

N. 00009/2011 REG.PROV.COLL.  
N. 00005/2004 REG.RIC.  
N. 00133/2010 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria  
(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5 del 2004, proposto da:

G. A. e F. di G. F. & C. S.n.c., con sede in Narni, rappresentata e difesa dall'avv. Piermarino Piermarini, con domicilio eletto presso Maurizio Mariani in Perugia, via Podiani, 17;

***contro***

Comune di Narni, rappresentato e difeso dall'avv. Umberto Segarelli, con domicilio eletto presso Maurizio Mariani in Perugia, via Podiani, 17;

***nei confronti di***

Di M. A. e S.n.c. Di M. B., con sede in Orte, rappresentati e difesi dagli avv. Giorgio Barili e Savina Forgittoni, con domicilio eletto presso Manuela D'Innocenzo in Perugia, corso Vannucci, 30;

sul ricorso numero di registro generale 133 del 2010, proposto da:

Di M. A., in proprio e in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale, nonché quale legale rappresentante della Di Mari Bruno S.n.c., con sede in Orte, rappresentati e difesi dall'avv. Savina Forgittoni, con domicilio eletto presso Riccardo Pelliccia in Perugia, via M. Fanti, 2;

***contro***

Comune di Narni, rappresentato e difeso dall'avv. Umberto Segarelli, con domicilio eletto presso

Maurizio Mariani in Perugia, via Podiani, 17;

***nei confronti di***

G. A. e F. S.r.l., con sede in Orte, rappresentata e difesa dall'avv. Livio M. Listanti, con domicilio eletto presso Maurizio Mariani in Perugia, via Podiani, 17;

***per l'annullamento***

\* quanto al ricorso n. 5 del 2004:

della determinazione dirigenziale prot. n. 28086 in data 10 ottobre 2003, con cui, previo accertamento di incompatibilità urbanistica di opere eseguite, si dispongono sanzioni pecuniarie;

\*\* quanto al ricorso n. 133 del 2010:

- del permesso di costruire in sanatoria prot. n. 20858 rilasciato dal Comune di Narni a firma del Dirigente Area Dipartimentale Gestione e Organizzazione del Territorio in data 21 gennaio 2010;
- di ogni atto prodromico e/o preparatorio e/o presupposto, istruttorio, connesso, consultivo, conseguente e d'attuazione, compreso il parere favorevole della Commissione Edilizia prot. n. 20858 in data 4 gennaio 2010;
- nonché delle eventuali tavole e mappe erroneamente redatte e/o utilizzate ai fini della sanatoria;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Narni, di Di Mari Angelo in proprio e nelle qualità suindicate, e di Giovannini Artemio e Franco S.r.l.;

Visto il ricorso incidentale proposto in relazione al ricorso n. 5/2004 da Di Mari Angelo, respinto da questo Tribunale con la sentenza 31 maggio 2004, n. 279;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2010 il dott. Pierfrancesco Ungari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Giungono all'esame del Tribunale altri due ricorsi del fitto contenzioso legato alla realizzazione di una stazione di distribuzione di carburanti, con annessi bar, ristorante e self service, presso il Raccordo Autostradale Terni-Orte (ora S.S. n. 675, Umbro-Laziale), direzione Orte, in territorio di Narni, località San Liberato, già oggetto delle sentenze nn. 188/2010, 279/2004, 563/2003, 767/2002 e 778/2000.

1.1. Con il ricorso n. 5/2004, la società (di seguito, per brevità: società Giovannini) che gestisce la predetta stazione di servizio (ora, distribuendo benzina con marchio "Total"), impugna la determinazione dirigenziale del Comune di Narni prot. 28086 in data 10 ottobre 2003, con cui, previo accertamento della non compatibilità urbanistica di alcune delle opere eseguite, ai sensi dell'articolo 38 del d.P.R. 380/2001, le è stata irrogata una sanzione pecuniaria, demandandone la quantificazione all'Ufficio del Territorio di Terni.

1.2. Con il ricorso n. 133/2010, i soggetti (di seguito, per brevità: società Di Mari) che gestiscono una preesistente stazione di servizio (con marchio "Esso") ubicata sulla stessa corsia di marcia pochi chilometri più avanti, in territorio di Orte, impugnano il permesso di costruire in sanatoria prot. 20858 in data 21 gennaio 2010, rilasciato dal Comune di Narni alla società Giovannini per la realizzazione

dell'impianto suddetto.

