

Consiglio di Stato, IV sezione, sentenza n. 1759 del 14 marzo 2022

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Toscana la società, odierna appellata, esponeva quanto segue.

1.1. In data 29 febbraio 2016 essa aveva presentato al Comune di Siena istanza di autorizzazione paesaggistica e di permesso di costruire per l'edificazione di due edifici residenziali in conformità con le previsioni contenute per l'area in esame nella "Scheda progetto TU8" del Regolamento urbanistico, che prevede il recupero dell'area di vendita e deposito materiali edili con realizzazione di n. 30 nuove unità abitative in massimo 3 corpi di fabbrica, oltre ad aree a verde pubblico ed altri standard.

1.2. Con nota del 2 maggio 2016 l'Amministrazione comunale aveva assegnato alla società un termine di 90 giorni per produrre ulteriori documenti, facendo presente che il Responsabile del procedimento, su istanza dell'interessato, "per casi particolari e in relazione alla complessità dell'istruttoria", poteva "stabilire un diverso termine per la presentazione della documentazione richiesta"; nella stessa nota era stato altresì comunicato che, stante l'intervenuta scadenza, in data 6 aprile 2016, del "quinquennio di efficacia del Regolamento Urbanistico", l'Amministrazione stava verificando quali fossero "gli interventi edilizi attualmente consentiti", e che, nelle more di tale verifica, l'istruttoria della pratica era "sospesa".

1.3. In data 1° giugno 2016 il Comune di Siena aveva rilasciato l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

1.4. In data 12 luglio 2016 la società aveva presentato una consistente parte delle integrazioni richieste e, per poter fornire quelle mancanti, aveva chiesto "di stabilire un nuovo e successivo termine di scadenza", vista "la complessità dell'istruttoria e dei documenti richiesti".

1.5. Con nota prot. n. 53320 del 3 agosto 2016 l'Amministrazione aveva comunicato i motivi ostativi al rilascio del permesso di costruire, consistenti esclusivamente nell'intervenuta scadenza, in data 6 aprile 2016, del quinquennio di efficacia della disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del R.U., stante la riconducibilità dell'intervento in oggetto ad una "ristrutturazione urbanistica finalizzata alla riorganizzazione del tessuto urbanistico" (art. 55, comma 4, della legge della Regione Toscana n. 1 del 2005).

1.6. In data 25 agosto 2016, la ricorrente aveva presentato le sue deduzioni, in cui aveva rilevato che l'intervento era attuabile in quanto, non essendo sottoposto a piano attuativo dalla relativa disciplina del R.U., quest'ultimo non rientrava nel campo di applicazione dell'art. 55, commi 4, 5 e 6, della legge della Regione Toscana, n. 1/2005, e non era, pertanto, soggetto a decadenza quinquennale.

1.7. Con provvedimento del 23 novembre 2016, il Comune aveva respinto l'istanza di permesso di costruire della ricorrente per motivi in gran parte diversi da quelli indicati nel preavviso ex art. 10-bis l. n. 241/1990, e cioè, oltre che per la decadenza della "scheda progetto TU8" del RU ex art. 55, commi 4 e 5, l.r. n. 1/2005 e art. 95, comma 11, l.r. n. 65/2014, per mancato adeguamento delle opere di urbanizzazione alle prescrizioni indicate e per mancanza di documenti necessari ad istruire la pratica.

1.8. Con il ricorso di primo grado, la ricorrente articolava due complessi mezzi di gravame.

2. Nella resistenza dell'Amministrazione intimata, il T.a.r. ha accolto il ricorso, annullato il diniego impugnato e condannato il Comune alla rifusione delle spese di giudizio. In particolare, il primo giudice, dopo aver respinto una eccezione di tardività, ha sottolineato che nessuna delle disposizioni invocate dal Comune risulta idonea a fondare la "decadenza" della scheda TU8 del

Regolamento urbanistico del Comune di Siena per decorrenza del termine di cinque anni dalla pubblicazione del Regolamento medesimo.

