

N. 00020/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01492/2001 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1492 del 2001, proposto da:

Benazzo Maurizio, rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Baciga,
Antonio Sartori, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in
Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

contro

Comune di Rovigo - (Ro), rappresentato e difeso dall'avv. Paolo
Pavarin, con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione, ai sensi
dell'art. 25 c.p.a.;

per l'annullamento

del provvedimento dd 29.3.2001 di diniego rilascio concessione edilizia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rovigo - (Ro);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2013 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espone il ricorrente, titolare di un'impresa che opera nel settore del commercio di materiali da costruzione, di aver acquistato nel 1993 un terreno sito in Comune di Rovigo.

La zona, sebbene in origine sede di uno zuccherificio e quindi con presenza di strutture a carattere industriale, era qualificata in base al previgente strumento urbanistico come verde agricolo: successivamente, la stessa è stata riclassificata a verde sportivo per effetto della Variante Generale adottata dal Comune di Rovigo con deliberazione consiliare n. 207/1990, successivamente approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 3233 del 12 luglio 1994.

Secondo le previsioni dettate dall'art. 67 delle N.T.A., l'area di interesse del ricorrente risulta ora destinata all'insediamento di attrezzature sportive e per il tempo libero.

Di conseguenza, risultano dettate le seguenti prescrizioni:

“In questa zona possono sorgere anche eventuali attrezzature di servizio degli impianti (locali di ristoro e sedi di attrezzature sportive), attrezzature ricettive per gli atleti.

E' vietata la costruzione di edifici residenziali, ad eccezione di quelli strettamente necessari per i custodi.

L'attuazione delle opere sopra descritte compete ai soli Enti Pubblici (Amministrazione Comunale, Amministrazione Provinciale, Federazione e Associazioni sportive del CONI).

Con delibera del Consiglio Comunale, il Sindaco, su parere conforme della Commissione Edilizia, può utilizzare interventi di privati in attuazione totale o parziale delle opere previste”.

Ritenendo che dette prescrizioni abbiano imposto sull'area un vincolo preordinato all'espropriazione - attesa la sostanziale riserva alle pubbliche amministrazioni dell'attuazione della destinazione di zona, risultando del tutto eccezionale l'eventualità che anche soggetti privati possano dare esecuzione alle previsioni, previa in ogni caso l'approvazione del progetto da parte dell'amministrazione - il ricorrente ha evidenziato come detto vincolo fosse ormai decaduto per decorso del quinquennio dalla sua introduzione con la Variante Generale, per cui, invocando l'applicazione del combinato disposto di cui all'art. 2 della legge n. 1187/68 ed all'art. 76 della L.r. 61/85, ha formulato istanza per il rilascio della concessione edilizia per la costruzione di un capannone adibito a magazzino per l'attività artigianale in atto.

L'intervento sarebbe quindi divenuto assentibile sulla base della disciplina transitoria, propria della cc.dd. “zone bianche”, nell'attesa della nuova previsione pianificatoria, che consente la realizzazione di un edificio a destinazione produttiva entro il limite del 10% dell'area disponibile.

La richiesta veniva, tuttavia, respinta dall'amministrazione con il provvedimento dirigenziale del 29.3.2001, con il quale è stata ritenuta l'insussistenza di un vincolo preordinato all'espropriazione gravante

sull'area di proprietà del ricorrente, in quanto la destinazione a verde sportivo dettata dalle N.T.A. non ha precluso la possibilità di intervento da parte dei privati, pur nel rispetto della destinazione impressa dalle previsioni di piano, senza così svuotare del tutto il contenuto del diritto ad edificare..

Avverso il diniego così opposto parte istante ha dedotto un unico motivo di ricorso, denunciando l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione dell'art. 2 della legge n. 1187/68 e dell'art. 76 della legge regionale n. 61/85.