1.3. Conviene per prima cosa disporre la riunione di detti due ricorsi, stante l'evidente connessione soggettiva, oltre che oggettiva, ai fini di un'unica decisione.

2. Il Collegio, per comprendere l'effettiva portata dei ricorsi in esame, ritiene opportuno riepilogare sinteticamente le fasi procedurali pregresse e l'esito delle relative impugnazioni.

2.1. La società Giovannini ha trasferito nel sito di San Liberato preesistenti distributori di carburante, sulla base di atti (cfr. deliberazioni della G.C. di Narni n. 662 in data 27 maggio 1991 e n. 53 in data 23 gennaio 1992, ed atto sindacale n. 45 in data 23 marzo 1992) che trovavano i propri presupposti nella pianificazione di settore ex l.r. 17/1983 (Piano locale di intervento per la rete di distribuzione di carburanti, di cui alle deliberazioni del C.C. n. 10 in data 18 gennaio 1988 e della G.R. n. 4974 in data 6 luglio 1988, poi modificato con C.C. n. 130 in data 15 luglio 1991 e G.R. n. 3258 in data 12 maggio 1994) e nel nulla osta di cui alla d.G.R. n. 9612 in data 28 ottobre 1991, e risultavano coerenti rispetto al piano dell'A.N.A.S. relativo all'ubicazione degli impianti di distribuzione lungo la S.S. n. 675, approvato con d.m. ll.pp. in data 1 luglio 1992. Il P.R.G. del Comune di Narni all'epoca vigente (approvato con d.P.R. in data 16 aprile 1971) conferiva all'area una destinazione "agricola".

2.2. Una prima impugnazione di detti atti, da parte della società Esso, è stata rigettata dal Tribunale con la citata sentenza n. 778/2000, passata in giudicato (così come la citata sentenza n. 767/2002, che ha respinto il ricorso per la revocazione della precedente).

2.3. Con l'adozione del nuovo P.R.G. (C.C. n. 111 in data 10 dicembre 1999), è stato previsto un nuovo svincolo per il collegamento della S.S. n. 675 con l'abitato di S. Liberato, che sarebbe andato a sovrapporsi alla corsia di uscita della (progettata ed autorizzata) stazione di servizio.

La società Giovannini ha impugnato detta previsione (ric. n. 198/2000) ed ha presentato in sede procedimentale un'osservazione (n. 348) che è stata parzialmente accolta (cfr. C.C. n. 62/2001 e n. 25/2002); è stata accolta anche un'osservazione del Sindaco di Narni (n. 111) volta all'eliminazione dello svincolo, in quanto avrebbe inciso negativamente sulla zona di sviluppo industriale prevista sul lato opposto della S.S. n. 675 (cfr. C.C. n. 26/2002).

La fase di approvazione del P.R.G. è stata poi perfezionata, mediante le deliberazioni del C.P. di Terni n. 37 in data 23 febbraio 2004 e del C.C. di Narni n. 23 in data 24 marzo 2004.

2.4. Nel frattempo, la società Giovannini aveva chiesto la concessione edilizia per la realizzazione dell'impianto.

Intervenuta la sentenza n. 778/2000, la società ha presentato al Comune una nuova documentazione progettuale, chiedendo che il rilascio della concessione edilizia avvenisse, ove necessario, "in deroga" ai sensi degli articoli 41-quater della legge 1150/1942 e 87 del regolamento edilizio comunale (cfr. relazione prot. 15910 presentata in data 3 luglio 2001). La richiesta, valutata positivamente dopo l'accoglimento delle osservazioni mediante la citata deliberazione n. 62/2001, è stata trasmessa alla Provincia di Terni per il nulla osta di cui all'articolo 38 della l.r. 31/1997. Il nulla osta è stato rilasciato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 179/2001. L'A.N.A.S. ha rilasciato il proprio assenso con nota prot. 41515/STC in data 18 gennaio 2002.

E' stata conseguentemente rilasciata la concessione edilizia n. 2058 in data 22 gennaio 2002.

2.5. La società Di Mari (con ricorso n. 174/2002) ha impugnato detta concessione edilizia, unitamente alla deliberazione n. 62/2001 (ma non alla deliberazione del consiglio provinciale n. 179/2001).