3. La sentenza è stata impugnata dal Comune di Siena, rimasto soccombente. L'Amministrazione ha dedotto:

I. Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3, 10 bis, 21 octies della legge 7 agosto 1990, n. 241; violazione dell'art. 97 Cost. Erronea valutazione dei presupposti e travisamento dei fatti. Erronea valutazione in ordine al rispetto del principio di leale collaborazione tra le parti. Il T.a.r. ha accolto il primo profilo di illegittimità relativo alla violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990. L'Amministrazione, tuttavia, si sarebbe limitata a richiamare l'intero iter procedimentale seguito ai fini dell'istruttoria della pratica al solo scopo di evidenziare come, nonostante l'istruttoria in corso, fosse da ritenere dirimente, ai fini del diniego, la sopravvenuta decadenza quinquennale della previsione urbanistica di riferimento, come già preannunciato in sede di preavviso di rigetto. Nel caso di specie, il procedimento relativo alla pratica edilizia presentata dalla società appellata non avrebbe potuto concludersi diversamente, alla luce sia dell'intervenuta decadenza della previsione di cui alla Scheda TU8 per decorso del quinquennio dall'approvazione del RU, sia del parere negativo espresso in sede di Conferenza di servizi del 7 luglio 2016 (sulla scorta della delibera C.C. n. 131/2016).

II. Violazione dell'art. 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3, 21 octies e 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Erronea valutazione dei presupposti e travisamento dei fatti. Erronea valutazione in ordine al rispetto del principio di leale collaborazione tra le parti. Illogicità, contraddittorietà ed erroneità della motivazione. L'accertata e documentata perdita di efficacia ex lege dell'intervento di trasformazione urbana avrebbe determinato, come naturale e obbligata conseguenza, un arresto dell'istruttoria procedimentale da parte della Amministrazione comunale, che è poi sfociato nel conseguente provvedimento di diniego della Direzione Territorio del 23 novembre 2016. La concessione della proroga per presentare i documenti/adeguamenti progettuali rappresenterebbe una facoltà e non un obbligo dell'Amministrazione. Le criticità del progetto, già note alla società, avrebbero giustificato la mancata concessione di una proroga per l'ulteriore produzione documentale che, alla luce della sopravvenuta incompatibilità urbanistica, avrebbe rappresentato un inutile aggravio del procedimento.

III. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 55 della l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95 della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65. Erronea valutazione dei presupposti e travisamento dei fatti. Contraddittorietà, illogicità ed erroneità della motivazione. L'impugnativa della deliberazione del Consiglio comunale n. 131 del 25 maggio 2016, recante l'individuazione delle previsioni del Regolamento urbanistico non decadute per effetto del decorso del quinquennio ai sensi dell'art. 55, comma 4 e 5, della l.r. n. 1/2005, sarebbe stata tardiva. La delibera esprimerebbe infatti una scelta di gestione del territorio nel periodo transitorio, propedeutica all'adeguamento della pianificazione comunale alla normativa statale e regionale sopravvenuta, nonché al mutato contesto relativo al PIT (Piano di indirizzo territoriale, con valenza di piano paesaggistico).

IV. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 55 della l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 95 della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4, 14, 128 delle NTA del Regolamento Urbanistico di Siena. Erronea valutazione dei presupposti e travisamento dei fatti. Il secondo motivo di ricorso articolato in primo grado, accolto dal T.a.r., riguarda la contestazione dell'avvenuta decadenza della scheda di

