Avv. Prof. Paolo Scaparone
Via San Francesco d'Assisi 14
10122 - Torino
Tel. 011/5625330 Fax 011/540250

CITTA' DI TORINO
Protocollo Generale N° 49321
- 1 DIC 2020

Avv. Alberto Cerutti
Via San Francesco d'Assisi 14
10122 - Torino
Tel. 011/5625330 Fax 011/540250

S.C. AVVOCATURA
COPIA
- 1 DIC. 2020
N° 4283

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL PIEMONTE

RICORSO

della **Gestione Esercizi Proprietà GEP s.r.l.** (C.F. - P.IVA. 00513710012) in persona del legale rappresentante con sede in Torino, Corso Sommeiller n. 22, rappresentata e difesa, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall'avv. prof. Paolo Scaparone (C.F. SCPPLA41C27A479D; PEC *paoloscaparone@pec.ordineavvocatitorino.it*; fax 011/540250) e dall'avv. Alberto Cerutti (C.F. CRTLRT77H06L219M; *albertocerutti@pec.ordineavvocatitorino.it*; fax 011/540250) con elezione di domicilio digitale agli indirizzi di posta elettronica certificata dei difensori in forza di procura rilasciata su separato documento cartaceo asseverato ai sensi dell'art. 22, co. 2, C.A.D. e sottoscritto con firma digitale

contro

il **Comune di Torino** (C.F. 00514490010) in persona del Sindaco, con sede in Torino, Piazza Palazzo di Città n. 1

per l'accertamento

ai sensi dell'art. 117 d.lgs. 2.7.2010 n. 104

dell'illegittimità del silenzio mantenuto dal Comune di Torino sull'istanza presentata in data 21.11.2017 dalla Gestione Esercizi Proprietà GEP s.r.l., relativamente al complesso immobiliare ex 'Cinema Arlecchino' sito in Corso Sommeiller n. 22, avente ad oggetto il permesso di costruire in deroga al PRGC ai sensi dell'art. 14 d.p.r. 6.6.2001 n. 380 e dell'art. 5, co. 9-14, d.l. 13.5.2011 n. 70, convertito con l. 12.7.2011 n. 106

e per la conseguente condanna

del Comune a concludere il relativo procedimento entro un termine giudizialmente stabilito;

con riserva di domanda risarcitoria.

FATTO

In data 21.11.2017 la Gestione Esercizi Proprietà GEP s.r.l. (di seguito indicata anche come GEP s.r.l.) ha presentato al Comune di Torino, relativamente al complesso immobiliare ex 'Cinema Arlecchino' sito in Corso Sommeiller n. 22 di

sua proprietà, istanza per ottenere un permesso di costruire in deroga al PRGC ai sensi dell'art. 14 d.p.r. 6.6.2001 n. 380 e dell'art. 5, co. 9-14, d.l. 13.5.2011 n. 70, convertito con l. 12.7.2011 n. 106 (doc. 1).

La zona urbanistica di appartenenza del complesso immobiliare è compresa dal vigente PRGC tra le "*Aree per l'attività per lo spettacolo*" di cui all'art. 19 *bis* delle N.T.A. e fa parte dell'Addensamento urbano storico secondario denominato"*A2 San Secondo*" (si vedano le relazioni illustrative allegate al doc. 1).

L'istanza presentata mira alla riqualificazione edilizia e urbanistica dell'immobile mediante una ristrutturazione interna, con parziale mutamento di destinazione d'uso dell'edificio e il riutilizzo dei locali posti su più piani, fatta eccezione per quelli interrati, con finalità residenziali, terziarie direzionali e di servizio, oltre che commerciali per il piano terreno.

La superficie destinata al commercio, di circa 541 mq, avrà le caratteristiche di una media struttura di vendita di tipo M-SAM2 per l'insediamento di un operatore economico già individuato nella IN'S Mercato s.p.a.