Con la citata sentenza n. 563/2003 (poi confermata dal Consiglio di Stato, con decisione della IV Sezione, n. 5847/2009), il ricorso è stato accolto (mentre è stato respinto il sopramenzionato ricorso della ditta Giovannini n. 198/2000) e la concessione edilizia n. 2058/2002 è stata annullata (il Tribunale ha ritenuto che il Comune avrebbe dovuto attendere l'approvazione del P.R.G., non potendo assentire l'intervento sulla base del P.R.G. adottato, in applicazione delle c.d. misure di salvaguardia).

2.6. In seguito, è stato approvato (deliberazione del C.C. di Narni n. 23 in data 24 marzo 2004, previa deliberazione del C.P. di Terni n. 37 in data 23 febbraio 2004, alle cui prescrizioni la modifica di P.R.G. si è adeguata) il nuovo P.R.G., che, per quanto qui interessa, prevede la zonizzazione "MC" (area di servizio di distribuzione carburanti e annessi) per l'area nella quale è stata realizzata la suddetta stazione di servizio (o per la maggior parte di essa: come si dirà in seguito, non sono stati ancora superati i dubbi al riguardo).

La società Di Mari ha impugnato (con ricorso n. 371/2004) detti atti, unitamente agli atti presupposti (deliberazioni del C.P. n. 179/2001 e del C.C. n. 25 in data 19 marzo 2002, n. 30 in data 28 marzo 2002 e n. 36 in data 6 aprile 2002, quanto all'accoglimento dell'osservazione n. 348 presentata dalla società Giovannini).

Con la citata sentenza n. 188/2010, il ricorso è stato respinto.

3. Esigenze di economia processuale suggeriscono di esaminare per primo il ricorso n. 133/2010.

Va precisato che il ricorso risulta notificato appena dopo il deposito della sentenza n. 188/2001 e che nella prospettazione delle censure (come emerge univocamente dal testo) i ricorrenti non hanno

potuto tener conto di quanto con essa deciso.

Avverso il permesso di costruire in sanatoria n. 20858 in data 21 gennaio 2010, che si basa sulla nuova disciplina di P.R.G. approvata con deliberazione del C.C. 23/2004, la società Di Mari prospetta censure (che, per quanto il Collegio è riuscito a comprendere, sono) così sintetizzabili:

a) poiché la sanatoria è stata chiesta ai sensi degli articoli 18, comma 1-bis, della l.r. 21/2004 e 36 del d.P.R. 380/2001, vale a dire sub specie di “accertamento di conformità”, essa non poteva essere concessa, in quanto le opere erano state realizzate sulla base di un titolo abilitativo poi annullato dal giudice (né, trattandosi di manufatti “autoportanti”, dotati di autonomia statica e strutturale, per sanarli poteva essere invocata, ai sensi dell’articolo 38, comma 1, del d.P.R. 380/2001, l’impossibilità di riduzione in pristino – peraltro neppure allegata dal richiedente o dal Comune); i presupposti della sanatoria, in ogni caso, non sono stati adeguatamente motivati;

b) sul titolo in sanatoria si riverberano le illegittimità del nuovo P.R.G. presupposto (fatte valere con il ricorso n. 371/2004);

c) in ogni caso, manca la c.d. doppia conformità dell’opera, richiesta dagli articoli 36 del d.P.R. 380/2001 e 17 della l.r. 21/2004, posto che:

c1) il P.R.G. adottato nel 1999, vigente, come norme di salvaguardia, all’epoca della realizzazione della stazione di servizio (gennaio-aprile 2002), prevedeva per l’area una diversa destinazione;

c2) le opere non sono conformi neppure alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti al momento della richiesta di sanatoria (novembre 2009) e della conseguente verifica da parte del Comune, sotto vari profili; in particolare: c2.1) il parere della Commissione edilizia è privo di motivazione in ordine alla compatibilità urbanistica; c2.2) l’impianto ricade solo parzialmente all’interno del “sistema della mobilità M1 con previsione MC (stazione di servizio e distributori carburanti)” e quindi è solo parzialmente compatibile con le previsioni del nuovo P.R.G. riguardanti l’area, rimaste immutate quanto meno dall’ottobre 2003; infatti, una parte (porzione di fabbricato destinato a sala vendita, porzione di pensilina e relativi impianti di erogazione, piazzali ed aiuole pari a 3.950 mq e relative opere tecnologiche) ricadeva e ricade tuttora in zona “PN1 Zona D” con previsione “P.S. (campi sportivi)”, che non può accogliere una stazione di servizio;

