

Publicato il 29/04/2020

N. [REDACTED] REG.PROV.COLL.
N. 00 [REDACTED] 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 la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sul ricorso numero di registro generale 196 del 2020, proposto da [REDACTED] rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele La Malfa Ribolla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello 40;

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Maria Impinna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Palermo, piazza Marina, n. 39;

per l'accertamento dell'illegittimità

del silenzio-inadempimento formatosi sull'istanza di ritipizzazione

urbanistica ricevuta dal Comune di Palermo il 29 agosto 2019 e del conseguente obbligo di provvedere da parte del Comune su detta istanza e per il risarcimento dei danni conseguenti all'inerzia del Comune nel determinarsi sull'istanza citata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Bartolo Salone nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, come specificato nel verbale;

Visto l'art. 36, co. 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato il 31.1.2020, Di Chiara Gianfranco espone:

- di essere proprietario (quanto a 14/15, per atto di compravendita del 18 febbraio 2016, e per 1/15 con atto di compravendita del 2 aprile 2019) di un terreno ubicato a Palermo tra la via Pianell e il vicolo Schifaudò, nel quartiere Brancaccio, identificato al catasto con il foglio di mappa n. 77 e la particella n. 325, di estensione pari a 1277 metri quadri;
- che il terreno ha una destinazione urbanistica per maggior parte a Sede Stradale e per minor parte a zona omogenea B3, in forza del Piano Regolatore Generale approvato con determinazione del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale Urbanistica n. 558 del 29 luglio 2002, pubblicata sulla G.U.R.S. n. 41 del 30 agosto 2002, così come da

allegata certificazione di destinazione urbanistica;

- che l'Amministrazione comunale intimata non ha provveduto, entro il quinquennio dall'approvazione del suddetto P.R.G., all'attuazione della predetta destinazione, con conseguente decadenza dei vincoli preordinati all'esproprio (riguardanti specificamente la parte di terreno destinata a sede stradale) in forza dell'art. 9, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001;
- di avere, pertanto, chiesto al Comune intimato, con istanza del 29 agosto 2019, di provvedere a normare l'area predetta, uniformandone la destinazione a quella dell'area limitrofa e della restante parte del terreno di sua proprietà, proponendo per tutto il terreno la destinazione omogenea "B3" (aree urbane caratterizzate da edilizia residenziale con densità superiore a 4 mmc/mq);
- che, con nota del 18 settembre 2019, l'Ufficio Edilizia privata del Comune di Palermo ha comunicato di aver inoltrato, per competenza, la nota all'Ufficio della pianificazione, il quale, tuttavia, non ha provveduto ad avviare il procedimento.

Premesso quanto sopra, il ricorrente ha domandato l'annullamento del silenzio serbato sulla sua istanza e la dichiarazione dell'obbligo, in capo al Comune di Palermo, di adottare in merito un provvedimento espresso, chiedendo, altresì, la nomina di un commissario ad acta per l'ipotesi di ulteriore inerzia.

Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio il Comune intimato, chiedendone il rigetto e rilevandone, con memoria del 6 marzo 2020, l'improcedibilità, atteso che nelle more è sopravvenuta la nota dell'Area della Pianificazione prot. n. 145421 del 18.2.2020 di comunicazione a controparte dell'avvio del procedimento di ritipizzazione.

All'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2020, tenutasi in via telematica

per mezzo dell'applicativo informatico di cui al verbale di causa, previo deposito di memorie difensive, il ricorso è stato posto in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del d.l. n. 18/2020.

DIRITTO

1. Il ricorso pone due questioni di fondo, tra loro strettamente dipendenti: la prima attiene alla natura del vincolo gravante, in virtù del P.R.G., sui terreni di proprietà del ricorrente; la seconda riguarda la sussistenza o meno di un obbligo di provvedere, in capo al Comune, in ragione della natura del vincolo.

1.1. In linea generale, come meglio si vedrà in seguito, i vincoli di piano regolatore, ai quali si applica il principio della decadenza quinquennale, sono soltanto quelli che incidono su beni determinati, assoggettandoli a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che ne comportano l'inedificabilità assoluta, svuotando il contenuto del diritto di proprietà e incidendo sul godimento del bene tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il valore di scambio.