progetto TU8 del Regolamento Urbanistico per decorso del quinquennio di efficacia dello strumento urbanistico di cui agli artt. 55, commi 4 e 5, della legge regionale n. 1 del 2005 e 95, comma 11, della legge regionale n. 65 del 2014. Il T.a.r. avrebbe erroneamente ritenuto che quello di cui trattasi sarebbe un intervento edificatorio diretto, non soggetto a piano attuativo e che, in quanto tale, costituisca una previsione non soggetta a decadenza in base alla l.r. n. 1/2005 per effetto della decorrenza del quinquennio dalla pubblicazione del Regolamento urbanistico. Al riguardo, l'appellante ha richiamato anche le previsioni dell'art. 128, commi 3 e 4, delle NTA del R.U. – che non sarebbero rispettate - come pure quelle dell'art. 4, comma 2 del R.U., che, come ricorda lo stesso T.a.r., “introduce una più ampia previsione di decadenza”. La previsione di cui alla Scheda TU8 sarebbe qualificabile come un intervento di riorganizzazione del tessuto urbanistico (rientrante nell'art. 55, comma 4, lett. b), l.r. n. 1/2005), con la conseguente perdita di efficacia nel caso in cui, alla scadenza del quinquennio dall'approvazione del regolamento, non siano stati approvati i conseguenti piani attuativi o progetti esecutivi (cfr. art. 55, comma 5, l.r. cit.). La Scheda prevede infatti una rilevante trasformazione urbana con la realizzazione di trenta alloggi - di cui almeno quindici avrebbero dovuto essere destinati a residenza a carattere sociale attraverso specifica convenzione con il Comune – e la contestuale necessaria ed imprescindibile realizzazione di opere di urbanizzazione di rilevante entità, il cui progetto, all'epoca di cui trattasi, non era stato ancora approvato. Allo stesso modo, non era stato sottoscritto un valido e specifico atto unilaterale d'obbligo a favore dell'Amministrazione comunale né era stata stipulata la convenzione relativa alle prescrizioni per la perequazione urbanistica. La decadenza della previsione di cui trattasi troverebbe, a maggior ragione, giustificazione nella sopravvenuta disciplina di cui all'art. 95 della l.r. n. 65/2014 (commi 9 e 11), che prevede la decadenza di previsioni di edificazione previste dal Piano operativo anche in caso di interventi realizzabili con titolo diretto. Alla data dell'emanazione della delibera n. 131/2016 (25 maggio 2016) come pure all'epoca della Conferenza di servizi che ha esaminato il progetto della società (7 luglio 2016), era poi ancora vigente l'art. 107, comma 4, lett. b), della l.r. n. 65/2014, il quale ha previsto che, sino al 14 luglio 2016, erano comunque soggetti a piano attuativo “gli interventi di ristrutturazione urbanistica di cui all'articolo 134, comma 1, lettera f)”, ovvero quelli rivolti “a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico d'interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale”. Solo successivamente la norma è stata sostituita dall'art. 46, comma 1, della l.r. 8 luglio 2016, n. 43, che ha limitato la necessità del piano attuativo, in relazione agli interventi di ristrutturazione urbanistica, alle sole ipotesi di cui all'art. 74, comma 13 e art. 79, comma 2, lett. i-bis) (ovvero relativamente al territorio rurale). Il provvedimento di chiusura della pratica edilizia della società appellata non avrebbe potuto essere diverso, stante gli esiti della Conferenza di servizi e i criteri dettati dal Consiglio comunale con la delibera n. 131/2016. Il T.a.r., infine, non avrebbe considerato che l'art. 28 – bis del d.P.R. n. 380 del 2001, in materia di permesso di costruire convenzionato, è certamente prevalente rispetto alle NTA del R.U. comunale.

V. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 55 della l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 95 e 107 della l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65; violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4, 14, 128 delle NTA del Regolamento Urbanistico di Siena. Erronea valutazione dei presupposti; contraddittorietà; travisamento dei fatti; difetto di motivazione. Pure rilevante sarebbe il riferimento – contenuto negli scritti difensivi dell'Amministrazione comunale – all'art. 4, comma 2, delle NTA del R.U., poiché in ogni caso il progetto presentato dalla società appellata non soddisferebbe i requisiti indicati dall'art. 128, comma 3, del medesimo Regolamento

per poter essere qualificato come “intervento edilizio diretto”. In tal senso, anche il parere reso il 16 ottobre 2015, confermato in sede di Conferenza di servizi del 16 marzo 2016, aveva evidenziato notevoli criticità e necessità di adeguamento anche con riguardo alle opere di urbanizzazione.