Peraltro, le caratteristiche del progetto presentato sono state previamente oggetto di un confronto con la stessa Amministrazione comunale che ha sollecitato la società alla previsione di specifici di interventi migliorativi, così come ad obbligarsi a consentire la fruizione pubblica di alcuni dei locali. Più precisamente, la GEP s.r.l. si è resa disponibile alla riqualificazione della copertura dell'edificio con creazione di un 'tetto giardino' con mascheramento degli elementi strutturali esistenti. Inoltre, la società ha acconsentito al mantenimento di una sala polivalente, presso il primo piano, utilizzabile gratuitamente per duecento giorni l'anno da parte della Circoscrizione comunale per lo svolgimento di eventi culturali, conferenze e proiezioni.

È bene precisare che queste specifiche progettuali sono state concordate con il Comune sulla scorta della rassicurazione circa la positiva valutazione dell'intervento proposto, seppure in una fase inziale del complesso *iter* procedimentale.

La società istante, tra i mesi di novembre del 2017 e di agosto del 2018, ha adempiuto ai necessari oneri istruttori, con particolare riferimento

all'ottenimento dei favorevoli pareri da parte dell'ASL TO1, della Commissione Edilizia comunale, dell'Ufficio Ambiente del Comune e del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, oltre che fornendo ogni integrazione utile all'Amministrazione.

Pertanto, il dirigente dell'Area Edilizia Privata del Comune di Torino, con nota del 19.7.2018, prot. ed. 2017-15-22211, dato atto che "*l'istruttoria tecnica si è conclusa favorevolmente, con proposta di applicazione della procedura di deroga (...) previa deliberazione del Consiglio Comunale*", ha disposto la pubblicazione della nota stessa sull'Albo pretorio telematico del Comune per consentire la presentazione di eventuali osservazioni nel pubblico interesse (doc. 2).

Si sono pure svolti svariati incontri con i consiglieri della Circoscrizione interessata e con l'assessore comunale delegato all'urbanistica, volti a perfezionare il procedimento in corso. Tali momenti di confronto hanno altresì visto l'espletamento di sopralluoghi e contatti telefonici per la raccolta delle valutazioni espresse dai commercianti e dei residenti della zona interessata, di cui è stato dato atto all'Amministrazione comunale. La società ha infine predisposto in data 13.12.2018 una dettagliata relazione finalizzata ad agevolare l'esame dell'istanza da parte del Consiglio comunale per il parere di competenza (doc. 3).

Essendo stati acquisiti tutti gli elementi istruttori utili alla definizione del procedimento, la GEP s.r.l. sin dai primi mesi del 2019 ha ripetutamente richiesto un incontro con l'assessore all'urbanistica del Comune di Torino, nel frattempo mutato rispetto al momento di avvio dell'*iter* procedimentale, per sollecitare la decisione dell'istanza.

Il Comune ha accettato di svolgere detto incontro solo nel mese di ottobre del 2019 alla presenza anche dei professionisti incaricati dalla società IN'S Mercato s.p.a. In tale occasione l'assessore, nonostante la positiva istruttoria effettuata dal Comune ed il favorevole giudizio espresso nella fase iniziale, ha sorprendentemente manifestato dubbi in ordine alla possibilità di accoglimento dell'istanza, senza però fornire specifiche giustificazioni in merito alle ragioni di un eventuale diniego.

Anche in funzione di tali indicazioni la società istante ha ripetutamente richiesto un confronto con il Sindaco senza ricevere riscontro alcuno.

Ebbene, nonostante la pendenza del procedimento sin dal mese di novembre del 2017 ed il completamento dell'attività istruttoria sin dal luglio del 2018, nessuna decisione è stata assunta dall'Amministrazione comunale tanto che la società si è vista costretta a diffidare formalmente il Comune alla conclusione del procedimento con p.e.c. inviata il 3.9.2020, ricevuta in pari data (doc. 4).

A fronte di ciò l'assessore all'urbanistica del Comune ha dichiarato agli organi di stampa l'intenzione di respingere la domanda presentata dalla GEP s.r.l., preannunciando la prossima adozione dei necessari atti, ancora una volta senza precisare le ragioni che avrebbero condotto a mutare la positiva valutazione dell'intervento (si veda l'articolo pubblicato *on line* sul sito TorinOggi del 6.9.2020, doc. 5 dal titolo "*Non accettiamo la proposta di deroga, presto la delibera*").

A tale annuncio è però mancato un seguito effettivo poiché la società ad oggi non ha ricevuto alcun formale riscontro da parte del Comune, cosicché **attualmente perdura inalterato il silenzio dell'Amministrazione sull'istanza presentata ormai nel lontano 2017**.

