

N. 00276/2008 REG.SEN.

N. 00101/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 101 del 2008, proposto dal:
legale rappresentante della "E.C.O. s.r.l.", rappresentata e difesa dagli Avvocati Fabio Saitta e
Nazzareno Saitta, con domicilio eletto presso Antonino Smorto, Avvocato in Reggio Calabria,
via Pellicano n.17/d;

contro

- il Comune di Villa San Giovanni, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dagli Avvocati Sergio La Grotteria e Luigi Maria Sorrenti, con domicilio eletto presso Domenico Soffrè, Avvocato in Reggio Calabria, via Trento, 3;
- il Comune di Reggio di Calabria (Sportello Unico per le Attività Produttive), in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dall'Avvocato Mario De Tommasi, con domicilio eletto presso Mario De Tommasi, Avvocato in Reggio Calabria, via Castello n. 1;

per l'annullamento

a) della deliberazione n. 40 in data 22 dicembre 2007 del Consiglio Comunale di Villa San Giovanni, con cui si è disposta la sospensione della precedente deliberazione consiliare n. 18 del 17 maggio 2006, tramite cui l'Amministrazione aveva espresso parere favorevole sulla "domanda-proposta" avanzata dalla E.C.O. s.r.l. per il rilascio del permesso di costruire di un complesso turistico-alberghiero in località Serro La Torre-Cannitello; b) della nota in data 18 dicembre 2007, prot. n. 0221755, delle Sportello Unico per le Attività Produttive;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Villa San Giovanni;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Reggio di Calabria Sportello Unico Per Le Attività Produttive;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 07/05/2008 il dott. Daniele Burzichelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con il presente gravame parte ricorrente ha impugnato: a) la deliberazione n. 40 in data 22 dicembre 2007 del Consiglio Comunale di Villa San Giovanni, con cui si è disposta la sospensione della precedente deliberazione consiliare n. 18 del 17 maggio 2006, tramite cui l'Amministrazione aveva espresso parere favorevole sulla "domanda-proposta" avanzata dalla E.C.O. s.r.l. per il rilascio del permesso di costruire di un complesso turistico-alberghiero in località Serro La Torre-Cannitello; b) la nota in data 18 dicembre 2007, prot. n. 0221755, dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

La società ricorrente ha anche chiesto la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni.

Il Comune di Villa San Giovanni si è costituito in giudizio, sollecitando il rigetto del gravame.

Il Comune di Reggio Calabria si è pure costituito in giudizio, osservando - pur consapevole della sanatoria conseguente alla costituzione - che lo Sportello Unico, cui il ricorso era stato notificato, risulta privo di legittimazione processuale in quanto non rappresentava un centro di imputazione di situazioni giuridiche distinto e autonomo rispetto all'ente locale, e sollecitando la dichiarazione di inammissibilità del gravame, ovvero il suo rigetto nel merito in quanto infondato.

Nella pubblica udienza del 7 maggio 2008, sentiti i difensori delle parti, come indicato in verbale, il ricorso è stato, quindi, trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Deve premettersi che la società ricorrente, con istanza in data 27 dicembre 2005, prot. n. 482, ha avviato presso il Comune di Villa San Giovanni una pratica per la realizzazione di un complesso turistico-alberghiero.

Con deliberazione n. 18 del 17 maggio 2006 il Comune ha stabilito di: a) accogliere la domanda della società; b) pubblicare l'atto deliberativo ai sensi dell'art. 14, secondo comma, lett. d), della legge regionale n. 19/2002; c) demandare allo Sportello Unico per le Attività Produttive le attività successive previste dalla legislazione vigente in materia; d) dare atto della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 5, punto 1), del d.p.r. n. 449/2000 e di cui alla legge regionale n. 19/2002; e) dichiarare la deliberazione immediatamente esecutiva.

