

N. 00543/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00110/2001 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 110 del 2001, proposto da:
Samogin Paolo, rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Visconti, Livio Viel, con domicilio
eletto presso Maurizio Visconti in Venezia, Dorsoduro, 1057;

contro

Comune di Conegliano - (Tv), rappresentato e difeso dagli avv. Giorgio Pinello, Maurizio
Zanchettin, con domicilio eletto presso Giorgio Pinello in Venezia, San Polo, 3080/L;

per l'annullamento

del provvedimento del 18.10.2000 prot. 47427/stb, a firma del Dirigente dello Staff
Programmazione Urbanistica e Progetti per il Territorio del Comune di Conegliano, ad oggetto il
piano di recupero d'iniziativa privata in via Cavour, con il quale è stato comunicato che il progetto
di piano di recupero presentato il 11.6.97 dal ricorrente è stato sottoposto alla Commissione Edilizia
Comunale e che l'Amministrazione assume pertanto conforme decisione definitiva alla luce della
suddetta motivazione e della legge 61/85 e successive modifiche ed integrazioni, sospendendo ogni
determinazione definitiva in applicazione delle misure di salvaguardia; nonchè di ogni atto annesso,
connesso o presupposto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Conegliano - (Tv);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2014 il dott. Claudio Rovis e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il 9 giugno 1997 l'odierno ricorrente – che già l'11 luglio 1994 aveva presentato un piano di recupero relativo alla sua proprietà, poi ripresentato, a seguito di parere contrario espresso dal Comune, il successivo 1° marzo 1995, questa volta sospeso dal Comune in applicazione delle misure di salvaguardia relative al progetto preliminare di variante al PRG che nelle more era stato approvato -, decaduto il progetto preliminare di variante al PRG, riproponeva, con diverse soluzioni urbanistiche, il piano di recupero della propria area.

Il successivo 25 agosto, tuttavia, il Comune rappresentava all'interessato l'intenzione dell'Amministrazione di acquisire in via bonaria l'immobile oggetto del piano al fine “di migliorare complessivamente il livello di vivibilità dell'area, e non aggravarne il già precario carico urbanistico”: nel frattempo, pertanto, l'esame del piano sarebbe rimasto sospeso.

In data 3 settembre 1997 il ricorrente comunicava di aderire alla proposta ed il successivo 15 ottobre depositava una perizia di stima ove il bene da cedere veniva valutato in £ 770 milioni.

Ripresa l'attività amministrativa a seguito del sopravvenuto commissariamento, con DGC 26 ottobre 1998 – comunicata con nota 23 aprile 1999 ove, tra l'altro, si affermava che “questa Amministrazione ha sospeso il procedimento finalizzato all'approvazione del Piano in oggetto, in attesa di valutare la possibilità di procedere all'acquisizione dell'area di Vostra proprietà. Il procedimento sarà tuttavia tempestivamente avviato qualora codesta ditta non si renda disponibile a convenire bonariamente la cessione dell'area al Comune” - il Comune formalizzava la volontà, prima dell'avvio del procedimento finalizzato all'approvazione del piano di recupero, di valutare la possibilità di acquisire nelle vie brevi l'area del ricorrente nonché quella adiacente appartenente ad altro soggetto privato “per avviare un programma di riqualificazione del comparto”.

Con nota 30 luglio 1999 il ricorrente ribadiva ulteriormente la propria disponibilità “ad addivenire ad una cessione negoziata dell'immobile di proprietà”.

Le trattative proseguivano, ma, insistendo l'interessato nel valutare £ 770 milioni la propria area (cfr. la nota 10 luglio 2009) - il Comune, che l'aveva valutata £ 500 milioni, aveva offerto in permuta un'area di pari valore destinata a verde pubblico in via Dalmasso, prevedendone l'edificabilità: cfr. le note 8 maggio e 17 ottobre 2000 -, con ulteriore nota dd. 10 luglio 2000 quest'ultimo invitava l'Amministrazione “a dar pronto seguito all'esame del piano di recupero”.

Rilevata, dunque, l'impossibilità di un accordo, il Comune avviava l'istruttoria preordinata all'approvazione del piano di recupero e, pertanto, con provvedimento 18 ottobre 2000 comunicava all'interessato che nella seduta del 6 settembre 2000 la commissione edilizia, avendo accertato che il relativo progetto era in contrasto con il PRG adottato, l'aveva “sospeso in applicazione delle misure di salvaguardia”.

Donde il presente ricorso con il quale l'interessato ha denunciato l'illegittimità del comportamento e della determinazione da ultimo assunta dal Comune per violazione degli artt. 2 della legge n.

241/1990 e 60 della LR n. 61/1985, per sviamento di potere e per incompetenza (l'adozione del provvedimento sospensivo del progetto in applicazione delle misure di salvaguardia rientrerebbe nelle attribuzioni del consiglio comunale).

Resisteva in giudizio l'intimato Comune rilevando l'infondatezza del proposto gravame del quale, conseguentemente, chiedeva la reiezione.

La causa è passata in decisione all'udienza del 3 aprile 2014.

DIRITTO

1.- Con i primi due motivi di ricorso – che vengono trattati congiuntamente, attesa la loro connessione - l'interessato lamenta il mancato rispetto del termine di conclusione del procedimento (di approvazione del piano di recupero presentato nel 1997) e, rispettivamente, la simulazione delle trattative di acquisto bonario (preordinate, secondo il ricorrente, a guadagnare tempo per consentire all'Amministrazione di modificare la destinazione urbanistica dell'area).

