

REPUBBLICA ITALIANA

N. 23/877

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 17/72

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sui ricorsi riuniti nn. 642 e 168/70 proposti dinanzi al Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana:

1° - ricorso n. 642/69 di ORTENSIO GIOVANNI;

2° - ricorso n. 168/70 di ORTEGA ANGELO e ORTENSIO GIOVANNI, rappresentati e difesi dall'avv. Salvatore Sangiorgi Mancuso presso il quale sono elettivamente domiciliati in Palermo, Via Sannmartino n. 55,

contro

il Comune di Licata, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Orlando,

e nei confronti

di Volpe Onofrio, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Maniscalco Basile;

per l'annullamento

1) - della licenza edilizia n. 226/B del 29/8/68 a nome di Onofrio Volpe per la costruzione di un edificio in Licata, compreso fra la via Colombo, Barile e Principe di Napoli (progetto n. 210/68) non



chè di ogni altro provvedimento precedente e conseguenziale alla predetta licenza;

2) - del rifiuto, espresso nella lettera del 12 gennaio 1970, n. 940, a dichiarare l'avvenuta decadenza della licenza edile rilasciata il 29 agosto 1968 a favore del sig. Onofrio Volpe per la costruzione suddetta, nonchè ad ordinare la demolizione della costruzione stessa.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'avv. Domenico Orlando per il Comune di Licata e dell'avv. Luigi Maniscalco Basile per Volpe Onofrio;

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

Vista la decisione interlocutoria n. 331 del 15/4 - 14/5/1971;

Vista l'ordinanza n. 481 del 27/10/1972 di rimessione Adunanza Plenaria;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 30 giugno 1977 la relazione del Consigliere Goraggio e uditi l'avv. Sangiorgi Mancuso per i ricorrenti e l'avv. Maniscalco Basile per il resistente Volpe; nessuno per il Comune;

F A T T O

Con ricorso notificato il 2 dicembre 1969, Ortensi Giovanni, nella qualità di cittadino del Comune di Licata, impugna la licenza n. 226/E rilasciata dal Sindaco di Licata il 29 agosto 1968 al Sig. Onofrio Volpe per la costruzione di un edificio, compreso fra le vie Colombo, Barrile e Principe di Napoli.

Deduce avverso tale atto:

1)-Violazione dell'art. 10 del Regolamento edilizio del Comune di Licata, poichè della Commissione comunale edilizia che esaminò il progetto presentato dal dante causa del sig. Volpe, dr. Vincenzo Liotta, faceva parte il cugino di quest'ultimo ing. Filippo Liotta, il quale aveva l'obbligo di astenersi.

2)-Violazione dell'art. 18 legge 6 agosto 1967, n. 765, perchè, contrariamente alla norma richiamata, la quale prescrive che ogni edificio deve essere provvisto di spazi per il parcheggio in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 20 metri cubi di costruzione, il progetto in esame riserva a parcheggio un semiscantinato con una superficie complessiva inferiore al rapporto previste dalla legge per superficie e cubatura.

Resistono al ricorso il controinteressato e il Comune di Licata.

Il primo eccepisce preliminarmente la inammissibilità dell'impugnativa per difetto di interesse a ricorrere dell'Ortensi, tanto alla stregua della legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150, quanto alla stregua dell'ottavo comma aggiunto all'art.31 della legge fondamentale dalla legge 6 agosto 1967, n. 765, dato che tale norma non avrebbe introdotto l'azione popolare.

Subordinatamente rileva la illegittimità costituzionale del predetto 8° comma dell'art.31 per contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

Nel merito chiede la reiezione del ricorso per infondatezza del primo motivo sia perchè la licenza è stata rilasciata al Volpe e non al suo dante causa, dott. Vincenzo Liotta, sia perchè il semplice rapporto di parentela di costui con uno dei membri della Commissione non vale a determinare un interesse sia pure indiretto del Commissario nel progetto esaminato, sia, infine, perchè il parere della Commissione è stato emesso all'unanimità mentre era sufficiente la maggioranza semplice. Quant'è al secondo motivo, la sua infondatezza risulterebbe dall'accertamento tecnico preventivo disposto

dal Pretore di Licata ai sensi dell'art. 696 c.p.c.

Il Comune di Licata con memoria 21 dicembre 1970 chiede la dichiarazione di inammissibilità e il rigetto del ricorso, per gli stessi motivi dedotti dal controinteressato.

Con memoria 29 marzo 1971 il ricorrente insiste nei motivi di impugnazione, confutando l'eccezione di inammissibilità alla luce dell'art.31, ottavo comma, l.u. nel testo modificato dalla legge n. 765/1967, che non consente alcuna limitazione all'espressione "chiunque".