A partire dalla fondamentale decisione n. 1113 del 19 dicembre 2008, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha affermato il principio di diritto – ribadito dalle successive pronunce dello stesso Consiglio e seguito, per lo più, dalla giurisprudenza di questo Tribunale Amministrativo – in base al quale, a prescindere dalla circostanza che l'opera possa essere o meno realizzata astrattamente dal privato in regime di convenzione, sussiste un vincolo preordinato all'espropriazione tutte le volte in cui la destinazione dell'area permetta la realizzazione di opere destinate esclusivamente alla fruizione

soggettivamente pubblica, nel senso di essere riferita esclusivamente all'ente esponenziale della collettività territoriale, come nel caso di: parcheggi pubblici, strade e spazi pubblici, spazi pubblici attrezzati, parco urbano nonché attrezzature pubbliche per l'istruzione (cfr., C.G.A. sentenze n. 344 del 21 aprile 2015; n. 212 del 27 febbraio 2012; n. 95 del 25 gennaio 2011; n. 1113 del 19 dicembre 2008).

In tali casi, è evidente che l'utilizzatore finale dell'opera non può che essere l'ente pubblico di riferimento ed essa, in nessun caso, può essere posta sul mercato per soddisfare una domanda differenziata che, semplicemente, non esiste.

Alla luce di tali condivisibili argomentazioni, con riguardo al caso in esame va affermata la natura espropriativa del vincolo posto dal Comune di Palermo sul terreno di proprietà del ricorrente, indicato in narrativa, essendo in re ipsa la sottrazione al mercato immobiliare, perché destinato alla realizzazione di un tratto stradale, il cui unico fruitore è la collettività, attraverso l'ente locale esponenziale della medesima.

La natura sostanzialmente espropriativa del vincolo, per vero non controversa, è resa ulteriormente evidente dalla volontà dell'ente – manifestata con nota informativa resa in data 15 gennaio 2019 dall'Area della Pianificazione e del Territorio in atti su richiesta di chiarimenti del ricorrente e ribadita nella Nota Area della Pianificazione Urbanistica di cui al prot. n. 153019 del 20.2.2020 di accompagnamento all'atto di costituzione del Comune – di sottoporre a vincolo preordinato all'esproprio il terreno di proprietà del ricorrente per l'intervento di realizzazione della strada denominato “lavori di completamento della via Pianell” già inserito nel Programma Triennale dei LL.PP. 2018-2020.

1.2. Ciò posto, va ora affrontata la questione concernente la sussistenza o

meno, per il Comune di Palermo, di un obbligo di provvedere, nei termini pretesi dalla odierna ricorrente.

Com'è noto, i vincoli espropriativi imposti su beni determinati dallo strumento urbanistico hanno per legge durata limitata: in linea generale, cinque anni, alla scadenza dei quali, se non è intervenuta dichiarazione di pubblica utilità dell'opera prevista, il vincolo preordinato all'esproprio decade (vedi art. 9 del T.U. delle norme in materia di espropriazione per pubblica utilità, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327).

Nel caso di specie, è dunque maturata la decadenza dei vincoli espropriativi derivanti dall'approvazione del P.R.G. per effetto del D. Dir. n. 558/DRU del 29 luglio 2002, pubblicato sulla G.U.R.S. n. 41 del 30 agosto 2002, e aventi a oggetto la porzione di terreno di cui trattasi.

Come chiarito dalla giurisprudenza, la decadenza dei vincoli urbanistici espropriativi o che, comunque, privano la proprietà del suo valore economico, comporta l'obbligo per il Comune di "reintegrare" la disciplina urbanistica dell'area interessata dal vincolo decaduto con una nuova pianificazione (cfr., Cons. St., IV, 22 giugno 2004, n. 4426).