4. Si è costituita, per resistere, la società appellata, che ha svolto le proprie difese nella memoria del 27 dicembre 2021.

5. Anche il Comune ha depositato una memoria conclusionale, sottolineando che, a suo dire, le vicende urbanistiche sopravvenute avrebbero determinato l'improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse, con la conseguente necessità di annullare senza rinvio la sentenza impugnata.

6. Le parti hanno depositato memorie di replica.

7. L'appello è infine passato in decisione alla pubblica udienza del 27 gennaio 2022.

7.1. In via preliminare, va respinta l'eccezione di improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse dedotta dal Comune di Siena. Tale eccezione si basa sulla circostanza che, nelle more del presente contenzioso, è stato adottato il nuovo Piano Operativo comunale, che “ha notevolmente modificato la disciplina urbanistica dell'area di proprietà della società Edilsanitaria s.r.l., rendendo impossibile realizzare (nella sua originaria consistenza e articolazione) l'intervento edilizio oggetto dell'istanza di permesso di costruire del 29 febbraio 2016 (prot. n. 73844)”.

7.2. In primo luogo, quanto alla disciplina applicabile in sede di (eventuale) riesame della domanda di permesso di costruire, va tenuto conto del fatto che, secondo quanto documentato dall'appellata, la sentenza di primo grado è stata notificata anteriormente all'entrata in vigore di tale nuova disciplina. Al riguardo, la società ha correttamente richiamato la giurisprudenza secondo cui il dovere del Comune di tener conto delle nuove norme urbanistiche in sede di riesame della domanda ad aedificandum a seguito di annullamento giurisdizionale di un precedente diniego incontra il limite dell'avvenuta notifica della sentenza di annullamento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2016, n. 27). In secondo luogo, residuerebbe in ogni caso un interesse risarcitorio rilevante ai sensi dell'articolo 34, comma 3, c.p.a. ove mai, all'esito di un definitivo accoglimento delle sue ragioni, l'originaria ricorrente si trovasse nell'impossibilità di realizzare l'evento a causa della nuova disciplina urbanistica nel frattempo sopravvenuta. Tale interesse è stato confermato dalla società appellata, in sede di replica all'eccezione dell'Amministrazione.

7.3. Risulta infine non corretto l'approccio del Comune laddove ha richiamato la giurisprudenza secondo cui l'obbligo di conformarsi ad una pronuncia di annullamento di un atto amministrativo discrezionale, non incide sui tratti “liberi” dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dalla pronuncia e, in primo luogo, sui poteri non esercitati e fondati su presupposti fattuali e normativi diversi e successivi. Il potere che l'Amministrazione esercita in sede di esame della domanda di permesso di costruire non è discrezionale, quanto vincolato all'accertamento della conformità del progetto alla disciplina urbanistica ed edilizia (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 7012 del 19 ottobre 2021).

8. Sempre in via preliminare, va precisato che il Collegio, nell'esame del merito, farà esclusivo riferimento alle censure poste a sostegno dell'appello, senza tenere conto delle deduzioni sviluppate nella memoria di replica del Comune, in quanto intempestive nonché proposte in violazione del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione e della natura puramente illustrativa delle comparse conclusionali (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 3806 del 31 luglio 2017).

9. Nel merito, i primi due motivi di appello criticano il T.a.r. per essersi soffermato anche sui profili formali – procedurali del ricorso, laddove la sopravvenuta decadenza quinquennale della