***

La Gestione Esercizi Proprietà GEP s.r.l. propone ricorso ai sensi dell'art. 117 d.lgs. n. 104/2010 per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. VIOLAZIONE DI LEGGE IN RELAZIONE AGLI ARTT. 97 COST., 2 L. 7.8.1990 N. 241, 5 D.L. 13.5.2011 N. 70 E 14 D.P.R. 6.6.2001 N. 380. L'ILLEGITTIMO SILENZIO MANTENUTO DAL COMUNE SULLA DOMANDA DELLA RICORRENTE

1. Nel caso di specie il Comune di Torino ha violato il generale obbligo, sancito dall'art. 2, co. 1, l. 7.8.1990 n. 241, di tempestiva conclusione del procedimento avviato su istanza della GEP s.r.l. ai sensi degli artt. 5 d.l. n. 70/2011 e 14 d.p.r. n. 380/2001 per ottenere il rilascio di un permesso di costruire in deroga.

Segnatamente, secondo le previsioni di cui all'art. 14 d.p.r. n. 380/2001 la domanda di permesso di costruire in deroga necessita della previa deliberazione

del Consiglio comunale a cui segue l'adozione, da parte del dirigente competente, del provvedimento conclusivo.

La domanda proposta dalla GEP s.r.l. ha visto l'espletamento di una positiva istruttoria tecnica a fronte della quale, ingiustificatamente, il Consiglio comunale non ha ancora espresso il proprio parere così da consentire la decisione dell'istanza.

2. A fronte della particolarità del procedimento di cui si tratta è bene fornire alcuni chiarimenti circa i criteri secondo cui valutare la tempistica per la sua conclusione.

Questo stesso T.A.R. ha avuto modo di chiarire che "*né l'art. 5 del D.L. n. 70/2011 né l'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 stabiliscono il termine entro cui il consiglio comunale deve provvedere a rendere il parere di sua competenza, il quale costituisce non l'atto conclusivo ma un atto interno, benché essenziale, del procedimento amministrativo delineato dalle predette due norme (cfr. TAR Piemonte, sez. II, 29 gennaio 2016 n. 91). Considerata la peculiarità e l'oggettiva complessità delle valutazioni demandate al consiglio comunale* (...), *valutazioni che assumono un carattere pianificatorio nella misura in cui possono determinare deroghe più o meno estese alla vigente strumentazione urbanistica, ritiene il collegio che non sia ragionevolmente applicabile a tale fase procedimentale né il termine speciale di 90 giorni previsto dal D.P.R. n. 380/2001 per il rilascio del permesso di costruire, né quello residuale di 30 giorni previsto dalla disciplina generale del procedimento amministrativo (art. 2 L. 241/90)*" (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 27.2.2018, n. 270). Tuttavia, la medesima giurisprudenza ha osservato come "*eventuali ritardi o inerzie ingiustificate dell'amministrazione restano azionabili dall'interessato attraverso lo strumento processuale di cui all'art. 117 c.p.a., che consente al giudice di valutare la fattispecie sottoposta al suo esame secondo canoni di equità e di proporzionalità, tenendo conto da un lato della complessità delle valutazioni demandate all'organo consiliare e dall'altro dei doveri di correttezza e di buona amministrazione che incombono sulla parte pubblica, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione*" (T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 270/2018).

Ciò significa che, pur in assenza di un predeterminato termine di conclusione del procedimento, il Comune è comunque tenuto a non rimanere ingiustificatamente inerte e ad esprimersi in via definitiva in un tempo ragionevole sull'istanza volta a ottenere il permesso di costruire in deroga.