È appena il caso di rammentare che la problematica connessa all'applicazione di tale norma anche nell'ordinamento della Regione siciliana ha formato oggetto di un'approfondita disamina da parte del Consiglio di Giustizia Amministrativa, con parere n. 461/05 del 1° settembre 2005, accedendo alla cui condivisibile interpretazione deve ritenersi applicabile nel territorio della Regione Siciliana il termine di durata quinquennale dei vincoli espropriativi urbanistici di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001, con decorrenza dalla data di approvazione degli strumenti urbanistici (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, III, 9 luglio 2008, n.

905).

Allora, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, se a causa della decadenza dei vincoli de quibus, un terreno sia rimasto privo di regolamentazione, non vi è dubbio che il proprietario possa presentare un'istanza volta a ottenere l'attribuzione di una nuova destinazione urbanistica - così come è avvenuto nel caso in esame - e che l'amministrazione sia tenuta a esaminarla, anche nel caso in cui la richiesta medesima non sia suscettibile di accoglimento, con l'obbligo di motivare congruamente tale decisione.

È però principio altrettanto consolidato, e condiviso dal Collegio, quello secondo cui la decadenza dei vincoli espropriativi precedentemente in vigore non comporta necessariamente che l'area debba conseguire proprio la destinazione urbanistica richiesta dalla parte ricorrente, essendo, in ogni caso, rimessa al potere discrezionale dell'Amministrazione comunale la verifica e la scelta della destinazione, in coerenza con la più generale disciplina del territorio, meglio idonea e adeguata in relazione all'interesse pubblico al corretto e armonico suo utilizzo (cfr., Cons. St., IV, 8 giugno 2007, n. 3025).

Ciò posto, va aggiunto che l'obbligo gravante sul Comune, in caso di decadenza di vincolo espropriativo, va assolto mediante l'adozione di una variante specifica o di variante generale, ossia attraverso gli unici strumenti che consentono alle amministrazioni comunali di verificare la persistente compatibilità delle destinazioni già impresse ad aree situate nelle zone più diverse del territorio comunale rispetto ai principi informativi della vigente disciplina di piano regolatore e alle nuove esigenze di pubblico interesse (in termini Cons. St., IV, 31 maggio 2007, n. 2885).

Il potere di conformazione urbanistica, peraltro, è attribuito dalla legge all'organo consiliare, di talché il semplice avvio del procedimento di revisione del piano regolatore generale comunale non costituisce adempimento da parte del comune dell'obbligo di attribuire la riqualificazione urbanistica alla zona rimasta priva di specifica disciplina a seguito di decadenza del vincolo di destinazione su di essa gravante (così, Cons. St., V, n. 5675 del 2003, IV, nn. 385 del 2005 e 7131 del 2006).

L'adempimento non elusivo di tale obbligo può essere dato, infatti, soltanto dallo specifico ed effettivo completamento del Piano regolatore generale per quella zona, mediante adozione di un provvedimento espresso (e cioè di una variante) da parte del competente organo consiliare.

Non può quindi fondatamente sostenersi che la mera comunicazione (con la nota dell'Area della Pianificazione di cui al prot. n. 145421 del 18.2.2020) di avvio del procedimento di ritipizzazione urbanistica dell'area oggetto di destinazione a sede stradale di proprietà del ricorrente sia valsa a risolvere la situazione di inerzia denunciata in ricorso ed a determinare la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione.

Alla luce dei principi e delle considerazioni esposti, sussiste, perciò, l'obbligo del Comune intimato, già in forza del principio sancito in linea generale dall'art. 2 della legge n. 241/1990 e s.m.i., di definire il procedimento avviato dalla parte ricorrente con la suddetta istanza di ridefinizione della situazione urbanistica del proprio terreno a seguito dell'avvenuta scadenza dei vincoli espropriativi di P.R.G. (in tal senso, T.A.R. Sicilia, Palermo, III, 25 giugno 2009, n. 1167 e 6 ottobre 2009, n.

1565).

Va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Palermo sulla predetta istanza del ricorrente, con correlata declaratoria dell'obbligo del medesimo ente di adottare, con provvedimento consiliare, una determinazione esplicita e conclusiva sull'istanza di che trattasi: a tal fine – tenuto conto della materia cui ha riguardo la controversia e dell'ampia discrezionalità del Comune in tema di disciplina urbanistica del proprio territorio – appare congruo assegnare, per l'adempimento, il termine di giorni centoventi dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione a cura di parte, se anteriore, della presente sentenza.