previsione urbanistica rappresenterebbe il motivo “dirimente” del diniego dell’istanza presentata dalla società ricorrente. E’ agevole osservare che tale prospettazione modifica l’impianto motivazionale del diniego impugnato in primo grado, il quale si fonda su due distinti ordini di motivazioni, entrambi in grado di sorreggerlo autonomamente. Se è vero infatti che, come già anticipato nel preavviso di rigetto, l’Amministrazione ha ritenuto che “in ogni caso, la previsione urbanistica di riferimento (scheda TU8 del Regolamento urbanistico) risulta decaduta il 6 aprile 2016 per effetto del decorso del quinquennio di efficacia dello strumento generale. La complessità e rilevanza dell’intervento, comportante una riorganizzazione complessiva del tessuto urbanistico dell’ambito di riferimento, con notevole fabbisogno di urbanizzazioni conseguenti alla nuova edificazione di 30 unità immobiliari, ha comportato la perdita della efficacia della previsione di cui alla scheda TU8, per decorso del quinquennio ai sensi degli artt. 55, comma 4 e 5, l.r. 1/2005 e/o 95, comma 11, l.r. 65/2014, come anche chiarito con D.C.C. 25.5.2016, n. 131” (punto 7 del diniego in data 23 novembre 2016), tuttavia essa ha anche distintamente elencato (punti da 1 a 6) una serie di carenze documentali e progettuali che sarebbero state (in thesi), comunque ostative all’accoglimento dell’istanza. Entrambi i richiamati profili motivazionali sono stati (necessariamente) oggetto delle censure articolate in primo grado e sono stati, pertanto, correttamente esaminati dal primo giudice.

9.1. Le doglianze dell’Amministrazione risultano, poi, parzialmente inconferenti rispetto ai rilievi del T.a.r. Secondo il primo giudice l’Amministrazione ha violato l’art. 10 bis della legge n. 241 del 1990, sia perché “la comunicazione dei motivi ostativi prot. n. 53320 del 3.8.2016 non contiene riferimento alcuno alle carenze progettuali e documentali, che hanno poi invece costituito il primo motivo di rigetto dell’istanza di permesso di costruire”, sia perché “l’Amministrazione non si è pronunciata sulla richiesta di proroga del termine per la produzione documentale, avanzata dalla parte privata, dopo che lo stesso Comune di Siena aveva in un primo momento fatto riferimento alla possibilità di richiedere la proroga medesima per la complessità della fattispecie in esame, precludendo quindi la possibilità alla parte privata di provvedere alle modifiche progettuali richieste e alla integrazione documentale necessaria, nello spirito di leale collaborazione cui deve necessariamente ispirarsi l’agire amministrativo, teso alla imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.) e alla buona amministrazione (art. 41 Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea)”. E’ quindi irrilevante stabilire se la concessione di una proroga al fine di presentare adeguamenti progettuali fosse una mera facoltà dell’Amministrazione, poiché il profilo di censura accolto dal primo giudice riguarda specificamente il fatto che all’istanza di proroga presentata dalla società al fine di completare la documentazione necessaria il Comune (sebbene avesse esso stesso prospettato la possibilità di accordare tale proroga) non abbia poi dato nemmeno risposta.

9.2. Le statuizioni del T.a.r. relative alla violazione dell’articolo 10 -bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, meritano conferma. Infatti – a prescindere dall’illegittimità di un provvedimento di diniego fondato su motivazioni diverse da quelle esposte nel preavviso di rigetto (secondo quanto oggi evincibile anche dalla modifiche apportate a tale disposizione dal d.l. n. 76 del 2020) – risulta decisivo il fatto che, in ordine alle criticità di natura progettuale, fosse in corso una interlocuzione tra la società richiedente e il Comune, che è stata interrotta proprio a causa della sopravvenuta, distinta questione della pretesa scadenza delle previsioni dello strumento urbanistico. Ciò dimostra che, come osservato dal primo giudice, tali criticità avrebbero comunque potuto essere superate completando la leale interlocuzione tra la società richiedente e l’Amministrazione.

10. La questione centrale della presente controversia è peraltro quella relativa all’avvenuta (o meno) decadenza della disciplina urbanistica dettata per la scheda TU8 del Regolamento urbanistico comunale. Al riguardo, lo stesso Comune appellante nell’ambito dei primi due motivi

testé esaminati, ha riconosciuto che si tratta del motivo “dirimente” del diniego del titolo edilizio.