Invocando i noti principi generali dettati dalle due normative richiamate e gli orientamenti giurisprudenziali formatisi sul punto, parte istante evidenzia come, nella fattispecie, alle disposizioni dettate dalle NTA non possa attribuirsi portata meramente conformativa della proprietà, avendo queste, in realtà, introdotto un vero e proprio vincolo preordinato all'esproprio, non essendo stata assicurata la libera disponibilità da parte dei privati proprietari dell'ambito, essendo la prevista destinazione a verde sportivo realizzabile in via sostanzialmente esclusiva da parte di soggetti pubblici, salvo l'eccezionale deroga, subordinata in ogni caso all'approvazione da parte dell'amministrazione stessa, a favore dei privati.

Conseguenza dell'esistenza di un vincolo pre-espropriativo, è la sopravvenuta decadenza del vincolo stesso per decorrenza del quinquennio, non avendo l'amministrazione provveduto a dare corso alla procedura espropriativa o, in alternativa, a reiterare il vincolo, previa corresponsione al privato proprietario di un'indennità, così come previsto dalla normativa richiamata.

L'intervenuta decadenza del vincolo ha quindi determinato la configurabilità dell'area quale "zona bianca" che, nelle more della nuova programmazione urbanistica comunale, consente in ogni caso, per quanto riguarda il caso di specie, la realizzazione di interventi a carattere produttivo nella misura non eccedente il 10% dell'area.

Da ciò l'illegittimità del provvedimento impugnato, il quale basandosi sulla diversa e contestata interpretazione delle disposizioni dettate dalle N.T.A., ha denegato il rilascio del titolo edilizio richiesto.

L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio, controdeducendo in ordine alle doglianze di parte ricorrente, sottolineando la valenza conformativa delle prescrizioni dettate per l'area de qua dalle norme tecniche di attuazione: in modo particolare, la difesa resistente ha richiamato l'orientamento formatosi a partire dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 179/99, in base al quale la destinazione a verde pubblico o verde attrezzato, non costituisce vincolo che priva il proprietario della disponibilità dell'area, in prospettiva di una futura espropriazione, considerato che nel caso di specie è la stessa prescrizione a prevedere un'attuazione anche da parte dei privati, in alternativa a quella per opera di soggetti pubblici.

Con rispettive memorie le parti hanno precisato le proprie conclusioni in vista dell'udienza di merito.

All'udienza del 18 dicembre 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

La controversia sottoposta all'esame del Collegio investe l'interpretazione data alle prescrizioni contenute nell'art. 67 delle N.T.A.

del P.R.G. di Rovigo, in base alle quali, per quanto riguarda specificatamente l'area di interesse di parte ricorrente, la destinazione impressa dallo strumento urbanistico è quella di "verde sportivo".

Secondo l'interpretazione seguita dall'Amministrazione e posta a fondamento del diniego impugnato, tenuto conto della natura della destinazione assegnata e della possibilità comunque prevista per i soggetti privati di dare attuazione alle prescrizioni, eseguendo interventi rispettosi della suddetta destinazione (salva l'approvazione da parte del Comune), si tratterebbe di un vincolo conformativo.

In quanto tale, detto vincolo non risulta soggetto a decadenza, ma impone che gli interventi da eseguire sull'area de qua siano rispettosi della destinazione urbanistica ad essa impressa.

Diversamente opinando, parte istante ritiene che la reale portata della previsione urbanistica di cui all'art. 67 N.T.A., dia luogo ad un vincolo preordinato all'espropriazione, che svuota del tutto ogni possibilità di sfruttamento edificatorio dell'area, come tale soggetto ai termini di decadenza, salvo la necessaria reiterazione del vincolo da parte dell'amministrazione, previa corresponsione dell'indennità prevista dalla legge n. 1187/68.

Ritiene il Collegio, esaminate le opposte conclusioni rese dalle difese di parte, che il ricorso sia infondato.

