamente per le ragioni che saranno evidenti più avanti, sono infondati.

11. - In ordine logico, è preliminare accertare se la convenzione di lottizzazione è divenuta inefficace per il decorso del termine decennale entro il quale avrebbe dovuto essere attuata, come stabilito dal Comune con la deliberazione consiliare n° 47 del 29 ottobre 2007. Ove, infatti, fosse dimostrata l'intervenuta decadenza della lottizzazione per cui è controversia, gli ulteriori motivi dedotti dai ricorrenti avverso la deliberazione concernente il dimensionamento delle volumetrie diverrebbero inammissibili, perché la ricorrente non trarrebbe alcun vantaggio dall'eventuale annullamento o modifica dell'entità del predetto dimensionamento.

12. - Come accennato, la convenzione di lottizzazione fu stipulata il 18 luglio 1977 e registrata il 5 agosto 1977. Per cui, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 1150/1942 (come modificato dall'art. 8 della legge 6 agosto 1967, n. 765), nonché degli articoli 16 e 17 della medesima legge urbanistica [cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20 gennaio 2003, n. 200, secondo cui, dato il particolare rilievo dei piani di lottizzazione, che costituiscono ormai strumenti urbanistici specifici preordinati e normalmente alternativi rispetto ai piani particolareggiati, alle lottizzazioni va applicato, in via analogica, il termine massimo di validità decennale entro il quale devono essere attuati i piani particolareggiati (art. 16 comma 5 l. n. 1150 del 1942), decorso il quale divengono inefficaci per la parte inattuata (art. 17 comma 1 della stessa legge); nello stesso senso Cons. Stato, IV Sez., 7 febbraio 2012, n. 2045].

Anche la giurisprudenza di questa Sezione ha condiviso tale indirizzo (recentemente si veda T.A.R. Sardegna, Sez. II, 22 gennaio 2018, n. 36, che richiama Sez. II, 19 luglio 2013, n. 553), osservando

come il riferito orientamento giurisprudenziale è temperato dal riconoscimento della possibilità di realizzazione delle costruzioni edilizie previste dallo strumento di attuazione, anche dopo la sua scadenza, laddove però sia stata completata la sua attuazione, nel senso che devono essere state realizzate, entro il termine di vigenza del piano, tutte le opere di urbanizzazione primaria.

Nel caso di specie, i ricorrenti non dimostrano che, alla scadenza del termine decennale, fossero state eseguite le opere di urbanizzazione previste dal piano. Si limitano, infatti, a depositare in giudizio delle foto che si riferiscono alla realizzazione delle opere in questione (cfr. doc. 3 di parte ricorrente) ma dalle quali non è possibile risalire all'epoca di riferimento (dato che le foto sono prive di data); né, soprattutto, è possibile stabilire l'integrale esecuzione delle opere entro il termine decennale scadente nel 1987.

Il predetto termine di efficacia del piano attuativo non può ritenersi superato o prorogato con la norma di cui all'art. 4, comma 2, terzo periodo, della legge regionale n. 8/2004 (che, come visto, si riferisce ai piani attuativi *«approvati e convenzionati alla data di pubblicazione della delibera della Giunta regionale n. 33/1 del 10 agosto 2004, purché alla stessa data le opere di urbanizzazione siano legittimamente avviate ovvero sia stato realizzato il reticolo stradale, si sia determinato un mutamento consistente ed irreversibile dello stato dei luoghi [...]»*), poiché appare del tutto evidente che le lottizzazioni fatte salve dalla norma regionale sopra richiamata debbono essere individuate esclusivamente in quelle che non fossero già scadute al tempo dell'entrata in vigore della legge regionale n. 8/2004.

13. - Anche il riferimento a fatti ed eventi che, integrando altrettante cause di forza maggiore, avrebbero determinato la sospensione del termine di efficacia della lottizzazione, non può essere favorevolmente apprezzato. Sul punto deve essere richiamato l'orientamento recentemente ribadito con la citata sentenza di questo Tribunale (22 gennaio 2018, n. 36; ma si vedano anche Sez. II, 23 maggio 2017, n. 352, e Sez. II, 8 novembre 2016, n. 848), secondo cui è applicabile alla fattispecie il principio affermato in materia di sospensione del termine di durata del titolo edilizio, secondo cui *«il termine di durata del permesso edilizio non può mai intendersi automaticamente sospeso, essendo al contrario sempre necessaria, a tal fine, la presentazione di una formale istanza di proroga, cui deve comunque seguire un provvedimento da parte della stessa Amministrazione [...], che accerti l'impossibilità del rispetto del termine, [...] nei casi in cui possa ritenersi sopravvenuto un factum principis ovvero l'insorgenza di una causa di forza maggiore»* (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 22 gennaio 2018, n. 36, che richiama Consiglio di Stato sez. IV, n. 974/2012; sez. III, n. 1870/2013).

14. - Ugualmente infondata è la censura concernente il mancato invio della previa comunicazione di avvio del procedimento. La delibera dichiarativa della decadenza di un piano di lottizzazione per decorso del decennio di efficacia, non deve essere necessariamente preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, configurandosi la medesima non come atto costitutivo di un autonomo procedimento, ma come atto meramente ricognitivo dell'inefficacia del piano automaticamente verificatasi con lo scadere del termine (T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19 luglio 2013, n. 553).

15. - Come anticipato, dalla accertata infondatezza dei motivi dedotti nei confronti della dichiarazione di decadenza della lottizzazione discende, altresì, l'inammissibilità dell'impugnazione delle deliberazioni sul dimensionamento delle volumetrie residue.

16. - Discende, inoltre, l'infondatezza dei motivi aggiunti nella parte in cui i ricorrenti impugnano, per illegittimità derivata, la nota del dirigente comunale, n. 2215 del 15 febbraio 2008, avente per oggetto l'intimazione ai lottizzanti di procedere al trasferimento al Comune di Loiri Porto San Paolo delle aree di cessione previste nel piano di lottizzazione.

17. - Le ulteriori censure sollevate con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti, riferite alle previsioni contenute nel piano paesaggistico regionale approvato nel 2006, più che infondate, sono irrilevanti, dal momento che l'accertata inefficacia esclude la lottizzazione per cui è controversia dal campo di applicazione (non solo dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 8/2004 ma anche) dell'art. 15 delle norme di attuazione del PPR.

18. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese giudiziali in favore del Comune di Loiri Porto San Paolo, che liquida in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Scano, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Francesco Scano

IL SEGRETARIO