In una fattispecie analoga alla presente sempre codesto T.A.R. ha espresso alcuni rilevanti principi. Segnatamente, pur nel ribadire che "*né l'art. 5 del D.L. n. 70/2011 né l'art. 14 del D.P.R. n. 380/2001 stabiliscono il termine entro cui il consiglio comunale deve provvedere a rendere il parere di sua competenza, il quale costituisce non l'atto conclusivo ma un atto interno, benché essenziale, del procedimento amministrativo delineato dalle predette due norme (cfr. TAR Piemonte, sez. II, 29 gennaio 2016 n. 91)*", è stato precisato come "*la fonte dell'obbligo di provvedere della P.A. viene, in generale, individuata nella corretta applicazione del principio di legalità dell'azione amministrativa. Pertanto, si può ritenere che, a prescindere da una specifica disposizione normativa, l'obbligo di provvedere sussista in tutte quelle fattispecie nelle quali ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento esplicito, ovvero in tutte quelle ipotesi in cui, in relazione al dovere di correttezza e di buona amministrazione della parte pubblica, ex art. 97 Cost., sorga in capo al privato una legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni delle determinazioni amministrative, quali che esse siano (da ultimo, TAR Lazio-Roma, sez. II, 2 agosto 2016, n. 8917; Cons. Stato, sez. VI, 8 febbraio 2016, n. 508; Cons. Stato, sez. III, 8 settembre 2016, n. 3827; TAR Salerno, sez. II, 9 settembre 2016, n. 2191; TAR Palermo, sez. III, 13 luglio 2016, n. 1756). Nel caso di specie, non si può ragionevolmente contestare che l'intero* iter *procedimentale attivato dalle istanze presentate dalla società ricorrente (...) abbia ingenerato in quest'ultima il legittimo affidamento ad ottenere - quanto meno - un pronuncia conclusiva espressa dell'amministrazione sulla realizzabilità del progetto edificatorio, tenuto conto del lungo tempo trascorso e degli ingenti investimenti già effettuati dalla ricorrente per organizzare la complessa attività progettuale e per adattarla alle prescrizioni imposte dal consiglio comunale nel 2014. Il carattere discrezionale dell'atto di competenza del consiglio comunale incide sull'esito*

del procedimento, non sull'obbligo di concluderlo" (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 27.2.2017, n. 286, in senso conforme si veda anche T.A.R. Piemonte, Sez. II, 29.11.2017, n. 1292). È da rimarcare come la fattispecie trattata da quest'ultima sentenza avesse visto, esattamente come nel caso oggetto del presente ricorso, la comunicazione alla società istante della positiva conclusione dell'istruttoria tecnica relativa al progetto presentato, a fronte della quale illegittimamente non era seguita alcuna decisione da parte del Consiglio comunale.

3. Quanto alla domanda della GEP s.r.l., nonostante il completamento dell'attività istruttoria avvenuto nell'agosto del 2018 e le ripetute richieste della società ricorrente volte a ottenere una decisione, il Comune di Torino ha illegittimamente omesso di pronunciarsi in via definitiva.

Deve essere evidenziato, alla luce della giurisprudenza ricordata al punto 2, che l'Amministrazione ha manifestato, seppure in una fase prodromica all'avvio del procedimento, una positiva valutazione dell'istanza della GEP s.r.l. Ciò risulta confermato dal fatto che è stato il Comune stesso a richiedere specifiche previsioni progettuali e l'assunzione da parte della richiedente di vincoli d'uso pubblico di parte dell'immobile, che la società ha accettato a titolo del tutto gratuito. Questa particolare situazione ha certamente ingenerato il legittimo affidamento della ricorrente a che, una volta conclusa l'istruttoria, si avesse una tempestiva definizione del procedimento amministrativo il quale pende ormai da più di tre anni.

In ogni caso, considerato l'impegno, anche economico, profuso dalla società, e il coinvolgimento di altri operatori (primo fra tutti la IN'S Mercato s.p.a.) direttamente interessati all'intervento di cui si tratta, è evidente come nel caso di specie il Comune sia rimasto illegittimamente inerte rispetto alla conclusione del procedimento avviato dalla GEP s.r.l.

Tale condizione determina un grave pregiudizio per la ricorrente in quanto attualmente l'immobile è inattivo rispetto alla sua destinazione propria relativa alle attività dello spettacolo e, con ogni probabilità, rimarrà tale anche nel futuro considerata la profonda crisi del settore derivata dall'attuale emergenza sanitaria. Non solo, ma la ricorrente si trova comunque a dover sostenere un ingente onere economico tributario (si consideri, tra le varie imposte, il

versamento dell'IMU per un ammontare annuo di circa trentamila euro) e, ad ulteriore aggravamento della situazione, la società non percepisce da mesi neppure le entrate derivanti dall'affitto di alcuni dei locali a una impresa esercente attività di ballo, ormai sospesa in conseguenza delle misure emergenziali e che difficilmente potrà riavviarsi.