10.1. Con un primo ordine di rilievi, l’Amministrazione ha riproposto l’eccezione di tardività dell’impugnativa della delibera n. 131 del 2016 con cui, preso atto che il Comune di Siena è dotato di R.U. pubblicato il 6 aprile 2011, il Consiglio comunale ha ritenuto di dover procedere alla “ricognizione” delle previsioni del suddetto Regolamento decadute al 6 aprile 2016 per decorso del quinquennio di cui all’art. 55, comma 5, della legge regionale n. 1 del 2005, ciò al fine di “offrire alla cittadinanza, alla comunità professionale e agli Uffici un quadro interpretativo delle previsioni del Regolamento Urbanistico trasparente e sufficientemente certo”. E’ agevole rilevare che lo stesso Consiglio comunale ha negato alla propria delibera valenza di innovazione della disciplina urbanistica locale, rimarcando che “la presente deliberazione, in quanto limitata alla ricognizione delle vigenti disposizioni del Regolamento Urbanistico, in parte qua non decadute per effetto del decorso del quinquennio, non innova il contesto pianificatorio, assumendo esclusiva natura ricognitiva, interpretativa e di indirizzo”. Ne consegue che, come sottolineato dal T.a.r., “la richiamata deliberazione consiliare rileva nel presente giudizio solo per le indicazioni motivazionali che apporta al provvedimento di diniego di permesso di costruire, che la richiama, senza che assuma valenza provvedimento propria nella regolamentazione della presente fattispecie”. Alle considerazioni che precedono può solo aggiungersi che, per assumere il carattere di autonomo e rinnovato esercizio di potestà pianificatoria, la volontà consiliare avrebbe dovuto seguire il ben diverso iter della formazione degli strumenti urbanistici e delle relative varianti. Trattandosi di un atto interpretativo, e di indirizzo amministrativo, la delibera è dunque divenuta lesiva per la società appellata solo quando il competente ufficio comunale ha scelto di conformarvisi, negando il rilascio del permesso di costruire. Ed è in tale momento che essa è stata, pertanto, doverosamente impugnata.

10.2. Il T.a.r ha poi ritenuto che nessuna delle fonti richiamate dall’Amministrazione sia idonea a fondare la pretesa decadenza delle previsioni recate dalla scheda TU8. Le statuizioni del primo giudice trovano supporto in uno specifico precedente della Sezione (la sentenza n. 2363 del 2020) relativa ad una Scheda di contenuto simile del medesimo Regolamento urbanistico del Comune di Siena. In tale pronuncia si è messo in luce che l’ambito di applicazione dell’effetto decadenziale stabilito dall’art. 55, commi 4 e 5, della l.r. n. 1 del 2005, dovuto al trascorrere dei cinque anni dall’entrata in vigore delle relative previsioni, è circoscritto ai casi in cui la disciplina urbanistica sottopone l’edificazione all’approvazione di un piano attuativo. Per converso, tale disposizione non può trovare applicazione con riferimento agli interventi c.d. diretti, la cui realizzazione è subordinata al mero rilascio del permesso di costruire, potendosi pertanto prescindere dall’adozione della pianificazione di coordinamento e dettaglio. Con riferimento alle c.d. “Schede progetto”, tra cui rientra anche quella TU8 di cui si verte, l’art. 14, comma 1, delle NTA del regolamento urbanistico prevede espressamente che “le Schede Progetto sono elaborati guida riferiti ad aree di trasformazione, per le quali, in ragione della minore complessità e/o estensione dei singoli interventi, non è necessaria la preventiva approvazione di uno strumento urbanistico attuativo”. Per converso, in tali ipotesi la previa approvazione di un piano attuativo viene richiesta unicamente in caso di realizzazione di diversa soluzione progettuale rispetto a quella prevista dalla scheda di progetto, al fine di illustrare “le motivazioni che hanno condotto alla diversa soluzione progettuale” (cfr. art. 14, comma 5, NTA citato) ovvero “nel caso in cui il proponente, nel rispetto degli elementi prescrittivi e non modificabili indicati in precedenza, intenda variare il numero dei lotti oppure discostarsi dallo schema progettuale proposto dalla Scheda stessa” (art. 128, comma 4, delle NTA). Nel caso di specie, non risulta che si versi nell’ipotesi della disposizione testé citata, di intervento modificativo delle previsioni della Scheda di progetto.