d) ai fini della sanatoria non potrebbe applicarsi l’articolo 18, commi 1 ed 1-bis, della l.r. 21/2004, nel senso che la sanatoria non richieda (anche) la conformità urbanistica delle opere all’epoca della loro realizzazione; una simile interpretazione, infatti, contrasta con l’articolo 36 del d.P.R. 380/2001, che è norma statale di principio in materia di governo del territorio, per di più formulata in maniera autoapplicativa, e come tale non può essere derogata da una norma regionale (cfr. Corte Cost. n. 303/2003), e che, ai sensi dell’articolo 2, comma 3, del d.P.R. 380/2001, ha disciplinato in Umbria la sanatoria fino all’approvazione della l.r. 21/2004;

e) se, viceversa, si ritiene concretamente applicabile l’articolo 18, citato (anziché gli articoli 17 e 36, pure citati, che espressamente richiedono la doppia conformità), allora l’articolo 18 e l’articolo 2, della l.r. 21/2004 devono considerarsi costituzionalmente illegittimi per violazione degli articoli 3, 25, 5, 127, comma secondo, 117, commi secondo, lettera l) e terzo, nonché dei principi di legalità, sussidiarietà, adeguatezza, imparzialità e buon andamento dell’amministrazione, ragionevolezza dell’intervento legislativo regionale;

f) in ogni caso, l’articolo 18, commi 1 e 1-bis, della l.r. 21/2004, non è stato correttamente applicato, in quanto:

f1) con riferimento al comma 1, le opere non sono conformi neppure agli strumenti urbanistici vigenti al momento dell’entrata in vigore della l.r. 1/2004 (la modifica del P.R.G. non era ancora stata approvata), e comunque la domanda di sanatoria avrebbe dovuto essere presentata entro 120 giorni dall’entrata in vigore della l.r. 21/2004, mentre è stata presentata oltre detto termine;

f2) con riferimento al comma 1-bis, esso si applica esclusivamente agli interventi edilizi realizzati tra la data di entrata in vigore della l.r. 1/2004 ed il novembre 2008, mentre per gli interventi precedentemente realizzati, come quelli in esame, è applicabile soltanto il comma 1.

4. Resistono il Comune di Narni e la controinteressata società Giovannini, controdeducendo puntualmente.

5. Parte delle censure prospettate con il ricorso n. 133/2010 possono giudicarsi infondate.

5.1. E’ opportuno anzitutto ribadire che l’impugnazione del nuovo P.R.G. di Narni (approvato con deliberazione consiliare n. 23/2004, previa deliberazione consiliare provinciale n. 37/2004) da parte della società Di Mari, è stata rigettata con la sentenza n. 188/2010.

Pertanto, allo stato (il Collegio non ha elementi per affermare che sia passata in giudicato), la società Di Mari non può postulare alcuna illegittimità del P.R.G. vigente. Invece (sempre allo stato), le previsioni del P.R.G. costituiscono presupposto del sindacato di legittimità del permesso di costruire in sanatoria prot. 20858/2010.

Ne discende l’infondatezza delle censure suindicate alla lettera b).

5.2. La sanatoria è stata espressamente concessa in applicazione dell'articolo 83 della l.r. 13/2009, che ha introdotto il comma 1-bis, all'articolo 18 della l.r. 21/2004.

Giova ricordare che l'articolo 17 (<<Accertamento di conformità>>), comma 1, della l.r. 21/2004, ribadisce il principio della c.d. doppia conformità, già sancito dall'articolo 36 del d.P.R. 380/2001, in quanto dispone che gli interventi privi di titolo << ... possono ottenere la sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente, sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda e non in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati ... >>

Invece, secondo l'articolo 18 (<<Norme di prima applicazione per l'accertamento di conformità>>):

- <<La procedura prevista dall'articolo 17 si applica anche per l'accertamento di conformità relativo ad interventi realizzati alla data di entrata in vigore della l.r. n. 1/2004 non conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia ed agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati, al momento dell'entrata in vigore della stessa legge regionale. In tali casi l'istanza è presentata entro e non oltre centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ed il rilascio del titolo abilitativo a sanatoria è subordinato al solo pagamento di una somma al Comune nella misura prevista al comma 2 dello stesso articolo 17, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni penali. >> (comma 1);

