N.6633/2006

Reg. Dec.

N. 609

Reg. Ric.

Anno 1998

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 609/1998 proposto dal COMUNE DI ROMA, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Martis ed elettivamente domiciliato negli uffici dell'Avvocatura comunale in Roma, Via del Tempio di Giove, n. 21;

contro

la S. FELICIANO S.r.l. (avente causa di BRUZICHES FELICE), in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso in giudizio dagli avv.ti Bruno Biscotto e Lucia Scognamiglio. presso i quali è elettivamente domiciliata in Roma, Via G. Pisanelli, n. 40;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione Prima, n. 2237 del 4 dicembre 1996.

Visto il ricorso in appello;

visto l'atto di costituzione in giudizio del soggetto resistente;

visti gli atti tutti della causa;

RL

data per letta alla pubblica udienza del 13 giugno 2006 la relazione del consigliere Pier Luigi Lodi e uditi, per le parti, gli avvocati Matarazzi, su delega dell'avv. Martis, e l'avv. Biscotto;

ritenuto e considerato quanto segue:

FATTO

Con atto notificato il 9 gennaio 1998, depositato il successivo 23 gennaio, il Comune di Roma ha proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. Lazio, Sezione Prima, n. 2237/96, che aveva accolto il ricorso della sig.ra Felice Bruziches inteso all'annullamento della delibera della Giunta Municipale relativa alla variante generale al P.R.G. per il reperimento di aree destinate a servizi e verde pubblico.

Il Comune appellante, richiamando talune pronunce giurisprudenziali, contesta le argomentazioni del Giudice di primo grado che ha ritenuto fondate sia la censura riguardante la avvenuta reiterazione dei vincoli preesistenti senza adeguata istruttoria e motivazione, sia la censura attinente alla mancata previsione dell'indennizzo ed alla indicazione dei mezzi finanziari per dare effettiva attuazione al vincolo riproposto.

Si è costituita per resistere in giudizio la S.r.l. San Feliciano, avente causa della menzionata sig.ra Felice Bruziches.

La predetta società ha depositato, in data 27 aprile 2006, con l'espressa adesione del Comune di Roma, istanza per il rinvio a data da destinarsi dell'udienza di discussione.

All'udienza del 23 maggio 2006 la causa è stata rinviata alla successiva udienza del 13 giugno 2006, per consentire alle difese delle parti la presentazione di ulteriori deduzioni.

Il Comune appellante, con memoria datata 31 maggio 2006, ha sollevato talune questioni di carattere generale, oltreché questioni attinenti al caso di specie, prospettando la opportunità di un riesame delle questioni stesse da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

La difesa della società resistente, con memoria ugualmente datata 31 maggio 2006, ha concluso per la sopravvenuta carenza di interesse del Comune di Roma ad una decisione sul merito del ricorso, alla luce del nuovo assetto urbanistico della città, sostenendo, in via subordinata, la infondatezza dei motivi dedotti dall'appellante. La stessa difesa ha inoltre depositato una perizia mediante la quale viene asseverato che, per effetto della nuova variante urbanistica approvata nel 2002, e del nuovo P.R.G. della Città di Roma, anch'esso nel frattempo approvato, l'immobile in questione ha ormai concretamente conseguito una diversa e più soddisfacente destinazione.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 13 giugno 2006.

DIRITTO

1. - La Sezione non ritiene che possa ravvisarsi la sopravvenuta carenza di interesse del Comune di Roma ad una pronuncia sul merito del ricorso in esame, come eccepito

dalla parte resistente, trattandosi di vicenda attinente alle conseguenze che possono farsi derivare ancora oggi dalla reiterazione di vincoli espropriativi - ancorché disposta da uno Strumento urbanistico del Comune di Roma ormai superato - non potendo negarsi un persistente interesse dell'Amministrazione comunale appellante ad una verifica di legittimità delle modalità procedimentali applicate in materia, anche in considerazione della eventuale richiesta risarcitoria dei soggetti incisi dalle determinazioni assunte in proposito (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 dicembre 2005, n. 7469).

2. - Ciò posto il Collegio ritiene giustificata la richiesta avanzata dal Comune di Roma in ordine alla risottoposizione all'Adunanza plenaria di questo Consiglio di talune questioni attinenti alla materia in discorso, sulle quali si è a suo tempo già pronunciato il detto Organo con decisione n. 24 del 22 dicembre 1999.