10.3. Quanto all'operatività dell'articolo 107, comma 4, lettera b), della l.r. 10 novembre 2014, n. 65, in materia di "ristrutturazioni urbanistiche", del tutto condivisibile è il ragionamento del T.a.r. che ne ha escluso l'applicabilità in quanto abrogato prima del rilascio del permesso di costruire. Al riguardo, va ricordato che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ha valore di atto istruttorio endoprocedimentale rispetto al provvedimento di rilascio del titolo edilizio; ne discende che, ove mai fra il momento della conclusione della conferenza e quello in cui deve essere rilasciata l'autorizzazione unica intervengano sopravvenienze fattuali o normative, di queste l'Amministrazione deve tenere conto ai fini del decidere, in virtù del principio *tempus regit actum*, eventualmente anche riconvocando la conferenza di servizi (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 novembre 2020, n.7052). Non risulta altresì conferente, nel caso di specie, il richiamo all'articolo 28-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, poiché tale disposizione rimette agli strumenti urbanistici la definizione delle aree soggette a permesso di costruire convenzionato. In sostanza, si tratta di una disposizione che deve comunque essere declinata nello strumento urbanistico. Il "convenzionamento" costituisce infatti una modalità semplificata introdotta dalla legge statale al posto del piano attuativo che, nel caso di specie, per l'intervento di cui trattasi, lo strumento urbanistico non richiede.

10.4. Le ulteriori argomentazioni dell'Amministrazione fondate sull'art. 4, comma 2, delle NTA al R.U. – laddove tale disposizione introduce una più ampia previsione di decadenza, oltre che in relazione ai "piani attuativi" propriamente detti, anche con riferimento alle mancate attuazioni nel quinquennio relative a "interventi comunque con obbligo di convenzionamento di iniziativa privata" - sono contenute solo negli scritti difensivi e costituiscono quindi una inammissibile integrazione postuma della motivazione. Deve peraltro convenirsi con il T.a.r. che eventuali accordi o atti unilaterali d'obbligo prescritti dalla Scheda, riguardano aspetti esecutivi specifici dell'intervento (in particolare, in relazione alle finalità di housing sociale e all'attuazione delle dotazioni pubbliche e d'uso pubblico), sicché gli stessi si pongono a valle del rilascio del permesso di costruire, risultando ben diversi dal previo piano attuativo urbanistico e non potendo quindi rientrare nella previsione dell'articolo 55, comma 4, della l.r. n. 1/2005.

10.5. Del pari inconferente, infine, è l'ulteriore richiamo – svolto solo in sede di appello - alle previsioni di cui all'art. 128, comma 3, della NTA del R.U. che escludono per gli interventi previsti dalle Schede la necessità del piano attuativo, sempre che a) ne vengano rispettate integralmente le indicazioni; b) venga sottoscritto dal proponente un atto unilaterale d'obbligo, corredato da idonea polizza fideiussoria, con l'impegno di realizzare le dotazioni pubbliche o di uso pubblico descritte nella scheda progetto antecedentemente alla dichiarazione di fine lavori delle opere di edilizia privata" (comma 3). Il diniego è infatti intervenuto in un momento in cui era ancora in corso l'interlocuzione tra le parti, finalizzata all'adeguamento alle prescrizioni della Conferenza di servizi e alla successiva sottoscrizione dell'atto d'obbligo previsto dalla Scheda di cui trattasi.

13. In definitiva, per quanto appena argomentato, l'appello deve essere respinto.

14. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 556 del 2018, di cui in epigrafe, lo respinge