

N. 01313/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00236/2004 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 236 del 2004, proposto da:  
Bovo Antonia e Bovo Rosa, rappresentati e difesi dagli avvocati Raffaele Bucci e Massimo Ragazzo, con domicilio eletto presso la segreteria del Tribunale ai sensi dell'art. 25, comma 1, del cod. proc. amm.;

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Cusin e Romano Morra, con domicilio eletto in Venezia, Cannaregio, 23; Azienda U.L.S.S. n. 12 Veneziana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Zambelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

nei confronti di

V.S.F.P. - Veneta Sanitaria Finanza di Progetto s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alfredo Biagini, Andrea Segato e Marco Annoni, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Venezia, S. Croce, 466/G;

per l'annullamento

- quanto al ricorso principale: della deliberazione di G.R. n. 3284 del 31.10.2003, con la quale la Regione Veneto ha approvato il progetto definitivo per la costruzione del Nuovo Ospedale di Mestre, predisposto con la controinteressata, dichiarando la pubblica utilità di quell'opera e l'indifferibilità ed urgenza dei relativi lavori; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto;

- quanto ai primi motivi aggiunti: del decreto del Direttore Generale dell'Azienda U.L.S.S. resistente prot. n. 2004/15976 del 31.3.2004, che ha disposto l'occupazione d'urgenza a favore della stessa U.L.S.S., dei terreni in comproprietà delle ricorrente, sito in Venezia-Zelarino, catastalmente

identificato col mapp. n. 28 del foglio 11 della sezione di Zelarino, della superficie di mq. 26.870 per la realizzazione di alcune opere facenti parte del progetto di costruzione del nuovo ospedale di Mestre; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto;

- quanto ai secondi motivi aggiunti: del decreto del Direttore Generale dell'Azienda U.L.S.S. resistente, prot. n. 2005/4144 del 28.1.2005, che ha disposto l'espropriazione a favore della stessa Azienda U.L.S.S. dei terreni in proprietà delle ricorrenti siti in Venezia-Zelarino, catastalmente identificato col mapp. n. 28 del foglio 11 della sezione di Zelarino, della superficie di mq. 26.870 per la realizzazione di alcune opere facenti parte del progetto di costruzione del nuovo ospedale di Mestre; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Veneto di Azienda U.L.S.S. n. 12 Veneziana e di V.S.F.P. - Veneta Sanitaria Finanza di Progetto s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 maggio 2014 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con atto di ricorso (n.r.g. 236/04) notificato in data 21 gennaio 2004 e successivi atti per motivi aggiunti, rispettivamente notificati in data 14 aprile 2004 e 17 marzo 2005, le sig.re Antonia Bovo e Rosa Bono, proprietarie *jure hereditatis* del terreno sito nel Comune di Venezia, catastalmente contraddistinto al mappale n. 28, foglio 11, sezione di Zelarino, per una superficie complessiva di HA 2.68.70, hanno adito l'intestato Tribunale per chiedere l'annullamento degli atti, meglio in epigrafe riportati, concernenti la procedura espropriativa avente ad oggetto detto fondo e preordinata alla realizzazione dell'ormai ultimato ospedale di Mestre.

Con il ricorso introduttivo le ricorrenti hanno proposto i seguenti mezzi di gravame:

*I. Violazione degli artt. 8, 9 e 12 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Eccesso di potere per falsità e difetto di presupposto urbanistico.*

Deducono, al riguardo, che il vincolo espropriativo originariamente apposto all'area oggetto della procedura espropriativa, sarebbe decaduto nel febbraio 2003 per scadenza del quinquennio di efficacia previsto dall'art. 2 della legge n.1187/68 e dall'art. 9 del d.P.R. n. 327/01.

*II. Eccesso di potere per falsità e difetto del presupposto e della motivazione. Carezza d'istruttoria. Violazione degli artt. 8, 9 e 12 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.*

Rilevano, in proposito, che l'impugnata delibera di Giunta regionale n. 3284/2003 è stata adottata sulla scorta di un'errata istruttoria della C.T.R., la quale avrebbe dichiarato la conformità urbanistica dell'opera nonostante l'intervenuta decadenza del vincolo espropriativo.

Con successivo atto per motivi aggiunti notificato in data 14 aprile 2004, le ricorrenti hanno impugnato il decreto di occupazione d'urgenza del 31 marzo 2004, prot. n. 15976/2004, rilevandone anzitutto l'illegittimità derivata in conseguenza del rapporto di presupposizione tra tale atto e la dichiarazione di pubblica utilità contestata con il ricorso introduttivo.

Fermo restando il suesposto mezzo di gravame, le ricorrenti hanno specificatamente formulato, avverso tale provvedimento, le seguenti doglianze:

*I. Eccesso di potere per carenza e falsità del presupposto e per carenza della motivazione. Violazione dell'art. 12 del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327.*

Affermano, in proposito, che la deliberazione di G.R. n. 3284 del 31 ottobre 2003, pur potendo essere, solo per ipotesi, legittima <<... non sarebbe però ancora efficace e, dunque, non sarebbe ancora efficace la sua dichiarazione di indifferibilità ed urgenza (oltre a quella, preliminare, di pubblica utilità), dovendo previamente verificarsi la detta conformità urbanistica "sospensiva" dell'efficacia di pubblica utilità dell'opera>>.