In data 28 settembre 2006 si è, poi, tenuta la Conferenza dei Servizi confermativa dei pareri già espressi in precedenza e con nota prot. n. 3033 in data 28 settembre 2006 lo Sportello Unico ha testualmente affermato: "si conclude l'iter procedurale in quanto tutti gli enti competenti hanno espresso parere favorevole come per legge in merito al progetto in esame". Di talché, ad avviso di parte ricorrente, ai sensi del citato art. 14, sesto comma, si sarebbe dovuto concludere il complesso procedimento in questione entro il termine di giorni novanta contemplato dalla disposizione indicata.

La società ha, quindi, impugnato, con separato gravame, il silenzio dell'Amministrazione e questo Tribunale, con sentenza n. 1255/2007, ha espressamente affermato "l'obbligo dello Sportello Unico per le Attività Produttive di Reggio Calabria di fornire riscontro, entro 30 giorni dalla notificazione a cura di parte della... sentenza, all'istanza avanzata dalla ricorrente per essere autorizzata alla realizzazione di un complesso turistico-alberghiero".

Tale decisione è stata notificata ad entrambe le Amministrazioni (il Comune di Villa San Giovanni e lo Sportello Unico) e con atto in data 16 gennaio 2006 l'odierna ricorrente ha

chiesto al Tribunale la nomina di un "commissario ad acta" ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 1034/1971.

Con il presente gravame, invece, parte ricorrente - premettendo di ritenere la nullità dei provvedimenti in questione ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990 - ha impugnato la deliberazione n. 40 in data 22 dicembre 2007 del Consiglio Comunale di Villa San Giovanni, con cui si è disposta la sospensione della precedente deliberazione consiliare n. 18 del 17 maggio 2006, nonché la nota in data 18 dicembre 2007, prot. n. 0221755, dello Sportello Unico per le Attività Produttive.

2. Con riferimento alla deliberazione consiliare n. 40 in data 22 dicembre 2007, parte ricorrente ha lamentato, in primo luogo, "violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990", rappresentando che solo nei casi d'urgenza, l'Amministrazione è autorizzata ad omettere la comunicazione d'avvio del procedimento.

La società ha, poi, denunciato la "nullità del provvedimento ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990 e il vizio di eccesso di potere", osservando che l'atto in questione era stato emanato in violazione o elusione della menzionata pronuncia di questo Tribunale, n. 1255/2007, a nulla rilevando la circostanza che la decisione non fosse passata in giudicato, considerato il fatto che, ai fini conformativi e "ottemperativi", la pronuncia di primo grado gode di identica valenza esecutiva. In particolare, parte ricorrente ha osservato che la sospensione disposta dal Comune impediva allo Sportello Unico di dare corretta esecuzione alla sentenza del Tribunale (intento confermato, d'altronde, dalla duplice circostanza che nel corpo della deliberazione in data 22 settembre 2007 la pronuncia giurisdizionale di cui si tratta è stata espressamente giudicata "sbagliata", mentre la deliberazione n. 18 è stata considerata quale mera proposta di "variante")

Con ulteriore motivo di gravame la società ha, poi, lamentato "violazione degli artt. 4 e 5 del d.p.r. n. 447/1998 e 14 della legge regionale n. 19/2002, nonché eccesso di potere per sviamento e travisamento", osservando che il Consiglio Comunale aveva assunto la deliberazione n. 40 in data 22 dicembre 2007 sull'erroneo presupposto che lo Sportello Unico avrebbe seguito l'iter semplificato di cui all'art. 4 del d.p.r. n. 447/1998, in luogo di quello previsto dal successivo art. 5, trattandosi nella specie di variante al Piano Regolatore Generale, con conseguente necessità di acquisire i pareri espressi in Conferenza dei Servizi.

In particolare, parte ricorrente ha rilevato che la menzionata deliberazione consiliare n. 18 era stata emanata nella consapevolezza del contrasto dell'iniziativa con la vigente destinazione urbanistica, ciò che avrebbe determinato variante al Piano, essendo stati, peraltro, conseguiti tutti i necessari pareri, come espressamente affermato nel corpo della decisione ("relativamente al progetto proposto..., si accoglie la destinazione d'uso della Ditta e si stabiliscono i seguenti dati tecnici: a) densità territoriale...; b) rapporto di copertura...; c) altezza massima...; ...si passa quindi ad una discussione sui criteri sopra specificati e si mette ai voti la proposta di delibera... unitamente ai criteri generali e dati tecnici generali di cui sopra che fanno parte integrante e sostanziale della proposta medesima.") e tenuto conto del fatto che il Consiglio aveva provveduto contemplando esplicitamente l'art. 14, lett. a), della legge regionale n. 19/2002, il quale prevede una delibera d'impulso qualora l'approvazione dei progetti da parte della Conferenza dei Servizi comporti variante al Piano Regolatore Generale.