I motivi sono inammissibili, prima ancora che infondati.

1.1.- Sono inammissibili perchè, come si è articolatamente illustrato in narrativa, il mancato avvio del procedimento di approvazione del piano di recupero trova ampia giustificazione e fondamento nell'acquiescenza prestata dall'interessato alla proposta del Comune di trattare - preliminarmente, appunto, all'esame del piano – l'acquisto nelle vie brevi dell'immobile oggetto del piano.

Va da sè che il ricorrente non può, dopo aver acconsentito alla sospensione di un procedimento amministrativo, impugnare quella stessa sospensione in virtù della regola (canonizzata dall'art. 2 della legge n. 241/1990) che impone la conclusione del procedimento.

E' nota, invero, la non perspicua delineazione sistematica dell'istituto dell'acquiescenza, privo, nel diritto amministrativo, di un ancoraggio di diritto positivo, che viene dunque rinvenuto nella norma dell'art. 329 del c.p.c., dettata in materia di impugnazioni.

In particolare, sebbene emerga in dottrina la consapevolezza che l'acquiescenza, pur provocando effetti processuali (*id est*: l'inammissibilità del ricorso) ha implicazioni di diritto sostanziale, peraltro ne rimane incerta la natura, come è chiaramente testimoniato dalla pluralità delle teorie formulate (che configurano l'istituto in esame in termini di "rinuncia al diritto di impugnazione", ovvero di "accettazione del provvedimento amministrativo", od ancora, senza pretesa alcuna di esaustività, come "dismissione dell'interesse legittimo").

A fronte di tale incertezza dogmatica si riscontra, peraltro, nell'applicazione pratica, il ricorso all'acquiescenza in tutti i casi in cui, nel comportamento del ricorrente, siano rinvenibili elementi che si pongano in contraddizione, o comunque in rapporto di non coerenza con la proposizione del gravame.

Ora, nel caso di specie, è indubbio che il comportamento tenuto dal ricorrente ed obiettivizzato nell'adesione alla proposta dell'Amministrazione comunale di trattare la cessione del bene preliminarmente all'avvio del procedimento di approvazione del piano di recupero, non sia coerente con le censure dedotte con il presente gravame (con cui si denuncia il mancato rispetto della conclusione di quello stesso procedimento che si è concordato di differire).

Né vale a sminuire tale contraddizione l'assunto, espresso dal ricorrente nella memoria 27.3.2013, secondo cui "la sospensione del procedimento non è prevista da alcuna norma": se ciò è vero, infatti, è altresì vero che l'interessato, anziché prestare acquiescenza alla sospensione – con ciò, come si è detto, frapponendo un insormontabile ostacolo alla proposizione del ricorso giurisdizionale avverso la mancata conclusione del procedimento -, doveva interrompere le trattative in corso (onde non palesare ambiguità) e promuovere, per far constatare l'illegittimità dell'inerzia serbata dall'Amministrazione, formale diffida e messa in mora del Comune in ordine all'esame del progetto di piano, così come tassativamente imposto (all'epoca) dall'art. 25 del D.P.R. n. 3 del 1957 (cfr. CdS, 4.9.2006 n. 5088).

1.2.- Ma i motivi sono anche infondati.

Premesso, invero che costituisce principio generale quello secondo cui, qualora i termini del procedimento amministrativo non siano espressamente dichiarati perentori dalla legge, devono essere considerati ordinatori (cfr., ex multis, CdS, IV, 3.4.2009 n. 2110), il termine per la conclusione del provvedimento di cui agli artt. 2 della legge n. 241/1990 e 60 della LR n. 61/1985 sono sollecitatori, con la conseguenza che la loro mancata osservanza non può dare luogo alla illegittimità del provvedimento finale, nè esaurisce il potere dell'Amministrazione di provvedere (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, sez. IV, 10.6.2013, n. 3172; sez. VI, 27.2.2012, n. 1084).

A tal proposito è appena il caso di osservare che se le trattative di vendita non sono andate a buon fine, ciò è dovuto non già alla mancata serietà e convinzione con cui le trattative stesse sono state portate avanti, ma alla tetragona posizione della parte privata che ha rifiutato ogni compromesso sul prezzo del proprio bene, financo che esso fosse determinato da un perito nominato di comune accordo.

2.- L'infondatezza della censura con cui il ricorrente afferma l'illegittimità dell'impugnato provvedimento per incompetenza del soggetto che l'ha adottato è, invece, conseguente alla considerazione che – come correttamente osservato dall'Amministrazione – ai sensi dell'art. unico della legge n. 1902 del 1952 (abrogata dall'art. 24 del DL n. 11272008 e, per ciò, vigente all'epoca dei fatti) l'applicazione delle misure di salvaguardia spettava al Sindaco: con l'entrata in vigore della legge n. 142/1990, poi, tale competenza – inerendo all'attività gestoria del Comune - è pacificamente passata alla figura dirigenziale (cfr. CdS, IV, 6.3.1998 n. 382).

3.- Per le considerazioni che precedono, dunque, il ricorso deve essere respinto: apprezzate le circostanze, peraltro, le spese possono essere compensate fra le parti.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere, Estensore

Enrico Mattei, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/04/2014

IL SEGRETARIO

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