3. - Va preliminarmente ricordato - con riferimento alla fattispecie ora in esame - che con l'appellata sentenza della Sez. I n. 2237/1996, il T.A.R. del Lazio aveva accolto il ricorso della dante causa della società attuale resistente rivolto avverso la delibera della Giunta municipale di Roma n. 3622, in data 4 giugno 1990, di adozione della variante generale al P.R.G. per il reperimento delle aree per servizi e verde pubblico.

La ricorrente, proprietaria di un lotto di terreno destinato dallo strumento urbanistico a zona N (verde pubblico e degli

impianti sportivi), ma rimasto non utilizzato, aveva prospettato l'illegittimità della delibera comunale nella parte volta ad assoggettare nuovamente la sua proprietà al medesimo vincolo, senza motivazione e in assenza di adeguata istruttoria. Il predetto Giudice aveva condiviso le doglianze della ricorrente rilevando, in particolare, la mancata indicazione degli elementi necessari a giustificare la confermata e rinnovata compressione della proprietà, costituiti dalla prova dell'esistenza nella specie di una preliminare verifica dello stato dei luoghi, avuto riguardo allo sviluppo edificatorio della zona, con la puntuale indicazione delle esigenze di “standard” nella zona stessa; aveva rilevato, altresì, la mancanza della previsione di indennizzi e di quella finanziaria suscettibile di contribuire ad una scelta consapevole e non velleitaria da parte dell'Amministrazione.

4. - Con l'atto di appello, notificato il 9 gennaio 1998, il Comune di Roma richiamava la precedente giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (Sez. IV, 22 febbraio 1994, n. 159; 8 maggio 1995, n. 317; 12 giugno 1995, n. 439) di conferma del primo orientamento seguito in proposito dal T.A.R. del Lazio secondo cui, pronunciando sullo stesso oggetto, si era esclusa la necessità di apposita motivazione relativa alla singola situazione e di comparazione con l'interesse del privato, nonché la necessità per la variante della indicazione del piano finanziario. Nell’appello si faceva riferimento, inoltre, ad una ordinanza del Consiglio di Stato, in sede di Adunanza plenaria

(20 settembre 1996, n. 20) che aveva rimesso alla Corte costituzionale la valutazione delle norme dettate dagli artt. 7 e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e dall'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, per verificare la conformità a Costituzione - ed in particolare agli articoli 42, terzo comma, 97, 9, secondo comma, e 32, primo comma - delle disposizioni relative alla imposizione di vincoli urbanistici oltre i previsti limiti di efficacia senza corresponsione di indennizzo.

5. - Come è noto, la Corte si è poi pronunciata con sentenza 20 maggio 1999, n. 179, dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato disposto delle norme sopra citate nella parte in cui consentiva all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti, preordinati alla espropriazione o comportanti l'inedificabilità, senza la previsione di indennizzo. Ciò in considerazione del carattere patologico di una indefinita reiterazione dei detti vincoli, in assenza di una congrua e specifica motivazione sulla attualità della previsione, con nuova ed adeguata comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, e con giustificazione delle scelte urbanistiche di piano, tanto più dettagliata e concreta quante più volte venga ripetuta la reiterazione del vincolo.

Ma anche nell'ipotesi di vincoli legittimamente reiterati, la Corte ha affermato che, una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea (di franchigia da ogni indennizzo) il permanere del vincolo non può essere dissociato, in via alternativa all'espropriazione (o al serio inizio

dell'attività preordinata all'espropriazione stessa, mediante approvazione dei piani attuativi), dalla previsione di un indennizzo.

Per quanto riguarda la misura di tale indennizzo, la Corte ha rilevato che, trattandosi di questione che può essere risolta secondo criteri variabili, la relativa disciplina costituiva, comunque, compito specifico del legislatore.

Va opportunamente rammentato che la Corte costituzionale ha ribadito gli stessi principi, con sentenza 9 maggio 2003, n. 148, esaminando la norma di una legge regionale che aveva previsto la protrazione, senza previsione di durata e di indennizzo, dei vincoli derivanti da piani urbanistici esecutivi scaduti.

6. - L' Adunanza plenaria, pur facendo riferimento alle statuizioni della Corte costituzionale, con la già citata decisione 22 dicembre 1999, n. 24, ha poi ritenuto, invece, che le scelte urbanistiche di cui si discute, contenute in una delibera qualificabile come variante generale, implicante la reiterazione di vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione ai fini del reperimento di aree per il soddisfacimento degli "standards" previsti dalla normativa in vigore, non avrebbero comportato un obbligo di motivazione specifica delle ragioni della variante stessa.