Con altro atto proposto il 13 marzo 1970 il geom. Angelo Ortega, proprietario di alcuni appartamenti di un edificio di Licata, via Barrile, fronteggiante la costruzione autorizzata al sig. Onofrio Volpe, oltre che cittadino del Comune di Licata, e il Sig. Giovanni Ortensi ricorrono avverso il rifiuto del Sindaco a dichiarare la avvenuta decadenza della licenza edilizia rilasciata il 29 agosto 1968 nonchè ad ordinare la demolizione della costruzione, rifiuto espresso nella lettera 12 gennaio 1970, n. 940, di seguito all'atto dichiaratorio notificatogli ad istanza degli stessi ricorrenti.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

1)-Violazione art. 31 e 32 legge 18 agosto 1942 n. 1150 e art. 17 legge 6 agosto 1967, n. 765. Difatti, essendo il Comune di Licata sprovvisto di piano regolatore generale e di programma di fabbricazione, dal 1° settembre 1968 sarebbero entrate in vigore le nuove disposizioni dell'art. 17 legge n. 765, in base alle quali il volume di ciascun fabbricato non può superare la cubatura di un metro e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile e gli edifici non possono contenere più di tre piani. Ne conseguirebbe che la licenza rilasciata al Volpe sarebbe in contrasto con tali previsioni, riferendosi ad un fabbricato formato da due corpi rispettivamente di sette e di dieci piani, le cui strutture sono state per intero realizzate.

La licenza pertanto sarebbe decaduta ai sensi dell'art. 31 in quanto i lavori sono stati iniziati soltanto nel novembre 1968 e il Sindaco aveva il dovere di applicare l'art. 32 della l.u. che prevede la demolizione delle opere iniziate senza licenza.

2)- Eccesso di potere per difetto di motivazione, poichè il Sindaco si sarebbe limitato ad enunciare di non avere "riscontrato alcuna violazione".

Anche in questo ricorso si sono costituiti il Comune di Licata e il controinteressato Onofrio Volpe.

L'Amministrazione contesta l'interpretazione che i ricorrenti danno all'art. 31 l.u. nella nuova formulazione di cui all'art. 10 della legge n. 765/1967 e rileva che il 7° comma dell'articolo 17 di quest'ultima legge ha prorogato appunto di un anno l'entrata in vigore delle disposizioni dei commi primo, secondo, terzo, quarto e sesto dando piena validità alle licenze rilasciate entro tale anno semprechè i lavori siano ultimati nel termine di due anni dalla data di inizio dei lavori.

Il resistente privato con memoria 26 marzo 1971 rileva che le nuove previsioni urbanistiche alle quali si riferisce nel nuovo testo l'articolo 31 della legge n. 1150 del 1942 possono essere solo costituite da piani urbanistici e da strumenti concreti analoghi formati da pubbliche amministrazioni e non dalle norme generali contenute nella stessa legge; quanto al secondo motivo ne desume la inconsistenza dal fatto che la motivazione del rifiuto appare esauriente di fronte all'assoluta infondatezza della pretesa dei ricorrenti.

Il C.G.A.R.S. ha disposto la riunione dei due ricorsi con decisione interlocutoria ed ha quindi rimesso la causa all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 5 D.L.P. del 6/5/1948, n. 654.

Con successive memorie depositate sia di nanzi al C.G.A.R.S. sia in questa sede le parti in sistono sulle rispettive tesi illustrandole ampiamente e soffermandosi in particolare sul motivo concernente l'interpretazione degli artt. 31 e 41 quinquies della legge urbanistica.

All'odierna udienza si è svolta la discus sione della causa.

#### DIRITTO

Le due domande nelle quali si articola la controversia vedono come parte attrice o in modo esclusivo - impugnazione della licenza edilizia - e in concorso con un frontista - impugnazione del rifiuto di emettere l'ordine di demolizione - il sig. Ortensi il quale agisce, per sua stessa ammis sione; nella sola qualità di cittadino del Comune nel cui territorio incide il fabbricato di cui si tratta. Di qui il rilievo della questione della leg gittezza sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana con l'or-

dinanza del 1972 in riferimento all'interpretazione dell'ottavo comma dell'art. 31 della legge urbanistica del 1942 come modificato dall'art. 10 della legge n. 765/67.

Peraltro sul punto l'Adunanza plenaria deve constatare che i dubbi interpretativi, ancora possibili al momento della rimessione, sono stati ormai da tempo risolti dal costante indirizzo giurisprudenziale, indirizzo assolutamente fermo nel negare che la disposizione in questione abbia inte so introdurre un'azione popolare e viceversa nel ri tenere che la pura equivoca terminologia legislativa debba essere sempre inquadrata nel tradizionale e generale sistema della legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo fondato sull'esistenza di un interesse attuale, personale e diretto, sia pure inteso in una considerazione adeguata alle esigenze dei tempi e della materia.

Stando così le cose, poichè non vi è dubbio che solo in presenza di un'azione popolare un qualsiasi cittadino (sia pure del comune interessato) può adire l'autorità giudiziaria amministrativa, deve concludersi dichiarando il difetto di legittimazione dell'Ortensi e quindi l'inammissibi lità della requisita impugnativa.