*II. Eccesso di potere per falsità e carenza del presupposto e della motivazione. Violazione dell'art. 22 bis del d.P.R. n. 327/2001.*

Deducono, nello specifico, la manifesta insussistenza delle motivate ragioni d'urgenza legittimanti ex art. 22 bis del d.P.R. n. 327/2001 l'emanazione del decreto d'occupazione preordinata all'esproprio, nonché l'incostituzionalità di tale norma se interpretata nel senso di aver reintrodotto nel relativo testo unico la generalizzata ed universale possibilità di occupare i beni privati in corso di espropriazione per pubblica utilità.

Con secondo atto propositivo di motivi aggiunti notificato in data 17 marzo 2005, le ricorrenti hanno impugnato il decreto di occupazione di esproprio prot. n. 2005/4144 del 28 gennaio 2005, rilevandone l'illegittimità derivata in conseguenza del rapporto di presupposizione che lega il decreto di espropriazione alla dichiarazione di pubblica utilità rispettivamente contestati con il ricorso introduttivo e con il primo atto per motivi aggiunti.

In aggiunta a detta doglianza, le ricorrenti hanno proposto, avverso tale provvedimento, i seguenti motivi:

*I. Eccesso di potere per falsità e contraddittorietà della motivazione e dei presupposti, perplessità. Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti. Violazione del principio costituzionale ex art. 97 Cost. di buona ed imparziale amministrazione. Violazione dell'art. 35 della legge regionale n. 42/1984.*

Asseriscono, al riguardo, che nelle premesse del decreto occupazione di esproprio prot. n. 2005/4144 del 28 gennaio 2005, sarebbe stato contraddittoriamente affermato che la dichiarazione di pubblica utilità inerisce sia la fase di approvazione del progetto preliminare da parte della conferenza dei servizi del 15 marzo 2002, sia quella di approvazione del progetto definitivo.

Rilevano, inoltre, che la tale dichiarazione implicita di pubblica utilità non sarebbe potuta essere resa dalla predetta conferenza di servizi, bensì con decreto regionale di approvazione.

II. *Eccesso di potere per carenza di presupposto procedimentale. Violazione degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/90.*

Lamentano, in proposito, che la dichiarazione di pubblica utilità, resa dalla conferenza di servizi in data 15 marzo 2005, sarebbe dovuta essere proceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento.

La Regione Veneto e l'Azienda U.L.S.S. n. 12 Veneziana si sono costituita in giudizio eccependo in preliminare e sotto vari profili la tardività ed inammissibilità del ricorso e contestando nel merito le censure *ex adverso* svolte.

Si è, altresì, costituita in giudizio la controinteressata Veneta Sanitaria Finanza di Progetto s.p.a. la quale ha riproposto, nella sostanza, le medesime argomentazioni difensive svolte dalle amministrazioni resistenti.

Alla pubblica udienza del giorno 28 maggio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Con la presente impugnativa si pone in esame la legittimità della procedura espropriativa e dei presupposti provvedimenti di approvazione dei progetti riguardanti la realizzazione del nuovo ospedale di Mestre.

In via preliminare, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esaminare le eccezioni in rito formulate avverso il ricorso introduttivo e i due atti d'impugnazione per motivi aggiunti, attesa l'infondatezza, nel merito, delle censure con essi proposte.

Con il primo mezzo di gravame formulato col ricorso introduttivo, le ricorrenti asseriscono l'illegittimità dei provvedimenti ivi impugnati in ragione del fatto che il vincolo espropriativo originariamente apposto all'area oggetto della procedura espropriativa, sarebbe venuto meno nel febbraio 2003 per scadenza del termine di efficacia previsto dall'art. 2 della legge n. 1187/68 e dall'art. 9 del d.P.R. n. 327/01.

Il motivo è infondato.

Giova, in proposito, evidenziare che il vincolo a Z.T.O. "F – Ospedale" ed a Z.T.O. "Viabilità" impresso sui terreni delle ricorrenti discende dalla variante al P.R.G. approvata nel 1998 e dalla successiva variante del 25 gennaio 1999 che aveva reiterato suddetta destinazione, successivamente confermata con deliberazioni del consiglio comunale n. 105 del 2001, n. 18 del 2002 e n.141 del 2003 di adozione della Variante al P.R.G. per la Terraferma definitivamente approvata dalla Regione Veneto con D.G.R. n. 3095/2004, peraltro non impugnata.

In conseguenza del susseguirsi delle menzionate varianti di approvazione e conferma dell'opera pubblica, il vincolo espropriativo è stato validamente reiterato impedendosi così, contrariamente a quanto dedotto dalle ricorrenti, la maturazione del termine di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 327/2001, nonché di quello concernente le misure di salvaguardia di cui alla legge n. 1092/1952.