Inoltre, nel dispositivo della deliberazione n. 18 si era chiaramente affermato che esistevano i presupposti di cui all'art. 5, punto 1), del d.p.r. n. 220/2000 e della legge regionale n. 19/2002, trattandosi di progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici (mentre il procedimento semplificato di cui al precedente art. 4 non prevede alcuna deliberazione d'impulso, necessaria, invece, per rappresentare, nell'ipotesi di variante, l'assenso dell'organo

consigliare in materia di strumenti urbanistici), come confermato dalla nota in data 27 dicembre 2005, prot. n. 482, dello Sportello Unico, in cui l'Amministrazione aveva espressamente chiarito che, "visto l'art. 5, primo comma, del d.p.r. n. 447/1998...", al fine di verificare la conformità alle vigenti norme in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro, il responsabile" avrebbe provveduto ad indire la "Conferenza dei Servizi al fine delle conseguenti valutazioni e per la eventuale delibera di impulso da parte dell'Organo competente". Non a caso, nella successiva nota dello Sportello Unico in data 20 aprile 2006, prot. n. 1178, indirizzata al Comune di Villa San Giovanni, l'Amministrazione aveva precisato di inviare il "verbale di Conferenza dei Servizi del 6 aprile 2006 al fine di" sottoporlo "alla valutazione del Consiglio Comunale, che" avrebbe dovuto "eventualmente deliberare un 'atto di impulso' previsto dalla normativa regionale vigente (legge n. 12/2002, art. 14)", e nel corpo della deliberazione n. 18 si era affermato che lo Sportello Unico, trattandosi di area a destinazione agricola, aveva "bisogno della delibera di impulso del Consiglio Comunale" per le opere in variante. Con nota in data 12 dicembre 2007, prot. n. 0217518, lo Sportello Unico aveva, poi, precisato al Consiglio Comunale di Villa San Giovanni che, pur essendo stato redatto il modello di convocazione su un prestampato recante l'indicazione "procedimento semplificato", la normativa "posta a base della procedura" era "costituita dal d.p.r. n. 447/1998, come modificato dal d.p.r. n. 440/2000", compreso, ovviamente, "l'art. 5", dovendosi considerare che "lo stesso progetto allegato alla convocazione", di cui costituiva parte integrante, qualificava nella sostanza la Conferenza (sul punto il Consiglio Comunale aveva richiesto chiarimenti allo Sportello Unico in data 21 agosto 2007, ottenendo delucidazioni tramite nota in data 31 agosto 2007, prot. n. 139442):

Parte ricorrente ha, inoltre, lamentato "eccesso di potere e violazione dei principi in materia di potere cautelare della Pubblica Amministrazione", sul rilievo che il Comune aveva stabilito di sospendere tutte le deliberazioni d'impulso già adottate dal Consiglio, senza considerare separatamente le singole fattispecie considerate e non prevedendo alcun sbocco procedimentale successivo.

Con riferimento al provvedimento dello Sportello Unico, invece, parte ricorrente, nel precisare la finalità tuzioristica dell'impugnazione (avuto riguardo alla nullità dell'atto per elusione o violazione del giudicato), ha osservato che l'Amministrazione aveva erroneamente ritenuto che il Tribunale, nella citata decisione n. 1255/2007, avesse affermato che spettasse al Comune riscontrare l'istanza avanzata dalla società (mentre la sentenza dichiarava espressamente che tale adempimento era di competenza dello Sportello), risultando parimenti illegittimo l'invito rivolto alla E.C.O. s.r.l. di presentare ulteriore documentazione "da sottoporre alla valutazione della definitiva Conferenza dei Servizi".