Invero, atteso il contenuto e la portata prescrittiva delle disposizioni dettate dall'art. 67 delle N.T.A., non sono rinvenibili i caratteri del vincolo preordinato all'espropriazione e quindi non sono desumibili nella specie le conseguenze prospettate dalla difesa istante circa la decadenza del vincolo asseritamente imposto e la conseguente

applicabilità della speciale disciplina delle cd “zone bianche”, che come tale avrebbe consentito, entro i limiti stabiliti (10% dell’area), la realizzazione di interventi a destinazione produttiva.

Come è stato affermato dalla Corte Costituzionale nella nota pronuncia n. 179/99 e, quindi, ribadito sulla base di tale insegnamento dalla successiva giurisprudenza, non è configurabile un vincolo preordinato all’espropriazione ogni qual volta l’amministrazione imponga con gli strumenti urbanistici vincoli di inedificabilità in aree destinate a verde attrezzato o per la realizzazione di un parco o più in generale per la destinazione di zone a verde pubblico o, come nel caso in esame, quale “verde sportivo”.

In queste ipotesi è stata ritenuta la natura conformativa delle previsioni urbanistiche, trattandosi di previsioni che interessano categorie generali di beni, strettamente connesse alla pianificazione urbanistica, senza implicare alcun effetto ablatorio o limitativo, sino a privarne di contenuto, del diritto di proprietà.

La previsione a verde pubblico o, più specificatamente, per quel che interessa nel caso in esame, a verde sportivo, non esaurisce, svuotandolo, il diritto di proprietà, non elide totalmente la possibilità di sfruttamento economico della proprietà, ma orienta l’intervento, anche del privato, entro i limiti derivanti dalla programmazione pianificatoria del Comune.

Sebbene, quindi, in quell’area ogni intervento deve rimanere circoscritto entro i limiti di rispetto della destinazione urbanistica assegnata alla zona, ciò non esautorava completamente, con valenza sostanzialmente

espropriativa, il privato proprietario delle possibilità di sfruttamento economico dell'area.

La stessa disposizione contenuta nell'art. 67 delle N.T.A. ammette, seppure in via residuale, che gli interventi ammessi siano realizzati anche dai privati, seppure previa autorizzazione da parte dell'amministrazione, che con delibera del Consiglio Comunale dovrà valutare la corrispondenza del progetto alla destinazione di zona, con ciò concretando proprio una di quelle ipotesi in presenza delle quali la stessa Corte Costituzionale, nella richiamata pronuncia, ha ritenuto non sussistere il vincolo preordinato all'esproprio.

E' quindi possibile ricondurre il caso in esame ad ipotesi analoghe, per le quali è stato affermato che :”Sono conformativi e al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo dell'area de qua (non comportano indennizzo, non decadono al quinquennio e quindi non sussiste un dovere di ritipizzazione) i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene”(cfr. C.d.S., IV, n. 3797/2011).

La previsione, quindi, in alternativa o in via derogatoria rispetto all'intervento pubblico, di progetti che attuino la destinazione impressa all'area quale verde sportivo anche da parte di soggetti privati, esclude il temuto svuotamento del contenuto del diritto di proprietà, permanendo in capo ai privati la possibilità di presentare un progetto che,

soddisfacendo le previsioni di zona, assicuri comunque il godimento economico del bene.

Non si deve, invero, confondere la limitazione derivante dalla destinazione di zona impressa dallo strumento urbanistico, espressione della potestà pianificatoria comunale che ben può assicurare ad un determinato ambito una specifica destinazione, dall'imposizione di un vincolo, preordinato all'esproprio, che privi del tutto il privato di ogni possibilità di utilizzo e sfruttamento dell'area.

Ciò ritenuto ed escluso quindi che nella fattispecie sussistesse un vincolo preordinato all'esproprio, decaduto per decorrenza quinquennale, non sono ravvisabili i vizi di legittimità denunciati in ricorso, non potendosi ammettere un intervento, quale quello progettato dal ricorrente, che chiaramente contrasta con le previsioni di zona.

Per detti motivi, ritenuta la legittimità del provvedimento impugnato, il ricorso va respinto.

Sussistono giusti motivi, considerata la particolarità della controversia, per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/01/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)