L'inerzia priva di giustificazioni del Comune rende peraltro inattuabile il progetto alternativo volto a riqualificare l'edificio con l'inserimento di una struttura commerciale e di spazi residenziali che, unitamente alla complessiva ristrutturazione dell'immobile, determinerebbe un indubbio vantaggio non solo per la proprietà, ma anche per il circostante contesto urbano.

II. LA CONDANNA DEL COMUNE A DECIDERE L'ISTANZA

Ad avviso della ricorrente sussistono pertanto i presupposti per accertare l'illegittimità del silenzio sinora serbato dal Comune.

Quanto alla condanna dell'Amministrazione alla conclusione del procedimento, considerata l'ultimazione delle attività istruttorie prodromiche alla decisione definitiva, si chiede che il Tribunale ordini al Consiglio comunale di adottare il proprio parere sull'istanza della ricorrente e, conseguentemente, al competente dirigente comunale di emanare il provvedimento conclusivo del procedimento entro specifici termini.

Rispetto a tali termini svariate pronunce di codesto T.A.R. nello statuire su casi analoghi hanno imposto la decisione consiliare entro sessanta giorni dalla pubblicazione della sentenza e l'emanazione del provvedimento conclusivo entro i successivi quindici giorni (T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 286/2017 e n. 1292/2017). Tuttavia, preme evidenziare la peculiarità del caso in esame, nell'ambito del quale il lungo lasso di tempo trascorso dalla presentazione dell'istanza, l'avvenuto completamento dell'istruttoria tecnica e il continuo aggravamento del pregiudizio per la ricorrente dovuto al perdurare dell'inerzia comunale giustificano l'individuazione di un termine inferiore, pari a trenta giorni, per l'adozione della deliberazione consiliare.

°°

Per tutti i suesposti motivi

la Gestione Esercizi Proprietà GEP s.r.l. in persona del legale rappresentante, tramite i propri difensori, chiede che codesto Ecc.mo Tribunale voglia:

in via istruttoria: disporre l'acquisizione di tutti gli atti del procedimento;

nel merito:

- accertata l'illegittimità del silenzio mantenuto dal Comune di Torino sull'istanza presentata in data 21.11.2017 dalla Gestione Esercizi Proprietà GEP s.r.l. per ottenere il permesso di costruire in deroga al PRGC ai sensi dell'art. 14 d.p.r. 6.6.2001 n. 380 e dell'art. 5, co. 9-14, d.l. 13.5.2011 n. 70, convertito con l. 12.7.2011 n. 106, avente ad oggetto il complesso immobiliare ex 'Cinema Arlecchino' sito in Corso Sommeiller n. 22 di sua proprietà;
- per l'effetto, condannare il Comune di Torino a concludere il suddetto procedimento ordinando al Consiglio comunale di esprimere il proprio parere entro trenta giorni dalla pubblicazione della sentenza e al competente dirigente comunale di emanare nei successivi quindici giorni il provvedimento conclusivo, ovvero imponendo al Comune tali adempimenti nei termini ritenuti congrui.

Con il favore delle competenze professionali, delle spese di giudizio e rifusione del contributo unificato.

Ai sensi dell'art. 13, co. 6 *bis* d.p.r. n. 115/2002 si dichiara che il **contributo unificato** per il presente procedimento è pari ad **€ 300,00**.

Torino, 27 novembre 2020

avv. prof. Paolo Scaparone

avv. Alberto Cerutti

Firmato digitalmente da:SCAPARONE PAOLO
Ruolo:Avvocato
Motivo:Io sottoscritto avv. prof. Paolo Scaparone attesto che la copia cartacea allegata è conforme all'originale digitale inviato
Data:27/11/2020 09:29:07

Firmato digitalmente da:CERUTTI ALBERTO
Ruolo:Avvocato
Motivo:Io sottoscritto avv. Alberto Cerutti attesto che la copia informatica allegata è conforme all'originale cartaceo in mio possesso.
Data:27/11/2020 09:27:39