- <<La procedura prevista dall'articolo 17 si applica anche per l'accertamento di conformità relativo ad interventi realizzati alla data di entrata in vigore del regolamento regionale 3 novembre 2008, n. 9 (Disciplina di attuazione dell'art. 12, comma 1, lettere a) e d-bis) della legge regionale 18 febbraio 2004, n. 1 (Norme per l'attività edilizia) - Criteri per regolamentare l'attività edilizia e per il calcolo delle superfici, delle volumetrie, delle altezze e delle distanze relative alla edificazione), non conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma che risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia ed agli strumenti urbanistici vigenti e non in contrasto con gli strumenti urbanistici adottati alla data del 13 maggio 2009, di diretta applicazione dello stesso regolamento regionale. In tali casi l'istanza è presentata entro e non oltre il 31 dicembre 2009 ed il rilascio del titolo abilitativo a sanatoria è subordinato al solo pagamento di una somma al comune nella misura prevista al comma 2 dell'articolo 17, ferma restando l'applicazione delle eventuali sanzioni penali. >> (comma 1-bis).

Il Comune di Narni, in dichiarata applicazione del comma 1-bis, citato, ha ritenuto che l'area interessata dall'intervento (divenuto) privo di titolo autorizzatorio, ricadesse nella destinazione "M1-Mc", e quindi vi fosse, al momento, la compatibilità urbanistica.

Quanto precisato vale, intanto, ad escludere che il provvedimento in sanatoria non sia stato adeguatamente motivato.

5.3. Ciò detto, non si ravvisano motivi per non applicare l'istituto dell'accertamento di conformità (come disciplinato dalla l.r. 21/2004) anche nell'ipotesi di opere il cui titolo autorizzatorio sia stato annullato in sede giurisdizionale.

Può ricordarsi il principio secondo il quale quando l'annullamento dell'atto discende da vizi formali, l'amministrazione può sempre rimuoverli, perfezionando un effetto sanante che paralizza il conseguente effetto sanatorio (cfr. Cons. Stato, IV, 14 dicembre 2002, n. 7001).

Del resto, anche nella succitata sentenza n. 563/2003, quanto alla prosecuzione del procedimento autorizzatorio conseguente all'annullamento del permesso di costruire a suo tempo (intempestivamente) rilasciato alla società Giovannini, si può leggere che "Va chiarito, al riguardo, che con ciò s'intende dire che il Comune non poteva rilasciare la concessione "in deroga", ma non anche che dovesse altresì rigettare la domanda di concessione edilizia; doveva, invece, applicare le misure di salvaguardia e perciò sospendere l'esame del progetto sino all'entrata in vigore del piano regolatore così come definitivamente approvato, per poi decidere in base a quest'ultimo. Per effetto dell'annullamento disposto con la presente sentenza, dunque, al Comune di Narni viene restituito il potere-dovere di pronunciarsi sulla domanda di concessione edilizia, applicando il PRG definitivamente approvato".

5.4. Non è dubbio che, quando le opere sono state realizzate, non sussistesse la conformità urbanistica e che quindi non sussista la c.d. doppia conformità, richiesta dagli articoli 36 del d.P.R. 380/2001 e 17 della l.r. 21/2004.

Ciò si desume dalla sentenza n. 563/2003, e le parti resistenti lo riconoscono anche nel presente giudizio, sostenendo tuttavia che la conformità all'epoca della realizzazione non sia necessaria per la sanatoria, trovando applicazione l'articolo 18, comma 1-bis, della legge 21/2004.

Il Collegio condivide questa impostazione.

Come esposto, l'articolo 18 della l.r. 21/2004 consente "in via di prima applicazione" la sanatoria, anche qualora la conformità sia sopravvenuta in un momento successivo; le due fattispecie appaiono

analoghe nella struttura logica, e vanno lette in una prospettiva diacronica: quella del comma 1, prevede la sanatoria in collegamento all'entrata in vigore della stessa legge 1/2004, e da essa fa decorrere il termine (di 120 giorni) per la presentazione delle relative domande; quella del comma 1-bis, prevede la sanatoria alla luce della concreta applicabilità (diretta applicazione) del sopravvenuto regolamento regionale 3/2008 (che ha precisato i parametri rilevanti ai fini della valutazione di conformità edilizia), e stabilisce conseguentemente per la presentazione delle domande il termine del 31 dicembre 2009.

Le due disposizioni in esame non distinguono in relazione alla data di realizzazione delle opere prive di titolo e originariamente non conformi alla disciplina pro-tempore vigente, nè definiscono i reciproci rapporti in termini di alternativa esclusiva.