Per l'ipotesi di persistente inottemperanza alla scadenza del termine predetto, viene nominato fin d'ora commissario ad acta il Dirigente del Dipartimento Regionale Urbanistica dell'Assessorato regionale Territorio e Ambiente, con facoltà di delega ad altro funzionario del Dipartimento medesimo, il quale provvederà, in via sostitutiva, su istanza della ricorrente, nei successivi 120 (centoventi) giorni, a tutti i necessari adempimenti, con spese a carico del Comune.

Una volta espletate le indicate operazioni, sarà cura dell'organismo commissariale far pervenire a questo Tribunale una dettagliata relazione sugli adempimenti realizzati e sull'assolvimento del mandato ricevuto.

Il compenso per il commissario ad acta verrà determinato e liquidato successivamente ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115. Tale parcella andrà presentata, a pena di decadenza, nei termini di cui all'art. 71 del D.P.R. n. 115/2002, con l'ulteriore precisazione che il dies a quo per la decorrenza del suddetto termine non coincide con il deposito della relazione sull'attività svolta, bensì con il compimento dell'ultimo atto di

esecuzione della presente sentenza.

2. Invece, la domanda di risarcimento del danno non può essere decisa nella presente sede, atteso che, ai sensi dell'art. 117, co. 6, cod. proc. amm., “Se l'azione di risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 30, comma 4 (id est: per il risarcimento dell'eventuale danno che il ricorrente comprovi di aver subito in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento) è proposta congiuntamente a quella di cui al presente articolo, il giudice può definire con il rito camerale l'azione avverso il silenzio e trattare con il rito ordinario la domanda risarcitoria” e, perciò, va disposta la conversione del rito, per la trattazione con il rito ordinario in pubblica udienza.

3. Le spese di giudizio, quanto all'azione avverso il silenzio, seguono la soccombenza e sono poste a carico del Comune di Palermo nella misura quantificata in dispositivo ai sensi del d.m. n. 55/2014 in ragione del valore della causa (indeterminabile), della non particolare complessità del contenzioso e della concentrazione del rito, nonché della parziale definizione del giudizio limitata alla sola domanda ai sensi dell'art. 117 cod. proc. amm.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie l'azione avverso il silenzio e, per l'effetto, dichiara l'illegittimità del silenzio impugnato e ordina al Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, di adottare, con

provvedimento consiliare, una determinazione esplicita e conclusiva sull'istanza in epigrafe specificata, nel termine di giorni 120 (centoventi) dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza o dalla sua notificazione a cura di parte, se anteriore;

- per l'ipotesi di persistente inerzia alla scadenza del termine predetto, viene nominato fin d'ora commissario ad acta il Dirigente del Dipartimento Regionale Urbanistica dell'Assessorato regionale Territorio e Ambiente, con facoltà di delega ad altro funzionario del Dipartimento medesimo, il quale provvederà, su richiesta dell'interessata e previa verifica della perdurante inottemperanza, in via sostitutiva, nei successivi novanta giorni, a tutti i necessari adempimenti;

- condanna il Comune di Palermo al pagamento in favore del ricorrente delle spese di giudizio, che liquida in € 850,00 (euro ottocentocinquanta/00), oltre spese forfettarie, I.V.A. e C.P.A. come per legge;

- pone a carico dello stesso Comune l'eventuale spesa per il commissario ad acta, da liquidarsi con separato provvedimento.

Per quanto attiene alla domanda di condanna al risarcimento del danno, impregiudicata ogni ulteriore pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, rinvia il fascicolo alla Segreteria della Sezione per la remissione della causa sul ruolo delle udienze pubbliche.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2020 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e dal decreto del Presidente del T.A.R. Sicilia n. 31 del 6 aprile 2020, con l'intervento dei Magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Calogero Commandatore, Referendario

Bartolo Salone, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Bartolo Salone

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO