

Consiglio di stato, sez. IV, 25 agosto 2003 , n. 4812

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale
(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello iscritto al
NRG 2483 dell'anno 2003 proposto da
CAPONE COSTANTINO E CARLA' ISABELLA, rappresentati e difesi dagli avv. Roberto Mariani e Paola Perrone, con il quale sono selettivamente domiciliate in Roma, via U. Bassi, n. 3 (presso lo studio del primo);

contro

COMUNE DI SAN CESARIO DI LECCE, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, via L. Mantegazza n. 24 (presso il cav. Luigi Gardin);

per l'annullamento
della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia,
sede di Lecce, sez. I, n. 8529 del 20 dicembre 2002;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Cesario di Lecce;
Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
Visti tutti gli atti di causa;
Relatore all'udienza in camera di consiglio del 17 giugno 2003 il consigliere Carlo Saltelli;
Uditi l'avvocato R. Masiani, per gli appellanti, e l'avvocato E. Sticchi Damiani per l'appellata amministrazione comunale;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con atto notificato tra il 19 ed il 21 marzo 2002 i signori Costantino Capone e Isabella Carlà, quali proprietari di un fondo sito nel Comune di San Cesario di Lecce (in catasto al foglio di mappa 8, p.lla 454/b [ex 441]) che, secondo le previsioni contenute nel vigente piano regolatore generale (adottato con delibera n. 35 del 15 marzo 1984 e approvato con delibera della Giunta regionale della Puglia n. 3336 del 23 luglio 1996), era incluso in un più vasto comparto classificato F31 - F32, quale zona destinata all'insediamento per esposizioni e mercati e a parco attrezzato, diffidavano il

Comune di San Cesario di Lecce a provvedere alla rideterminazione della disciplina urbanistica della zona, assumendo che la indicata destinazione urbanistica, integrando gli estremi di un vincolo preordinato all'esproprio o di inedificabilità assoluta, era da considerarsi scaduta per inutile decorso del quinquennio previsto dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187.

Spirato inutilmente il termine di trenta giorni assegnato con la citata diffida senza che l'intimata amministrazione comunale avesse provveduto, i predetti signori Costantino Capone e Isabella Carlà, nella loro indicata qualità, con ricorso in data 8 ottobre 2002 chiedevano al Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, l'annullamento del silenzio rifiuto serbato dal Comune di San Cesario di Lecce sulla loro diffida, nonché la declaratoria, previa pronuncia cautelare ex art. 700 c.p.c., dell'obbligo dell'intimata amministrazione comunale di provvedere alla nuova determinazione urbanistica dell'area di loro proprietà, con conseguente condanna della stessa al risarcimento del danno, ai sensi dell'articolo 35 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80.

Attraverso un unico articolato motivo, rubricato "Violazione dei principi generali di diritto in tema di decadenza dei vincoli urbanistici ed in particolare del principio di obbligatorietà ed integralità della funzione pianificatoria - Violazione dell'art. 2 della legge n. 241/90", i ricorrenti deducevano che la destinazione urbanistica (F31 - F32) impressa dal vigente piano regolatore generale al fondo di loro proprietà costituiva un vincolo preordinato all'espropriazione ovvero implicava la sua inedificabilità assoluta, con la conseguenza che, scaduto il quinquennio stabilito dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, il comune a era tenuto a provvedere ad una nuova destinazione urbanistica dell'area, avendo essi diritto a conseguire una disciplina urbanistica che ne consentisse l'edificabilità, in aderenza alla realtà urbanistica della zona; i ricorrenti precisavano inoltre che l'ingiustificata inerzia serbata al riguardo dall'amministrazione comunale, nonostante la rituale diffida, era assimilabile ad una inammissibile reiterazione dei predetti vincoli scaduti.

L'adito Tribunale (sez. I), con la sentenza n. 8529 del 20 dicembre 2002, respingeva il ricorso, ritenendo che il vincolo gravante sul fondo dei ricorrenti non fosse riconducibile a quelli di cui all'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187 e non ne comportasse una inedificabilità assoluta, in quanto, come risultava dall'esame delle Norme tecniche di attuazione, la destinazione impressa all'area, su cui insisteva il fondo di proprietà dei ricorrenti, poteva essere realizzata su iniziativa privata o promiscua, pubblico - privata, senza necessità di espropriazione e senza prevedere interventi di esclusiva iniziativa pubblica.

Avverso tale sentenza gli interessati hanno proposto appello con atto notificato tra il 20 marzo 2003, lamentandone l'assoluta erroneità e chiedendone la integrale riforma.