La seconda fattispecie rappresenta dunque una seconda possibilità di ottenere la sanatoria per opere originariamente non compatibili, divenute compatibili anche a ragione della modifica dei parametri urbanistici o edilizi di riferimento.

Non vi sono dunque ragioni per poter sostenere che il comma 1-bis si applichi esclusivamente agli interventi edilizi realizzati tra la data di entrata in vigore della l.r. 1/2004 ed il novembre 2008.

Con ciò, cadono le censure concernenti la mancanza di doppia conformità (suindicate alle lettere c1) e quelle concernenti l'errata applicazione e/o la mancanza dei presupposti previsti dall'articolo 18 (f).

5.5. Occorre però stabilire se la previsione concretamente rilevante, quella dell'articolo 18, comma 1-bis, non sia sospettabile di illegittimità costituzionale (in ciò consistono le censure suindicate alle lettere e), nonché, sostanzialmente, d) – essendo evidente che la disposizione regionale sopravvenuta non potrebbe disapplicarsi in questa sede.

Il Collegio ritiene improprio qualificare l'articolo 18 come una sorta di condono mascherato, cioè consentito al di fuori di una previsione di principio dettata dalla legge statale. Infatti, la sanatoria è pur sempre ottenibile soltanto in presenza della compatibilità urbanistico-edilizia, e non anche in deroga alle previsioni vigenti al momento della valutazione della domanda.

Piuttosto, si tratta di un recepimento, in ambito regionale e con operatività temporalmente limitata e giustificato dalla sopravvenienza di nuovi parametri normativi di valutazione della compatibilità urbanistico-edilizia, di un più ampio principio di sanabilità degli abusi, di creazione giurisprudenziale (spesso definito c.d. sanatoria giurisprudenziale, almeno a partire da Cons. Stato, V, 13 febbraio 1995, n. 238).

5.5.1. Al riguardo, anche recentemente, è stato riaffermato (cfr. Cons. Stato, VI, 7 maggio 2009, n. 2835) che:

- la sanatoria edilizia può ben intervenire anche a seguito di conformità "sopraggiunta" dell'intervento in un primo tempo illegittimamente assentito, divenuto cioè permissibile al momento della proposizione della nuova istanza dell'interessato, posto che questa si profila come del tutto autonoma rispetto all'originaria istanza che aveva condotto al permesso annullato in sede giurisdizionale, in quanto basata su nuovi presupposti normativi in materia edilizia; pare pertanto palesemente irragionevole negare una sanatoria di interventi che sarebbero legittimamente concedibili al momento della nuova istanza, perdendo oltretutto automaticamente efficacia, a seguito della presentazione di questa, il pregresso ordine di demolizione e ripristino, secondo l'orientamento di questo Consiglio in tema di rilevanza su tale ordine dell'istanza di sanatoria (cfr. VI, 12 novembre 2008, n.5646, *ex multis*);

- il principio normativo della "doppia conformità", infatti, è riferibile all'ipotesi ragionevolmente avuta di mira dal legislatore, desumibile cioè dal senso obiettivo delle parole utilizzate dall'articolo 13 della legge 47/1985, ovvero dal vigente articolo 36 del d.P.R. 380/2001, ipotesi che è quella di garantire il richiedente dalla possibile variazione in senso peggiorativo della disciplina edilizia, a seguito di adozione di strumenti che riducano o escludano, appunto, lo *jus aedificandi* quale sussistente al momento dell'istanza. Quindi, la tipicità del provvedimento di accertamento in sanatoria, quale espressione di disposizione avente carattere di specialità, va rigorosamente intesa come riferimento al diritto vigente (cfr. V, 29 maggio 2006, n. 3267), e commisurata alla finalità di favor obiettivamente tutelata dalla previsione, in modo da risultare conforme al principio di proporzionalità e ragionevolezza nel contemperamento dell'interesse pubblico e privato;

- la norma, infatti, non può ritenersi diretta a disciplinare l'ipotesi inversa dello *jus superveniens* edilizio favorevole, rispetto al momento ultimativo della proposizione dell'istanza. In effetti, imporre per un unico intervento costruttivo, comunque attualmente "conforme", una duplice attività edilizia, demolitoria e poi identicamente riedificatoria, lede parte sostanziale dello stesso interesse pubblico tutelato, poiché per un solo intervento, che sarebbe comunque legittimamente realizzabile, si dovrebbe avere un doppio carico di iniziative industriali-edilizie, con la conseguenza, contrastante con il principio di proporzionalità, di un significativo aumento dell'impatto territoriale ed ambientale, (altrimenti considerato in termini più ridotti alla luce della *ratio* della norma in tema di accertamento di

conformità);