Ciò in quanto si sarebbe trattato, nella specie, di iniziativa mossa dalla necessità di dare attuazione a vincolanti previsioni normative in ordine agli spazi da assegnare a

finalità pubbliche in un determinato territorio, tenuto altresì conto, da un lato, che il proprietario inciso dalla variante sarebbe risultato titolare soltanto di un'aspettativa generica ad una utilizzazione più proficua dell'immobile già in precedenza soggetto a vincolo, ancorché divenuto inefficace, e, dall'altro lato, della complessa istruttoria in proposito emergente dalla stessa relazione di accompagno.

Inoltre, per quanto riguarda la necessità di previsione dell'indennizzo, l'Adunanza plenaria ha concluso nel senso che, mancando la possibilità di una immediata quantificazione degli oneri conseguenti all'imposizione di vincoli, si renderebbe necessaria soltanto una previsione generica di indennizzo.

7. – La successiva giurisprudenza di questo Consiglio ha preso generalmente atto delle indicazioni dell'Adunanza plenaria, sottolineando la sufficienza della indicazione di esigenze urbanistiche o ambientali, per la reiterazione dei vincoli, senza bisogno di una rinnovata indagine sulle singole aree (Sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4077; 3 ottobre 2001, n. 5207 e n. 5224; 25 settembre 2002, n. 4907; 6 ottobre 2003, n. 5869; 10 dicembre 2003, n. 8146).

In alcuni casi, tuttavia, la giurisprudenza ha assunto posizioni almeno parzialmente divergenti su taluni specifici punti come, ad esempio, la necessità di una congrua motivazione sulla scelta della reiterazione dei vincoli scaduti, in relazione ad un preminente interesse pubblico attuale, comparato con

l'interesse del privato, ed all'impossibilità di soluzioni alternative (Sez. IV, 3 luglio 2000, n. 3646; 17 aprile 2003, n. 2015; 12 maggio 2003, n. 2509; 21 agosto 2003, n. 4728; 6 aprile 2004, n. 1836, 22 giugno 2004, n. 4397); ovvero anche, in particolare, la effettiva previsione dell'indennizzo (Sez. IV, 26 settembre 2'001, n. 5057; 13 dicembre 2001, n. 6238; 6 febbraio 2002, n. 664; 29 agosto 2002, n. 4340; 18 ottobre 2002, n. 5715).

8. – Una posizione più decisa risulta essere stata assunta di recente con alcune pronunce della Sez. IV, di identico contenuto, in data 30 giugno 2005, nn. 3535, 3536, 3538 e 3541 (e da successive analoghe pronunce della stessa Sezione sullo stesso tema: 28 luglio 2005, n. 419; 5 agosto 2005, n. 4166; 9 agosto 2005, n. 4225; 12 dicembre 2005, n. 7030; 28 dicembre 2005, n. 7469) le quali, richiamando anche talune statuizioni della suindicata decisione n. 3646/2000, hanno affermato che la reiterazione dei vincoli, pur se contenuta in un atto di carattere generale, richiede comunque la giustificazione della perdurante attualità della previsione dei vincoli stessi, comparata con gli interessi privati, oltreché delle ragioni del ritardo che hanno determinato la decadenza del vincolo e delle ragioni della impossibilità di soluzioni alternative, nonché della serietà ed affidabilità, anche sul piano finanziario, della realizzazione nel quinquennio delle opere sottese al vincolo; il tutto da comprovare mediante i dati

scaturenti dalla documentazione relativa alla istruttoria effettuata dal Comune.

Nelle anzidette decisioni si argomentava, in particolare, sulla necessità che fossero indicati, nella motivazione, congrui e specifici elementi oggettivi sulla attualità delle previsioni relative alla reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti per effetto del decorso del tempo, in linea, d'altronde, con i principi chiaramente enunciati dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 179/1999, con riferimento anche alla non eludibilità, in tali casi, dell'obbligo indennitario.