3. Il Comune di Villa San Giovanni, costituitosi in giudizio, ha, in estrema sintesi, osservato che: a) secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.p.r. n. 447/1998, modificato dal d.p.r. n. 440/2000, il responsabile dello Sportello Unico, prevedendo il progetto una variante allo strumento urbanistico, ha avviato una Conferenza dei Servizi, sollecitando il Comune ad adottare una deliberazione di "impulso"; b) la deliberazione n. 18 (per l'appunto di "impulso") presenta natura endoprocedimentale, come si desume, peraltro, dalla sua stessa lettura, e demanda allo Sportello Unico le ulteriori attività, non apportando modifica alcuna allo strumento urbanistico e non essendo possibile che la Conferenza dei Servizi facoltativa di cui all'art. 5 del d.p.r. n. 447/1998 - necessariamente successiva rispetto alla determinazione del Comune - espropri il Consiglio Municipale dei suoi poteri di programmazione e di governo dell'ordinato sviluppo del territorio (Consiglio di Stato, IV, n. 1038 del 3 marzo 2006); c) come affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 206 del 26 giugno 2001 (nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 25, secondo comma, lett. g.), del decreto legislativo n. 112/1998), la determinazione della Conferenza dei Servizi, nell'ipotesi di dissenso della Regione, costituisce

semplice proposta di variante sulla quale si deve pronunciare definitivamente non solo il Comune, ma anche la Regione, pena l'indebita compressione della competenza regionale in materia urbanistica; d) con la deliberazione n. 40 il Comune aveva rigettato la proposta progettuale in variante al Piano Regolatore, con conseguente sospensione della deliberazione di "impulso"; e) non poteva configurarsi, con riferimento alla deliberazione del Comune, violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990, posto che il procedimento in questione era finalizzato all'adozione di un atto di pianificazione e programmazione (art. 13 della legge n. 241/1990) e, comunque, era stato avviato su istanza dell'odierna ricorrente, né elusione o violazione del giudicato, posto che la sentenza del Tribunale nulla aveva disposto in relazione a tale Amministrazione e, ad ogni buon conto, le decisioni giurisdizionali in materia di silenzio si limitano a valutare in astratto l'obbligo di provvedere, senza sostituzione ad opera del giudice in ordine agli apprezzamenti discrezionali dell'attività amministrativa (Consiglio di Stato, IV, n. 1873 del 4 aprile 2004).

4. Il Comune di Reggio Calabria, costituitosi in giudizio, ha, in estrema sintesi, osservato che: a) il rito di cui all'art. 21-bis della legge n. 1034/1971 consente una valutazione nel merito della pretesa solo qualora non debbano effettuarsi valutazioni discrezionali e il Tribunale, con la decisione n. 1255/2007, ha infatti, semplicemente affermato l'obbligo dello Sportello Unico di provvedere; b) in esecuzione della sentenza, lo Sportello Unico aveva sollecitato il Comune a porre in essere gli adempimenti di competenza e l'Amministrazione Municipale, con la deliberazione n. 40, ha espressamente negato la variante al Piano Regolatore Generale per insussistenza dell'interesse pubblico; c) l'art 21-septies si riferisce all'ipotesi di provvedimenti assunti in violazione o elusione del giudicato (mentre la decisione n. 1255/2007 era stata gravata in appello), mentre gli atti postumi rispetto al giudicato sono soggetti all'ordinario regime di impugnazione (per tutte, Consiglio di Stato, IV, n. 5820 del 6 ottobre 2003).

5. Il Tribunale deve, innanzitutto, specificare che né la deliberazione consiliare n. 40 in data 22 settembre 2007, né la nota in data 18 dicembre 2007, prot. n. 0221755, dello Sportello Unico per le Attività Produttive possono considerarsi provvedimenti nulli, come, invece, sostenuto da parte ricorrente.