- gli articoli 13 e 15 della legge 47/1985, richiedenti per la sanatoria delle opere realizzate senza concessione e delle varianti non autorizzate, che l'opera sia conforme tanto alla normativa urbanistica vigente al momento della realizzazione dell'opera, quanto a quella vigente al momento della domanda di sanatoria, sono disposizioni contro l'inerzia dell'Amministrazione, e significano che, se sussiste la doppia conformità, a colui che ha richiesto la sanatoria non può essere opposta una modificazione della normativa urbanistica successiva alla presentazione della domanda. Tale regola non preclude il diritto ad ottenere la concessione in sanatoria di opere che, realizzate senza concessione o in difformità dalla concessione, siano conformi alla normativa urbanistica vigente al momento in cui l'autorità comunale provvede sulla domanda in sanatoria (cfr. V, 21 ottobre 2003, n. 6498).

5.5.2. Questo Tribunale ha aderito al rammentato indirizzo giurisprudenziale (sentt. 30 marzo 2000, n. 290; 8 luglio 2002, n. 505; 29 ottobre 2004, n. 656; 8 settembre 2005, n. 431; da ultimo, 20 maggio 2010, n. 329).

Il Collegio, pur consapevole della cautela con la quale è necessario applicare il principio in questione, non ritiene di discostarsi in questa occasione dall'orientamento ricordato.

5.5.3. Nella prospettiva indicata, dunque, l'articolo 18 non sembra contrastare con i principi fondamentali della normativa statale in materia.

Né, quindi, porsi in contrasto con le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti tra la potestà legislativa statale e quella regionale.

Per quanto concerne l'ipotizzata violazione dell'articolo 25 Cost., va infine sottolineato che le disposizioni regionali sospettate di incostituzionalità, si preoccupano di evitare ogni interferenza con le conseguenze penali della realizzazione abusiva, posto che entrambi i commi in questione, come esposto, si chiudono facendo salva l'applicazione delle eventuali sanzioni penali.

6. A questo punto, per concludere l'esame del ricorso n. 133/2010, occorre esaminare le censure (suindicate al punto 3, lettera c2) concernenti la mancanza di una piena compatibilità urbanistica al momento di presentazione della domanda di sanatoria (novembre 2009).

6.1. La difesa del Comune sostiene che la questione sarebbe già stata decisa, nel senso della compatibilità, dalla citata sentenza n. 188/2010.

Il Collegio rileva che la sentenza ha preso in considerazione (cfr. punto 6.3.) la compatibilità urbanistica della stazione di servizio della società Giovannini, al fine di precisare che la modifica della zonizzazione di San Liberato volta ad assicurare detta compatibilità era riconducibile alle deliberazioni consiliari n. 25/2002 e n. 26/2002, ed alle conseguenti decisioni della Conferenza Istituzionale del 4 febbraio 2004, e non alla deliberazione provinciale n. 179/2001 - provvedimento investito dalle censure della società Di Mari, in quel contesto esaminate.

Nella sentenza non è stata invece compiuta – perché la decisione dell'impugnazione degli atti urbanistici non lo richiedeva - una valutazione della localizzazione delle opere concretamente realizzate, e quindi tanto meno una disamina specifica della concreta efficacia pratica della modifica di zonizzazione.

Pertanto, la questione non è pregiudicata dalla sentenza n. 188/2010.

6.2. La difesa della società Giovannini invoca la compatibilità degli impianti di erogazione dei carburanti, quali strutture di servizio di interesse generale, con ogni tipo di zonizzazione. Ma è evidente che, se così fosse, non sarebbe nemmeno sorto il contenzioso in esame; al contrario, occorre considerare che: la modifica della zonizzazione è stata deliberata proprio al fine di recuperare la compatibilità urbanistica; anche il d.lgs. 32/1998 prevede, in conseguenza della localizzazione dei distributori di carburante, l'adeguamento degli strumenti urbanistici; in ogni caso, ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio edilizio, la compatibilità urbanistica ed edilizia deve essere valutata in relazione alle specifiche destinazioni funzionali e prescrizioni pro-tempore vigenti, e quello impugnato presuppone espressamente detta compatibilità.