A loro avviso, infatti, i primi giudici avevano omissis di valutare che nel caso di specie, poiché ai sensi degli articoli 81 e 82 delle N.T.A. dello strumento urbanistico in vigore l'edificazione nella zona in cui insisteva il fondo di loro proprietà era subordinato all'approvazione di "strumenti urbanistici esecutivi estesi all'area con destinazione omogenea di parco attrezzato con le quali esse si integrano", si era in presenza di un vincolo procedimentale che rendeva estremamente gravoso, e pressoché impossibile, un intervento di iniziativa privata che avrebbe dovuto interessare un'amplissima coinvolgere un'amplissima superficie; così che per il proprietario di un piccolo appezzamento di terreno collocato all'interno della vasta area individuata dal Comune, quale era in concreto la loro condizione, quella previsione di piano regolatore rappresentava un vincolo di inedificabilità assoluta, soggetto - come tale - alla scadenza quinquennale di cui al ricordato articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1167.

Secondo le appellanti, sussisteva quindi l'obbligo del Comune di provvedere alla nuova destinazione urbanistica della zona.

Si è costituito in giudizio il Comune di San Cesario di Lecce, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'avverso gravame, di cui ha chiesto il rigetto.

DIRITTO

I. E' controverso se la destinazione urbanistica F31 - F32 (quale zona destinata all'insediamento per esposizioni e mercati e a parco attrezzato), impressa dal vigente strumento urbanistico del Comune di San Cesario di Lecce all'area di proprietà dei signori Costantino Capone e Isabella Carlà (in catasto al foglio di mappa 8, p.lla 454/b [ex 441]), configuri o meno un vincolo preordinato all'esproprio o di inedificabilità assoluta, scaduto per inutile decorso del termine quinquennale previsto dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187.

I predetti signori Costantino Capone e Isabella Carlà chiedono la riforma della sentenza n. 8539 del 20 dicembre 2002, con la quale il Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, sez. I, negando che la indicata destinazione urbanistica impressa ai loro beni integrasse gli estremi del vincolo preordinato all'espropriazione o di inedificabilità assoluta, ha respinto il loro ricorso volto a far constare l'illegittimità del silenzio - rifiuto serbato dal Comune di San Cesario di Lecce sulla diffida notificata tra il 19 ed il 21 marzo 2002, diretta a sollecitare l'obbligo del Comune alla rideterminazione urbanistica dell'area.

Con il gravame gli interessati reiterano sostanzialmente le censure sollevate in primo grado, sostenendo che, sulla base delle puntuali previsioni contenute negli articoli 81 e 82 delle Norme Tecniche di Attuazione del vigente piano regolatore, le concrete modalità di realizzazione della destinazione urbanistica impressa alla zona, in cui insiste l'area di loro proprietà, rendendo di fatto impossibile l'iniziativa privata (solo astrattamente ammissibile), integrerebbe un vincolo di inedificabilità assoluta.

Resiste al gravame il Comune di San Cesario di Lecce.

II. L'appello è infondato e deve essere respinto.

II.1. La Corte Costituzionale con la sentenza 20 maggio 1999, n. 179, dichiarando l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, n.2, 3 e 4, e 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e 2, primo comma, della legge 19 novembre 1968, n. 1187, nella parte in cui consente all'Amministrazione di reiterare i vincoli urbanistici scaduti preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità, senza la previsione di un indennizzo, ha avuto modo di delineare quali sono i vincoli urbanistici non indennizzabili e che sfuggono alla previsione del predetto articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, e quali invece sono soggetti alla scadenza quinquennale e devono essere indennizzati.

I primi sono quelli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici; i secondi, invece, sono: a) quelli preordinati all'espropriazione ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà, se non discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore statale o regionale, attraverso l'imposizione a titolo particolare su beni determinati di condizioni di inedificabilità assoluta; b) quelli che superano la durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata a tale esproprio con l'approvazione dei piani urbanistici esecutivi; c) quelli che superino quantitativamente la normale tollerabilità, secondo una concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'articolo 42 della Costituzione.

E' stato quindi precisato (C.d.S., sez. V, 3 gennaio 2001, n. 3; 27 ottobre 2000, n. 5756; sez. IV, 2 dicembre 1999, n. 1769) che costituiscono vincoli soggetti a decadenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificabilità e che dunque svuotano il contenuto del diritto di proprietà, incidendo sul godimento del bene in modo tale da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale ovvero diminuendone significativamente il suo valore di scambio.

E' stato, altresì, chiarito che i predetti vincoli espropriativi non devono essere confusi col potere conformativo del territorio che si manifesta con la regolamentazione urbanistica contenuta nel piano regolatore generale e che consiste nella previsione di una determinata tipologia urbanistica: questa, in quanto prescrizione diretta a regolare concretamente l'attività edilizia, non implica inedificabilità assoluta ed ha validità a tempo indeterminato, ai sensi dell'articolo 11 della legge 17 agosto 1942, n.

1150 (ex pluribus, C.d.S., sez. IV, 22 marzo 2001, n. 1686; 2 marzo 2001, n. 1158; 8 maggio 2000, n. 2639; 2 dicembre 1999, n. 1769; sez. V, 6 ottobre 2000, n. 5326).

In particolare, è stato escluso che la previsione di uno strumento urbanistico che subordina l'attività edificatoria alla preventiva formazione di un piano attuativo integri gli estremi del vincolo espropriativi, non impedendo in modo assoluto l'edificazione e non svuotando quindi il contenuto del relativo diritto di proprietà, con la conseguenza che tale previsione non è soggetta alla decadenza di cui all'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1167 (C.d.S., sez. IV, 10 novembre 1998, n. 1471).

II.2. Nel caso di specie, ad avviso della Sezione, la destinazione urbanistica impressa all'area in cui insiste il fondo di proprietà degli appellanti non integra un vincolo soggetto a decadenza per inutile decorso del quinquennio previsto dall'articolo 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, come correttamente ritenuto dai primi giudici.

II.2.1. Invero, come emerge effettivamente dalla documentazione in atti, l'articolo 81 delle Norme Tecniche di Attuazione per le zone F31 (che comprendono "le aree integrate con il parco attrezzato F32 previste dal P.R.G. per le attrezzature fieristiche e commerciali ed il mercato settimanale" e nelle quali sono consentite, quali destinazioni d'uso, le attrezzature di tipo fieristico, con sale per mostre ed esposizioni; le attrezzature, impianti e spazi attrezzati per il mercato settimanale e attrezzature per lo spettacolo, fisse e mobili) stabilisce espressamente che "gli interventi sono subordinati alla formazione di strumenti urbanistici esecutivi estesi alle aree con destinazione omogenea di parco attrezzato con le quali si integrano".

Non solo dunque non è previsto alcun intervento espropriativi a favore dell'ente comunale, per quanto non risulta concepita neppure una riserva di realizzazione dei predetti interventi a favore della mano pubblica, così che non si è in presenza né di un vincolo espropriativi, né di un vincolo di inedificabilità assoluto, bensì di una previsione conformativa che in ogni caso non è tale da incidere sull'area di cui si discute in modo da renderla inutilizzabile rispetto alla sua destinazione ovvero da diminuirne in modo significativo il relativo valore di scambio.

Né in tale prospettiva può condividersi l'argomentazione svolta dagli appellanti circa la difficoltà da parte del privato di predisporre uno strumento attuativo esteso all'intera area con destinazione di parco attrezzato con le quali l'area in questione si integra, così come previsto dal ricordato articolo 81 delle Norme Tecniche di Attuazione del piano regolatore: invero le difficoltà soggettive di realizzazione degli interventi previsti dal piano regolatore generale non possono avere alcun effetto sulla natura giuridica del vincolo (conformativo) di cui si discute, trasformandolo in vincolo espropriativo o di inedificabilità assoluto; ciò senza contare che una tale deduzione (anche a prescindere dalla questione della sua ammissibilità, sollevata dalla parte appellata, trattandosi di motivo che non sarebbe stato sollevato in prime cure), oltre ad essere generica, apodittica e sfornita di alcun elemento probatorio, avrebbe potuto essere apprezzata soltanto attraverso la impugnazione della relativa previsione contenuta nel piano regolatore per eventuale illogicità, irragionevolezza o irrazionalità.

III. L'Amministrazione comunale di San Cesario di Lecce non aveva pertanto l'obbligo di provvedere sulla diffida degli appellanti, notificata tra il 19 ed il 21 marzo 2002, con la conseguenza che sulla diffida stesso non si è affatto formato l'asserito silenzio - rifiuto, che - com'è noto - si ricollega esclusivamente all'obbligo di provvedere.

L'appello deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione IV), definitivamente pronunciando sull'appello proposto dai signori Costantino Capone e Isabella Carlà avverso la sentenza n. 8529 del 20

dicembre 2002 del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Lecce, sez. I, lo respinge.

Condanna gli appellante al pagamento in favore del Comune di San Cesario di Lecce delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in complessivi . 2.500,00 (duemilacinquecento).

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17 giugno 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

SALVATORE PAOLO - Presidente

BARBERIO CORSETTI LIVIA - Consigliere

LEONI ANNA - Consigliere

MOLLICA BRUNO - Consigliere

SALTELLI CARLO - Consigliere est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 25 AGO. 2003.