Ciò, in quanto, la nullità per elusione o violazione del giudicato contemplata dall'art 21-septies, primo comma, della legge n. 241/1990 (con attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo ai sensi del successivo secondo comma) prevede, innanzitutto, che la decisione sia passata in cosa giudicata (mentre la sentenza di questo Tribunale n. 1255/2007 è stata impugnata innanzi al giudice d'appello).

Né può sostenersi, come affermato da parte ricorrente, che il giudicato sia, sotto tale profilo, assimilabile alla pronuncia ("esecutiva") di primo grado, in quanto siffatta equiparazione è disposta dall'art. 33, quarto comma, della legge n. 1034/1971 ai soli fini dell'ottemperanza alle decisioni delle sentenze dei Tribunali Amministrativi Regionali non sospese dal Consiglio di Stato.

Inoltre, la decisione del giudice di primo grado in materia di silenzio dell'Amministrazione di cui all'art. 21-bis della legge n. 1034/1971, salva l'ipotesi in cui il Tribunale conosca del merito dell'istanza ai sensi dell'art. 2, quinto comma, della legge n. 241/1990 (nelle limitate ipotesi di atto interamente vincolato), concerne esclusivamente la sussistenza dell'obbligo di adottare il provvedimento invocato dall'interessato, con la conseguenza che l'effetto conformativo della pronuncia impone semplicemente all'Amministrazione di adottare una determinazione sul caso, ciò che risulta essere avvenuto nella circostanza, atteso che lo Sportello Unico ha emanato la nota in data 18 dicembre 2007, prot. n. 0221755 (mentre

diversa questione è, ovviamente, quella relativa all'eventuale illegittimità di tale provvedimento).

Deve, infine, precisarsi che la decisione in materia di silenzio produce i suoi effetti nei soli confronti dell'Amministrazione individuata dal giudice (nella specie lo Sportello Unico), di talché il Comune di Villa San Giovanni, in questa prospettiva, restava libero di adottare le determinazioni - anche in autotutela - da questi ritenute opportune in relazione all'intervento di cui si tratta, con la conseguenza che la deliberazione n. 40 in data 22 dicembre 2007 del Consiglio Comunale di Villa San Giovanni, con cui si è disposta la sospensione della precedente deliberazione consiliare n. 18 del 17 maggio 2006, non può reputarsi in alcun modo affetta da nullità per elusione o violazione del giudicato, in ragione del preciso contenuto "soggettivo" dell'ordine impartito da questo Tribunale con la citata decisione n. 1255/2007.

6. Tanto premesso quanto alla presunta nullità degli atti impugnati, il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato nei termini di seguito specificati.

6.1. Con riferimento alla deliberazione consiliare n. 40 in data 22 dicembre 2007, deve, in primo luogo escludersi che sussista la lamentata violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990, atteso che, in disparte al momento ulteriori profili di illegittimità sollevati da parte ricorrente, con tale determinazione il Comune ha inteso rigettare la proposta progettuale avanzata dalla E.C.O. s.r.l., in tal modo concludendo - correttamente o meno - il procedimento attivato su istanza del soggetto privato (per tutte, Consiglio di Stato, VI, n. 5300 del 9 ottobre 2007).

E' invece fondato, ad avviso del Collegio, il secondo motivo di gravame nella parte in cui si denuncia il vizio di eccesso di potere per avere l'Amministrazione ritenuto la precedente deliberazione n. 18 una mera proposta di variante, nonché il terzo motivo di gravame, con cui parte ricorrente ha osservato che il Comune aveva erroneamente affermato che il procedimento seguito dallo Sportello Unico sarebbe stato quello semplificato di cui all'art. 4 del d.p.r. n. 447/1998, in luogo di quello previsto dal successivo art. 5.