Tale pronuncia comporta l'impossibilità di esaminare tutti i motivi di merito pertinenti alla domanda proposta dal solo Ortensi (e cioè, come si è già detto, le censure dirette avverso la licenza edilizia), mentre non incide sulle ulteriori censure che sono sostenute dalla autonoma e non contestabile legittimazione dell'Ortega.

Venendo dunque all'esame di queste ultime, occorre premettere che esse, pur essendo formalmente dirette contro il rifiuto di disporre la demolizione dell'immobile del controinteressato Volpe, nella sostanza pongono il problema della decadenza o meno della relativa licenza edilizia: difatti è solo sulla base di tale premessa che gli attuali ricorrenti avevano richiesto l'intervento del Sindaco.

Più esattamente la norma in base alla quale si assume sia intervenuta la decadenza è quella dell'art. 31 della legge urbanistica, la quale stabilisce che l'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle licenze che sono in contrasto con le previsioni medesime se i lavori non sono stati iniziati in un momento anteriore: si afferma infatti che dopo il rilascio della licenza (28/8/68) ma prima dell'ini-

zio dei lavori, sarebbero appunto divenute operanti "nuove previsioni urbanistiche" e cioè quelle dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967 n. 765 alla cui stregua nei Comuni sprovvisti di piano regolatore e di programma di fabbricazione il volume di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro tubo e mezzo per ogni metro quadrato dell'area fabbricabile e gli edifici non possono essere di più di tre piani.

La tesi non può essere accolta.

Occorre osservare infatti che le nuove previsioni urbanistiche alle quali si riferisce, nel suo nuovo testo, l'art. 31 possono essere solo i piani urbanistici e gli strumenti analoghi formati da pubblica amministrazione e non le norme contenute in una legge che dispone in via generale nella materia dell'urbanistica e non contiene appunto previsioni urbanistiche precise relative ai singoli tratti di territorio.

Tale conclusione, ad avviso dell'Adunanza, può definirsi ius recaptum alla stregua di un uso costante che dei termini in questione ("previsioni urbanistiche") è fatto in sede legislativa e giurisprudenziale.

Rimane la censura pertinente alla carenza

di motivazione del provvedimento impugnato. La sua infondatezza peraltro è manifesta ove si consideri che il Sindaco, nell'affermare che l'Amministrazione comunale non aveva rilevato alcuna illegittimità in ordine a quanto denunciato, ha espresso con sufficiente chiarezza le ragioni del rifiuto. E' evidente infatti che le determinazioni dell'amministrazione in un caso in cui si discute dell'esistenza o meno di una violazione di legge non vanno motivate con puntuali considerazioni esegetiche, non essendo in gioco una scelta discrezionale ma solo l'esattezza di una interpretazione che qualsiasi soggetto può e deve essere in grado di effettuare autonomamente e che nel processo compete d'ufficio al giudice.

Non rimane pertanto che dichiarare in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso in esame.

Esistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese fra le parti.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, definitivamente pronunciando, dichiara inammissibile per difetto di legittimazione il ricorso n. 642/69 di Ortensi Giovanni; dichiara inammissibi

le il ricorso n. 168/70 per quanto attiene all'impugnativa proposta dallo stesso Ortensi; rigetta le altre parti del ricorso perchè infondate.

Dispone che le spese e gli onorari del giudizio siano compensati fra le parti;

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 30 giugno 1977, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria), in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

UCCELLATORE Vincenzo	- Presidente;
GRANITO Fernando	- Presidente del C.G.A.R.S.;
PEZZANA Aldo	- Consigliere;
CAIANIELLO Vincenzo	- "
SCHINAIA Mario Egidio	- "
IMPERATRICE Giovanni	- "
PRANZETTI Antonio	- "
CALABRO' Corrado	- Consigliere - compo- nente C.G.A.R.S.;
CATALLOZZI Walter	- Consigliere
AGRESTI Vito	- "
DATO Bernardo	- "
MERENDA Claudio	- "

SANTONI RUGIU Giuseppe - Consigliere  
CORAGGIO Giancarlo - " estensore  
MENICHINI Giorgio - "

*Giuseppe Santoni*  
*Giuseppe Santoni*  
*Giuseppe Santoni*  
*Mario Santoni*  
*Antonio Santoni*  
*Walter Santoni*  
*Bernardo Santoni*  
*Antonio Santoni*  
*Antonio Santoni*  
*Antonio Santoni*  
*Antonio Santoni*

Publicata nei modi di legge  
all'udienza del 7 novembre 1977.

Il Segretario di Sezione  
*Antonio Santoni*

ADUNANZA PLENARIA

del 12 novembre 1977  
che ha approvato  
alla presenza di Sua Eminenza il Ministro  
dell'Interno

il regolamento del Reggimento di procedura  
12 agosto 1907 n. 442.

Il Segretario  
*Antonio Santoni*