Nelle stesse decisioni si osservava, peraltro, che il giudice di prime cure, prima ancora che un difetto di motivazione, aveva riscontrato nella fattispecie esaminata un difetto di istruttoria, atteso il silenzio dell'Amministrazione comunale, pur a seguito di apposita ordinanza dello stesso giudice adottata in corso di causa, riguardo alle eventuali valutazioni sugli effetti della variante nei confronti dei fabbisogni specifici delle aree in cui si collocavano gli immobili dei ricorrenti. Da un simile comportamento omissivo, quindi, si era potuto correttamente desumere che le richieste valutazioni - da svolgere mediante i dovuti accertamenti effettuati nel corso di una esauriente istruttoria e da esternare attraverso la motivazione - non erano state, in realtà, mai compiute dai competenti organi comunali.

9. - Risulta evidente, dunque, che nelle decisioni sopra richiamate il Consiglio di Stato ha apprezzato in maniera

differenziata gli atti istruttori posti in essere dall'Amministrazione comunale ai fini della reiterazione dei diversi vincoli espropriativi oggetto delle varie impugnative esaminate.

Ciò in relazione alla necessità - postulata dalla giurisprudenza da ultimo richiamata - della concreta dimostrazione non solo della effettiva sussistenza, sotto un profilo generale, dell'interesse pubblico posto a fondamento della variante, ma anche – come si è accennato - della concreta giustificazione dei ritardi registrati nella attuazione delle previsioni urbanistiche; della avvenuta valutazione, in concreto, riguardo a possibili soluzioni alternative ed alla effettiva attuabilità del vincolo nel termine quinquennale, con l'accantonamento delle somme necessarie per il pagamento dell'indennità di esproprio.

10 - Il Comune appellante, facendo leva in special modo sulla precedente pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 24/1999, contesta le anzidette statuizioni opponendo: a) che le ragioni dei ritardi nei previsti espropri costituiscono questione estranea alla variante; b) che una valutazione parcellizzata riferita alle singole situazioni sarebbe stata impossibile in sede di variante generale, e che il reperimento di aree da "standards" rispondeva a preminenti interessi pubblici per evitare il rischio di compromissione del territorio; c) che la realizzazione del vincolo entro il quinquennio poteva essere comunque portata a compimento, in presenza di strumenti

attuativi, entro i successivi 10 anni; d) che l'accantonamento immediato delle spese per espropri non sarebbe necessaria considerando che il vincolo potrebbe essere legittimamente attuato entro i successivi dieci anni.

11. - Tenuto conto del contrasto giurisprudenziale sopra evidenziato e della incontestabile esigenza di una puntuale definizione dei principi da applicare nella materia, la Sezione è dell'avviso che, in accoglimento della richiesta avanzata in proposito dal Comune di Roma, l'esame delle vicende in causa debba essere opportunamente devoluto alla Adunanza plenaria delle sezioni giurisdizionali, al fine di risolvere i seguenti problemi di carattere generale:

- in primo luogo, quale estensione debba avere l'accertamento della permanenza dell'interesse e la motivazione dell'atto, perché una variante reiterativa di vincoli decaduti possa ritenersi legittimamente adottata;
- in secondo luogo, se la variante stessa debba essere accompagnata dalla previsione dell'indennizzo e dei mezzi finanziari per portarla a attuazione.

Per la decisione della causa ora in esame l'Adunanza plenaria potrà, altresì, valutare – come richiesto dall'appellante Comune di Roma – se occorra procedere ad una verifica pure dei seguenti profili:

- in primo luogo, se nel caso di specie il Comune abbia proceduto alla reiterazione di vincoli sulla base di una

previa adeguata istruttoria circa le esigenze di aree da "standards";

- in secondo luogo, se la variante possa considerarsi o meno motivata in esito alla esigenza di aree da "standards", anche nell'ipotesi in cui per talune circoscrizioni territoriali risultassero previsti, secondo le tabelle allegate alla relazione di accompagno, "standards" in eccedenza rispetto ai minimi di legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sul ricorso meglio specificato in epigrafe, ne rimette l'esame all'Adunanza Plenaria delle Sezioni giurisdizionali.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del *13 giugno 2006*, con la partecipazione di:

Stenio Riccio	- Presidente
Costantino Salvatore	- Consigliere
Pier Luigi Lodi Rel. Estensore	- Consigliere
Vito Poli	- Consigliere
Anna Leoni	- Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Pier Luigi Lodi	Stenio Riccio

IL SEGRETARIO

Rosario Giorgio Carnabuci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
10 novembre 2006
(art. 55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente
Giuseppe Testa