Al riguardo occorre precisare che: a) le disposizioni contenute nel d.p.r. n. 447/1998 hanno introdotto, con riferimento alle richieste di insediamento di attività produttive in contrasto con lo strumento urbanistico, una procedura di approvazione della variante derogatoria rispetto a quella ordinaria contemplata dalla normativa vigente (Consiglio di Stato, IV, n. 2170 del 14 aprile 2006), delineando un procedimento che prevede, in primo luogo, l'attivazione dello Sportello Unico di cui all'art. 3 del citato d.p.r., e, attraverso la Conferenza dei Servizi indetta dal responsabile del procedimento, conduce alla formazione di una proposta di variante sulla quale il Consiglio Comunale si pronuncia "definitivamente" (Consiglio di Stato, IV, n. 1644 dell'11 aprile 2007); b) in proposito, l'art. 5, primo comma, del d.p.r. n. 447/1998 prevede che, nell'ipotesi di progetto non conforme allo strumento urbanistico, ma non in contrasto con le norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza sul lavoro, il responsabile del procedimento possa motivatamente convocare una Conferenza dei Servizi, disciplinata dall'art. 14 della legge n. 241/1990, come modificato dall'art. 17 della legge n. 127/1997, e, qualora l'esito della Conferenza comporti variazione dello strumento urbanistico, la determinazione, ai sensi del secondo comma del citato art. 5, costituisca proposta di variante su cui il Consiglio Comunale è tenuto a esprimersi nel termine di giorni sessanta, non essendo richiesta l'approvazione della Regione, le cui attribuzioni erano, peraltro, fatte salve da quanto previsto dall'art. 14, terzo comma-bis, della legge n. 241/1990 (il quale oggi non esiste più a seguito della sostituzione dell'intero articolo 14 ad opera dell'art. 9 della legge n. 340/200); c) l'art. 14 ("Conferenze di Servizi") della legge regionale n. 19/2002 ("legge urbanistica della Calabria") prevede, invece, che, qualora l'approvazione dei progetti da parte della Conferenza dei Servizi, tramite il procedimento semplificato di cui all'art. 14 della legge n. 241/1990, comporti variante al Piano Regolatore Generale, l'atto di

impulso dell'Autorità precedente debba essere adeguatamente circostanziato e motivato sulle ragioni di convenienza e urgenza per il ricorso al procedimento semplificato di cui al medesimo art. 14 della legge regionale n. 19/2002.

Tenuto conto che in materia urbanistica, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, la legislazione statale e quella regionale risultano concorrenti, il menzionato quadro normativo, ad avviso del Collegio, deve ricostruirsi nei termini che seguono: a) nella specifica ipotesi di progetto per insediamenti produttivi in contrasto con lo strumento urbanistico, ai sensi e alle condizioni di cui all'art. 5, primo comma, del d.p.r. n. 447/1998 il legislatore nazionale ha stabilito che la Conferenza dei Servizi di cui all'art. 14 della legge n. 241/1990, sollecitata dallo Sportello Unico di cui all'art. 3 del d.p.r., possa deliberare una proposta di variante, con obbligo per il Consiglio Comune di pronunciarsi successivamente ai sensi del citato art. 5, secondo comma; b) in altri termini, secondo quanto previsto dalla normativa statale, in tale ipotesi è previsto un procedimento semplificato caratterizzato da una duplice pronuncia (la prima della Conferenza dei Servizi, la seconda del Consiglio Comunale); c) il legislatore regionale, in ossequio al principio del procedimento semplificato che prevede la menzionata duplice pronuncia della Conferenza dei Servizi e del Consiglio Comunale in caso di insediamenti produttivi in contrasto con lo strumento urbanistico, ha stabilito che, in tutte le ipotesi di progetti in contrasto con tale strumento, possa trovare applicazione il procedimento semplificato di cui al citato art. 14 della legge n. 241/1990, con inversione, peraltro, della sequenza delle pronunce (essendo richiesto, in primo luogo, un motivato atto di impulso da parte dell'Autorità precedente, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, lett. a, della legge regionale n. 19/2002, cui fa seguito la deliberazione della Conferenza dei Servizi, ai sensi dell'art. 14, secondo comma, dell'appena menzionata legge regionale); d) appare chiaro - alla luce sia della disciplina di principio imposta dal legislatore statale con riferimento ad insediamenti produttivi in contrasto con lo strumento urbanistico, che della normativa regionale relativa ad ogni progetto in contrasto con lo strumento - come il procedimento semplificato sia, in ogni ipotesi, caratterizzato (esclusivamente) da un duplice passaggio (Conferenza dei Servizi e Consiglio Comunale), ancorché la legge nazionale e quella regionale abbiano differentemente scandito l'intervento dei due organi; e) risulta chiaramente in contrasto con la lettera e la "ratio" della normativa statale e di quella regionale la delineazione di una sequenza che preveda, invece, per la specifica ipotesi di insediamenti produttivi in contrasto con lo strumento urbanistico, tre passaggi (delibera d'impulso del Consiglio - decisione della Conferenza dei Servizi - successiva pronuncia del Consiglio Comunale), attraverso un'applicazione combinata delle disposizioni procedurali di cui al d.p.r. n. 447/1999 e della legge regionale n. 19/2002.

Nel caso in esame parte ricorrente ha chiaramente attivato la procedura disciplinata dal d.p.r. n. 447/1998 (avendo presentato presso lo Sportello Unico nota prot. n. 482 in data 27 dicembre 2005 per la realizzazione di un complesso turistico-alberghiero), di talché al riguardo, secondo quanto previsto dalla normativa statale, avrebbe dovuto esprimersi in primo luogo la Conferenza dei Servizi e successivamente il Consiglio Comunale.

Senonché, in armonia con la normativa regionale di dettaglio (che, nel rispetto del principio del procedimento semplificato di cui al d.p.r. n. 447/1998, ha, come detto, invertito la sequenza con cui gli organi sono chiamati ad esprimersi) il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 18 del 17 maggio 2006, si è correttamente espresso prima della Conferenza dei Servizi, secondo l'iter prefigurato dalla legge regionale n. 19/2002, mediante una delibera "di impulso" emanata nella sussistenza dei presupposti sostanziali di cui all'art. 5 del d.p.r. n. 447/1998 e di quelli procedurali di cui alla legge regionale n. 19/2002 (come, tra l'altro, espressamente affermato dal Comune).

Ne consegue la deliberazione della Conferenza dei Servizi non può considerarsi, ai sensi del procedimento delineato dall'art. 5, secondo comma, del d.p.r. n. 447/1998, quale semplice "proposta di variante", poiché nella specie era già intervenuta, in coerenza con quanto previsto dalla legge regionale n. 19/2002, la decisione "urbanistica" del Consiglio Comunale.

Il Collegio ritiene, quindi, che il provvedimento "di impulso" del Comune, intervenuto anteriormente alla pronuncia della Conferenza, debba considerarsi quale definitiva pronuncia dell'organo municipale in ordine alla variante dello strumento urbanistico, anche in ragione delle seguenti considerazioni: a) il principio di economicità dell'azione amministrativa (art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990) esclude la necessità di un terzo e superfluo passaggio del procedimento dalla Conferenza dei Servizi al Consiglio Comunale, atteso che entrambi gli organi hanno già espresso il proprio avviso favorevole in ordine alla modifica dello strumento urbanistico; b) non vale opporre in senso contrario che il Consiglio Comunale abbia inteso la deliberazione n. 18 quale semplice atto "di impulso", cui avrebbe dovuto far seguito un'ulteriore pronuncia posteriore alla decisione assunta dalla Conferenza dei Servizi, atteso che: l'art. 1363 c.c. (ovviamente applicabile in sede di interpretazione degli atti amministrativi) prescrive al giudice di interpretare le varie clausole le une per mezzo della altre (assumendo rilievo, nella specie, l'esplicito riferimento contenuto nella delibera sia all'art. 5 del d.p.r. n. 447/1998, che all'art. 14 della legge regionale n. 19/2002); l'art. 1367 c.c. impone la cosiddetta interpretazione "utile" del contratto (e del provvedimento), con la conseguenza che, nella specie, sembra necessario ritenere la deliberazione di cui si tratta quale "approvazione sostanziale" della variante, posto che, ritenendola semplice atto "di impulso" di carattere esclusivamente preliminare, essa non avrebbe significato giuridico alcuno; l'art. 1366 c.c. prevede la cosiddetta "interpretazione di buona fede", secondo cui devono escludersi significati contrastanti con il criterio di affidamento dell'uomo medio, il quale, nella specie, induce a considerare la valutazione urbanistica del Comune nell'ambito del procedimento di cui alla legge regionale n. 19/2002 quale definitiva decisione sulla variante allo strumento urbanistico, in ragione del fatto che l'intervento del Consiglio Municipale in materia è espressamente previsto dalla legge con tale finalità; l'art. 1371 c.c., nell'imporre un'interpretazione che realizzi un equo temperamento fra le parti, deve trovare applicazione nel caso di specie considerando, da una parte, l'interesse del Consiglio Comunale (ampiamente salvaguardato) ad effettuare la propria, specifica valutazione urbanistica e quello del destinatario del provvedimento, dall'altro, ad evitare un'indebita superfetazione delle fasi procedurali.