6.3. La difesa del Comune esorta il Collegio ad effettuare una constatazione della piena compatibilità, sulla base degli elaborati di piano versati in atti (essenzialmente: Tavole allegati nn. 9 e 10 della relativa produzione documentale).

Ma detta valutazione, trattandosi di impugnazione di una sanatoria, richiede un raffronto, su base oggettiva, non soltanto tra gli elaborati di piano e quelli di progetto, ma anche tra questi e le opere effettivamente realizzate.

Pertanto, il Collegio, sulla base della documentazione acquisita al giudizio, non è in grado di valutare se la modificazione del P.R.G. sia risultata utile allo scopo. O se invece, come sostiene la ricorrente società Di Mari, l'area con destinazione "Mc" in località San Liberato, sarebbe stata prevista e perimetrata con un'estensione inferiore rispetto a quella concretamente occupata dalle opere realizzate, secondo le previsioni progettuali poi assentite con il permesso di costruire prot.

20858/2010; così che una parte dell'impianto (secondo quanto sostiene la ricorrente Di Mari: porzione

di edificio, porzione di pensilina, piazzali ed aiuole), sia pure di consistenza marginale, sia rimasta ubicata in un'area avente destinazione a "campi sportivi" o comunque una destinazione non compatibile con le opere realizzate.

Per tale aspetto, come richiesto espressamente dalla società Di Mari, occorre dunque disporre un'approfondimento istruttorio, che può essere svolto nelle forme di una verifica, ai sensi dell'articolo 66, cod. proc.amm.

La verifica dovrà chiarire se le opere assentite con il permesso di costruire in sanatoria prot. 20858 in data 21 gennaio 2010, impugnato, sono compatibili con le previsioni del P.R.G. del Comune di Narni vigenti alla data del 13 maggio 2009.

Alla verifica provvederà il dirigente del Servizio Urbanistica della Provincia di Terni, o un funzionario tecnico da lui delegato; alle operazioni potranno assistere i tecnici delle parti, con facoltà di osservazioni, di cui dovrà essere dato conto nella relazione conclusiva, da depositare presso la Segreteria del Tribunale entro il termine di novanta giorni decorrenti dalla comunicazione della presente sentenza.

7. Per quanto riguarda il ricorso n. 5/2004, la società Giovannini deduce, avverso il provvedimento sanzionatorio prot. 28086/2003, articolate censure incentrate sulla rilevanza, ai fini della verifica positiva della compatibilità urbanistica:

- delle disposizioni del previgente P.R.G. del 1971 (anziché di quello adottato con deliberazione consiliare n. 111/1999, la cui efficacia, quali norme di salvaguardia, sarebbe scaduta);

- comunque, degli atti autorizzatori (piano comunale di settore; piano ANAS/Ministero ll.pp. riferito al tronco stradale; autorizzazione comunale al trasferimento dell'impianto) intervenuti in applicazione del d.lgs. 32/1998.

8. Resistono il Comune di Narni e la controinteressata società Di Mari. Quest'ultima ha anche proposto ricorso incidentale, che è stato respinto dal Tribunale con la sentenza parziale n. 279/2004.

9. Occorre sottolineare che dal rilascio del permesso in sanatoria prot. 20858/2010, o più concretamente dal (potenziale) consolidamento dell'efficacia del provvedimento, potrebbe derivare il venir meno dell'interesse alla decisione del ricorso.

Sembra quindi al Collegio opportuno rinviare l'ulteriore esame del ricorso n. 5/2004, in attesa delle risultanze dell'adempimento istruttorio necessario alla definizione del ricorso n. 133/2010.

10. In conclusione, il Collegio ribadisce che, per quanto esposto, nel ricorso n. 133/2010, respinte le censure esaminate ai punti 5. ss, deve disporsi la verifica indicata ai punti 6. ss.

Per l'ulteriore esame dei ricorsi riuniti, può essere fissata l'udienza dell'8 giugno 2011.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, riuniti i ricorsi in epigrafe, parzialmente pronunciando, respinge in parte il ricorso n. 133/2010, nei sensi indicati in motivazione (punti 5. ss.), e dispone la verifica altresì ivi indicata (punti 6. ss.).

Impregiudicata ogni ulteriore valutazione in rito, nel merito e sulle spese, fissa per l'ulteriore esame dei ricorsi n. 5/2004 e n. 133/2010 l'udienza pubblica dell'8 giugno 2011.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente

Carlo Luigi Cardoni, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/01/2011