A medesime conclusioni è giunta, in casi analoghi a quello in esame, anche la più recente giurisprudenza amministrativa la quale, nel ribadire che *"ai sensi dell'art. 9, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, il vincolo preordinato all'esproprio connesso alla previsione, nel piano regolatore generale, della realizzazione di un'opera di pubblica utilità (...), è sottoposto al termine di*

*decadenza di cinque anni, trascorso il quale trova applicazione l'art. 9, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, regolante l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica", ha altresì affermato che "la decadenza del vincolo espropriativo non esclude che l'Amministrazione, mediante il ricorso al procedimento di adozione delle varianti agli strumenti urbanistici, possa reiterare il vincolo, fornendo congrua motivazione in ordine alla persistenza delle ragioni di diritto pubblico sottese alla necessità di reiterazione" (cfr., in tal senso, Cons. St., sez. IV, 28.10.2013, n. 5197).*

Discende da quanto sopra riportato, l'infondatezza del secondo motivo di ricorso con cui si afferma che la delibera di Giunta regionale n. 3284/2003 sarebbe stata adottata seguito di un'errata istruttoria all'esito della quale sarebbe stata dichiarata la conformità urbanistica dell'opera nonostante l'intervenuta decadenza del vincolo espropriativo, stante la validità di detto vincolo per effetto delle suindicate delibere comunali e regionali.

Devono, altresì, ritenersi destituite di fondamento le doglianze proposte con l'atto per motivi aggiunti notificato in data 14 aprile 2004, con le quali si asserisce, rispettivamente, l'illegittimità derivata del decreto di occupazione d'urgenza del 31 marzo 2004, prot. n. 15976/2004 (con cui il direttore generale dell'Azienda aveva disposto l'occupazione della superficie di mq 26.870 per la realizzazione di alcune opere facenti parte del progetto di costruzione dell'ospedale e, segnatamente, dell'economato) in conseguenza del rapporto di presupposizione tra detto provvedimento e la dichiarazione di pubblica utilità impugnata con il ricorso introduttivo, nonché l'illegittimità della deliberazione dell'Azienda n. 164/2004 con cui è stato approvato il progetto esecutivo delle fondazioni, in quanto non si sarebbe verificata la conformità urbanistica dell'opera.

Ed invero, come precedentemente evidenziato in relazione alle doglianze formulate con il ricorso introduttivo, il vincolo preordinato all'esproprio per la costruzione dell'ospedale è rimasto in corso di validità per effetto della definitiva approvazione della Variante Generale al P.R.G. del Comune di Venezia per la Terraferma, sicché l'affermazione di parte ricorrente secondo cui gli atti impugnati non sarebbero efficaci per la mancata verifica della conformità urbanistica dell'opera, appare priva di pregio.

Va, altresì, respinta la doglianza concernente l'asserita insussistenza dei presupposti d'urgenza richiesti dall'art. 22 bis del d.P.R. n. 327/2001, atteso che la presenza di detti presupposti è rinvenibile nel fatto che il terreno delle ricorrenti era destinato alla realizzazione delle fondazioni dell'economato e che tali fondazioni dovevano essere realizzate unitamente a quelle del corpo principale dell'ospedale in corso di costruzione, donde l'insussistenza della rilevata illegittimità costituzionale del predetto art. 22 bis.

A medesime conclusioni, deve giungersi in relazione alla prima doglianza formulata con il secondo atto per motivi aggiunti, con il quale le ricorrenti lamentano la mancata comunicazione del procedimento amministrativo e che nel decreto di esproprio si sarebbe contraddittoriamente assunto da un lato che la dichiarazione di pubblica utilità conseguiva all'approvazione del progetto preliminare da parte della conferenza dei servizi tenutasi in data 15 marzo 2002, e, dall'altro, che la stessa dichiarazione conseguiva all'approvazione del progetto definitivo.

Per quanto concerne l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo è sufficiente rilevare, che tale comunicazione è stata inoltrata alle ricorrenti a seguito dell'approvazione da parte del direttore dell'U.L.S.S. n. 12 Veneziana del provvedimento prot. n. 2071 del 23.11.2011 di approvazione del progetto preliminare relativo ai lavori di costruzione dell'ospedale.

Per quanto riguarda, invece, l'asserita contraddittorietà rinvenuta nella motivazione del decreto di esproprio va osservato che nessuna contraddittorietà è possibile rinvenire nel fatto che la dichiarazione implicita di pubblica utilità dell'opera, urgenza ed indifferibilità dei lavori e delle relative espropriazioni, resa nell'ambito del procedimento di approvazione del progetto preliminare dell'opera, sia stata poi successivamente sostituita dalla delibera di approvazione del progetto definitivo disposta con l'impugnata D.G.R.V. n. 3284/2003.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Tenuto conto della complessità della fattispecie controversa, si rinvencono giustificati motivi per compensare, tra le parti in causa, le spese del giudizio.

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 28 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Alessio Falferi, Primo Referendario

Enrico Mattei, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2014

IL SEGRETARIO

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