In questa prospettiva, la deliberazione consiliare n. 40 risulta viziata per avere l'Amministrazione erroneamente valutato, come osservato da parte ricorrente, la natura della precedente deliberazione n. 18 e per avere ritenuto che il Consiglio Comunale non avesse ancora espresso il proprio avviso in ordine all'approvazione del progetto in variante allo strumento urbanistico, mentre, per le considerazioni espresse in precedenza, il procedimento in questione deve considerarsi, ormai, sostanzialmente concluso.

Non è, invece, fondato il motivo di gravame con cui la società ricorrente ha lamentato "eccesso di potere e violazione dei principi in materia di potere cautelare della Pubblica Amministrazione", sul rilievo che il Comune aveva stabilito di sospendere tutte le deliberazioni d'impulso già adottate dal Consiglio, senza considerare separatamente le singole fattispecie considerate e non prevedendo alcun sbocco procedimentale successivo.

In disparte il già evidenziato profilo di eccesso di potere, deve, infatti, rilevarsi che: a) nessuna norma o principio dell'ordinamento impedisce all'Amministrazione di adottare un provvedimento cautelare plurimo nel caso in cui ne sussistano i presupposti; b) il provvedimento del Consiglio risulta illegittimo, non per l'esercizio "complessivo" del potere cautelare riferito a molteplici provvedimenti, ma per avere erroneamente ritenuto non

definitiva la pronuncia già espressa dall'Amministrazione con la deliberazione n. 18; c) il Comune, ad ogni buon conto, non ha esercitato alcun potere cautelare nel caso di specie, avendo piuttosto adottato un'illegittima delibera di diniego in ordine all'istanza avanzata dalla società ricorrente.

6.2. Per le già illustrate argomentazioni deve anche ritenersi illegittimo l'impugnato provvedimento dello Sportello Unico, il quale ha erroneamente ritenuto che il procedimento in questione non fosse sostanzialmente concluso e che il Comune dovesse sottoporre ulteriore documentazione alla valutazione della definitiva Conferenza dei Servizi.

7. La domanda di risarcimento dei danni avanzata dalla E.C.O. s.r.l. deve, invece, essere rigettata per difetto di prova, atteso che la ricorrente non ha nemmeno allegato in modo specifico il pregiudizio presuntivamente subito.

8. In conclusione il presente ricorso deve essere parzialmente accolto nei termini sopra specificati con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati, mentre va rigettata la domanda di risarcimento del danno.

Sussistono giusti motivi, anche in ragione della parzialmente reciproca soccombenza (tenuto conto dell'infondatezza sia di parte delle censure mosse dalla società ricorrente, che della domanda risarcitoria), per compensare interamente fra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

1) accoglie in parte il ricorso in epigrafe nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la deliberazione n. 40 in data 22 dicembre 2007 del Consiglio Comunale di Villa San Giovanni e la nota in data 18 dicembre 2007, prot. n. 0221755, delle Sportello Unico per le Attività Produttive di Reggio Calabria;

2) rigetta la domanda di risarcimento dei danni;

3) compensa fra le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 07/05/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Passanisi, Presidente

Daniele Burzichelli, Consigliere, Estensore

Desirè Zonno, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/05/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO